



Comentarios al **Proyecto de ley FES**

(nuevo financiamiento para la educación superior y mecanismo para la reorganización y condonación de deudas educativas)

Comisión Hacienda Cámara de Diputados

17 de junio de 2025

Ignacio Briones. Universidad Adolfo Ibáñez, Presidente Horizontal, Ex Ministro de Hacienda

Agenda

1. Consideraciones preliminares: FES y condonación parcial de deudas CAE
2. FES y nuevo impuesto con todas sus letras: un injusto impuesto específico a los graduados y al capital humano avanzado.
 - a) Mala política fiscal y para elaboración de políticas públicas
 - b) Mala política tributaria
 - c) Seguridad social malentendida: un injusto impuesto al esfuerzo y al mérito que nivela hacia abajo
3. Riesgo de financiamiento y déficit fiscal
4. Fijación de aranceles por debajo del costo en universidades complejas: disminución de autonomía, déficit financiero y nivelación hacia abajo
5. Esquema propuesto es menos solidario y menos gratuito que un buen crédito contingente al ingreso

1. Consideraciones preliminares: FES y condonación parcial deudores CAE

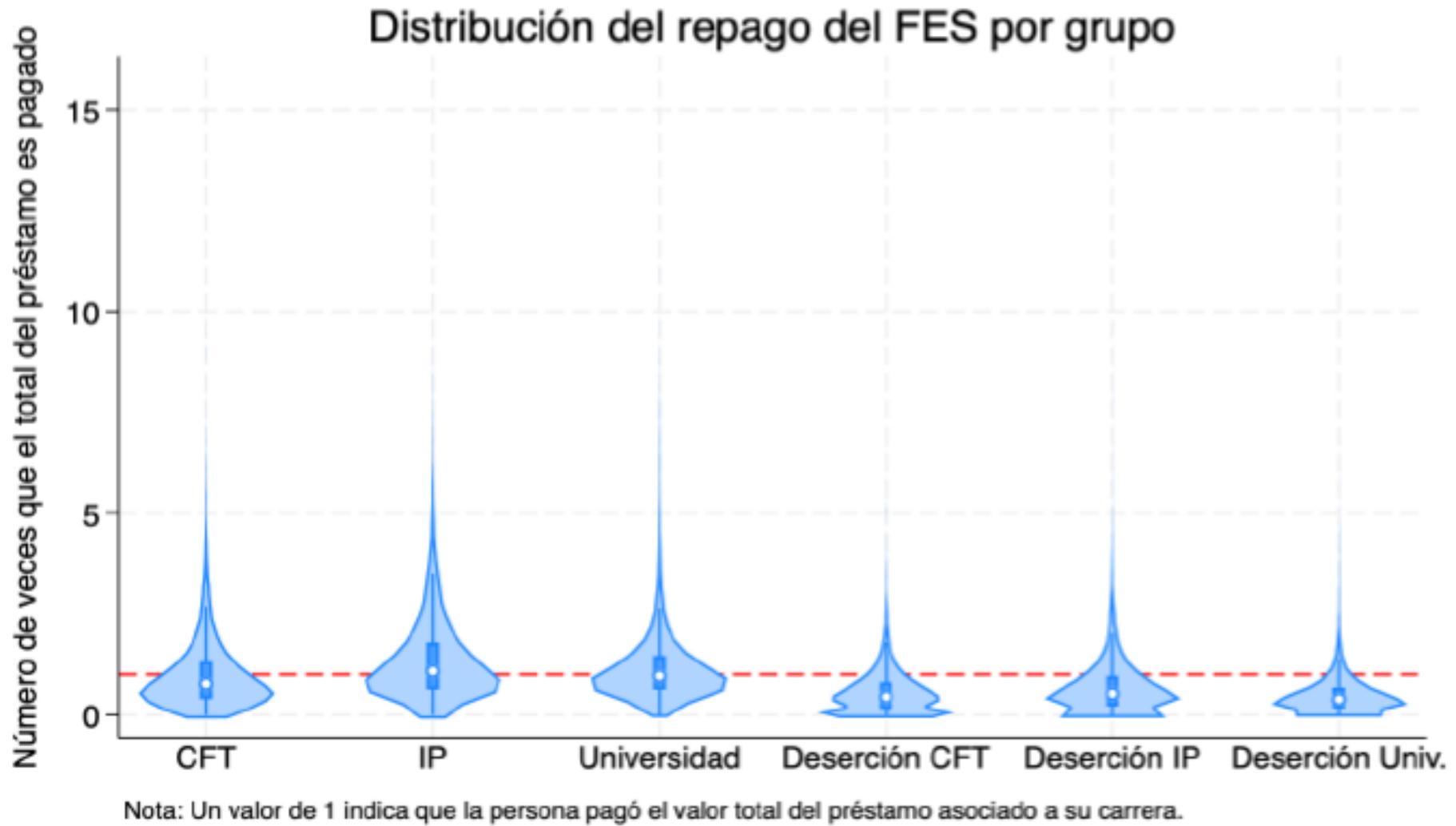
1. El PDL junta en un solo proyecto una solución a la deuda CAE, CORFO y FSCU (stock) con un sistema de financiamiento futuro (flujo)
2. Pero stock y flujo son cuestiones distintas y **separables**.
3. Bienvenido buscar solución a deuda, sin condonación universal y en función de la capacidad contributiva. Pero esta solución (y sus mejoras) no dependen del resto de la discusión de financiamiento FES y, por ende, **es separable**.
4. Es bienvenido reforzar el mecanismo de cobro mediante SII_TGR y retención empleador. Pero nuevamente esto es independiente del mecanismo FES y, por tanto, **separable**
5. Los supuestos ahorros del FES, presumiblemente vienen en buena medida (¡no sabemos cuanto!) de una ampliación de la fijación de aranceles por debajo del costo real. También **debiera ser separable** del nuevo mecanismo de financiamiento
6. Finalmente, no es del todo cierto que adherir o no al FES sea 100% voluntario. Los cambios en reglas tienen efectos sistémicos (cuando una Universidad relevante adhiere, “arrasta” al resto)

2. FES: contiene un impuesto específico a los graduados y un debate informado pasa por llamarlo como tal

1. Bajo FES una alta proporción de graduados pagará más que el financiamiento que recibió. Ahí el impuesto
 1. >37% pagará más que el financiamiento que recibió comparado a un crédito al 2% real anual. Todo graduado con rentas superiores a \$1,5MM (Horizontal 2024).
 2. 50% aprox pagará más, habiendo casos que pagan hasta 10 veces (Estudio UCL encargado por la Superintendencia de Educación Superior, 2025)
2. **¿Fondo revolvente? ¿Financiamiento autocontenido?** Eufemismos para evitar hablar de un **nuevo impuesto**. El impuesto a los graduados es una propuesta ícono del Frente Amplio desde 2013, llamándola como tal entonces (Atria y Sanhueza 2013)
3. ¿Por qué es un impuesto? Un impuesto es un pago obligatorio sin una contraprestación directa a cambio. Ej. si pago \$100 y recibo \$100, no hay impuesto. Si pago \$300 y recibo \$100, entonces hay \$200 sin contraprestación. O sea un impuesto.
4. Que el FES sea voluntario, no lo hace menos impuesto (distinción básica entre base imponible y obligatoriedad dada esa base)



Graph 6. Simulated Repayment Streams of FES, by academic group.



Fuente: UCL- Subsecretaría Educación Superior, 2024

2. FES e impuesto específico a los graduados:

a) mala política fiscal y discusión pública

Impuesto a los graduados sigue la perniciosa lógica del “**principio de autocontención**” que se ha ido instalando. Significaría seguir validando un precedente nefasto. Esto porque:

- Debilita la política fiscal basada en la priorización de rentas generales de la nación. Gobernar es priorizar
- Elude tener una discusión tributaria en su mérito y esta pasa “colada” en el financiamiento “autocontenido”.
- Sigue abriendo una puerta que no tiene límite: después de las tarifas eléctricas y ahora el FES ¿por qué no financiamiento autocontenido para los alimentos? ¿Los medicamentos? ¿El agua? Etc, etc, etc..

2. FES e impuesto específico a los graduados

b) Impuesto el capital humano avanzado y mala política tributaria

1. Impuesto específico a graduados viola sano principio constitucional de no afectación tributaria.
2. También viola el principio básico de equidad tributaria horizontal, según el cual dos personas que ganan lo mismo, independiente de su fuente de ingreso, deben pagar mismo monto de impuestos.
3. Impuesto específico al capital humano avanzado: ¿Dónde está la externalidad negativa que lo justifique? ¿No debiéramos promover lo contrario?

2. FES e impuesto específico a los graduados

c) Seguridad social malentendida: un injusto impuesto al esfuerzo y al mérito que nivela hacia abajo

1. Se ha dicho que la “autocontención” respondería a la **lógica de la seguridad social**.
2. No conozco países donde se diga que la educación superior sea parte de la seguridad social.
3. El argumento del seguro social es no entender la lógica de los seguros:
 - Seguros buscan asegurar riesgos esencialmente fuera de la agencia de las personas. Ej. seguros de salud (nadie elige tener una enfermedad grave)
 - Seguros no son para asegurar o compensar resultados que dependen en buena medida de la agencia personal. Entrar a la U de Chile o a la PUC, no es un hecho puramente fortuito. Depende en buena medida del esfuerzo y mérito de los estudiantes, siendo deseable que así sea.
 - Por eso gravar a quien logró graduarse de una carrera con alto capital humano para financiar al resto del sistema en la lógica de un seguro es un sin sentido. Es poner un impuesto al mérito y una forma de **nivelar hacia abajo**
4. Lo que subyace a esta propuesta es la doctrina del **igualitarismo de la fortuna** que busca compensar las diferencias en resultados asumiendo que todos estos que estos serían fortuitos. Ello **en oposición al ideal meritocrático**, que supone personas con capacidad de agencia como fuente de dignidad.

3. Riesgo fiscal

1. No me parece nada de obvio que el FES suponga equilibrio de ingresos. Hay un riesgo importante que se genere un déficit importante. Esto porque
 - Autoselección e incentivos: ¿Es razonable suponer que los egresados de altos ingresos que pueden pagar varias veces lo financiado, no van a buscar evitar ese impuesto? NO!!!
 - La sostenibilidad del sistema se basa en el supuesto errado de que individuos no responderán a incentivos.
 - Efecto de quienes pagan cero
 - La experiencia muestra que tanto el CAE como la Gratuidad, terminaron costando varias veces más de lo que lo que se pensó. Este riesgo es grande acá pero hoy no hay holgura fiscal
 - Costo fiscal (ingresos – egresos) primeros 20/30 años de entre US\$ 10.000 y US\$ 15.000 millones
2. ¿Cuánto es el sobre pago anual total de los egresados con impuesto a los graduados? No lo sabemos. Resulta básico en una discusión seria tener ese dato.
3. ¿Cuánto del “ahorro” proyectado por Hacienda para el sistema proviene de fijar aranceles que son significativamente menores que el costo real? No lo sabemos. Pero esto no depende del “principio de autocontención”, sino de la fijación de aranceles.
4. ¿Cuánto del ahorro proviene de un mejor mecanismo de cobro (SII-TGR/ descuento empleador)? No lo sabemos. Pero tampoco depende del “principio de autocontención”

4. Fijación de aranceles y eliminación de copago: autonomía, déficit financiero y nivelación hacia abajo

1. Arancel regulado significativamente menor que el costo real de universidades complejas y eliminación de copago en deciles 7, 8 y 9

- Déficit financiero relevante para Ues complejas. La gratuidad ya produjo ese efecto y el FES lo profundizará
- Baja en calidad y nivelación hacia abajo
- Riesgo de segregación universitaria: Ues complejas sin FES pero con mecanismos de crédito privado para alumnos que puedan acceder a él. ¿Quiénes? Alumnos provenientes de familias de mayores ingresos (ojo, egresados de altos ingresos futuros pero pertenecientes a familias de bajos ingresos no necesariamente accederán a crédito privado ; falla de mercado que era razón del CAE)

2. Aparte: ¿tiene sentido fijar aranceles si ya no hay lucro? Sin lucro, el excedente va al proyecto educativo=> calidad

5. Esquema propuesto es menos gratuito y menos solidario que un buen crédito contingente al ingreso

1. Impuesto a los graduados (IG) ha sido presentado como una suerte de gratuidad (Atria y Sanhueza, 2013)

- Con impuesto a los graduados, el egresado de menores ingresos paga una parte de lo que recibió. La diferencia no cubierta es gratuita para él= **gratuidad parcial**
- En cambio el graduado de altos ingresos paga más de lo que recibió. No hay gratuidad parcial, sino gratuidad negativa

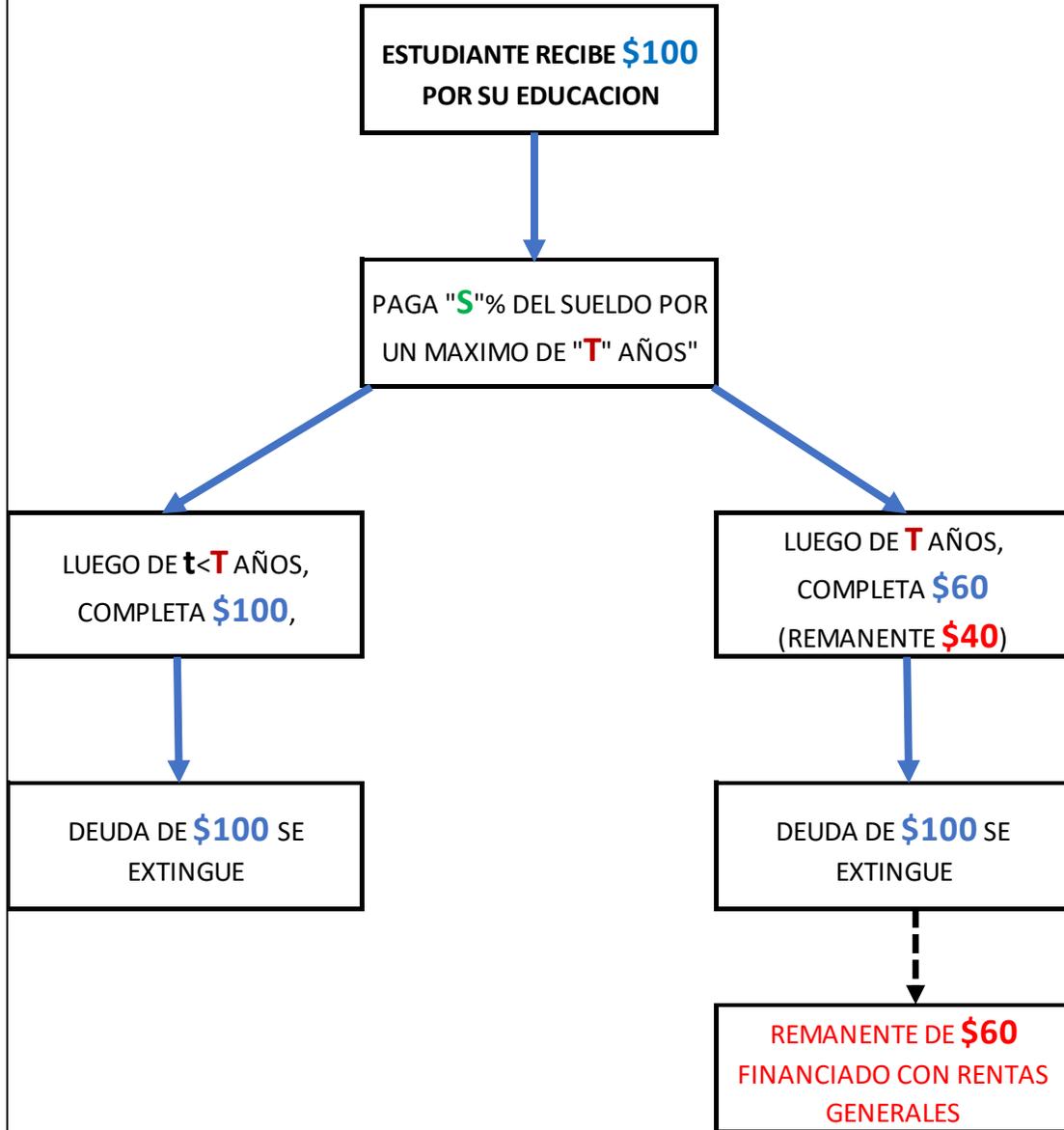
2. ¿Qué pasa bajo un buen crédito contingente al ingreso?

- Para graduado de bajos ingresos, hay la misma gratuidad parcial que en IG (1).
- Graduado de altos ingresos solo paga lo que recibió. No más. No hay gratuidad negativa
- De (1) y (2) se tiene que un crédito contingente al ingreso es más gratuito que un impuesto a graduado

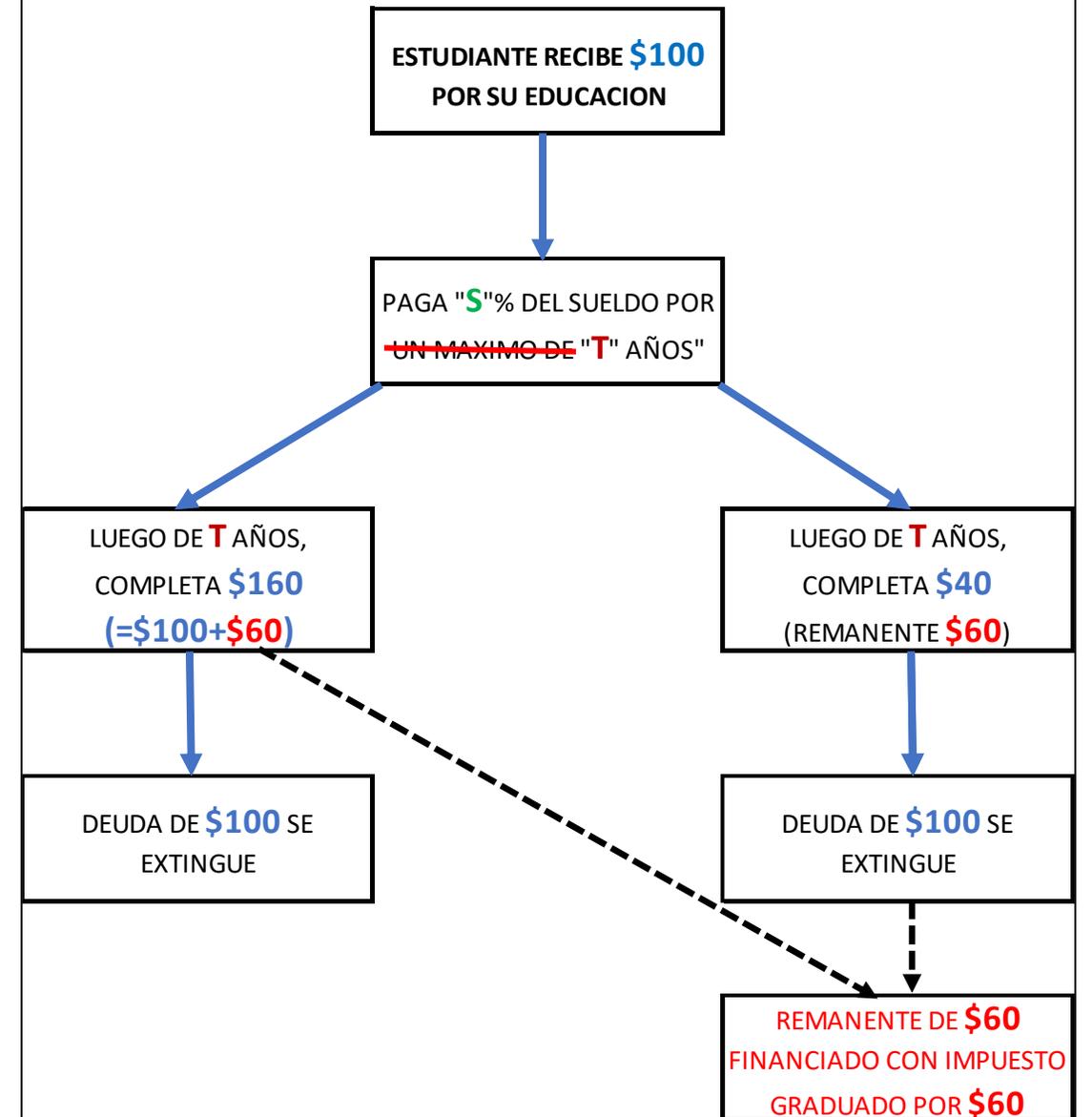
3. ¿Qué esquema es más solidario?

- Ambos esquemas financian la gratuidad parcial del graduado de bajos ingresos.
- Pero el IG concentra la cuenta en un grupo acotado de graduados de mayores ingresos, lo que deriva en una carga onerosa, pudiendo terminar pagando varias veces lo que recibieron.
- En cambio el CCI paga la cuenta con cargo a rentas generales. Es decir hacer recaer la cuenta en la sociedad toda, incluyendo personas de altos ingresos que no son graduados.
- **De (2) y (3) se tiene que un buen CCI es más solidario que un IG**

CREDITO CONTINGENTE AL INGRESO



IMPUESTO AL GRADUADO





Comentarios al **Proyecto de ley FES**

(nuevo financiamiento para la educación superior y mecanismo para la reorganización y condonación de deudas educativas)

Comisión Hacienda Cámara de Diputados

17 de junio de 2025

Ignacio Briones. Universidad Adolfo Ibáñez, Presidente Horizontal, Ex Ministro de Hacienda