

Informe Financiero
Proyecto de Ley que Crea un nuevo Sistema de Financiamiento Solidario para la Educación Superior, el cual reemplazará los mecanismos de financiamiento creados a través del Sistema de Créditos para estudios Superiores Garantizados por el Estado y de los Fondos Solidarios de Créditos Universitarios

Mensaje 043-366

I. ANTECEDENTES GENERALES

Mediante este proyecto de ley se crea un Sistema de Financiamiento Solidario (SFS), cuya finalidad es contribuir en el financiamiento del arancel de carreras o programas de estudios de pregrado a través de un Crédito otorgado por una sociedad anónima del Estado, la Administradora, en reemplazo del actual Crédito con Aval del Estado (CAE) creado por la ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior.

En concordancia con lo anterior, se prescriben una serie de condiciones y normas de operación del SFS y, para la transición entre los actuales tenedores de deudas originadas bajo las leyes N° 20.027 y N° 19.287 y, el nuevo Crédito.

Destacan entre estas normas, las siguientes:

1. El Crédito podrá ser otorgado a estudiantes que cumplen una serie de requisitos, entre los que se cuenta ser chileno o extranjero con residencia definitiva; que su hogar pertenezca a los nueve primeros deciles de menores ingresos del país; estar matriculado en una carrera o programa de estudio de pregrado presencial en una institución adscrita al Crédito; demostrar mérito académico en el ingreso a dicha carrera o programa de estudios y mantener durante su carrera o programa de estudios un rendimiento satisfactorio.
2. El Crédito propuesto en este proyecto será otorgado en Unidades Tributarias Mensuales (UTM) hasta por el total del arancel regulado de la carrera en que esté matriculado el estudiante, más un porcentaje variable de la brecha existente entre aquél y el arancel real cobrado por la institución de educación superior. El monto total del Crédito no puede ser superior a 1,5 veces el arancel regulado.

3. El Crédito devenga una tasa de interés anual de 2% a partir del momento en que es otorgado, y hasta que se extinga la deuda.
4. El Crédito se pagará a partir de los 18 meses contados desde el egreso o deserción del estudiante, en un plazo para su pago de hasta 180 cuotas mensuales y sucesivas, extensibles en 60 cuotas si el deudor no ha cumplido con su obligación de pago.
5. Este Crédito cuenta con el beneficio de la contingencia al ingreso. Esto significa que, si la renta mensual es inferior al salario mínimo, el egresado no paga dicha cuota y la cual es agregada al saldo insoluto. Asimismo, si el monto de la cuota a pagar es superior al 10% de la renta mensual del egresado, solo debe pagar hasta dicho monto, entendiéndose también que la cuota no pagada se acumula al saldo insoluto de su deuda.
6. El proyecto propone un mecanismo para extinguir la deuda de aquellos estudiantes que no registren cuotas vencidas y no pagadas. Así, una vez pagada la cuota final, se extinguirá la deuda cualquiera sea el remanente.
7. Respecto del cobro del Crédito, éste será realizado por la Administradora en colaboración con la Tesorería General de la República, en base a la información que obtenga de las rentas anuales de los egresados, lo que a su vez dará origen a reliquidaciones a los mismos, particularmente de aquellos que hayan hecho uso de las contingencias a la renta en sus pagos de cuotas mensuales.
8. Por su parte, las instituciones de educación superior que pueden adscribir al Crédito son aquellas que cuentan con acreditación institucional de acuerdo a la ley N° 20.129; que seleccionan a sus estudiantes con criterios académicos objetivos y transparentes; y que otorgan las garantías establecidas en el proyecto de ley.
9. Respecto de los estudiantes que actualmente están estudiando financiados por créditos generados bajo la ley N° 20.027, el proyecto de ley dispone que puedan seguir sus estudios financiados en el marco del SFS, si así lo deciden. En estos casos, el proyecto permite que las deudas generadas por el CAE, sea por estudios parciales o completados, puedan ser refinanciadas y pagadas en las condiciones del nuevo SFS, asumiendo la Administradora la obligación de concertar las nuevas condiciones financieras con los beneficiarios del SFS.

10. Lo mismo ocurre con los de créditos originados de conformidad a la ley N°19.287, que establece normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario (FSCU). A dichas personas se les otorga la posibilidad de acceder al Crédito que crea el presente proyecto de ley, siempre y cuando cumplan las condiciones que en el mismo se estipulan.
11. Finalmente, la Administradora del SFS será una Sociedad del Estado, entidad que requerirá aportes de capital para la originación de los Créditos antes señalados, así como también financiamiento fiscal respecto de las pérdidas financieras y administrativas que genera este nuevo SFS.

II. IMPACTO DEL PROYECTO EN EL PRESUPUESTO FISCAL

El proyecto de ley tiene asociado una serie de impactos presupuestarios.

Así, para efectos de este Informe Financiero se distinguirá entre aquellos impactos sobre el patrimonio neto del Fisco, y que por tanto impactan el déficit o superávit fiscal, y aquéllos que constituyen transacciones de activos financieros e implican solo movimientos de caja.

Los Créditos otorgados por la Administradora se entiende corresponden a activos financieros de la misma. Sin embargo, para la mantención de valor de este activo, fruto de la aplicación de las reglas de cobro propuestas en el proyecto de ley, el Fisco deberá reconocer un gasto fiscal equivalente a la pérdida de valor del mismo en la Administradora.

Finalmente, los efectos fiscales del proyecto de ley corresponden a aquellos directamente relacionados con el SFS, no incluyéndose en este informe cambios en las proyecciones de presupuestos asociados a los créditos CAE existentes. Es decir, no se presentan en este informe cambios en los montos de recursos asociados a los créditos que se generaron bajo la ley N° 20.027, modificada por la ley N° 20.634.

Respecto a los recursos del FSCU contenidos en los programas presupuestarios 29 y 30 del Capítulo 1, Subsecretaría de Educación, de la Partida 9 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, Ministerio de Educación, se espera un ahorro en régimen de \$605.689 miles, respecto al presupuesto del año 2018.

II.1 Impacto sobre el patrimonio neto del Fisco.

a. Costos financieros anuales en la Administradora por los nuevos créditos

La Administradora deberá registrar, en su contabilidad y estados financieros, la pérdida esperada por cada uno los créditos que genere. Estas pérdidas las determinará una vez que termine la vida de los mismos créditos, debiendo en el intertanto –por normas y/o prudencia- registrar una provisión financiera por tal concepto.

Se ha estimado que estas pérdidas tienen un costo financiero equivalente al de un crédito, tomado por la Administradora, para mantener esa provisión como recursos disponibles. Luego, por efecto del proyecto de ley, deberán ser financiadas por el Fisco, con cargo a la Ley de Presupuestos del Sector Público.

En el Cuadro N° 1 se presenta la estimación de créditos a ser entregados (columna Créditos) y luego, el costo de provisiones, que constituye el costo fiscal. El total de créditos para alumnos nuevos, como puede verse, es de US\$2.682,6 millones.

Para estos efectos, se ha estimado que en el año 1 se otorgan 66.072 créditos, número que decrece a lo largo de los años por efectos de la entrada en vigencia de la Ley de Educación Superior¹, donde la pérdida media de los créditos es del 51% y el costo financiero de las provisiones, del 6%.

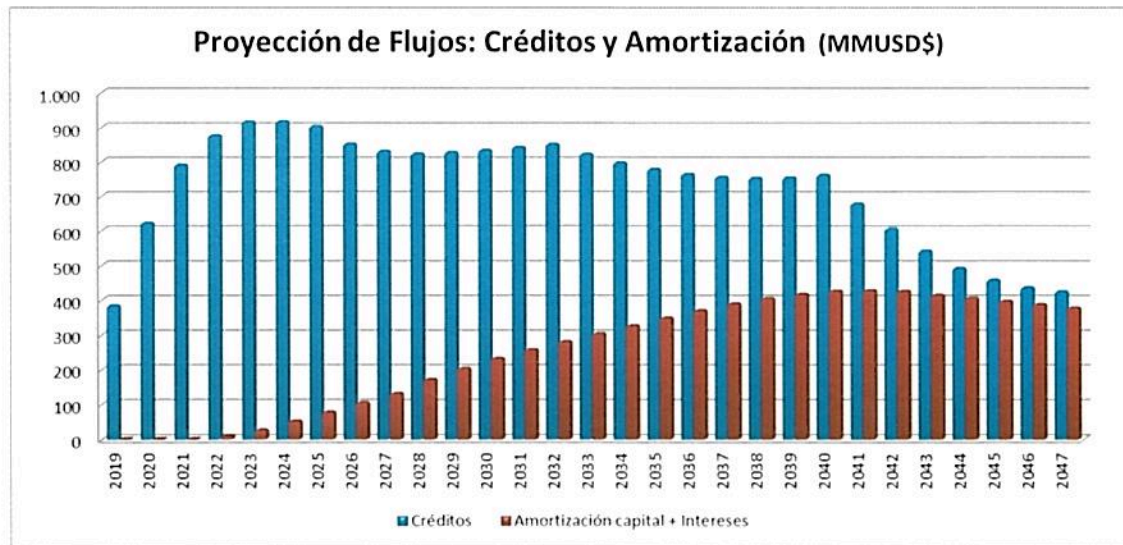
CUADRO N° 1

Efectos directos generación créditos SFS (en millones de dólares)			
Año	Créditos a entregar	Costo financiero provisiones	Costo Fiscal
1	386,6	11,8	11,8
2	624,4	19,1	19,1
3	793,2	24,3	24,3
4	878,4	26,9	26,9

¹ En 2017 se asignaron 65.088 créditos bajo la ley N° 20.027.

Para tener en mente la dinámica de entrega y recuperación de los créditos, se presenta, a modo de referencia, el gráfico siguiente:

Gráfico



Ahora bien, debido a que las pérdidas efectivas de créditos se conocen sólo al final del período de amortización, a continuación se muestran los costos fiscales en un escenario de régimen, lo que para estos efectos se define como el promedio de cuatro años de operación completa, tanto en entrega como en recuperación (2043-2047).

El Cuadro N° 2 muestra estas pérdidas.

CUADRO N° 2
Promedio año en régimen (2043-2047)

Efectos directos generación créditos SFS (en millones de dólares)			
Créditos a entregar	Perdidas Efectivas de créditos menos garantías ejecutadas (1)	Costo financiero provisiones (2)	Costo fiscal total (1+2)
471,5	240,5	21,6	262,1

b. Costo de los traspasos CAE y FSCU al SFS

Los créditos generados bajo la ley N° 20.027 se encuentran tanto en poder de los Bancos siendo estos titulares de los mismos (a fines de diciembre del 2017, el 55% de los créditos generados), como del Fisco, por efecto de las recompras realizadas al amparo de la citada ley.

En el evento que los estudiantes que tienen CAE decidan cambiarse al SFS, se deberán realizar transferencias tanto para que ellos puedan completar sus estudios (en el caso que no hayan egresado o desertado), así como también para refinanciar su deuda CAE.

Así, se pueden distinguir las siguientes situaciones:

b1. Nuevos créditos para alumnos que se encuentran estudiando y que tienen CAE: Corresponde a quienes estén cursando algún nivel de educación superior y decidan financiar mediante SFS los años que resten para completar sus estudios.

A partir de los datos CAE del año 2017 proporcionados por la Comisión INGRESA, se estima que los desembolsos asociados a los años faltantes para completar los estudios serían del orden de USD\$1.356,8 millones.

Si se considera que el 100% de los estudiantes decidieran cambiarse al SFS, renunciando por tanto a las renovaciones del CAE, entonces la Administradora debería generar créditos por la cantidad antes señalada, y asumir el costo de provisiones correspondientes, como se ha estimado en II.1, letra a. Esto se observa en el cuadro N°3, destacándose que el total de créditos requeridos por los primeros 4 años de operación es de US\$1.315 millones.

CUADRO N° 3
Efecto del reemplazo CAE por SFS para el 100% de los estudiantes

Efectos directos generación créditos SFS (en millones de dólares)			
Año	Créditos a entregar	Costo financiero provisiones	Costo Fiscal
1	595,0	18,2	18,2
2	380,0	11,6	11,6
3	224,7	6,9	6,9
4	115,3	3,5	3,5

Sin perjuicio de ello, se considera que dicho escenario es poco probable, por lo cual más adelante se presentan los escenarios en los cuales el 25% y el 50% de los deudores CAE se cambian al SFS.

b2. Refinanciamiento del stock de deuda de alumnos que están en la educación superior con financiamiento CAE: Corresponde a la deuda de aquellos alumnos que tienen financiamiento CAE y que aún se encuentran estudiando (no han cumplido las condiciones para activar su pago).

En este caso, para refinanciar esos créditos, la Administradora debiera considerar recursos equivalentes a la proporción de estudiantes que se cambien al SFS, respecto del total créditos existentes actualmente en la banca para dichos estudiantes, los que de acuerdo a datos de la Comisión INGRESA se estiman -a diciembre de 2017- en USD\$2.296,8 millones.

b3. Refinanciamiento del stock de deuda de créditos CAE de deudores con pago al día. Contempla el total de deuda de aquellos que se encuentran al día con el cumplimiento de sus obligaciones o que presentan atrasos que no han significado ejecución de garantías o aceleración del cobro del crédito.

Al igual que en el caso b2., si los egresados desean asumir las condiciones del SFS, entonces la Administradora deberá considerar recursos para refinanciar los créditos hoy existentes en la banca. Para estos efectos, tomando en cuenta las compras de créditos que ha realizado el Fisco y que lo llevan a que a diciembre de 2017 tenga un 45% total de la cartera, se estima que el monto total de créditos "al día" o sin garantía ejecutada en los bancos asciende a USD\$1.621,4 millones. Lo anterior, suponiendo que la distribución entre morosidad y pagos al día es similar entre la cartera que tiene el Fisco y la de los bancos.

b4. Nuevas condiciones para los créditos con garantía ejecutada. En estos casos, el proyecto de ley propone que el deudor moroso firme un nuevo convenio de pago con la Tesorería General de la República. Desde el punto de vista fiscal, no es posible anticipar cuánto de la garantía será recuperada, de modo que no es posible anticipar un efecto en este aspecto que eventualmente podría corresponder a ingresos fiscales adicionales.

c. Costos de administración del Sistema

Para efectos de este Informe Financiero, se estima que los costos administrativos que enfrentará la Administradora serán equivalentes al 2% sobre el monto de los créditos administrados.

De este modo, estos costos se presentan en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 4
Costos de Administración créditos SFS
(en millones de dólares)

Año	Créditos a entregar nuevo SFS	Costo Administración
1	386,6	7,7
2	624,4	12,5
3	793,2	15,9
4	878,4	17,6

Finalmente, se estima que las funciones de la Comisión INGRESA deberán extinguirse a partir del año 10 de publicada la ley, por lo que el Fisco no deberá realizar las transferencias hoy contenidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público equivalentes a \$263,8 millones.

d. Resumen de costos fiscales

Los costos fiscales directos de otorgar nuevos créditos corresponden a los desarrollados en los literales a. y c. Esto es, costos financieros asociados a la generación de créditos y costos de administración de los mismos, lo cual se refleja en el Cuadro 5 siguiente.

CUADRO N° 5
Costos Fiscales (alumnos nuevos) SFS
(en millones de dólares)

Año	Costo financiero Provisiones SFS	Administración	TOTAL
1	11,8	7,7	19,6
2	19,1	12,5	31,6
3	24,3	15,9	40,1
4	26,9	17,6	44,4

Ahora bien, los costos fiscales señalados en los literales b1, b2 y b3, corresponden al costo financiero de las provisiones que deberá realizar la Administradora por los créditos que se generen por quienes se cambien del CAE al SFS, usando la misma fórmula utilizada para los efectos estimados en la letra a., es decir, considerar una pérdida media de los créditos del 51% y un costo financiero de las provisiones del 6%.

Luego, y sin perjuicio que en este Informe Financiero no se anticipa un escenario único de cambio de deudores CAE al SFS, en los siguientes cuadros se presentan dos posibles escenarios: que un 25% y un 50% de los alumnos con actual CAE (b1 y b2) y de deudores CAE (b3) se cambian al SFS el primer año de implementación del nuevo crédito.

CUADRO N° 6a
Costos Fiscales: Escenario 25% alumnos CAE y deudores se cambian el primer año al SFS
(en millones de dólares)

Año	Costo financiero provisiones créditos SFS a alumnos CAE (b.1)	Refinanciamiento créditos CAE (b.2 + b.3)	Administración	TOTAL
1	4,6	54,5	11,9	71,0
2	2,9		7,6	10,5
3	1,7		4,5	6,2
4	0,9		2,3	3,2

CUADRO N° 6b
Costos Fiscales: Escenario 50% alumnos CAE y deudores se cambian el primer año al SFS
(en millones de dólares)

Año	Costo financiero provisiones créditos SFS a alumnos CAE (b.1)	Refinanciamiento créditos CAE (b.2 + b.3)	Administración	TOTAL
1	9,1	109,0	11,9	130,0
2	5,8		7,6	13,4
3	3,4		4,5	7,9
4	1,8		2,3	4,1

II.2. Impacto en transacciones de activos fiscales

Como ya se ha dicho, la Administradora requiere recursos para la entrega de los créditos. Estos créditos deben ser entregados a los alumnos que por primera vez solicitan el SFS y a aquellos que se cambien del CAE al nuevo Sistema.

El proyecto de ley considera un aporte de capital máximo asociado a las necesidades de capital de la Administradora por los primeros 4 años, aporte que no constituye gasto fiscal por constituir una transacción de activos financieros.

Para dimensionar este aporte se debe considerar que, para el primer grupo, como se señaló en II.1, letra a., se estima una necesidad de entrega de créditos los primeros 4 años del nuevo Sistema de aproximadamente USD\$2.682,6 millones. (Cuadro N° 7).

CUADRO N° 7
Aporte Fiscal para generación nuevos créditos SFS (En millones de dólares)

Año	Créditos a entregar nuevo SFS
1	386,6
2	624,4
3	793,2
4	878,4

A este valor se debe sumar el potencial requerimiento de los deudores CAE aun estudiando y aquellos egresados o desertores, que consiste tanto en financiamiento para completar de sus estudios (si corresponde) como en refinanciamiento de sus deudas, según fuera explicado en el numeral II.1., letras b1, b2 y b3. Este potencial requerimiento depende del porcentaje de alumnos y deudores que decidan cambiarse al nuevo sistema.

Por ello, en los siguientes cuadros se muestran los aportes de capital que se deberán realizar por este concepto, en escenarios donde el 25% y 50% de los deudores CAE se cambian al SFS en el primer año, respectivamente.

CUADRO N° 8a
Aporte Fiscal: Escenario 25% alumnos CAE y deudores se cambian
el primer año al SFS
(En millones de dólares)

Año	Créditos a entregar a Ex CAE (b1)	Stock de deuda (b2. y b3.)	Total Aporte Fiscal
1	148,7	979,6	1.128,4
2	95,0		95,0
3	56,2		56,2
4	28,8		28,8

CUADRO N° 8b
Aporte Fiscal: Escenario 50% alumnos CAE y deudores se cambian
el primer año al SFS
(En millones de dólares)

Año	Créditos a entregar a Ex CAE (b1)	Stock de deuda (b2. y b3.)	Total Aporte Fiscal
1	297,5	1.959,2	2.256,7
2	190,0		190,0
3	112,4		112,4
4	57,6		57,6

El proyecto de ley, sin embargo, considera un escenario de máxima exposición, donde el 100% de los deudores CAE se cambia al nuevo Sistema desde el inicio de vigencia del mismo, y donde el aporte de capital máximo requerido para la operación de la Administradora, corresponde a la suma de los primeros 4 años de los nuevos créditos, así como los requerimientos de los deudores CAE, totalizando US\$ 7.915,8 millones.

II.3. Imputación Presupuestaria

El mayor gasto fiscal que irroque la aplicación de esta ley durante el primer año presupuestario de vigencia se financiará con cargo a la partida presupuestaria del Ministerio de Educación. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la Partida Presupuestaria del Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte del gasto que no se pudiera financiar con esos recursos. En los años siguientes, los recursos se consultarán en la Ley de Presupuestos del Sector Público respectiva.



Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 02 YY
Reg. 51 GG
IF N°79 14.06.2018

RODRIGO CERDA NORAMBUENA
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

The stamp is circular with the text 'DIRECCION DE PRESUPUESTOS' at the top, 'DIRECTOR' in the center, and 'Ministerio de Hacienda' at the bottom.



Visación Subdirector de Presupuestos:

Visación Subdirector de Racionalización y Función Pública:

Visación Jefe División Finanzas Públicas

ANEXO

METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO FISCAL ASOCIADO AL PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO SOLIDARIO DE EDUCACION SUPERIOR (SFS)

1.- Estimación de los nuevos créditos

En primer lugar, para estimar el impacto fiscal que generaría la implementación y aplicación del nuevo Sistema, se proyectó la cantidad de solicitudes de créditos a otorgar.

Para esto, se utilizó como información base el universo histórico de alumnos que cumplen actualmente con las condiciones para suscribir créditos, es decir, 100 mil alumnos por año, aproximadamente.

Posteriormente, se ajustó dicho valor a la baja fundado en dos factores:

- i) la incorporación a la **gratuidad** de las instituciones que imparten educación superior (IES), variable dependiente además del cumplimiento de las condiciones de acreditación y que, en el año 2018, tiene un total de 46 instituciones adscritas; y
- ii) el nivel de ingresos de los alumnos que solicitan los créditos, debido a que la ley de gratuidad en educación superior asigna este beneficio sólo a los alumnos pertenecientes a los seis primeros deciles de ingresos.

Como resultado de lo anterior, se estimó que el total de créditos inicialmente solicitados sería aproximadamente de 66.000.

2.- Categorías de deudores

Posterior a la estimación de solicitud anual de créditos, se definieron tres categorías de deudores, utilizando datos de la Comisión Ingresas:

- Desertores (no titulados)
- Egresados por no renovación (no estudiaron todos los años con SFS)
- Egresados puros (financiamiento de todos los años de estudio con SFS)

La distinción se realiza porque en la historia del Crédito con Aval del Estado (CAE) se ha identificado que los créditos no son renovados en su totalidad por el total de años de duración de la carrera, debido al evento de la deserción y a que existe un grupo de alumnos que egresan, pero que no necesariamente requieren financiamiento completo.

Lo anterior tiene implicancias en el flujo financiero debido a que en el caso de la deserción (3 semestres consecutivos de no matrícula) se gatilla prematuramente el cobro de la deuda, así como una posible ejecución de garantías de deserción de las IES; mientras que en el caso de los alumnos que continúan su programa de estudios y, que no solicitan nuevamente el crédito, la exigibilidad de éste se activa en forma posterior y sin, necesariamente, aplicar la ejecución de las garantías.

3.- Cálculo de deudas

Para estimar el flujo financiero total, en primer lugar, se estimó el flujo de cada uno de los créditos por categoría, ya que dependiendo de cuál sea ésta, es la cantidad de capital de crédito otorgado y el inicio del registro de exigibilidad de su pago.

Para esto, se modeló el procedimiento de asignación y cobro del crédito en etapas:

- i) Asignación del crédito según tipo de institución que selecciona el estudiante,
- ii) Observación de si éste se renueva por la duración total de la carrera (promedio) o si el mismo deja de ser renovado,
- iii) Término de requerimiento de crédito por deserción académica o por egreso del estudiante.

Como dato adicional, se consideró la distribución de ingresos que cada categoría de crédito tendría asociada, debido a que un alumno que solicita crédito y que no

finaliza la carrera tiene, en promedio, un nivel de ingresos inferior a otro alumno que finalizó completamente su programa de estudios.

4.- Modelamiento financiero: supuestos utilizados:

- Distribución de rentas: Se supuso constante a lo largo de la vida laboral, siendo la edad de referencia una renta del trabajo promedio de 29 años (información de ingresos del Servicio de Información de la Educación Superior -SIES- del Ministerio de Educación). Esta encuesta provee información tanto de desertores como egresados, de CFT e IP y Universidades.
- Distribución cohorte licitado: Anualmente se utilizó una asignación de créditos para Ues y CFT e IP de 62% y 38%, respectivamente.
- Duración promedio de la carrera: 7 años para IES y 4 años para CFT e IP.
- Inicio de cobro del crédito: 2 años, una vez que el estudiante no renueva su crédito o egresa del sistema de educación superior.
- Porcentaje de no renovación: Datos de no renovación del CAE por tipo de institución. Además, incorpora variaciones en la matrícula por efecto de la entrada en vigencia de la gratuidad.
- Porcentaje de deserción: 30% del total de créditos no renovados anualmente.
- Tasas de no renovación:

Año de renovación	2	3	4	5	6	7
CFT e IP	86%	64%	35%	-	-	-
Ues	89%	78%	68%	56%	37%	22%

- Mora: No existe, debido a que existe reliquidación anual por parte de la Tesorería General de la República.
- Valor del Arancel: CFT e IP= \$ 1.780.005; Ues: \$ 3.291.981. Además, se considera el financiamiento de la brecha generada entre arancel regulado y arancel efectivo, por lo tanto, el arancel final usado para modelar equivale a 1,34 y 1,13 veces, los valores recién citados para universidades y CFT e IP, respectivamente.



Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 02 YY
Reg. 51 GG
IF N°79 14.06.2018

5.-Resultados

Para modelar los flujos financieros se consideró un horizonte de 30 generaciones de entrega de créditos y sus respectivos años de servicio de la deuda (comenzando el año 2019).

Se definió como pérdida del valor del activo:

$$\text{Pérdida valor del activo} = \text{Capital créditos} - \text{Amortización (capital)} - \text{Garantías IES}$$

Para obtener una razón de pérdida del valor del activo, se consideró ese valor sobre el total de capital prestado:

$$\frac{\text{Pérdida valor activo}_{30 \text{ generaciones}}}{\text{Capital créditos}_{30 \text{ generaciones}}} = 51\%$$