



► El ministro de Hacienda, Mario Marcel, dijo que se trata de “un fondo revolvente, porque es un fondo que se nutre de las retribuciones que van haciendo los egresados”.

“Fondo revolvente”, el término acuñado por el ministro Marcel para evitar la idea de que el FES es un impuesto a los egresados

La discusión sobre si el Financiamiento Público para la Educación Superior (FES) es un impuesto, un crédito o un “fondo revolvente”, como le llama Marcel, no es menor, porque de eso dependerá de dónde quede reflejado en las arcas fiscales, elemento esencial para el análisis.

Roberto Gálvez

“Yo lo llamo fondo revolvente”. Con esas palabras, el ministro de Hacienda, Mario Marcel, aportó un nuevo elemento de debate semántico que ha querido dar el gobierno sobre cómo calificar al Financiamiento Público para la Educación Superior (FES), sistema propuesto por el Ejecutivo para terminar con el Crédito con Aval del Estado (CAE) presentado la semana pasada. Hasta aquí, las autoridades de gobierno se han esmerado en descartar que este instrumento se trate de un crédito o un impuesto a los egresados, con varias razones de fondo.

“Un impuesto se define como un pago al Estado que no tiene ninguna contraprestación. Aquí existe obviamente una contra-

prestación, que es haber obtenido el financiamiento para pagar los aranceles durante los años en que se estudió”, señaló el secretario de Estado en Mesa Central, de T13.

En razón de aquello, el expresidente del Banco Central aseveró que “yo lo llamo fondo revolvente, porque es un fondo que se nutre de las retribuciones que van haciendo los egresados, y eso financia el pago de los aranceles de los estudiantes durante sus años de educación”. Luego, al ser retrucado si el FES entonces era un fondo solidario, insistió: “Es un fondo revolvente. Para alguna gente parece que la solidaridad se ha transformado como una especie de mala palabra”.

En el debate hay quienes han señalado que el sistema sería un subsidio para los que no lo paguen por bajas rentas (el proyecto es-

tablece exención de pago para quienes ganen menos de \$500.000), pero, a su vez, un impuesto para quienes lo pagan (hay quienes podrían terminar de poner más dinero que el que costó realmente financiar su formación).

El tema, según advierten algunas voces, es que la lucha no es solo semántica, toda vez que si fuera un impuesto el gobierno debería reconocerlo como un “gasto corriente”, y al hacer esto debe entrar a las cuentas fiscales, con lo que se dispararía el déficit según quienes analizan que el sistema no traería números azules. Y que, por lo mismo, para no hacerlo el Ejecutivo ha optado por reconocer la contribución como un “fondo”, lo que implicaría ser un activo. Sin embargo, al transformarse en un activo pasaría a ser un crédito, lo que también

ha sido descartado públicamente.

La discusión sobre si es un impuesto, un crédito o un “fondo revolvente” como le llama Marcel, añaden entendidos, no es menor porque de eso dependerá de dónde quede reflejado en las arcas fiscales, elemento esencial para el análisis.

María Paz Arzola, economista de LyD, dice que “desde el punto de vista contable, los desembolsos podrían representar un pasivo contingente, pues eventualmente serán devueltos, aunque en algunos casos no en su totalidad, lo que dará origen a un gasto. Ahora, el lugar donde se refleja el FES es relevante para la contabilidad fiscal, pero no para los beneficiarios. Para ellos lo



► La Moneda se ha esmerado en descartar que este instrumento es un crédito o un impuesto a los egresados.

relevante es el hecho de que, desanclándose el costo de su carrera de lo que luego deberán pagar, esto se parece a un impuesto que, en ciertos casos, podría significarles una retribución superior a la de otros mecanismos, como el mismo CAE”.

Por su parte, Mauricio Salgado, investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP), añade que en el diseño del gobierno el FES es un fondo que estará fuera del presupuesto público. “Esta operación (la contribución propuesta) representa la adquisición de un activo para el Fisco, con una rentabilidad futura, no afectando el patrimonio neto del Estado. Con estas características, sería más apropiado llamarle al FES un crédito”. Sin embargo, cree que “dado que en el instrumento no hay, por ejemplo, un plan de pago definido ni un saldo adeudado, como en el CAE, es un instrumento más frágil, que arriesga una recuperación de fondos inferior a los gastos desembolsados”.

Agrega que por “razones políticas” el gobierno se ha complicado en cómo decirle a este instrumento. “No quiere llamarle crédito, aunque lo entiende como la adquisición de un activo, pero el ministro Marcel tampoco quiere llamarle “fondo solidario”, aunque muchos de los defensores del FES destacan este atributo”.

Pero fuentes del gobierno insisten, en tanto, que no puede ser catalogado de impuesto porque es un sistema voluntario. Y que, encima, se trata de una retribución de quienes recibieron el beneficio, en proporción a sus ingresos y la duración de sus carreras. “Este es un sistema en el que van a ir circulando los recursos desde quienes ya egresaron, quienes ya tienen mayores in-

gresos, hacia quienes requieren financiamiento para cubrir sus estudios”, dijo Marcel el día de la presentación del proyecto, donde nombró por primera vez el “fondo revolvente”.

¿Autocontenido?

Pero hay, además, otro aspecto del “fondo revolvente” que salta al tapete y que tiene que ver con la magnitud de las retribuciones que van haciendo los egresados y que nutrirá al sistema para financiar el pago de los aranceles de los estudiantes futuros, así como de aquellos que no paguen. Hay quienes, derechamente, dicen que los números no dan. Que si bien el sistema podría llegar a ser menos costoso para el Estado que el CAE, igualmente implicará que el Fisco desembolse dinero, no cumpliendo -del todo- una de las tres máximas del gobierno cuando prometió la propuesta, la de ser autocontenida, es decir, que generará sus propios recursos y no implicará mayor gasto fiscal.

Marcel puso un ejemplo en Mesa Central que bien grafica lo anterior: “Nosotros hicimos un ejercicio. Comparamos un estudiante de Administración Pública y uno de Medicina (...) Y lo que vimos es que el estudiante de Medicina básicamente en los 20 años que le toca pagar financia el total del costo de su carrera, no más que eso. Y el de Administración Pública paga algo menos. Entonces la solidaridad está más dada por ese lado que por el otro”. Eso es lo que calculan en el gobierno: que una porción mínima pagará “más” de lo que costó su carrera y otros sencillamente no lo harán, pudiendo quedar el balance en negativo.

Y es que, justamente, el informe financie-

ro del Ejecutivo sobre el proyecto ya despertó dudas de algunos expertos y abrió paso a un debate.

“Las proyecciones se basan en una serie de supuestos que son, en el mejor de los casos, inciertos (...) Así también, hay que tener en cuenta el mayor riesgo que presenta el nuevo sistema, en la medida en que podría haber presiones políticas por entregar mayores beneficios, encareciendo su costo y amenazando su sostenibilidad, especialmente si la manera de reflejarlo en el presupuesto hace que estos se reconozcan ex post y por lo tanto no se vea inmediatamente afectado el déficit fiscal”, se extiende Arzola.

En esa línea, el día que se dio a conocer el proyecto Marcel ya había dado señales de que en realidad este sistema no se autofinanciaría por completo, pero sí que es más barato que el CAE. “Esta es una propuesta que no cuesta más de lo que hay actualmente y lo que hacia el futuro habría costado el sistema vigente”. Y agregó que “lo que hemos hecho es buscar un mecanismo de financiamiento que es más eficiente (...) pero aplicado con mayor justicia”.

Incluso en las presentaciones que el gobierno ha ido socializando con diversos actores del mundo político y educacional para defender su propuesta, esta se resume como que generará flujos “menos negativos” para el Estado, sin mostrar números azules.

“Por ahí puede ser un flanco, porque si bien es cierto es más eficiente, no es perfecto”, reconocen en las entrañas del Ejecutivo, donde han señalado que la ley implica ahorros netos a partir del segundo año de entrada en vigencia del FES respecto de los gastos vigentes, con un ahorro para el Fisco por

US\$ 3.400 millones (1% del PIB) en un plazo de 10 años en comparación a si se hubiera mantenido el mismo sistema actual.

Pero, como se ha dicho, algunos expertos creen que hay interrogantes respecto a los supuestos en que se basa el informe financiero e incertidumbre asociada a cómo se comportarán las variables involucradas.

Desde el CEP, Salgado asevera que el gran desafío del FES es que sea autosustentable, “es decir, que la recuperación de los fondos sea la misma a los efectivamente desembolsados”. Y que si efectivamente se cumplen los supuestos del informe financiero el FES resolverá los problemas del CAE y generará importantes ahorros para el Estado. “Estaría autocontenido”, dice. “Pero si no ingresa la totalidad de los deudores actuales o si la recuperación de los fondos es menor que la proyectada, es muy probable que el instrumento genere déficit y deba ser financiado con recursos adicionales. Ahora bien, los ahorros fiscales proyectados se generan mediante el desfinanciamiento del sistema de educación superior por la regulación de aranceles, impactando negativamente en la calidad e inclusión del sistema”.

Y suma que “la solidaridad del instrumento está en que un grupo de ‘supercontribuyentes’ terminará pagando mucho más de lo que el Estado desembolsó para financiar sus estudios. Estos ‘supercontribuyentes’, de rentas futuras más altas, compensarán a quienes retribuyan menos del costo de sus carreras. El problema es que para los primeros, la tasa de interés implícita del nuevo sistema será mucho más alta que la tasa actual del CAE. Este hecho podría llevar a instituciones financieras a ofrecer instrumentos alternativos de financiamiento para el primer grupo, que les sea más conveniente. Si algo así ocurriera, el FES podría perder a un grupo importante de ‘supercontribuyentes’, poniendo en riesgo su sostenibilidad”.

Para Arzola es más correcto que ser “autocontenido”, el instrumento debería tratarse públicamente como uno que será “menos negativo”, argumentando que “en rigor podríamos hablar de flujos o de desembolsos. El hecho es que, una vez que destinas recursos a financiar un fondo como el propuesto, por mucho que esperes que una parte de ellos sea retribuida, en los hechos estos dejarán de tener un uso alternativo en ese momento. De este modo, independiente de cómo se computen los flujos, para que el nuevo sistema sea menos costoso se requiere avanzar en una cobranza efectiva. En teoría ello debiera ser así, pero no hay evidencia para asegurarlo”.

Y cierra: “Como antecedente, sería importante conocer, por ejemplo, cómo ha sido la cobranza de los créditos CAE que hoy ya pertenecen al Fisco debido a la ejecución de garantías, y qué se ha hecho para recuperarlos. Así también, para que el nuevo sistema sea sostenible se requieren garantías de que se contendrán eventuales presiones por un mayor gasto que seguramente existirán”. ●