Análisis preliminar sobre nuevo instrumento de Financiamiento Público para la Educación Superior (FES)

Presentación a la Comisión de Hacienda de la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados de Chile

23 de Julio de 2025

Agenda

I. Introducción
II. Aspectos fiscales relevantes del proyecto de ley
III. Riesgos fiscales
IV. Reflexiones finales (preliminares)

I. Introducción

Introducción

El precedente del CAE

- En octubre de 2024, se ingresó a trámite legislativo el proyecto de ley que crea un **nuevo instrumento de Financiamiento Público para la Educación Superior (FES)** (Boletín N°17.169-04).
- El **nuevo sistema de financiamiento propuesto reemplazaría al Crédito con Aval del Estado (CAE)**, el cual es otorgado por el sistema financiero para estudios de pregrado, con garantía del Estado y de la institución de educación superior, y **que tal como lo señaló el CFA en su "Informe sobre el impacto fiscal del Crédito con Aval del Estado", de diciembre de 2024, cada año requiere una cantidad significativa de recursos públicos.**
- En dicho informe, el CFA detalló como el CAE afecta a las finanzas públicas y explicó que "el Estado no sólo **participa como garante de los créditos en poder de los bancos, sino también en transacciones que afectan la composición de los activos y pasivos fiscales**, así como su patrimonio neto".

Introducción

El precedente del CAE

- **Además, el análisis del CFA sobre el CAE identificó que, en ciertos casos, los registros contables del fisco históricamente no han reflejado de manera adecuada los impactos fiscales de dicho sistema.** Esto, porque, por un lado, existen entradas de recursos que implican cambios en la composición de los activos fiscales, pero que se contabilizan como ingresos. Tal es el caso de los pagos realizados por los deudores del CAE correspondientes al capital de los créditos en poder del fisco. Asimismo, existen ciertos egresos que disminuyen el patrimonio neto del fisco, pero que no se registran como gastos. Por ejemplo, el sobreprecio que paga el Estado al comprar créditos a las instituciones financieras, los cuales son recursos que no se recuperan a través de la cobranza del crédito.
- Por esto, el Consejo efectúo recomendaciones para corregir la forma en que se realizan estos registros para mostrar de manera precisa la situación financiera y patrimonial del fisco. Asimismo, el Consejo señaló que esta **corrección es necesaria tanto para transitar hacia un eventual nuevo sistema que reemplace al CAE, como en el caso de mantenerse el sistema actual**. A la vez, indicó que la adecuada contabilidad de los efectos fiscales del CAE es necesaria para poder compararlos con los FES.

Introducción

En qué consiste el FES

- **El nuevo instrumento de financiamiento, según lo establecido en su diseño, exime de cobros a los estudiantes**, salvo a quienes pertenezcan al décimo decil, quienes deberán aportar un copago por la diferencia entre el arancel regulado y el arancel real.
- El **Estado transferirá a las instituciones el monto equivalente a la suma del arancel regulado y los derechos de matrícula básica**, descontando las becas de arancel que persistan (dichas becas serían reemplazadas por el FES).
- Una vez egresados, los **beneficiarios deberían contribuir en base a sus rentas anuales** por un período de cuatro años por cada año cursado haciendo del uso del instrumento, con un tope máximo de 20 años.

Introducción

Impacto fiscal del FES

- El informe financiero de la Dipres estima que, la adopción del FES implicaría una disminución de **ingresos sobre la línea que se dejarían de percibir por la desaparición del CAE, pero al mismo tiempo esto último (junto con el reemplazo de las Becas de Arancel y los nuevos gatillos que postergarían la extensión de la gratuidad) también implicaría menores gastos.** A su vez, los **nuevos gastos sobre la línea** que demandaría el FES **serían menores a los gastos que desaparecen.**
- Por otra parte, **el informe financiero también proyecta que la adopción del FES implicaría menores desembolsos netos bajo la línea,** ya que los nuevos desembolsos estarían compensados por nuevas contribuciones bajo la línea y por una disminución en otros egresos bajo la línea.
- En definitiva, el informe financiero estima que, de adoptarse este nuevo instrumento de financiamiento, **el efecto neto sería un ahorro fiscal sobre y bajo la línea en comparación con el sistema actual.**

Introducción

Identificación de aspectos y riesgos fiscales relevantes en el FES

- En el presente documento, el **Consejo analiza preliminarmente los aspectos fiscales del proyecto de ley que crea el FES, aborda otras temáticas que son de relevancia** para el resultado y las implicancias fiscales del mismo.
- El **CFA advierte que el resultado proyectado en el informe financiero de la Dipres puede cambiar si se materializan algunos de los riesgos fiscales detectados.**
- **Asimismo, advierte que existe un espacio de incertidumbre respecto a la naturaleza fiscal del instrumento de financiamiento**, lo cual requiere de un análisis en profundidad, del cual podrían desprenderse cambios en el registro (sobre o bajo la línea) de los diferentes efectos fiscales involucrados y, por lo tanto, en el impacto fiscal resultante.
- **Es importante precisar que el presente informe no se centra en el diseño de la política pública como tal, lo que corresponde a un análisis de los poderes colegisladores, sino que pretende realizar un diagnóstico del FES desde un enfoque exclusivamente fiscal (el objeto del CFA).**

Introducción

Identificación de aspectos y riesgos fiscales relevantes en el FES

- **Se consideraron como insumos:**
  - Informes financieros (I.F.) del proyecto de ley: I.F. N° 271 (8 de octubre de 2024); I.F. N° 58 (7 de marzo de 2025); I.F. N° 136 (2 de junio de 2025) e I.F. N° 186 (8 de julio de 2025).
  - El Documento "*Modelo de Proyección de Desembolsos del Instrumento de Financiamiento de Estudios de Nivel Superior*" de la Dipres (diciembre de 2024).
  - "*Informe sobre el impacto fiscal del Crédito con Aval del Estado*" del CFA (Diciembre de 2024).
  - Presentación "Nuevo sistema de Financiamiento para la Educación Superior" de Dipres al CFA (17 de junio de 2025).
  - Presentaciones de 8 expertos(as) (del 24 de junio al 22 de julio de 2025).
  - "*Reforma a los créditos estudiantiles en Chile: Simulando las implicancias del Nuevo Instrumento Público de Financiamiento a la Educación Superior*" de Dearden et al. (2025) (junio de 2025). Estudio encargado por la Subsecretaría de Educación.
  - Manual de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional (2014).
  - Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación NICSP – CGR Chile (2015).

II. Aspectos fiscales relevantes del proyecto de ley

Aspectos fiscales relevantes del proyecto de ley

Información de los Informes Financieros

- **Observación u operación fiscal:** Las cifras contenidas en el informe financiero muestran los efectos fiscales que involucrarían las operaciones a realizar en la ejecución del FES, o bien, las que se dejarían de realizar y que guardan relación con el CAE.
- **Opinión/recomendación o acción a realizar por el CFA:** El Consejo considera pertinente que los informes financieros del proyecto de ley incluyan proyecciones no solo de los montos de dinero que involucrarían las operaciones relacionadas al FES, sino también de las variables sobre las cuales se basan tales proyecciones, principalmente, en términos de las estimaciones de beneficiarios involucradas.
- Asimismo, el Consejo recomienda que además de la proyección del número de beneficiarios, se presenten otras cifras relevantes para las proyecciones, como las rentas promedio estimadas para cada grupo de beneficiarios, así como los diferentes supuestos utilizados. De igual manera, se sugiere ampliar el horizonte de proyección más allá del período de diez años proyectado en los informes financieros. Esto permitiría una evaluación más integral del impacto fiscal de este proyecto.

Aspectos fiscales relevantes del proyecto de ley

Registro de la recarga por compras de créditos CAE

- **Observación u operación fiscal:** El informe financiero señala que la recompra y la recarga en el CAE actualmente se consideran bajo la línea. Sin embargo, al proyectar cuanto se va a ahorrar por la desaparición de ambos componentes, el informe considera a la recarga como una operación sobre la línea, ya que señala que es un monto pagado que no se recupera. En definitiva, el informe financiero indica que el fin de la recompra implicará un ahorro bajo la línea y el fin de la recarga implicará un ahorro sobre la línea.

- **Opinión/recomendación o acción a realizar por el CFA:** Vale recordar que, en su Informe sobre el impacto fiscal del CAE, el Consejo señaló que la recarga debiera considerarse un gasto sobre la línea (a diferencia del actual registro bajo la línea en el ítem "Compra de Títulos y Valores") ya que en ella se pagan costos de oportunidad y administrativos que no se recuperan. Sin embargo, para que la eliminación de la recarga implique una disminución del gasto sobre la línea, como lo estima Dipres en el informe financiero, es crucial que a partir de la ley de presupuestos de 2026 los montos desembolsados por este concepto pasen a registrarse como gasto sobre la línea. De lo contrario, el fin de la recarga implicaría una disminución de desembolsos bajo la línea y no una disminución de gasto sobre la línea. En tal sentido, se recomienda presentar dos escenarios: uno respecto de la situación fiscal actual y otro en que la recarga pasa a contabilizarse sobre la línea.

Aspectos fiscales relevantes del proyecto de ley

Menores ingresos producto de la eliminación del CAE

- **Observación u operación fiscal:** De acuerdo al informe financiero, no se producirían ingresos (sobre la línea) de las nuevas deudas contraídas por personas que ya tienen un CAE, ya sea de nuevas cohortes o de los siguientes años. De la misma manera, también calcula lo que se dejará de recaudar por la recuperación del CAE vigente mediante los actuales mecanismos de cobranza (plan de condonación).
- **Opinión/recomendación o acción a realizar por el CFA:** Tal como señaló el CFA en su Informe sobre el impacto fiscal del Crédito con Aval del Estado de diciembre de 2024, los cobros del CAE no deberían ser considerados como ingresos en el sistema actual, puesto que implican la entrada de un activo (caja) junto con la disminución de otro activo (cuenta por cobrar). Es decir, deberían considerarse como una operación bajo la línea.

Aspectos fiscales relevantes del proyecto de ley

Incertidumbre en relación a la naturaleza fiscal del FES (continúa en siguiente página…)

- **Observación u operación fiscal:** La naturaleza fiscal del FES es determinante para registrar de forma correcta las operaciones fiscales que se derivan del mismo.
- **Opinión/recomendación o acción a realizar por el CFA:** Siguiendo los conceptos de activos financieros del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI y la normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación (SICGE), surgen ciertas dudas respecto de la clasificación del FES como activo financiero. Al respecto, como primer paso, se sugiere precisar la naturaleza o tipo de activo financiero del que se trataría, en relación con los componentes de la contabilidad de las estadísticas de las finanzas públicas, ya que no se consideraría como un préstamo o crédito.
- A su vez, cabe señalar que la estructura del mecanismo comparte similitudes con componentes de seguridad social que entregan beneficios y reciben contribuciones, los cuales, en ambos casos, se contabilizan sobre la línea. En este sentido, el Manual del FMI señala que la participación en sistemas de seguridad social se evidencia por el pago de contribuciones por parte de los beneficiarios, los cuales ofrecen prestaciones en dinero o en especie por distintos motivos, sin que necesariamente exista un vínculo directo entre el monto de las contribuciones pagadas y las prestaciones recibidas.

Aspectos fiscales relevantes del proyecto de ley

Incertidumbre en relación a la naturaleza fiscal del FES

- **Observación u operación fiscal:** La naturaleza fiscal del FES es determinante para registrar de forma correcta las operaciones fiscales que se derivan del mismo.
- **Opinión/recomendación o acción a realizar por el CFA:** Un aspecto esencial a precisar, en caso de determinarse su clasificación como activo financiero, sería la definición de los criterios para su valorización, lo cual guarda relación con la incertidumbre en torno a sus flujos futuros (elemento que comúnmente determina el valor de un activo). Asimismo, se debería establecer la tasa de recuperación estimada de los flujos comprometidos (mediante una metodología definida), ya que, si esta fuese inferior al 100%, aun considerándose como activo, existiría potencialmente un componente de subsidio que debería registrarse sobre la línea.
- Dado esto, el Consejo sugiere establecer una instancia de coordinación con organismos pertinentes para determinar con claridad la naturaleza fiscal de este instrumento y las normas apropiadas para su registro.

Aspectos fiscales relevantes del proyecto de ley

Mecanismo de cobranza

- **Observación u operación fiscal:** El mecanismo de cobranza del nuevo sistema FES involucra al Servicio Ingresa, al Servicio de Impuestos Internos (SII) y a la Tesorería General de la República (TGR). La retribución se realizará a través de la Operación Renta; donde para trabajadores dependientes, la contribución se sumará al descuento mensual de cotizaciones previsionales, mientras que, para trabajadores independientes, se agregará a la retención de impuestos sobre boletas de honorarios.
- **Opinión/recomendación o acción a realizar por el CFA:** Tal como ya se mencionó, el CAE es un sistema que cada año requiere una cantidad significativa de recursos públicos, el cual además ha tenido un mecanismo de cobranza que ha implicado retornos más bajos que lo esperado. En este sentido, los créditos con garantía ejecutada han aumentado en los últimos años. Tal como señaló el Consejo en su informe sobre el CAE, en el año 2018 "un 18,5% del total de créditos en poder del fisco se encontraba en tal situación, cifra que aumentó hasta 48,8% en 2023. Para el caso de los créditos en manos de los bancos se observan cifras similares, puesto que estos aumentaron desde 22,4% a 46,5% entre 2018 y 2023". Dado esto, el CFA valora el mecanismo de cobranza propuesto en el proyecto y considera que puede reducir el riesgo de incobrabilidades y su consecuente impacto fiscal negativo, tal como se ha observado en el CAE.

III. Riesgos fiscales

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Riesgos fiscales

Supuestos en relación al crecimiento de salarios

- **Riesgo:** Debe considerarse la posibilidad de que el crecimiento de salarios sea diferente al asumido (2% real anual). Por ejemplo, entre 2011 y 2024, el crecimiento real anual promedio de los salarios fue de 1,8%. Sin embargo, entre 2011 y 2013, dicha cifra fue de 3,2%; mientras que entre 2020 y 2022 fue de -0,1%. En este sentido, puede presentarse un escenario de menor crecimiento tendencial, o bien, escenarios de estrés en que se enfrenten crisis y periodos de bajo crecimiento o contracción de salarios. En definitiva, un crecimiento real menor al esperado puede afectar negativamente a las contribuciones, generando una situación en la que los desembolsos persistan por encima de las contribuciones durante un horizonte más largo que el previsto. Por otra parte, también debe considerarse la posibilidad de que un crecimiento real de salarios mayor al esperado puede generar contribuciones mayores a las esperadas, generando que las contribuciones superen a los desembolsos antes de lo previsto.
- **Opinión/recomendación o acción a realizar por el CFA:** Dado lo expuesto, el Consejo solicitará a la Dipres simular escenarios alternativos en el que durante un período determinado el crecimiento real anual de los salarios sea de 1%, 1,5%, 2,5% y 3%. Adicionalmente, se solicitará que tales cifras se verifiquen de forma permanente.

Riesgos fiscales

Posibilidad de mayor informalidad o sub-declaración de rentas

- **Riesgo:** Dado que el mecanismo de cobro depende de los niveles de renta declarados por los beneficiarios, debe considerarse la posibilidad de que, a fin de evitar el cobro de la contribución, la tasa de ocupación informal de los beneficiarios sea mayor de lo esperado. De manera similar, debe considerarse la posibilidad de que exista una sub-declaración de renta mayor a la esperada.
- **Opinión/recomendación o acción a realizar por el CFA:** Se solicitará a la Dipres simular el impacto que tendría sobre el nivel de recaudación que el porcentaje de informalidad sobre la tasa de ocupación de los graduados sea un punto porcentual mayor de lo esperado. Por otra parte, se solicitará a la Dipres estimar el impacto fiscal de que exista una brecha de cumplimiento de 32,4% (tal como se observó en el año previo a la pandemia según informe del SII) en el impuesto a la renta personal (impuesto a la renta de segunda categoría y global complementario).

Riesgos fiscales

Eventual comportamiento estratégico de instituciones de educación superior

- **Riesgo:** El informe financiero asume que las instituciones de educación superior (IES) que están fuera de la gratuidad y que tienen CAE van a tener una tasa de uso del FES del 78%, para los quintiles 1 al 3. Sin embargo, considerando que los requisitos para acceder a este instrumento son similares a los que actualmente existen para adscribir a la gratuidad, existe la posibilidad de que parte de dichas instituciones también entren a la gratuidad una vez que ya entraron al FES. En este escenario, la tasa de uso del FES estimada para los quintiles 1 al 3 en tales IES podría pasar a ser 0% (en lugar de 78%), lo que implicaría que los quintiles más bajos se terminen financiando con gratuidad y no utilicen el FES. Esto generaría menores desembolsos bajo la línea asociados al FES, pero mayores desembolsos sobre la línea por gratuidad y menores contribuciones bajo la línea para el FES.
- **Opinión/recomendación o acción a realizar por el CFA:** Se solicitará a la Dipres estimar el impacto sobre las variables mencionadas en el inciso anterior asumiendo que las tasas de uso especificadas en la Tabla 10 del documento del "Modelo de Proyección de Desembolsos del Instrumento de Financiamiento de Estudios de Nivel Superior" sean iguales a 0% para los quintiles 1 al 3 (en lugar de 78%) y se mantengan las tasas de uso superiores a 0% para el resto de los quintiles.

Riesgos fiscales

Mayor composición de usuarios con bajas o nulas contribuciones

- **Riesgo:** De acuerdo al estudio de UCL encargado por la Subsecretaría de Educación (Dearden et al., 2025) un 29,3% de estudiantes pagarían un monto de entre 1,5 y 3,5 veces el costo de la carrera financiada. Por lo tanto, es posible que un porcentaje de estudiantes para quienes el FES resulte más costoso que otras alternativas de financiamiento opte por excluirse del sistema, lo que reduciría las contribuciones futuras.
- **Opinión/recomendación o acción a realizar por el CFA:** Dado lo expuesto, Consejo solicitará a la Dipres estimar el efecto sobre la recaudación del FES que implicaría una menor participación de los beneficiarios que, conforme al diseño actual, aportarían entre 1,5 y 3,5 veces el monto del valor vigente del arancel regulado y de los derechos básicos de matrícula (total de 35.602 según Dearden et al., 2025).

IV. Reflexiones finales (preliminares)

Reflexiones

Correcta clasificación del FES

- **La correcta clasificación del FES es esencial para la transparencia y el adecuado análisis de las finanzas públicas, dado que su naturaleza fiscal incide directamente en el tratamiento de sus operaciones —tanto de ingresos como de gastos— y, por tanto, puede afectar el cálculo del balance fiscal efectivo y estructural.** En particular, la clasificación del FES como activo financiero —que sustenta su registro bajo la línea en el informe financiero— presenta incertidumbres respecto de si cumple con los criterios establecidos en el Manual de Estadísticas del FMI y en la normativa del SICGE. Por ello, se sugiere establecer una instancia de coordinación con organismos pertinentes para determinar con claridad la naturaleza fiscal de este instrumento y las normas apropiadas para su registro.

Reflexiones

Necesidad de corregir aspectos contables y registros de estadísticas fiscales del CAE

- El Consejo advierte que existen aspectos contables del CAE que debiesen corregirse antes de la implementación del FES, con el fin de contar con una serie estadística histórica comparable y precisa de las transacciones registradas sobre y bajo la línea. En particular, en su análisis del CAE, el CFA ha señalado que las recargas aplicadas por las instituciones financieras a los activos recomprados deberían registrarse como gasto sobre la línea, mientras que las amortizaciones de los créditos deberían contabilizarse como operaciones bajo la línea, y no como ingresos sobre la línea.

Reflexiones

Mayores detalles acerca de las proyecciones de los informes financieros

- **El CFA considera que, además de proyectar los montos financieros asociados a la implementación del FES, es necesario que los informes financieros incluyan las variables y cifras que sustentan dichas proyecciones.** En particular, se requiere explicitar la cantidad estimada de beneficiarios, la distribución de sus ingresos futuros y otros parámetros clave. Esta información es indispensable para evaluar de manera integral y replicable el impacto fiscal del proyecto, especialmente considerando la magnitud de los recursos comprometidos y la exposición a riesgos.

Reflexiones

Necesidad de simular escenarios alternativos

- **Dado el nivel de exposición del FES a variables macroeconómicas y conductuales, resulta fundamental complementar el escenario base con simulaciones alternativas que permitan dimensionar adecuadamente los riesgos fiscales asociados.** En particular, el desempeño del instrumento puede variar significativamente ante cambios en el crecimiento de los salarios, los niveles de informalidad o las tasas de cumplimiento. La elaboración de estos escenarios permitiría identificar posibles desviaciones respecto del ahorro fiscal proyectado y anticipar medidas de mitigación.

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Análisis preliminar sobre nuevo instrumento de Financiamiento Público para la Educación Superior (FES)

Presentación a la Comisión de Hacienda de la
Honorable Cámara de Diputadas y Diputados de Chile

23 de Julio de 2025