

ORD. N° 2012

ANT.:

MAT.: Respuesta a las opiniones y/o
recomendaciones del CFA

SANTIAGO, - 4 AGO 2025

**DE : JAVIERA MARTÍNEZ FARIÑA
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS**

A : COMISIÓN DE HACIENDA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS

A continuación, se responde uno por uno las opiniones y recomendaciones del Consejo Fiscal autónomo.

1. Opinión/Recomendación o Acción del 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.*

Respuesta Dipres:

1.1 A raíz de las indicaciones presentadas el día 16 de Julio, se establece un máximo de nuevos beneficiarios de 80.000 cupos anuales. Estos cupos tienen una distribución de porcentaje de financiamiento máximo, siendo 56.000 cupos al 100%, 8.000 al 75% y 16.000 al 50%.

El Informe Financiero N°186 de 2025, considera el escenario donde todos los cupos son utilizados entre los años 1 a 10, siendo este el escenario de exposición fiscal, es decir, el más conservador.

1.2 Cabe señalar, que el Informe Financiero está construido con un modelo actuarial. Los modelos actuariales utilizan matemáticas, estadísticas y teorías financieras para estudiar y manejar riesgos en seguros, finanzas, así como también en políticas públicas para, utilizando modelos matemáticos y probabilidades, prever eventos futuros basados para poblaciones. En este caso, el modelo considera el cálculo de matrices de transición de matrícula en base al panel de individuos matriculados en educación superior entre 2007 a 2023. La metodología planteada es análoga a la utilizada en el modelo de pensiones de Dipres para la proyección de oferta laboral.

Considerando el grupo de individuos elegibles (personas de 17 a 65 años) de la totalidad de la población en 2023, se aplica una matriz de transición para proyectar la matrícula en educación superior desde 2024 a 2100. Dicha matriz da cuenta de la probabilidad de

permanecer en la educación superior (para aquellos que en el modelo ya están matriculados), o de ingresar a esta (en el caso de quienes no lo están). Estas probabilidades se construyen empíricamente utilizando los datos administrativos de matrícula universitaria, en base a características poblacionales (edad, sexo, quintil) y educativas para el caso de quienes ya están matriculados (tipo de carrera y año lectivo que cursan).

En concreto, la matriz caracteriza la probabilidad de transitar entre los diferentes años lectivos entre el período t y $t+1$, condicional a haber cursado un año lectivo dado, condicional a sus características demográficas (edad en t , quintil, sexo, tipo de carrera). Por tanto, la matriz de 50.820×11 agrupa las probabilidades de transitar a cada año lectivo (un año adicional de matrícula) para cada posible estado de condicional base (año lectivo actual y características demográficas en t).

1.3 El resultado de este modelo, con los detalles y supuestos, se han presentado en distintas ocasiones y son públicos desde octubre 2024:

https://www.dipres.gob.cl/598/articles-354765_doc_pdf.pdf

2. Opinión/Recomendación o Acción del 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.*

Respuesta Dipres:

Este mismo punto fue señalado en octubre 2024 por la misma Dipres tanto al CFA como al Congreso en las diferentes sesiones (3 de diciembre de 2024, y 7 de mayo y 2 de junio de 2025). Así, se dio cuenta de los hallazgos sobre las deficiencias de la metodología de registro en materia de ingresos y de gastos del CAE, implementada sin modificaciones desde 2012, y que subestimado el impacto en el balance fiscal del CAE.

El informe financiero N° 136 de 2025 es explícito en señalar las correcciones de contabilidad (pág. 7), y está siendo implementado en el proceso de formulación del Presupuesto 2026.

3. Opinión/Recomendación o Acción del 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.*

Respuesta Dipres:

Quisiéramos destacar un elemento de mayor complejidad, previo a la definición respecto del posicionamiento bajo o sobre la línea, que fue señalado por la Dipres al CFA en octubre de 2024, y ha sido también informado al Congreso durante la tramitación legislativa de este

proyecto. Desde el año 2012 hasta abril de 2025, los ingresos sobre la línea se encontraban en imputaciones distintas de ingresos. Es más, lo que no se recuperaba, se consideraba perdida de ingreso tributario para el Estado, distorsionando también las cifras de ingresos.

Desde la fecha de identificación de esta distorsión por parte de la actual administración, se ha ido avanzando en su corrección. De hecho, en noviembre de 2024, se inició un proceso de trabajo con Tesorería y Contraloría para hacerlo, dado que no es un proceso que depende solamente de Dipres. Para todos los efectos de transparencia, a partir de mayo 2024 se presenta así en el informe de ejecución mensual.

Cabe señalar que, si bien este cambio mejoraría la posición financiera del instrumento FES, reduciendo la necesidad de compensar recursos que se dejarían de percibir, se modifica la composición entre sobre y bajo la línea.

4. Opinión/Recomendación o Acción del 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. 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.*

Respuesta Dipres:

4.1 El Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) del FMI de 2014, en el numeral 7.6 del Capítulo 7, define que un activo es un depósito de valor que devenga un beneficio o una serie de beneficios para su propietario económico por su posesión o uso durante un período. Es un medio que permite transferir valor de un período de declaración de datos a otro, por tanto, su consideración como un activo económico, se asocia a que cuente con la capacidad de brindar beneficios económicos en un momento dado o en el que se prevé existan en el futuro, **siempre que se hayan establecido los derechos sobre tales beneficios y que estos derechos se respeten, pues en caso contrario, debiera cuestionarse su capacidad de generar beneficio y por tanto su clasificación como activo.** Lo anterior, es de suma importancia, ya que, al ser cobrado mediante instrumentos legales de alto poder coercitivo, este requisito se cumple a cabalidad.

4.2 Para efectos de la presentación en el Balance General, cabe señalar en relación con lo expuesto, que el marco del MEFP establece que las transacciones de activos financieros

pueden clasificarse de muchas maneras, dependiendo de las necesidades de presentación. Así entonces, este tipo de instrumento (**Debentures/Bonos**) constituye un Activo Financiero en cuanto representa una inversión, en este caso, de impacto social.

4.3 Específicamente, se clasifica como Adquisición de Activos Financieros, el capital invertido, que, en este caso, corresponde al arancel de referencia de los estudiantes, mientras que la recuperación del saldo invertido, es decir, el pago que realicen los estudiantes se clasifica como Venta de Activos Financieros. Los ingresos percibidos como recuperación o retribución del activo en aquella parte que supere el capital constituirán el interés ganado en la inversión como Rentas de la Propiedad y las pérdidas corresponderán al castigo de la diferencia entre el capital constituido por el Activo y el total recuperado como retribución cuando esta última resulte al final del periodo inferior al capital del instrumento, debiendo contabilizar en tal oportunidad, la pérdida en la valoración del activo respectivo.

4.4 Es decir, para el caso del FES, se ha optado por homologarlo a un Debenture o Bono, destinado al financiamiento de la educación superior, y clasificarlo presupuestariamente como una inversión financiera, reflejando la compra de un activo que generará ingresos futuros.

4.5 El esquema australiano es muy similar al que se propone mediante el Nuevo Instrumento de Financiamiento Público para Estudios de Nivel Superior (FES), siendo un crédito concesional contabilizado como un activo para el gobierno australiano. Difieren en que el instrumento funciona como un préstamo, en el sentido que el costo lo asumen sólo quienes acceden a estudios superiores y cada año, la deuda se ajusta en conformidad a los pagos realizados y se extingue cuando se paga por completo. Por otro lado, la deuda se amortiza a través del pago mediante el sistema de recaudación de impuestos, y el monto a pagar se determina en función de la renta y no del saldo adeudado, con la aplicación de una tasa progresiva, es decir, quienes tiene mayores ingresos realizan mayores pagos. Si el individuo no tiene los ingresos suficientes, no paga, y el cobro de la deuda se podría extenderse indefinidamente. Dado que se contabiliza como un activo, su valor en el balance incluye una provisión para pérdidas por incumplimiento, y existe una profunda discusión sobre la manera de castigar el valor del activo. Sin embargo, estas reducciones de valor no implican una transacción presupuestaria efectiva (en dinero), por lo que no afectan el presupuesto del gobierno.

5. Opinión/Recomendación o Acción del 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.*

Respuesta Dipres:

- 5.1 El diagnóstico y comentario es compartido, toda vez que, en el sistema actual, las instituciones bancarias tienen bajos incentivos de cobranza del crédito.
- 5.2 El sistema propuesto es más eficiente, al aprovechar la capacidad instalada del sistema tributario para realizar retenciones y reliquidaciones en la operación renta y durante el año a través del pago de los pagos provisionales mensuales.
- 5.3 Adicionalmente, simplifica el proceso para los egresados, ya que la contingencia al ingreso se aplica automáticamente por parte del Servicio Impuestos Internos.
- 5.4 Una arista menos conocida del proyecto, pero relevante es que elimina potenciales resquicios de elusión al agregar una renta imputada de la sociedad a las rentas del trabajo o autónomas, lo cual evita el uso de sociedades de profesionales con este fin.

6. Riesgos:

Opinión/Recomendación o Acción del CFA: Debe considerarse la posibilidad de que el crecimiento de salarios sea diferente al asumido (2% real anual) [...]. *Dado lo expuesto, el Consejo solicitará a la Dipres simular escenarios alternativos en el que durante un período de terminado 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.*

Respuesta Dipres:

- 6.1 Es incorrecto lo señalado. Para la construcción de los informes financieros se asumió una tasa de crecimiento anual de los salarios reales que en el promedio 2022-2100 es igual a 1,1%, esto ha sido señalado en los informes que explican los modelos de proyección.
- 6.2 Adicionalmente, los escenarios propuestos por el CFA implican ser menos conservadores respecto al informe financiero. Al no ser escenarios de riesgo fiscal propiamente tal, se priorizó el resto de las simulaciones.

7. Riesgo:

Opinión/Recomendación o Acción del 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).*

Respuesta Dipres:

- 7.1 Los datos de la Encuesta Casen 2022 evidencian una marcada segmentación en el mercado laboral chileno según el nivel educativo de las personas ocupadas. En particular, el 55% de quienes actualmente se encuentran trabajando no han accedido a la educación universitaria, es decir, cuentan a lo sumo con enseñanza media completa. Dentro de este grupo, la tasa de informalidad laboral alcanza un 42%. En contraste, entre las personas con algún nivel de educación universitaria (ya sea incompleta o completa), la tasa de

informalidad se reduce sustantivamente a un 15,8%, diferencia de más de 26 puntos porcentuales en la tasa de informalidad entre ambos grupos.

Adicionalmente, se observa que el 92,2% de las personas con educación universitaria se encuentran efectivamente trabajando, y por tanto, la tasa de desempleo dentro de este grupo es de 7,7%. En comparación, la tasa de desempleo entre quienes no poseen educación universitaria asciende a 9,3%. Al considerar la proporción de personas con educación universitaria que acceden a empleos formales e informales, se estima que el 77,6% ($92,2\% \times 84,1\%$) se desempeña en ocupaciones formales, mientras que solo un 14,63% ($92,2\% \times 15,8\%$) lo hace en condiciones informales. En suma, la informalidad y desempleo asciende a 22,4% en las personas con educación universitaria.

En esta misma línea, los resultados obtenidos a partir del modelo de proyección son consistentes con la evidencia de Casen. Considerando únicamente a los individuos que alguna vez estuvieron matriculados en instituciones de educación superior adscritas al nuevo sistema, se observa que para el año 2022, aproximadamente entre un 22% (hombres) y un 26% (mujeres) no registra empleo formal, lo que implica que alrededor del 74% se encuentra trabajando en empleos formales. El resto de los individuos se encuentra en situación de informalidad laboral o desempleo. Esta tasa de participación laboral formal se mantiene relativamente estable en el tiempo. Por tanto, estas cifras respaldan la consistencia del modelo de proyección.

7.2 Con todo, se presenta una simulación con una caída de los contribuyentes efectivos, equivalente en número de personas al 1% del total de las personas en etapa de pago. Esto es una aproximación de un aumento de informalidad, sin considerar distinciones entre quintiles. Esto es un supuesto conservador, ya que la informalidad en general se concentra en los deciles de menor ingreso.

Tabla 1 Cambios en el IF de un cambio en la tasa de informalidad

Escenario	año 1	año 2	año 3	año 4	año 5	año 6	año 7	año 8	año 9	año 10
Caída en los ingresos (%)	0,00%	0,00%	1,08%	1,16%	1,27%	1,26%	1,39%	1,26%	1,41%	1,39%
Nº Nuevos Informales	-	-	1.112	2.292	3.365	4.471	4.998	5.463	6.245	6.756

Notas: se calculan los ingresos que se dejan de percibir por el aumento de informalidad y se divide sobre los ingresos totales del sistema calculados sin aumento de informalidad.

8. Riesgo:

Opinión/Recomendación o Acción del 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.*

Respuesta Dipres:

8.1 El costo de que las 8 instituciones que actualmente cumplen los requisitos de gratuidad suscriban a este sistema, implicaría un mayor costo fiscal de \$62.239 millones en un primer año. Asimismo, en el caso de que se considere a todas las instituciones, independiente del cumplimiento de los requisitos, el costo sería de \$105.564 millones. En ambos casos implicaría una reducción de la demanda por FES en el mismo valor. Al mismo

tiempo, se reducirían los ingresos esperados del instrumento en un 12% en el largo plazo en el escenario de mayor exposición.

8.2 El proyecto ya considera elementos que contienen el aumento de gasto en gratuidad en el mediano plazo. En particular, se modifican los denominados *gatillos* de gratuidad. Con las estimaciones vigentes (IFP 1T25), se activaría la gratuidad para el decil 7 de la población en el año 2029 y para el decil 8 de la población en el año 2030, luego de haberse verificado el cumplimiento del guarismo en los dos años anteriores. Con los nuevos guarismos propuestos, esto no se verifica en el periodo de análisis del IFP.

9. Riesgo:

Opinión/Recomendación o Acción del CFA: *Dado lo expuesto, Consejo solicitará 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).*

Respuesta Dipres:

9.1 Se realiza el ejercicio de reducir las tasas de uso de grupos de estudiantes que actualmente utilizan el CAE, de los que bajo ciertos supuestos se autoexcluyen del FES. Esto debe tomar en cuenta que estos estudiantes tienen restricciones de liquidez y por lo tanto actualmente su única forma de estudiar es tomando CAE (o FES en el futuro), a menos que exista una alternativa de crédito privado lo suficientemente atractivo.

9.2 Se simula que no utilizarán el FES personas de quintil 5 (pueden acceder a otros mecanismos de financiamiento o al menos deberían tener menores restricciones de liquidez) que en la simulación aportarían más de 1,5 veces el monto del valor vigente del arancel regulado (desincentivo). Es decir, una autoexclusión perfecta de un grupo de personas que pagaría más de una vez y media su carrera.

Tabla 2 Cambios en el IF de una menor participación de cierto sector en el FES

Escenario	año 1	año 2	año 3	año 4	año 5	año 6	año 7	año 8	año 9	año 10
Efecto Neto	-56.076	-49.876	-807	22.323	40.725	57.216	66.677	77.908	76.809	72.451
% menores ingresos	0%	0%	28%	27%	25%	24%	25%	24%	23%	22%
% menores costos	7%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%

Notas: se calculan los ingresos (aranceles) que se dejan de percibir (financiar) por la autoexclusión y se dividen sobre los ingresos (costos) totales del sistema sin considerar autoexclusión.

9.3 En esta línea, históricamente los créditos para la educación superior no resultan de interés por parte de entidades financieras privadas, debido a la falta de un colateral tangible y a los altos riesgos asociados para los prestamistas privados (Chapman et al., 2022; Barr et al., 2019; Johnstone, 2000). A diferencia de otros préstamos, donde un activo físico como una casa o un automóvil puede servir de garantía, el "colateral" de un préstamo educativo reside en el capital humano futuro del estudiante, el cual es inherentemente incierto y no puede ser embargado. Dado que el riesgo de impago es alto y la recuperación del crédito en caso de incumplimiento es compleja (Dynarski, 1994), los créditos de educación superior han dependido de un respaldo estatal, ya sea a través de



financiamiento directo o asumiendo parte del riesgo crediticio vía garantías públicas. Incluso poner la simulación de veces que se paga con un crédito de otras tasas.

Barr, N., et al. (2019). "The US college loans system: Lessons from Australia and England." *Economics of Education Review* 71: 32-48.

Chapman, B., et al. (2022). How should governments finance student loans? Lessons from around the world. In S. Mendolia, M. O'Brien, R. A. Paloyo and O. Yerokhin (Ed) (2022). *Critical Perspectives on Economics of Education*. Routledge: 21-42

Dynarski, M. (1994). Who defaults on student loans? Findings from the national postsecondary student aid study. *Economics of education review*, 13(1), 55-68.

Johnstone, D. B. (2000). *Student loans in international perspective: Promises and failures, myths and partial truths*. State University of New York, Centre for Comparative and Global Studies in Education.

Saluda atentamente,



JAVIERA MARTÍNEZ FARIÑA
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS



Distribución:

- Comisión de Hacienda Cámara De Diputadas y Diputados
- Departamento de Estudios
- Subdirección de Racionalización y Función Pública
- Oficina de Partes DIPRES