

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

Boletín N° 17.169-04

JUAN JOSÉ OBACH | DIRECTOR EJECUTIVO HORIZONTAL

4 DE JUNIO 2025

Objetivos del Proyecto de ley

- **Crear un nuevo instrumento de financiamiento público para la educación superior,** reemplazando el actual Crédito con Aval del Estado.
- **El financiamiento se compone de dos partes:** (i) pago del arancel regulado a la IES donde se cursa el programa y (ii) una retribución fija de los beneficiarios (impuesto), condicional a su nivel de ingresos.
- **Se prohíbe el copago para los alumnos entre los deciles 7 y 9,** extendiendo la lógica de fijación de precios y cantidad de la gratuidad (deciles 1 a 6).
- **El proyecto establece un plan de reorganización y condonación de deuda** para deudores CAE, FSCU y para créditos CORFO.

Tres grandes problemas del proyecto

1. **Impuesto a los graduados:** Según estimaciones de Horizontal (2025), un 37% de los graduados pagaría más de lo que cuesta su carrera. Es decir, estaría afecto a un impuesto. Se rompen principios de equidad horizontal y de no afectación.
2. **Riesgo de desfinanciamiento y autonomía de las IES:** la gratuidad implicó una reducción de recursos para todo el sistema (arancel regulado < arancel real). Extender su lógica a los deciles 7-9 solo agravará esta situación.
3. **Sostenibilidad Fiscal:** hay un alto riesgo de que este proyecto implique altos recursos fiscales. Los ingresos del sistema se sostienen en el grupo de graduados de rentas altas y no se consideran estratégicos.

1. Impuesto a los graduados

- Consideramos que el cobro a los beneficiarios FES por sobre el costo de referencia de las carreras, es un impuesto.
- **Según nuestras estimaciones (Horizontal, 2024)*, un 37% de la matrícula universitaria de primer año elegible para el FES (189.046 personas) terminaría aportando al sistema más de lo que el Estado financió.**
- Para una carrera universitaria con arancel regulado promedio (\$4,5 MM), cualquier estudiante que, una vez egresado, reciba un ingreso mensual de \$1,5 MM o mayor, terminará contribuyendo por encima del costo de su carrera.

Sueldo bruto mensual (SBM)	Cuota correspondiente al % de tu SBM
\$500.000	0%
\$600.000	2,1%
\$700.000	3,7%
\$800.000	5%
\$900.000	6,1%
\$1.000.000	7%
\$3.000.000	8%

1. Impuesto a los graduados (ingreso promedio)

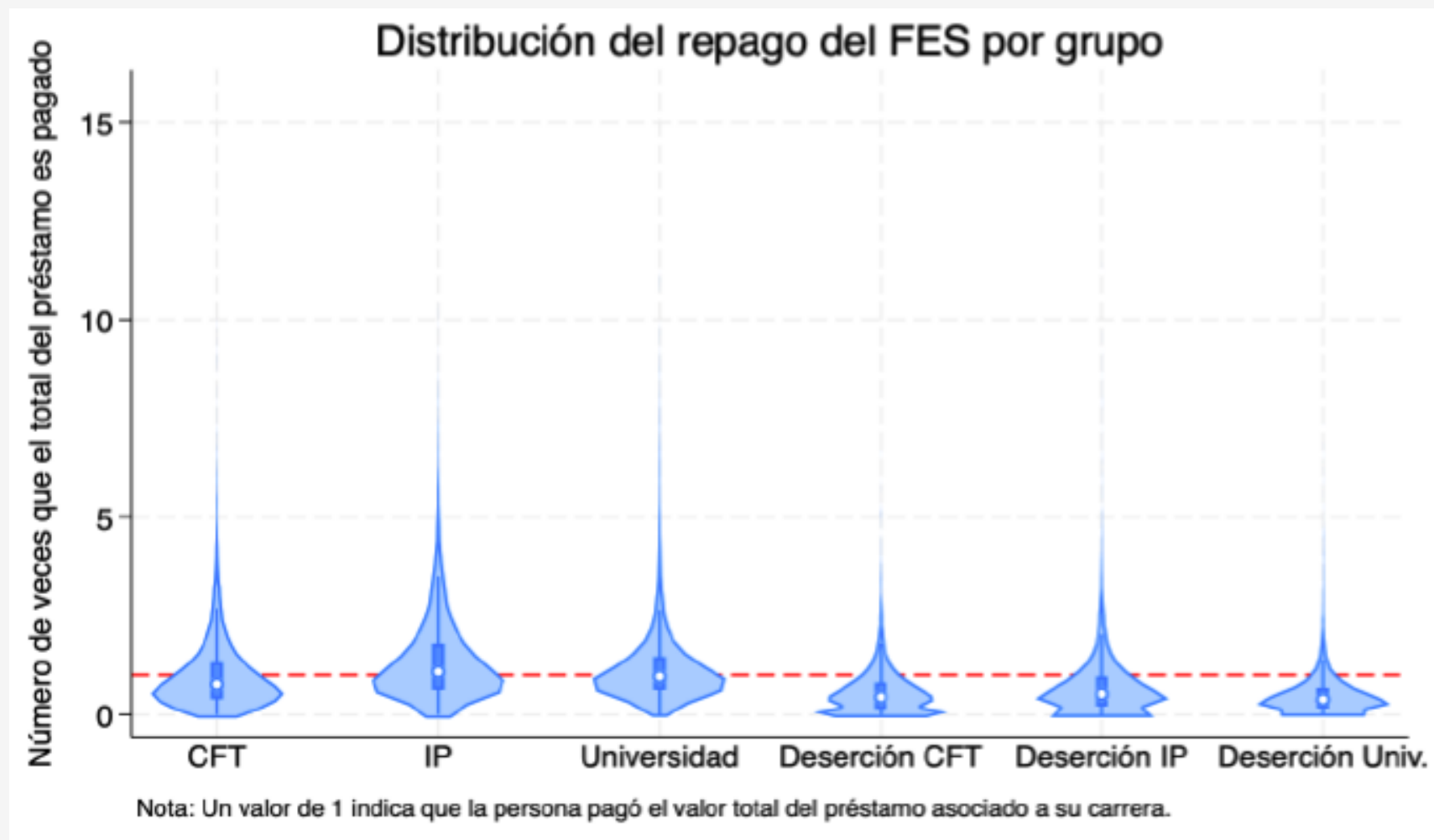
Tabla 3: estimación de los costos y retribuciones de estudiantes bajo el esquema FES (caso ingreso laboral promedio).

Indicador	Medicina	Ingeniería Comercial	Ingeniería Civil	Derecho	Pedagogía en Enseñanza Media
(A1) Contribución total FES	\$61.864.272	\$31.660.312	\$42.236.534	\$38.597.928	\$18.527.774
(A2) Cuota equivalente FES	\$312.431	\$159.893	\$213.306	\$194.930	\$93.570
(B1) Contribución total CAE	\$46.077.554	\$25.097.371	\$25.514.432	\$24.884.167	\$16.322.145
(B2) Cuota equivalente CAE	\$232.704	\$126.748	\$128.855	\$125.672	\$82.431
(A2)-(B2) Diferencia FES-CAE	\$79.727	\$33.145	\$84.451	\$69.258	\$11.139
(D) Costo total	\$46.077.554	\$25.097.371	\$25.514.432	\$24.884.167	\$16.322.145
(A1)/(D) Monto aportado FES/costo carrera	1,3	1,3	1,7	1,6	1,1
(E) Salario promedio 20 años	\$4.726.126	\$2.537.738	\$3.220.558	\$2.979.791	\$1.559.371

Fuente: elaboración propia en base a información solicitada por transparencia a Comisión Ingresos, metodológica y tablas adicionales en Anexo. Se usan aranceles regulados oficiales (REX 59 2024) para la PUC y UCh e información salarial promedio para las Universidades del sitio web mifuturo.cl. Todas las cifras en valor presente (VP), en base a flujos futuros a 20 años.

Fuente: Financiamiento Público de la Educación Superior (FES), ¿quién paga el impuesto?. Horizontal (2024)

1. Impuesto a los graduados (Dearden, UCL)

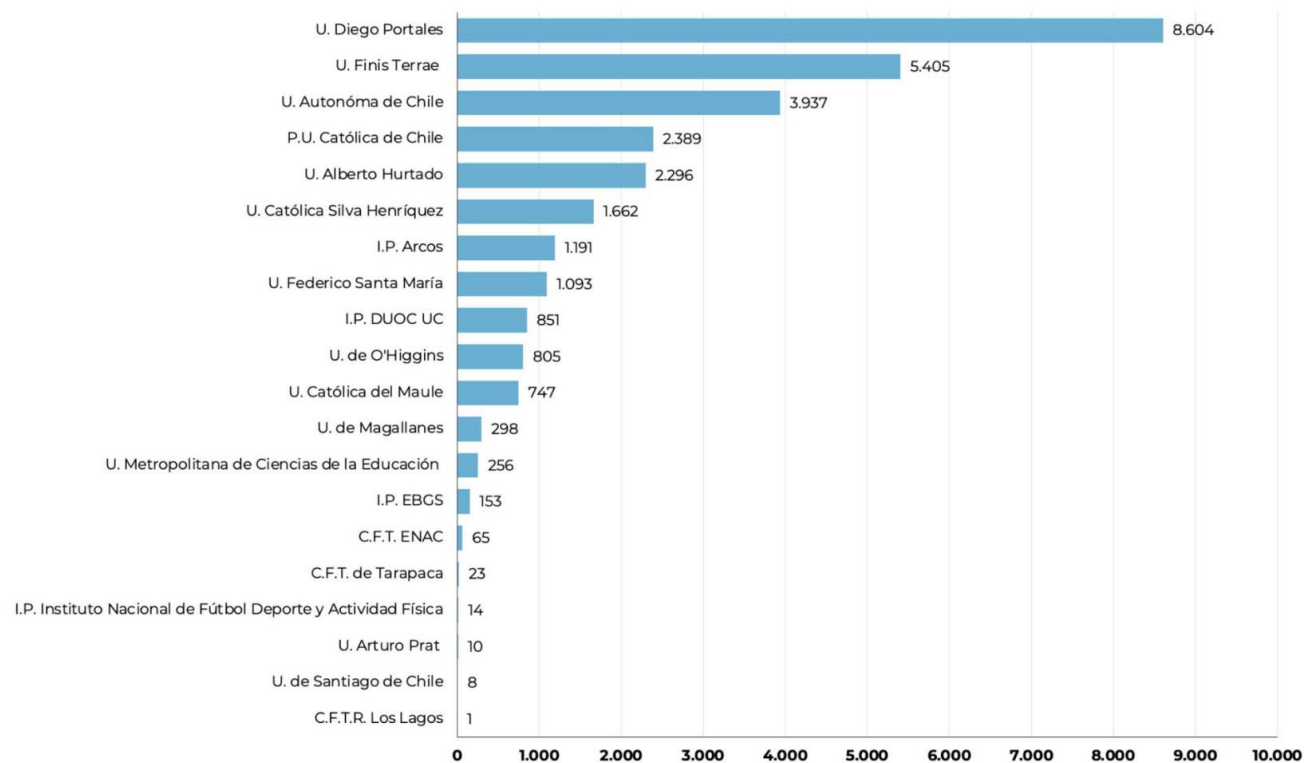


2. Sostenibilidad y autonomía de las IES

Eyzaguirre S.(CEP, 2024)*

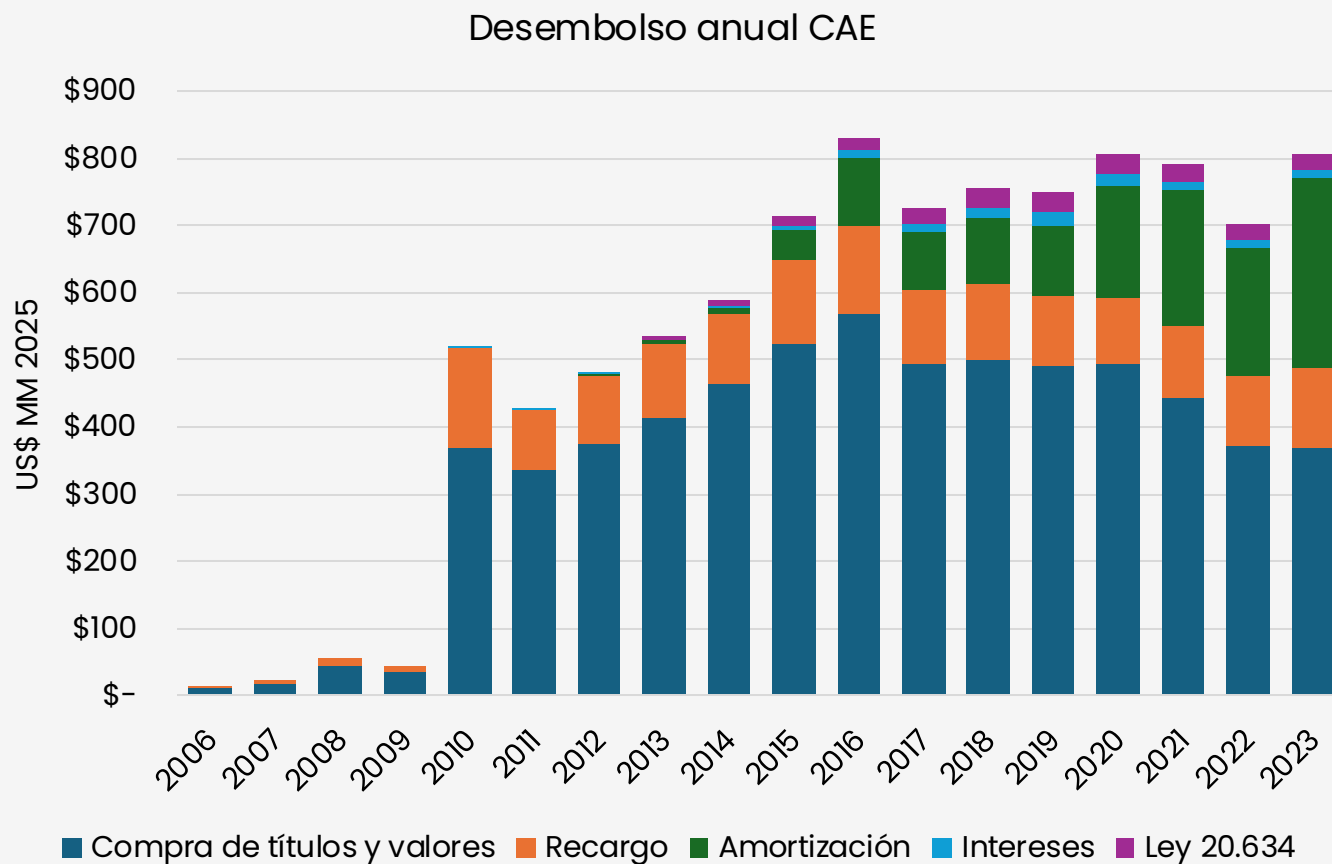
- **El 75% de los programas universitarios adscritos a gratuidad tienen arancel regulado más bajo que el real.** En promedio, la diferencia entre el arancel real y el regulado es de \$581.000.
- **En la mitad de las instituciones adscritas a la gratuidad** la diferencia entre aranceles no logró ser compensada.

Gráfico 1. Diferencia neta de aranceles por institución (MM\$) 2019



Fuente: Contraloría General de la República (2019)

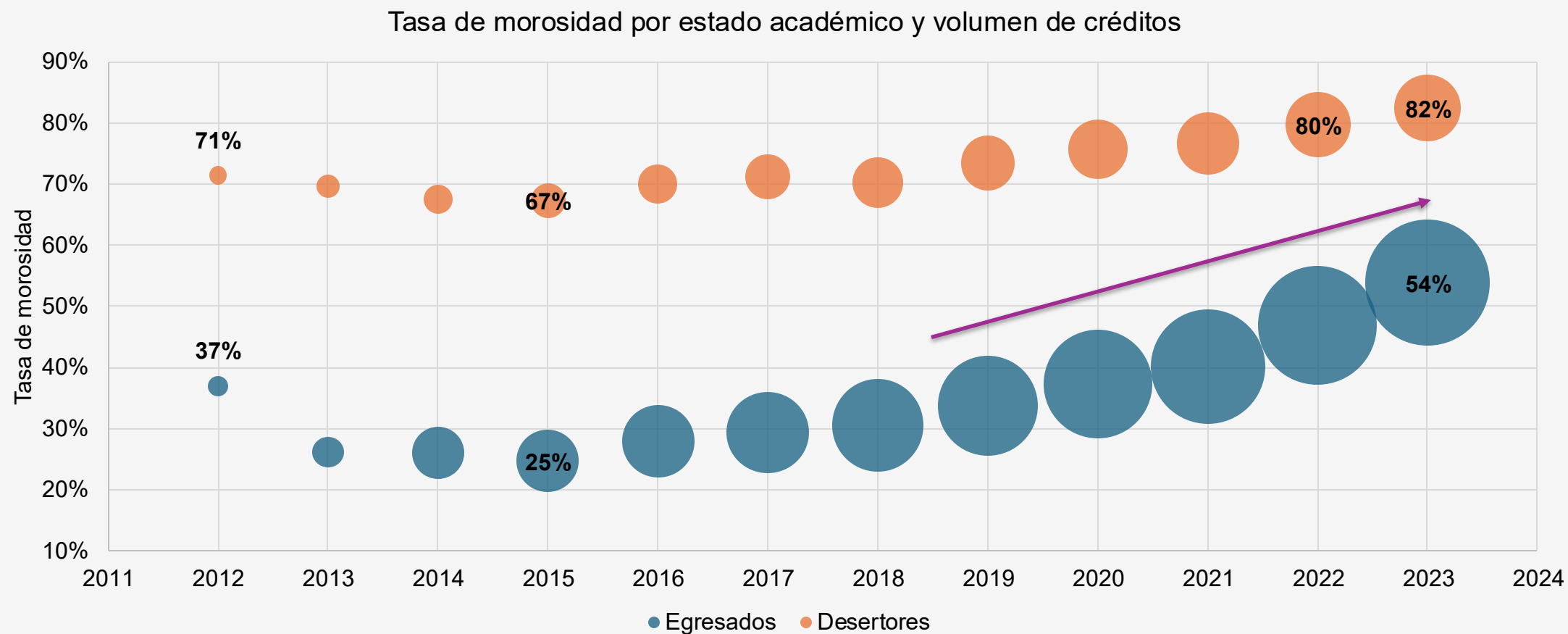
3. Análisis fiscal del proyecto (situación actual)



- **1,28 millones de personas** han solicitado un crédito CAE desde su creación en 2003. Actualmente hay 966.000 personas en etapa de pago.
- El desembolso anual por parte del Estado (sobre y bajo la línea) asciende a los **USD 800 MM aprox.**
- El gran desembolso que hoy hace el Estado es por recompra y liquidaciones de créditos (todos activos contabilizados "bajo la línea").
- El costo de administración (recarga) alcanza un 17% de los desembolsos totales

Fuente: Informe sobre el impacto fiscal del Crédito con Aval del Estado.
Consejo Fiscal Autónomo (2024)

Llevamos una década con alzas persistentes en la tasa de morosidad



Fuente: elaboración propia en base a Comisión Ingresos (2023). Nota: el tamaño de las circunferencias representa la cantidad de deudores en cada grupo. Los desertores y egresados en mora al año 2023 eran 164 mil y 375 mil, respectivamente.

El Informe Financiero estima un ahorro anual en régimen de 500 USD MM aprox.

Tabla 13. Efecto Neto (MM 2025)

38=33+37

Año	CLP MM	USD MM
Año 1	-42.790	-45,0
Año 2	77.380	81,5
Año 3	-72.338	-76,1
Año 4	-233.422	-245,7
Año 5	-377.271	-397,1
Año 6	-455.834	-479,8
Año 7	-467.083	-491,7
Año 8	-531.404	-559,4
Año 9	-551.200	-580,2
Año 10	-563.012	-592,6

* Signo negativo significa un ahorro neto

- **Se asume que esquema de pagos no afecta comportamiento de personas.** Un subsidio para bajos ingresos e impuesto para altos.
- **¿Tasas de morosidad del 0%** en relación a escenario actual de 64% de morosidad?
- **¿Qué parte de los ingresos del nuevo sistema se explican por el 40% de graduados que terminaría pagando impuesto?**
- Si tasa de interés implícita es muy alta (>2% o 3% real), no es razonable pensar que: (i) buscarán otras alternativas de financiamiento (mercado), (ii) decidirán no pagar (informalidad) o (iii) decidirán no estudiar.
- **Es fundamental realizar análisis de escenarios (sensibilidad)** y construir un contrafactual CAE con tasas de pago similares a las modeladas en el FES.
- Conformación de grupo de asesores para analizar cálculos y supuestos del IF apunta en la dirección correcta.

Reflexiones y preguntas finales

- **El proyecto desincentiva la formación de capital humano avanzado** en el país al establecer un impuesto a una gran proporción de estudiantes de educación superior. Con esto, se rompe el sano principio de no afectación tributaria (CPR, art 19, núm. 20).
- **Dirección contraria a esquemas exitosos de educación superior en el mundo**, los que tienen crédito contingente al ingreso (Australia, NZ, UK, Corea del Sur, EEUU).
- Al suprimir copago, de facto se están regulando precios y cantidades, **afectando la autonomía y sostenibilidad financiera de las IES.**
- **Riesgo de sostenibilidad fiscal: el Informe Financiero estima un ahorro neto de USD 500 MM aprox. anuales, sin explicitar supuestos ni modelar comportamientos estratégicos.**
- *¿Qué % de los ingresos totales del sistema se explica por personas que pagan más del costo de su carrera? ¿Cual es la tasa de interés implícita en estos casos? ¿Cómo serían las estimaciones si el contrafactual es una CAE con mismas tasas de pago que FES?*

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

Boletín N° 17.169-04

JUAN JOSÉ OBACH | DIRECTOR EJECUTIVO HORIZONTAL

4 DE JUNIO 2025