

## FES, FISCALMENTE INVIABLE

- El Consejo Fiscal Autónomo publicó el informe final en que evalúa el impacto fiscal del FES y sus conclusiones son demoledoras.
- Primero, sostiene que el FES en sí es un mecanismo deficitario, pues en el agregado las contribuciones de los beneficiarios no permiten financiar los desembolsos para costear los aranceles regulados.
- Segundo, argumenta que el FES no cumple con los requisitos para ser registrado como un activo financiero, tal como pretende la Dipres, de modo que se debe transparentar su impacto sobre el déficit fiscal.
- Y, tercero, el CFA advierte sobre la incertidumbre respecto a diversas variables que podrían significar un impacto aún más negativo del FES sobre la estabilidad de las finanzas públicas.

La semana pasada, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) publicó el informe final en que evalúa el impacto del FES<sup>1</sup>, el nuevo sistema que propuso el gobierno para financiar la educación superior y reemplazar al Crédito con Aval del Estado (CAE)<sup>2</sup>. Las conclusiones del informe son demoledoras: el FES es un mecanismo deficitario y la pretensión de la Dirección de Presupuestos (Dipres) de registrar sus desembolsos como si fueran un activo es incorrecta, por lo que el impacto de este sobre el déficit fiscal debe ser recalculado.

Es de esperar que estos antecedentes que aporta el CFA y que también han advertido diversos especialistas<sup>3</sup> sean considerados en la discusión que se está teniendo en la Comisión de Educación del Senado. Y que el gobierno transparente las proyecciones que permitan analizar el FES según su impacto en las diversas dimensiones que afectará, entre ellas especialmente el ámbito fiscal.

### EL FES NO DA ORIGEN A UN ACTIVO, SINO QUE A UN GASTO

De acuerdo con el proyecto de ley original, el FES es un beneficio para financiar la educación superior, que otorga gratuidad al momento de los estudios, a cambio del

<sup>1</sup> [Consejo Fiscal Autónomo \(2025\). Informe sobre el Impacto fiscal del nuevo instrumento de Financiamiento para la Educación Superior. Nota del CFA N° 24 \(diciembre 2025\).](#)

<sup>2</sup> Boletín N°17.169-04.

<sup>3</sup> Ver las principales críticas realizadas por LyD [aquí](#).

compromiso de un pago futuro al Fisco, contingente a los ingresos<sup>4</sup> del egresado –o desertor- y por un periodo equivalente a cuatro veces la duración de la carrera cursada, con un tope de 20 años. El sistema prescinde de la banca y la cobranza la realiza el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República.

Debido a este diseño, el FES tiene una diferencia fundamental con el CAE, así como con cualquier otro sistema de crédito: mientras este último compromete al deudor a devolver cuotas ciertas, que dependen del monto solicitado y de una tasa de interés conocida, el FES equivale a un impuesto, pues exige el pago de una suma incierta, dependiente del ingreso del egresado y no del costo de la carrera cursada.

Pese a ello, el informe financiero del proyecto de ley<sup>5</sup> que busca introducir este sistema establece que los desembolsos que se realicen en virtud de este (con el objeto de financiar los aranceles regulados), serán registrados en la forma de un activo para el Fisco, al que es posible asignar un valor cierto, a medida que avance el proceso de cobranza. Esto es lo que se denomina como una transacción “bajo la línea”, pues no afecta el patrimonio fiscal.

El CFA, sin embargo, refutó dicha pretensión, tal como hace algunas semanas lo hizo la Contraloría General de la República. La razón es que, de acuerdo con los criterios contenidos en el Manual de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional del 2014, el FES no cumple con los requisitos para ser considerado un activo financiero del gobierno ni un pasivo financiero de los beneficiarios. Esto porque el mecanismo de recuperación contemplado por el instrumento no permite asignar un valor cierto a la obligación de pago individual de los usuarios. El informe sostiene que el diseño del FES contiene “un elemento estructural de incertidumbre en la determinación de la deuda efectiva de cada beneficiario, ya que el monto a devolver no podría valorizarse al momento del otorgamiento”. Incertidumbre que, además, se acentúa por la estructura de tasas de pago progresivas, los topes anuales para dicha tasa y la exención de pago para ingresos de hasta 7,5 UTA, lo que convierte a la obligación de pago “en contingente tanto en su exigibilidad como en su valor”.

### **FES, UN SISTEMA DEFICITARIO**

El proyecto de ley que crea el FES contiene diversas disposiciones. Primero, el término del CAE y el traspaso de sus deudores vigentes a un sistema estatal –a cambio de la

---

<sup>4</sup> De 0% para rentas inferiores a 7,5 UTA (\$500.000 mensuales aprox.), 13% para las rentas entre 7,5 y 11,2 UTA (\$750.000 mensuales aprox.) y 15% para las rentas superiores a 11,2 UTA. Con todo, no se podrá pagar más del 7% de la renta anual o 8% para aquellas que superen las 45 UTA (\$3 millones mensuales aprox.).

<sup>5</sup> Informes financieros N°136 y N°186.

condonación parcial de sus deudas-. Segundo, crea el FES propiamente tal, para quienes soliciten apoyo financiero en los años siguientes. Y, tercero, se contempla la eliminación gradual de las becas de arancel a estudiantes meritorios y la postergación de la extensión de la gratuidad a los estudiantes del séptimo decil de ingresos.

Pues bien, tal como explica el CFA, si bien el informe financiero del proyecto calcula que en su conjunto éste generará un ahorro fiscal neto, dicho efecto “se sustenta en medidas distintas al mecanismo propio del FES”, es decir, en el primer y tercer componente señalados en el párrafo anterior: la eliminación de las becas de arancel, la postergación de la gratuidad y el término del CAE –esto es, el cese de los desembolsos que hoy se producen mayoritariamente por que los beneficiarios no están pagando las deudas que contrajeron para sus estudios y el Estado tampoco ha hecho un esfuerzo por cobrar<sup>6</sup>-. Mientras tanto, al aislar el impacto fiscal del FES propiamente tal, se encuentra que la cuantía de los desembolsos anuales debido a éste supera a los ingresos fiscales debido al pago de los egresados, más aún al incorporar los gastos institucionales. Así, como muestra la Tabla N°1, durante los primeros diez años este sistema arroja un ahorro fiscal neto negativo (una pérdida) que oscila entre -\$361,6 mil millones y -\$834 mil millones. Del mismo modo, al considerar un horizonte de proyección más largo, de 74 años, el ahorro neto promedio del FES sigue siendo negativo (-\$118.391 millones).

**CADA AÑO, EL FES CONTEMPLA DESEMBOLSOS SUPERIORES A LOS INGRESOS ESPERADOS**

**Tabla N°1: Ahorro neto debido al FES (millones de \$ de 2025).**

Año	Desembolsos (1)	Ingresos (2)	Ahorro neto FES (3) = (1)+(2)	Gasto institucional (4)	Ahorro neto total (5) = (3)+(4)
1	-801.087	-	-801.087	-3.223	-804.310
2	-831.260	-	-831.260	-3.063	-834.323
3	-846.024	178.409	-667.615	-3.063	-670.678
4	-878.402	277.879	-600.523	-3.063	-603.586
5	-899.004	378.662	-520.341	-3.063	-523.404
6	-924.587	469.546	-455.041	-3.063	-458.104
7	-943.056	493.041	-450.015	-3.063	-453.078
8	-940.608	559.769	-380.839	-3.063	-383.902
9	-958.172	583.911	-374.260	-3.063	-377.323
10	-945.758	587.257	-358.500	-3.063	-361.563

Fuente: Consejo Fiscal Autónomo.

<sup>6</sup> A junio de este año, la morosidad del CAE es del 68% y más de la mitad de los deudores en etapa de pago han dejado de pagar y se ha ejecutado la garantía por parte del Fisco.

## **RIESGOS ADICIONALES QUE AGRAVAN EL IMPACTO FISCAL DEL FES**

Hasta aquí, lo que establece el informe del CFA es que el FES es un mecanismo deficitario, que sólo aparece como viable fiscalmente debido a otros cambios que contempla el proyecto de ley, y que el modo como la Dipres pretende registrarlo en la contabilidad fiscal invisibilizaría su impacto fiscal. Pero, además, el CFA realiza una tercera advertencia, que dice relación con la incertidumbre sobre determinados aspectos que podrían significar un impacto aún más negativo del FES sobre la estabilidad de las finanzas públicas.

El primero de ellos es el riesgo de que los egresados con mejores perspectivas futuras se vean desincentivados de participar del beneficio debido al sobrepago que éste conllevaría, privando con ello al sistema de su contribución –que en el margen es positiva<sup>7</sup>- y profundizando su déficit financiero. Ello, porque, por construcción, el FES contempla que estos beneficiarios sean los que generen los recursos para subsidiar a aquellos que debido a sus bajas rentas queden exentos o bien terminen contribuyendo por debajo del costo de su carrera. Es evidente que, ante la posibilidad de tener que contribuir por mucho más que el costo de la carrera cursada, el sector financiero, e incluso las propias instituciones de educación superior, desarrollarán alternativas de financiamiento para los alumnos de las carreras más rentables, lo que terminará por desequilibrar el esquema diseñado por el gobierno.

Segundo, el CFA advierte una posible subestimación de los desembolsos fiscales por aranceles regulados. Según el organismo, podrían existir presiones para ajustes al alza de estos, implicando mayores desembolsos a los proyectados en el informe financiero y un deterioro del balance fiscal.

Por último, el CFA identifica y menciona otros riesgos que podrían afectar los ingresos por las contribuciones de los egresados del FES, como un crecimiento de los salarios menor al previsto, un alza de la informalidad laboral y un aumento en la cantidad de instituciones de educación superior que opten por suscribir a la gratuidad, dado que los requisitos son similares a los que impone el FES, lo que implicaría un aumento del financiamiento requerido y una caída drástica en las contribuciones. A ello se debe añadir lo cuestionable del supuesto de que la cobranza del FES no presentará evasión, en un contexto en que –según indicó el CFA en su presentación anterior- la brecha de cumplimiento de impuesto a la renta antes de la pandemia era de 32,4%, porcentaje que debiera servir como referencia para proyectar la capacidad de cobranza del Fisco.

---

<sup>7</sup> En el sentido de que lo que se espera contribuyan los egresados de altos ingresos es superior a lo que el Estado habrá desembolsado para financiar el arancel regulado de su carrera.

En definitiva, todos estos riesgos que identifica el CFA muestran que hoy no tenemos certeza de que las proyecciones de gasto realizadas en el Informe Financiero del proyecto de ley sean realistas y existen antecedentes que llevan a pensar que el déficit producto del FES podría llegar a ser aún mayor de lo calculado, aspecto especialmente prohibitivo en el contexto actual de elevado déficit y endeudamiento del Estado al borde del límite prudente establecido por la regla fiscal.

### **EN SUMA, SE REQUIERE REPENSAR COMPLETAMENTE EL FES**

Desde que se ingresó, el proyecto de ley del FES ha concitado numerosas críticas y dudas de especialistas y se ha cuestionado su impacto en tres dimensiones: sus beneficiarios, las instituciones y el sistema de educación superior, así como también las finanzas públicas. Mientras el gobierno intenta atender los cuestionamientos en las dos primeras áreas, surgen con fuerza preocupaciones por la tercera. En definitiva, el FES es un sistema deficitario por construcción; el que sea un impuesto en lugar de un crédito conlleva incertezas que son insalvables si lo que se busca es que éste sea fiscalmente sostenible. Es de esperar que el Ejecutivo tome nota de las advertencias del CFA y que se allane a modificar el proyecto, reformulando el mecanismo central que establece de modo de responder a las falencias identificadas.