

ESTUDIO SOBRE LA NATURALEZA FISCAL DEL INSTRUMENTO PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR*

Héctor Hernández

Diciembre 2025

*Este estudio fue elaborado por Héctor Hernández, en el marco de una consultoría externa, como insumo técnico para el Consejo Fiscal Autónomo.

INDICE

<i>I. Introducción</i>	3
<i>II. Aspectos relevantes del Proyecto de Ley para definir la naturaleza de su registro en las cuentas fiscales</i>	4
<i>III. Registro contable del FES</i>	5
<i>IV. Registro del FES en las estadísticas de finanzas públicas</i>	7
<i>V. Comparación con los actuales mecanismos de financiamiento de la educación superior</i>	11
<i>VI. Conclusiones</i>	13
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	16

I. Introducción

El propósito del presente estudio es analizar la naturaleza fiscal del instrumento presentado al Congreso Nacional mediante el proyecto de ley que crea un nuevo instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas (en adelante, “el instrumento” o “FES”). El análisis se basa en el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados, y trasladado, para su análisis y tramitación, al Senado.¹

En tal sentido, el presente estudio no busca analizar el diseño y efectos del instrumento desde una perspectiva de política pública, sino que limita su cobertura a la determinación de la forma de registro contable y estadístico del FES, a efectos de entender cómo este impactaría las cuentas fiscales; en otras palabras, el análisis se centra en cómo registrar las operaciones en el marco del mecanismo de otorgamiento y recuperación del financiamiento, tal como se presentan en el Proyecto del Ley. Para ello, el análisis de los flujos financieros (otorgamiento y recuperación del financiamiento) asociados a la operación del instrumento busca determinar si el otorgamiento del financiamiento permite al Gobierno Central adquirir un activo financiero o no, y una vez resuelto este tema, definir la mejor forma de registrarlo en las cuentas fiscales.

El análisis de ambos puntos utiliza como referencia los criterios metodológicos establecidos por los organismos internacionales para el registro estadístico de las cuentas fiscales, así como la normativa contable nacional. Las referencias básicas utilizadas son, para el componente contable, las *Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP)*, en la versión disponible en la *Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación (NICSP-CGR Chile)*,² y para el componente estadístico, el *Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008)*,³ el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014)* y las *Estadísticas de la Deuda del Sector Público: Guía de Compilación para Compiladores y Usuarios (EDSPG)*.⁴

¹ El proyecto de ley bajo análisis corresponde al boletín N°17.169-04, enviado por la Cámara de Diputados al Senado.

² El Consejo para las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público es el organismo a cargo de desarrollar las NICSP con el propósito de proporcionar normas contables de alta calidad a las entidades del Sector Público (gobiernos centrales, estatales y locales, además de sus organismos dependientes), permitiendo estandarizar, a nivel global, la elaboración y presentación de los estados financieros de las instituciones públicas. A partir de estas normas contables internacionales la Contraloría General de la República desarrolló las *NICSP-CGR Chile* que corresponden a una adaptación de las NICSP.

³ El *SCN 2008* es un marco estadístico que permite elaborar un conjunto completo, coherente y flexible de cuentas macroeconómicas para la formulación de políticas, el análisis y la investigación estableciendo, además, un marco general para las normas metodológicas de otras estadísticas económicas (cuentas del sector externo, sector gobierno y sector financiero), lo que facilita la integración de estos sistemas estadísticos con el objeto de lograr la coherencia con las cuentas nacionales.

⁴ Tanto el *MEFP 2014* como la *EDSPG* fueron elaborados por el Fondo Monetario Internacional, proporcionando un marco metodológico aplicable específicamente a las cuentas fiscales (estadísticas de finanzas públicas y estadísticas de deuda pública) que son coherentes con el *SCN 2008* y entre sí.

El análisis de los puntos reseñados más arriba se desarrolla a través de las siguientes cinco secciones. La sección II presenta los aspectos del Proyecto de Ley que son pertinentes para definir la forma en que los flujos financieros que origina deberían ser registrados en las cuentas fiscales; la sección III presenta los criterios metodológicos que permiten definir la forma de registro contable del FES; la sección IV, realiza lo mismo para definir la forma de registro estadístico del instrumento; la sección V, compara, metodológicamente, el FES con los mecanismos actuales de financiamiento; y, finalmente, la sección VI presenta las conclusiones del estudio.

II. Aspectos relevantes del Proyecto de Ley para definir la naturaleza de su registro en las cuentas fiscales

El proyecto de ley que crea el FES contempla la creación de un instrumento de financiamiento público para la educación superior que considera flujos de egresos e ingresos fiscales.

Los egresos fiscales corresponden a las transferencias que se realizarían a las instituciones de educación superior en nombre de los beneficiarios del proyecto: los estudiantes de educación superior que cumplan con los requisitos y condiciones para acceder al instrumento. Estas transferencias corresponderían a las matrículas y aranceles cobrados por las instituciones de educación superior y generarían un derecho de cobro, por parte del Fisco.

Los ingresos fiscales, por su parte, son pagos, cuyos montos son contingentes al nivel de ingreso de cada beneficiario y que serían realizadas en función de la obligación generada al recibir el financiamiento. Es pertinente aclarar que el pago no es contingente sino que es obligatorio bajo las disposiciones del proyecto de ley, pero el monto de cada pago depende del nivel de ingreso del beneficiario.⁵ La obligación de pago se prolonga por un período que depende del número de semestres en que el beneficiario recibió el financiamiento, correspondiendo a tantos años como al número de semestres multiplicado por dos.

El valor de las cuotas anuales a pagar se determina sobre la renta anual total de los beneficiarios, aplicando una escala de tasas progresivas sobre la renta, a saber: (i) las rentas que no excedan de 7,5 unidades tributarias anuales (UTA) estarán exentas de este pago (es decir, la tasa es 0%); (ii) para la porción que exceda de 7,5 UTA y no sobrepase 11,2 UTA, la tasa será de 13%; y, (iii) para la porción que exceda de 11,2 UTA, la tasa será de 15%. Asimismo, existen límites al porcentaje total (tasa media) del monto anual a pagar, el que no podrá exceder el 7% de la renta anual total de las personas cuyas rentas no excedan las 45 UTA; en el caso de las personas cuyas rentas excedan las 45 UTA, la tasa media no podrá superar el 8% de la renta anual total.

⁵ Pueden darse situaciones en que, si el beneficiario tiene un ingreso anual bajo, el pago sea cero. Esta situación puede repetirse por más de un año.

Como medio de garantizar el pago, se establece un mecanismo de retenciones mensuales, similares a las de los ingresos tributarios, en que los límites son los mismos indicados para el pago anual, pero esta vez la escala progresiva de tasas se aplica sobre unidades tributarias mensuales (UTM). Estas retenciones serán imputadas al pago anual calculado según lo indicado en el párrafo anterior.

Una característica adicional, interesante para apoyar el análisis de los efectos del instrumento en las cuentas fiscales, es que el proyecto de ley establece que la Dirección de Presupuestos y el Servicio Ingresos⁶ deberán publicar cada tres años un informe actuarial de proyecciones de flujos financieros de largo plazo del instrumento, incorporando tanto egresos como ingresos.

El sistema garantiza el pago mediante el mismo procedimiento que asegura el pago de los impuestos y cotizaciones previsionales, vale decir, los respectivos empleadores procederían a retener la parte correspondiente a la recuperación del financiamiento desde los sueldos y salarios del beneficiario.

III. Registro contable del FES

El ente encargado de establecer, regular y supervisar la aplicación de las normas contables aplicables al Sector Público en Chile es la Contraloría General de la República (CGR). El documento normativo que sirve como guía a la contabilidad del Sector Público es la *NICSP-CGR Chile*,⁷ la cual, en lo que se refiere a la definición de activos y pasivos financieros, señala en el numeral 1 de la norma de Bienes Financieros que estos son el dinero en efectivo, los instrumentos de patrimonio de otra entidad, los derechos de recibir efectivo u otro bien financiero de un tercero, o de intercambiar con un tercero bienes financieros, o pasivos financieros, en condiciones potencialmente favorables.

A renglón seguido, en su numeral 2, la norma de Bienes Financieros indica que una entidad reconocerá un bien financiero solo cuando se convierta en parte de un contrato adquiriendo un derecho, según las cláusulas del instrumento en cuestión.

Considerando lo anterior, la base de la definición de un activo financiero es la adquisición de un derecho financiero sobre una contraparte. Este derecho financiero debe ser cierto, es decir, que establezca claramente las obligaciones y montos asociados que el acreedor tiene derecho a recibir del deudor. Más aún, la aplicación de la norma refiere a la existencia de un contrato entre las partes deudora y acreedora.

Por otro lado, la *NICSP-CGR Chile* también hace referencia a los activos y pasivos contingentes, definiendo como activo (o pasivo) contingente al recurso (u obligación)

⁶ El Servicio Ingresos es creado por el Proyecto de Ley, pero consiste en darle una categoría institucional superior a la actual Comisión Ingresos.

⁷ Ver Contraloría General de la República (2015), *Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación NICSP-CGR Chile* (Resolución CGR N°16 de 2015): https://www.sinim.gov.cl/archivos/home/579/Normativa%20NICSP%20CGR_RES_16_Edicion_2017.pdf.

surgido(a) a raíz de sucesos pasados, cuya existencia ha de ser confirmada por la ocurrencia o no ocurrencia de uno o más eventos inciertos en el futuro, que no están enteramente bajo el control de la entidad, indicando que la entidad no debe registrar contablemente un activo (o pasivo) contingente, pero sí deberá efectuar revelaciones en notas a los estados financieros cuando este sea mayor o igual a 1.000 UTM.

Así, cabría preguntarse si alguna de las categorías del numeral 1 de la norma de Bienes Financieros son aplicables al FES, y si éste cumple con la condición de corresponder a la adquisición de un derecho financiero sobre una contraparte de acuerdo a un contrato, tal como lo plantea el numeral 2 de la norma mencionada.

Obviamente, el análisis del numeral 1 tiene sentido solo si se acepta que el FES es un activo financiero del Fisco, pero siguiendo la lógica de la definición de derecho financiero presentada en el numeral 2, y aunque la aplicación de la ley efectivamente suple la suscripción de un contrato entre las partes deudora y acreedora, no es posible asumir que las obligaciones financieras generadas por el FES puedan resultar en la adquisición de un activo financiero por parte del Fisco, ya que debido a que el monto del pago anual es contingente al nivel de ingreso del beneficiario (deudor) la obligación contractual (legal) es incierta en cuanto al valor de la obligación a ser pagada. En otras palabras, al momento de crearse la obligación, no existe un valor cierto asignable a dicha obligación y, por lo tanto, no puede ser reconocida como un derecho financiero cierto y, consecuentemente, como un activo financiero.

En razón de ello, el otorgamiento de financiamiento en el marco del FES debiera considerarse como un gasto patrimonial del Fisco y no como la adquisición de un activo financiero, y el pago de las cuotas anuales como un ingreso patrimonial del Fisco y no como el repago de una deuda por parte de los beneficiarios del FES.

A mayor abundamiento, de la descripción de los bienes financieros y sus métodos de valoración, realizada en los numerales 5 al 22 de la norma sobre Bienes Financieros, se desprende que la única opción razonable de clasificación del FES como activo financiero sería en la categoría de Préstamos y Cuentas por Cobrar. Sin embargo, el método de valoración aplicable a esta categoría requiere determinar el valor razonable del derecho financiero, el cual no podría ser medido a consecuencia del diseño del mecanismo de recuperación del FES, toda vez que el valor razonable no puede ser calculado para cada beneficiario individualmente, lo cual es un requisito básico para definir la categorización del otorgamiento del financiamiento como un préstamo o cuenta por cobrar.

Un tema contablemente distinto es que el pago de cada cuota anual puede ser considerado, una vez devengado, como un activo financiero, en la categoría cuentas por cobrar, puesto que la obligación está determinada y se le asigna un valor exacto, pero esto corresponde al procedimiento contable normal que indica que una vez que una obligación se considera devengada y su monto es conocido, debe reconocerse el ingreso devengado y un registro de contraparte en las cuentas por cobrar, hasta que la obligación es realmente pagada, momento en que se registra una reducción en las cuentas por cobrar y un incremento en las tenencias de efectivo.

Aunque puede reconocerse un activo contingente asociado a la obligación de pago, que es de monto incierto, y de ahí deriva su clasificación como contingente, debe entenderse que los activos (o pasivos) contingentes corresponden a cuentas de orden y no forman parte del balance de las entidades que los poseen (o adeudan) y no se reconocen como activos (o pasivos) financieros reales. Por otra parte, dado el mecanismo de operación dual (ingreso-egreso) del FES, debe considerarse que si se reconociera un activo contingente por los ingresos futuros asociados a la recuperación del financiamiento, también debería reconocerse un pasivo contingente por el otorgamiento de financiamiento esperado en el futuro, siendo útil para la correcta medición de estos activos y pasivos contingentes la obligación establecida en el Proyecto de Ley, para la Dirección de Presupuestos y el Servicio Ingresos, de realizar cálculos actuariales periódicos de los flujos financieros esperados del FES.

La CGR, en su dictamen N°E172269N25, se refiere al tratamiento contable de las operaciones relacionadas con el FES, reflejando una opinión que, en lo sustancial, es acorde a lo planteado en los párrafos anteriores, principalmente, que el FES no puede ser considerado como un activo financiero del Fisco.

IV. Registro del FES en las estadísticas de finanzas públicas

El análisis de la forma de registro del FES en las estadísticas de finanzas públicas sigue un patrón similar al del análisis del registro contable. Más aún, los criterios de reconocimiento, valoración y registro son muy similares, resultado de la convergencia metodológica que se ha dado entre las *NICSP* y el *MEFP 2014* y, por ende, con *SCN 2008*, en lo que se refiere al registro de las actividades y situación patrimonial de los gobiernos.⁸

Respecto a la definición de derecho financiero, el *MEFP 2014* señala, en su párrafo 3.47, que siempre que exista un pasivo, el acreedor tiene el correspondiente derecho financiero frente al deudor, que un derecho financiero es un activo que normalmente da a su propietario (el acreedor) el derecho a percibir fondos u otros recursos de otra unidad, conforme a los términos del pasivo, y que los derechos financieros son incondicionales. Un derecho financiero proporciona beneficios al acreedor, tales como actuar como reserva de valor o generar intereses, otras rentas de la propiedad o ganancias por tenencia.

Adicionalmente, en su párrafo 7.15, el *MEFP 2014* señala que un pasivo se establece cuando una unidad (el deudor) está obligada, en circunstancias específicas, a proveer fondos u otros recursos a otra unidad (el acreedor). Normalmente, un pasivo se establece mediante un contrato legalmente vinculante en el que se especifican los términos y condiciones del pago,

⁸ La convergencia entre las normas contables y estadísticas para el sector público parte con la elaboración del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001* y tomó un impulso adicional con la discusión de temas prácticos y metodológicos en la actualización que dio origen al *MEFP 2014*. Esta convergencia se ve reforzada por la participación regular del Consejo para las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público en la elaboración del *MEFP 2014* (y la nueva versión del *MEFP* que se espera sea publicada en los próximos 2 a 3 años) y por la participación constante del Departamento de Estadísticas y del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional en las reuniones periódicas del Consejo.

o los pagos, que deberán realizarse, y el pago, según el contrato, es incondicional. Siempre que exista un pasivo, el acreedor tiene el correspondiente derecho financiero frente al deudor.

Respecto a los instrumentos de deuda, el mismo párrafo 7.15, indica que son instrumentos financieros creados cuando una unidad provee fondos u otros recursos a una segunda unidad, y esta última acepta proporcionar un rendimiento en el futuro. Los pasivos de deuda también pueden ser creados por una disposición legal y por eventos que hacen necesaria la transferencia de pagos futuros.

A su vez, el párrafo 7.30 del *MEFP 2014* señala que respecto de los instrumentos de deuda no negociados en mercados financieros organizados (como sería el caso de cada financiamiento individual otorgado en el marco del FES si se les considerara como un activo financiero del Fisco) la valoración de sus posiciones de saldo debe realizarse a valor nominal, vale decir, al valor que refleja, a la fecha del balance, el monto anticipado, los intereses devengados, condonaciones, otros flujos económicos aplicables (indexación, por ejemplo) y repagos.⁹⁻¹⁰ Asimismo, en el caso de los instrumentos no negociados que no devengan intereses, se señala que el valor nominal es el monto que el deudor (individualmente considerado) debe al acreedor en la fecha del balance, y en caso que haya transcurrido un período excepcionalmente largo antes de que venza el plazo para el pago de un pasivo de deuda que no devenga intereses, el valor del principal debe reducirse en un monto que refleje el período restante hasta el vencimiento y una tasa de interés contractual vigente apropiada. Finalmente, respecto de los instrumentos de deuda no negociados con valores nominales inciertos (como podrían considerarse las obligaciones generadas a partir de los beneficios otorgados a través del FES) se indica que el valor nominal puede calcularse descontando los pagos futuros de intereses y principal a una tasa de interés contractual vigente apropiada.¹¹

La revisión de los métodos de valoración de los instrumentos de deuda no negociados es relevante, puesto que la definición de la existencia de un derecho financiero está ligada a la

⁹ La valoración de las posiciones de saldo de los activos financieros y pasivos debe realizarse a valor de mercado. Sin embargo, para los instrumentos de deuda que no correspondan a títulos de deuda dicha valoración se hace al valor nominal, el que se considera como la mejor aproximación disponible al valor de mercado. (Ver *MEFP 2014*, pp. 3.115 y 7.30; *EDSPG*, pp. 2.115-2.116).

¹⁰ La *EDSPG*, en su párrafo 2.120, señala que el “valor nominal de un instrumento de deuda es un indicador de valor desde el punto de vista del deudor y constituye, en todo momento, el monto adeudado por el deudor al acreedor. Generalmente, este valor se establece tomando como referencia las condiciones del contrato entre el deudor y el acreedor. El valor nominal de un instrumento de deuda refleja el valor de la deuda al momento en que esta se crea, más los posteriores flujos económicos, tales como las transacciones (por ejemplo, el reembolso de principal), más las variaciones del tipo de cambio y otros cambios de valoración que no son fluctuaciones del precio de mercado.”

¹¹ Vale la pena destacar que la incertidumbre en este caso se refiere al valor de la posición de saldo del instrumento, y que la condición básica para estimar y asignar un valor nominal a este tipo de instrumentos de deuda es que el monto y la secuencia de los pagos de principal e intereses sean conocidos. En otras palabras, el acreedor y el deudor conocen a priori, y principalmente con certeza, los montos a pagar y el momento en que estos pagos se realizarán. Por otra parte, la mención a una “tasa de interés contractual vigente apropiada” hace referencia a determinar una tasa de descuento apropiada cuando la tasa de interés contractual es desconocida, o no es la que correspondería aplicar de acuerdo a las condiciones del mercado.

posibilidad de establecer el monto pendiente de pago en cualquier momento del tiempo. En particular, es relevante conocer los flujos a que da origen el derecho que se está analizando. Lo importante es saber si la transferencia entregada por el gobierno le permite a este establecer un derecho cierto sobre un flujo conocido de repago por parte del beneficiario de la transferencia, vale decir, si permite calcular el valor actualizado neto que la unidad institucional¹² beneficiaria está obligada a pagar.

En el caso del FES, es claro que el único flujo conocido con certeza es el monto otorgado como financiamiento, pero lo mismo puede decirse de cualquier transferencia que el gobierno entrega a cualquier otra unidad institucional. La imposibilidad de reconocer al FES como un activo financiero radica en el hecho de que la contraparte que recibe el financiamiento no se compromete a pagar cuotas anuales de un monto conocido, sino que un monto a determinar que es contingente a su ingreso anual.

En otras palabras, no hay forma de poder calcular el valor actual de la obligación de repago de cada beneficiario individual; aunque existe una obligación legal de pago, esta no da origen a un derecho financiero cierto puesto que ni el gobierno (acreedor) ni los beneficiarios (deudores) conocen el monto de la obligación que cada uno de los beneficiarios individuales se compromete a pagar. Aunque para el FES puede estimarse un valor actuarial del instrumento, dicha estimación es válida para el conjunto de beneficiarios y no para cada uno de ellos individualmente. A este respecto, debe recordarse que los derechos financieros comprometen a dos unidades institucionales individuales (acreedor y deudor) y no a un colectivo de unidades institucionales.

A este respecto, podría considerarse el hecho de que el FES operaría de una forma similar a los títulos respaldados por activos. Estos son instrumentos mediante los cuales los pagos de principal e intereses quedan respaldados por pagos con cargo a activos, o flujos de ingreso específicos, mediante un proceso llamado titulización. Esto sería similar a considerar que el conjunto de beneficiarios del FES estaría realizando una titulización nocial de su deuda con el Fisco usando como respaldo los flujos de ingresos derivados de la aplicación del mecanismo de cobro anual del FES. Sin embargo, este argumento tiene dos problemas metodológicos: el primero, consiste en que la calidad de activo financiero de las obligaciones individuales de los beneficiarios del FES es, precisamente, lo que está en discusión (el FES no es similar a un título respaldado por activos, porque las obligaciones que los respaldan no son activos financieros); el segundo problema, reside en el hecho que los ingresos futuros todavía no se devengan, porque el evento que da lugar al pasivo del deudor aún no ha ocurrido y, por lo tanto, no existe un activo financiero que pueda registrarse en el balance del gobierno (al ser el valor de las cuotas del FES contingente a la renta anual del beneficiario, el devengo de la obligación está sujeto al devengo del ingreso del beneficiario, lo que no ocurre sino que hasta años después de otorgado el beneficio).¹³

¹² El concepto de unidad institucional se usa en el sentido que se le da en el *SCN 2008* y en el *MEFP 2014*. Una unidad institucional es una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, contraer pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades. (Ver *SCN 2008*, párrafo 4.2, y *MEFP 2014*, pp. 2.22 y 2.26-2.29).

¹³ Ver *MEFP 2014*, párrafo. 7.151 y Apéndice 3, pp. A3.59-A3.66.

En definitiva, dado que el FES no cumple con los criterios que permiten definir un derecho financiero sobre una contraparte individual, el instrumento no puede ser considerado un activo financiero del gobierno, ni tampoco un pasivo de cada beneficiario individual y, por lo tanto, en el marco de las estadísticas de finanzas públicas, el otorgamiento del financiamiento y su posterior recuperación deben clasificarse como operaciones de gasto e ingreso que determinan el resultado operacional del gobierno, o sea, tienen un impacto en el patrimonio del gobierno. Por lo tanto, las operaciones asociadas al FES deben clasificarse sobre la línea que determina el superávit o déficit del gobierno (préstamo/endeudamiento neto, de acuerdo a la denominación del *MEFP 2014*).

Ahora, considerando las características del FES, existirían dos potenciales formas de registrar sobre la línea las operaciones de recuperación y otorgamiento de financiamiento: en primer lugar, existe la opción de clasificar las recuperaciones como parte de los “impuestos” y el otorgamiento del financiamiento como “transferencias no clasificadas en otra partida”; en segundo lugar, está la alternativa de considerar al FES como un sistema de seguridad social en que las recuperaciones corresponderían a las “contribuciones sociales” y el otorgamiento del financiamiento a las “prestaciones sociales”.¹⁴

En favor de la primera opción está el hecho de que las cuotas se calculan usando una estructura progresiva de tasas de “impuesto”, que la base gravada es similar a la del impuesto a la renta, que la retención mensual se realizaría en la fuente y que existe una reliquidación anual. Es decir, sigue una estructura de diseño y aplicación similar a la del impuesto a la renta, aunque obviamente la carga tributaria en este caso sería de carácter transitorio y limitada solamente a quienes se beneficiaron del financiamiento otorgado a través del FES; de esta forma, las recuperaciones se clasificarían como impuestos en la categoría impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital/pagaderos por personas físicas (código 1111 del *MEFP 2014*). Por el lado de los gastos, el otorgamiento del financiamiento debería registrarse, en este caso, como un gasto en la forma de otros gastos/transferencias no clasificadas en otra partida/transferencias corrientes no clasificadas en otra partida (código 2821 del *MEFP 2014*).

En contra de esta opción está el hecho de que la escala progresiva de tasas que gravan la renta anual está truncada y, de hecho, existe un límite máximo al porcentaje que el monto del pago puede alcanzar respecto a la renta anual; o sea, no se comporta como un impuesto a la renta a este respecto. Por otra parte, metodológicamente, no es posible considerar los impuestos como un activo contingente y, por lo tanto, las recuperaciones futuras, si fueran tratadas como un impuesto a la renta, tampoco podrían originar un activo contingente.

En favor de la segunda opción se debe considerar que el pago de los costos de la educación superior se puede considerar como parte de los riesgos sociales que enfrentan los hogares y que, dado que el monto anual a pagar es contingente al ingreso, los beneficiarios del FES comparten este riesgo social, esperándose que en régimen la mayor parte de los fondos otorgados provenga de los montos pagados por los anteriores beneficiarios; es decir, desde

¹⁴ Las denominaciones entre comillas corresponden a las categorías principales de ingreso y gasto asignables de acuerdo al *MEFP 2014*. En los párrafos siguientes se analizan las potenciales clasificaciones a un nivel más detallado.

la óptica de las cuentas fiscales,¹⁵ el sistema adoptaría una forma de operación similar a los sistemas de seguridad social conocidos como “*pay as you go*”, aunque con la característica de que en este caso el beneficio se recibe antes de que los beneficiarios paguen las cuotas (contribuciones) anuales. En consecuencia, el otorgamiento del financiamiento debería clasificarse como un gasto en prestaciones sociales/prestaciones de la seguridad social/prestaciones de la seguridad social en especie¹⁶ (código 2712 del *MEFP 2014*); la recuperación a través del pago de las cuotas anuales se clasificaría como contribuciones sociales/contribuciones a la seguridad social/contribuciones de los empleados (código 1211 del *MEFP 2014*).

Desde el punto de vista de las estadísticas de finanzas públicas, una ventaja adicional de la segunda alternativa es que permite reconocer el activo contingente asociado a las recuperaciones y el pasivo contingente asociado a los futuros otorgamientos de financiamiento. Efectivamente, el marco analítico del *MEFP 2014* considera la presentación del Estado Resumido de Pasivos Contingentes Explícitos y Obligaciones Implícitas Netas por Prestaciones de Seguridad Social Futuras.¹⁷ De esta forma, usando el código 6M7 del *MEFP 2014*, se puede presentar el valor presente de las obligaciones implícitas del gobierno (otorgamientos futuros) menos el valor presente de las contribuciones futuras (recuperaciones), o sea, pasivo contingente menos activo contingente asociado al FES. Cabe reiterar, que esto no es posible de realizar con la primera opción, ya que los impuestos no se consideran como activos contingentes y las transferencias corrientes tampoco dan origen a un pasivo contingente.

V. Comparación con los actuales mecanismos de financiamiento de la educación superior

El propósito de esta sección es realizar una breve comparación del FES con los principales mecanismos de financiamiento de la educación superior actualmente vigentes: el Crédito con Aval del Estado (CAE) y Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU). La comparación se centra solamente en las características de los mecanismos que permiten –o no– su identificación como activo financiero.

Los criterios metodológicos a aplicar refieren a la constitución de un derecho financiero efectivo del Gobierno sobre los beneficiarios de los mecanismos de financiamiento: (i) existencia de un compromiso contractual o legal; (ii) existencia de un monto inicial de la obligación (principal); (iii) existencia de una tasa de interés conocida aplicable a las obligaciones pendientes de pago; (iv) existencia de un plazo de repago conocido; (v) valor

¹⁵ Se reitera que el propósito del estudio es analizar la naturaleza fiscal del FES y las recomendaciones de registro contable y estadístico se centran en dicho objetivo, haciendo abstracción de otras consideraciones de política pública que forman parte del diseño del instrumento.

¹⁶ La prestación se consideraría en especie, y no en efectivo, porque la transferencia de los fondos se realiza directamente a la institución de educación superior en que el beneficiario se encuentra cursando sus estudios.

¹⁷ Ver *MEFP 2014*, pp. 4.47-4.50 y cuadro 4.6.

conocido de las cuotas a pagar para saldar las obligaciones pendientes (principal e intereses).

En ambos casos, CAE y FSCU, los cinco criterios se cumplen, aunque existen algunas características distintivas de ambos instrumentos que podrían hacerlo parecer semejantes al FES y que se discutirán a continuación.

El CAE es distinto al FES por cuanto la obligación contractual de pago es clara y ejecutable bajo los términos de cada contrato individual con los beneficiarios, involucrando incluso instituciones bancarias privadas en el otorgamiento y recuperación de los créditos otorgados. El monto inicial de cada obligación es conocido, y reconocido, por ambas partes, así como la tasa de interés (2% anual) y el plazo de repago, por lo que el valor de las cuotas a pagar también lo es. Todo esto, en el marco de contratos individuales con cada beneficiario del mecanismo. Vale decir, el CAE cumple con todas las características para ser considerado un activo financiero en la categoría contable de préstamos y cuentas por cobrar (si es que el Fisco se hace cargo de los créditos) y en la categoría estadística de préstamos.

Las posibilidades de condonación bajo el CAE están sujetas a aprobación legal y, por lo tanto, no pueden ser consideradas a priori como parte del contrato inicial y, en consecuencia, no afectan la calificación de cada contrato individual bajo el CAE como un activo financiero del acreedor y un pasivo del deudor. Sin embargo, el CAE sí considera la posibilidad de que los estudiantes egresados, o desertores, puedan solicitar que sus cuotas mensuales se limiten solo al 10% de su ingreso mensual, subsidiando el Estado la diferencia resultante; este subsidio no es reembolsable y debe ser considerado como una condonación parcial que está incluida en los términos del contrato de préstamo suscrito por el beneficiario y, por lo tanto, nuevamente, esto no afecta la calificación de cada contrato individual de crédito como un activo financiero del Fisco y un pasivo del estudiante beneficiario del instrumento.

El CAE considera también la posibilidad de suspender el pago del crédito, en caso de que el beneficiario se encuentra cesante o cursando estudios de postgrado en el extranjero. Los períodos de suspensión son: 6 meses, renovables, en caso de cesantía, y 12 meses, renovables, en caso de estudios de postgrado en el extranjero, con un límite de 3 años para los estudiantes de magíster y cuatro años para los estudiantes de doctorado. Las cuotas mensuales suspendidas se cobran al final del calendario original, o sea, no se rebajan de la deuda y solo son recalendarizadas mediante la ampliación del período de pago. Como se puede apreciar, esta recalendarización de los pagos no altera el monto de la deuda pendiente de pago y, por ende, no altera la condición de activo financiero del Fisco del correspondiente contrato de crédito individual. Estadísticamente, esta recalendarización es tratada como una reprogramación de deuda, ya que ni el instrumento original ni sus condiciones han sido alterados, excepto por la suspensión temporal de las cuotas que se agregan al final del período original del contrato de crédito.¹⁸

El FCSU también cumple con los cinco requisitos señalados más arriba. Aunque posee algunas características específicas que lo asemejarían al FES, la forma en que estas características operan no afectan su calificación como un derecho financiero efectivo.

¹⁸ Ver *MEFP 2014*, Apéndice 3, pp. A3.10-A3.13, y *EDSPG*, pp. 4.47-4.40.

En primer lugar, el hecho que sea un crédito financiado completamente por el gobierno, aunque le da a este un grado de mayor libertad para administrar el mecanismo (incluyendo potenciales condonaciones o reorganizaciones de deuda), no afecta el hecho de que existen contratos individuales que establecen el monto de la obligación inicial, la tasa de interés (2% anual), el plazo de repago y el monto de las cuotas a pagar. En segundo lugar, el hecho de que exista un límite de pago (5% del ingreso anual) o de que la cuota no sea exigible en caso de que el beneficiario registre bajos ingresos, podría asimilarlo al FES en cuanto a que la cuota que se paga finalmente es contingente al ingreso, pero en el caso del FSCU dicha contingencia está claramente establecida en el contrato y opera como una condonación parcial o total de la cuota a pagar. En otras palabras, el valor de la cuota no es incierto como en el caso del FES, y existen mecanismos de condonación explícitos aplicables en el marco de cada contrato individual de crédito.

En virtud de lo expuesto, en el caso del FES, lo que corresponde es registrarlo contablemente en préstamos y cuentas por cobrar, y estadísticamente en préstamos. Las condonaciones totales o parciales de cuotas se tratan contablemente como tales, y estadísticamente debieran registrarse como transferencias de capital no clasificadas en otra partida.

VI. Conclusiones

La característica más relevante del FES para determinar su naturaleza fiscal, es que el monto a pagar en las cuotas anuales que los beneficiarios están obligados a devolver al Fisco depende de su nivel de ingreso anual. En específico, la existencia de un sistema de tasas progresivas, que consideran una exención hasta las 7,5 UTA tiene dos consecuencias desde el punto de vista fiscal: (i) introduce un elemento de incertidumbre en la determinación de la deuda efectiva de los beneficiarios del FES, puesto que, al no conocer los valores de las cuotas a devolver, no es posible calcular el valor presente de la obligación de pago de cada beneficiario individual, esto se ve reforzado por la existencia de tasas medias máximas que también son contingentes al ingreso anual; (ii) además del valor de la cuota anual a pagar, la misma obligación de pago se transforma en contingente al momento de establecer una exención para los ingresos anuales de hasta 7,5 UTA.

Desde el punto de vista de la contabilidad pública y de las estadísticas de finanzas públicas, el criterio para determinar si el FES da origen a un activo financiero para el Fisco es verificar si efectivamente la obligación de pago de los beneficiarios es un derecho financiero que pueda ser incluido en el balance fiscal. En ambos casos, contable y estadístico, y debido a lo señalado en el párrafo anterior, el diseño de la forma de repago del FES no logra constituir un derecho financiero efectivo.

Contablemente, la obligación contractual (legal) entre las partes es incierta puesto que no hay forma de valorizar con un grado adecuado de exactitud los montos a asignar a las cuotas anuales de pago, más aún cuando existe la posibilidad de que para niveles bajos de ingreso no exista, en la práctica, obligación de pago de una o más cuotas anuales. En tal sentido, el FES no da origen a un derecho financiero para el Fisco y, por lo tanto, este último no puede

reconocer un activo financiero en su balance, y los flujos financieros de otorgamiento y recuperación del financiamiento deberían quedar registrados en los gastos e ingresos patrimoniales.

La obligación de pago del FES sí puede originar el registro contable de un activo financiero, el cual correspondería a una cuenta por cobrar, pero ello solo se refiere al caso específico de cuando la obligación de pago anual ya está determinada y devengada, sea a través de las retenciones mensuales o de la reliquidación anual, momento en el cual se reconoce el valor asociado al pago de dicha cuota anual, se devenga el ingreso patrimonial y se registra una cuenta por cobrar. Vale la pena acotar que las retenciones mensuales y su reliquidación anual, pueden dar origen a una cuenta por pagar del Fisco, en caso que las retenciones mensuales superen el valor calculado para la cuota anual, ya sea por la variabilidad en los ingresos mensuales o por la aplicación de la tasa media máxima de pago anual.

También existe la posibilidad de registrar un activo contingente del Fisco, debido a que la obligación de pago por parte del conjunto de los beneficiarios sí podría ser estimada mediante métodos estadísticos y actuariales, y de este modo podría asignársele un valor presente. Sin embargo, es pertinente acotar que, los activos contingentes no se incluyen en el balance, a menos que la contingencia ocurra, que es el caso de la cuenta por cobrar anual (o mensual) señalado anteriormente. Adicionalmente, es válido señalar que así como se podría contabilizar un activo contingente por el valor de las cuotas anuales que el conjunto de beneficiarios pagarían en el futuro, también debería registrarse el pasivo contingente del Fisco por los futuros otorgamientos de financiamiento en el marco del FES; en este sentido el hecho que la Dirección de Presupuestos y el Servicio Ingresos tengan la obligación de realizar cálculos actuariales respecto a la operación y sustentabilidad del FES constituye una fuente útil de información contable, estadística y financiera del instrumento.

La CGR, a través del dictamen N°E172269N25, ha entregado una opinión consistente con los puntos señalados anteriormente en cuanto al registro contable de las operaciones del FES, tal como ellas están delineadas en el Proyecto del Ley.

Desde la perspectiva de las estadísticas de finanzas públicas, tampoco es posible reconocer que el FES origine un derecho financiero para el Fisco toda vez que la obligación individual de cada beneficiario no puede ser valorizada debido a la ausencia de un flujo conocido y cierto para el repago del financiamiento otorgado, lo cual es una condición básica para calcular el valor nominal de la deuda de los beneficiarios y, dado que esta no puede ser valorada para cada contraparte contractual, no existe un derecho financiero efectivo que el Fisco pueda ejercer sobre los beneficiarios del FES. Es pertinente resaltar que no se cuestiona la certeza de la obligación de pago (aunque el monto de este podría ser cero para una o más cuotas anuales) sino que el problema consiste en que los montos a pagar anualmente no son conocidos ni por el acreedor ni por el deudor. En consecuencia, los flujos financieros del FES constituirían ingresos y gastos, y deben ser registrados sobre la línea que determina el préstamo/endeudamiento neto del gobierno (superávit/déficit fiscal).

La posibilidad de asimilar el registro contable y estadístico del FES con el de los títulos respaldados por activos no es posible de ser sustentada porque, en primer lugar, las obligaciones individuales de respaldo no son activos financieros y, en segundo lugar, los

flujos de ingreso derivados del FES no son titulizables debido a que el evento que genera el devengo no ha ocurrido y, por lo tanto, el ingreso no se ha devengado y el activo no se ha constituido.

Las opciones disponibles para realizar este registro son en la forma de: (i) impuestos y transferencias corrientes no clasificadas en otra partida, o (ii) contribuciones sociales y prestaciones sociales en el marco de un sistema de seguridad social. Las características de diseño del FES no calzan exactamente con ninguna de ambas opciones, pero se recomienda el registro usando el marco de un sistema de seguridad social, pues éste se asemejaría a un mecanismo para enfrentar el riesgo social asociado al incremento del gasto de los hogares en educación y, además, permite aplicar el marco analítico del *MEFP 2014* para recoger la información sobre activos y pasivos contingentes a los que daría origen el FES.

El hecho de que el CAE y el FSCU se registren como activos financieros (contablemente, en préstamos y cuentas por cobrar) se debe a que sus mecanismos de otorgamiento y recuperación operan como créditos tradicionales. Las potenciales condonaciones se tratan como tales en el marco de contratos individuales que establecen claramente las obligaciones del deudor y, por ende, el derecho financiero que posee el acreedor. Que el CAE y el FSCU tengan mecanismos de condonación parcial, o total, de cuotas de pago, no afecta el hecho de que las obligaciones del deudor quedan claras, en cuanto a su plazo y monto de pago, cuando se otorga el financiamiento y que la posibilidad de condonación es parte del contrato individual entre acreedor y deudor.

Finalmente, una recomendación adicional, esta vez sobre el registro presupuestario, sería que se incorporaran en el clasificador presupuestario subtítulos específicos para cuentas por cobrar y cuentas por pagar, al menos en lo relacionado con la operación del FES, lo que permitiría reflejar de mejor forma en la ejecución presupuestaria el devengo de las obligaciones legales de los beneficiarios del instrumento, los pagos de las retenciones mensuales, la reliquidación anual de las mismas, y la interacción de estos flujos financieros en la generación de saldos transitorios a favor (cuentas por cobrar) o en contra (cuentas por pagar) del Fisco.

BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Diputados (2025). Boletín N°17.169-04: Proyecto de Ley que Crea un Nuevo Instrumento de Financiamiento Público para Estudios de Nivel Superior y un Plan de Reorganización y Condonación de Deudas Educativas, Valparaíso.

Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Naciones Unidas y Banco Mundial (2016). Sistema de Cuentas Nacionales 2008, Naciones Unidas, Nueva York. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008spanish.pdf>.

Contraloría General de la República (2017). Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación NICSP-CGR Chile, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.sinim.gov.cl/archivos/home/579/Normativa%20NICSP%20CGR_RES_16_Edicion_2017.pdf.

Contraloría General de la República (2025). Dictamen N°E172269N25, Santiago de Chile.

Dearden, L., Ríos-Jara, H., y Valdés, N. (2025). Reforma a los Créditos Estudiantiles en Chile: Simulando las Implicancias del Nuevo instrumento Público de Financiamiento a la Educación Superior (FES), University College London, Londres.

Dirección de Presupuestos-Ministerio de Hacienda (2025). Informe Financiero Sustitutivo: Proyecto de Ley que Establece un Nuevo Instrumento de Financiamiento Público para Estudios de Nivel Superior y un Plan de Reorganización y Condonación de Deudas Educativas, Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/604/articles-372779_doc_pdf.pdf.

Fondo Monetario Internacional (2013). Estadísticas de la Deuda del Sector Público: Guía para Compiladores y Usuarios, Washington D.C., Fondo. Monetario Internacional. Disponible en: <https://tffs.org/pdf/method/2013/spanish/psdss.pdf>.

Fondo Monetario Internacional (2014). Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C. Disponible en: https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf.

Holz, M. (2025). Aspectos Generales del proyecto e Informe Financiero del proyecto FES (Boletín N°17.169-04), Biblioteca del Congreso Nacional.



CONSEJO
FISCAL
AUTÓNOMO

ESTUDIO SOBRE
LA NATURALEZA
FISCAL DEL
INSTRUMENTO
PARA EL
FINANCIAMIENTO