

**INFORME DE LA COMISION DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY INICIADO EN MOCIÓN, QUE MODIFICA LAS NORMAS LEGALES QUE INDICA PARA DISPONER LA SUSPENSIÓN DEL PAGO DE LAS CUOTAS DE CRÉDITOS PARA LA EDUCACIÓN CON AVAL DEL ESTADO, CAE, CON OCASIÓN DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE CATÁSTROFE, A CAUSA DE LA PANDEMIA DE COVID 19.**

---

**BOLETÍN N° 13.506-04**

**HONORABLE CÁMARA:**

La Comisión de Hacienda pasa a informar, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación, el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, originado en Moción de las diputadas y diputados Camila Rojas y Claudia Mix y de los diputados Alejandro Bernal, Giorgio Jackson y Gonzalo Winter.

En representación del Ejecutivo asistieron el Ministro de Educación, señor Raúl Figueroa Salas, y el Subsecretario de Educación Superior, señor Juan Eduardo Vargas.

**I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS**

**1) Idea matriz o fundamental del proyecto:**

El proyecto busca aliviar la situación de los deudores educacionales estableciendo la posibilidad de suspender el pago de cuotas del Crédito con Aval del Estado, del Fondo Solidario de Crédito Universitario, de las líneas de financiamiento a estudiantes para cursar estudios en educación superior administradas por la Corporación de Fomento a la Producción o cualquier otra deuda contraída con la finalidad de financiar estudios de educación superior.

Asimismo, establece la posibilidad de que la Tesorería General de la República suspenda por el año tributario 2020 la retención de la devolución de impuestos a la renta que le correspondiere anualmente al deudor de crédito para el pago de cuotas impagas.

**2) Comisión técnica:**

Comisión de Educación.

**3) Artículos que la Comisión Técnica dispuso que fueran conocidas por esta Comisión de Hacienda:**

La Comisión de Educación no señaló ningún artículo del proyecto de conocimiento de la Comisión de Hacienda.

Posteriormente, los comités parlamentarios acordaron enviar la iniciativa a esta Comisión de Hacienda, para el solo efecto de informar su incidencia en la administración financiera o presupuestaria del Estado.

4) Diputado informante: Se designó al señor Gastón Von Mühlenbrock Zamora.

## **II.-CONTENIDO DEL PROYECTO**

El proyecto consta de tres artículos permanentes:

El artículo 1 modifica la ley N° 20.027 -que establece normas para el financiamiento de estudios de Educación Superior-, agregando un artículo quinto transitorio, que establece que la obligación de pago también puede ser suspendida total o parcialmente por parte del deudor, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 13, durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública.

Asimismo, dispone que la facultad establecida en el artículo 17 de la presente ley en virtud de la cual la Tesorería General de la República retiene la devolución de impuestos a la renta que le corresponde anualmente al deudor de crédito garantizado, para el año tributario 2020, podrá ser suspendida.

Por el artículo 2 se modifica la ley N° 19.287 -que modifica la ley 18.591 y establece normas sobre fondos solidarios de crédito universitario-, agregando un artículo noveno transitorio, estableciendo que la obligación de pago también puede ser suspendida total o parcialmente por parte del deudor, de conformidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo 8.

Finalmente, el artículo 3 permite que la obligación de pago respecto de las deudas contraídas con bancos o instituciones financieras en el marco de las líneas de financiamiento a estudiantes para cursar estudios en educación superior, administradas por la Corporación de Fomento a la Producción, o cualquier otra deuda contraída con la finalidad de financiar, para sí o para terceros, estudios de educación superior pueda ser suspendida por parte del deudor.

## **III.- INCIDENCIA EN MATERIA FINANCIERA O PRESUPUESTARIA DEL ESTADO**

### Antecedentes

1.- Ingresó la Moción el 7 de abril de 2020.

2.- Con fecha 12 de mayo se da cuenta a la Sala.

La Secretaría de la Cámara elaboró el informe técnico N° 11/368/2020, en el cual concluye que esta iniciativa es inadmisibles, por cuanto incide en materias propias de la administración financiera o presupuestaria del Estado, comprometiendo además su responsabilidad crediticia; modifica las obligaciones de los créditos universitarios, CAE, Corfo, Fondo Solidario del Crédito Universitario y, asimismo, incide en las atribuciones de la Tesorería General de la República, contraviniendo lo establecido en el artículo 65, inciso tercero, e inciso cuarto, Nos 2 y 3 de la Constitución Política de la República.

3.- En la misma sesión 21ª, de fecha 12 de mayo, la Moción se declaró admisible por mayoría de votos.

4.- La Comisión de Educación aprueba por mayoría el proyecto de ley y lo informa a la Sala el 6 de julio del año en curso.

5- El 13 de julio, los Comités Parlamentarios acuerdan remitir, por una sesión, el proyecto de ley con el solo objeto de determinar la incidencia de la iniciativa en la administración financiera o presupuestaria del Estado

6.-Consultada la Secretaría de la Comisión de Hacienda, y teniendo a la vista las Partidas de la Ley de Presupuestos año 2020, 09, Capítulo 90, Programa 03, correspondiente al Ministerio de Educación, Subsecretaría de Educación Superior, y la Partida 07, Capítulo 06, Programa 01, correspondiente al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, desde la perspectiva presupuestaria propia de esta Comisión de Hacienda, es posible agregar que la iniciativa en discusión tiene un efecto inmediato en los ingresos del tesoro público, en tanto permite suspender el pago de deudas en favor del fisco, establecidas y perfeccionadas en concordancia con la legislación vigente. En efecto, la eventual implementación de los beneficios que establece el proyecto importaría, en primer lugar, un deterioro en el ámbito de los ingresos presupuestarios del Ministerio de Educación y de la Corporación de Fomento de la Producción. Ello, en tanto los flujos presupuestarios derivados de la aplicación de las leyes N° 20.027, que Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior, y N° 19.287, que Establece normas sobre fondos solidarios de crédito universitario, se encuentran establecidos en distintas líneas de la ley de presupuestos del Ministerio de Educación; mientras que los recursos Corfo para estudios de pre y postgrado se autorizan en asignaciones y glosas del programa respectivo del Ministerio de Economía.

En los hechos, al imponerse una restricción a la Tesorería General de la República para descontar las deudas, la recaudación fiscal disminuiría por esa vía en un monto no precisado por el proyecto de ley. Asimismo, el programa Educación Superior del Ministerio de Educación incluye entre sus fuentes de financiamiento la Recuperación de Préstamos por Créditos de Educación Superior, por un monto estimado de \$90.895 millones; mientras que en el sector de los gastos, ese presupuesto incluye la asignación 24.03.861 Beneficio Extraordinario Ley N°20.027, con \$12.764 millones, y la asignación 33.03.036 Aplicación Letra a) Art.71 bis de la Ley N° 18.591, con \$652 millones, sobre recursos del presupuesto para el Fondo Solidario de Crédito Universitario.

#### **MINUTA TÉCNICA DEL DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

Por ser el proyecto originado en Moción, no corresponde que el Ejecutivo acompañe formalmente Informe Financiero.

Por lo anterior, el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda envió al Presidente de la Cámara una Minuta Técnica de Estimación de Costos Fiscales, elaborada el 20 de julio que, señala lo siguiente:

#### **“Antecedentes**

El día 7 de abril se inició la tramitación del proyecto de ley en la Cámara de Diputados, siendo conocido por la Comisión de Educación el día 13 de mayo y despachado el 9 de julio del presente año. Por acuerdo de los Comités Parlamentarios, será revisado por la Comisión de Hacienda, de forma de determinar la incidencia presupuestaria de la iniciativa.

La moción en cuestión agrega un artículo transitorio a la ley 20.027 que establece normas para el financiamiento de estudios de Educación Superior, señalando que, durante la vigencia del estado de excepción constitucional de

catástrofe por calamidad pública, declarado por decreto supremo N°104, de 18 de marzo de 2020, y el tiempo en que éste sea prorrogado, podrá ser suspendida la obligación de pago del Crédito con Aval del Estado, en adelante "CAE" total o parcialmente por parte del deudor. Las cuotas suspendidas se agregarán a continuación del término del período original de pago. Para esto, la institución acreedora y la Comisión Ingresos deberán disponer de los medios tecnológicos para que los deudores puedan informar su decisión de acogerse a este beneficio.

Asimismo, se establece que podrá ser suspendida la facultad de la Tesorería General de la República de retener la devolución de impuestos del año tributario 2021 para el deudor de cualquier crédito universitario garantizado.

Además, se plantea eliminar de forma permanente el requisito de no estar en mora para acceder al beneficio de contingencia al ingreso del CAE.

Por último, podrá ser suspendida por los mismos plazos que los créditos anteriores la obligación de pago respecto de las deudas contraídas con bancos o instituciones financieras en el marco de las líneas de financiamiento a estudiantes para cursar estudios en educación superior, administradas por la Corporación de Fomento a la Producción, o cualquier otra deuda contraída con la finalidad de financiar, para sí o para terceros, estudios de educación superior. Se deben disponer los medios tecnológicos para que los deudores informen su decisión.

#### **EFECTO DE LA MOCIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO FISCAL**

El objeto de la presente minuta es determinar las fuentes de presión de gasto fiscal que emanan de la presente moción y que vienen dadas por los siguientes conceptos:

##### **1.-Menor recaudación para el Fisco en el año 2020 por concepto de suspensión de CAE:**

Actualmente, existen 306.881 deudores al día en el pago, 14.646 deudores morosos hasta una cuota impaga, 113.518 deudores con morosidad de dos o más cuotas impagas sin garantía ejecutada y 145.273 con garantía ejecutada. Se asume, que hacen uso del beneficio el 100% de los deudores al día, el 100% de los deudores morosos hasta una cuota impaga, el 50% de los deudores con morosidad de dos o más cuotas y el 30% de los deudores con garantía ejecutada. En consecuencia, el universo de beneficiarios sería de 421.868.

Dado lo anterior, el costo fiscal de los deudores al día en el pago sería de \$53.029 millones de pesos 2020, correspondiente a \$25.453 millones de pesos de menor recaudación fiscal y \$27.575 millones de pesos de gasto fiscal. En tanto, para los deudores morosos hasta una cuota impaga sería de \$2.530 millones de pesos 2020, correspondiente a \$1.214 de menor recaudación fiscal y \$1.316 millones de pesos de gasto fiscal. Además, para los deudores con morosidad de dos o más cuotas impagas sin garantía ejecutada sería de \$9.807 millones de pesos, correspondiente a \$4.707 de menor recaudación fiscal y \$5.100 de gasto fiscal. Finalmente, para los deudores con morosos con garantía ejecutada sería de \$7.907 millones de pesos, correspondiente a menor recaudación fiscal.

Con todo, **el costo fiscal ascenderá a \$73.274 millones de pesos 2020 durante el 2020, correspondiente a \$39.283 millones de pesos de menor recaudación fiscal y \$33.991 millones de pesos de gasto fiscal**

##### **2.-Suspender la facultad de retener la devolución de impuestos del año tributario 2021:**

Según datos de la Comisión Ingresos, en la Operación Renta 2020 se retuvieron \$5.518 millones de pesos por concepto de deudas del CAE correspondientes a 43.275 deudores, de los cuales \$2.363 son a beneficio de los bancos e Instituciones de Educación Superior y \$3.154 a beneficio del Fisco. De acuerdo con lo anterior, si se asume un escenario similar que en la Operación Renta 2020, por lo cual, **el costo fiscal de la no retención de impuestos a los deudores del CAE durante el año tributario 2021 sería de \$5.518 millones de pesos 2020.**

### **3.-Eliminar de forma permanente el requisito de no estar en mora para acceder al beneficio de contingencia al ingreso del CAE:**

La Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2020 incorporó en la Partida 09, Capítulo 90, Programa 03, Glosa 18, del Ministerio de Educación, que el deudor del CAE que se encuentre en mora en el pago de su obligación crediticia, podrá reprogramar por una única vez el crédito posponiendo las cuotas morosas y retomando el pago de su crédito vigente bajo las mismas condiciones originales y pudiendo acceder a los beneficios del CAE. Para acceder a la reprogramación es necesario el pago de al menos una cuota. Debido a que, la moción parlamentaria plantea que no es necesario el pago de ninguna cuota para acceder al beneficio de contingencia al ingreso, **el Fisco durante el año 2020 tendría una menor recaudación Fiscal por concepto de deudores morosos no adheridos al beneficio que establece la Glosa, la menor recaudación fiscal sería de \$6.118<sup>1</sup> millones de pesos en 2020.**

Por otra parte, permitir a los morosos acceder al beneficio de contingencia al ingreso implicaría un mayor costo fiscal permanente, debido a que, el Fisco deberá financiar de forma permanente la diferencia entre la cuota real y la cuota con contingencia al ingreso. Se estima que mensualmente ingresarían 20.050<sup>2</sup> deudores morosos al beneficio de contingencia al ingreso, lo cual tendría un impacto fiscal anual de **\$7.317 millones de pesos 2020 correspondiente a menor recaudación fiscal y \$7.927<sup>3</sup> millones de pesos 2020 correspondiente a gasto fiscal. En suma, el costo fiscal anual permanente sería de \$15.244<sup>4</sup> millones de pesos 2020.**

Es importante destacar que, el cálculo anterior se centra en los deudores morosos que obtendrían cada mes el beneficio. Sin embargo, la moción parlamentaria no es clara respecto a si se incluirían las cuotas morosas contraídas previamente, es decir, si se incluirían de forma retroactiva. De incluirse, se generaría un costo fiscal adicional.

Con todo, **el costo fiscal total por concepto de permitir a los deudores morosos acceder al beneficio de contingencia al ingreso, sería de**

---

<sup>1</sup> Correspondiente al no pago de una cuota que establece la Glosa Presupuestaria. La cantidad proyectada de personas no adheridas a la Glosa es de 111.659 y fue calculada como: 220.000 deudores morosos asociados al total de potenciales beneficiarios de Glosa Presupuestaria, menos 8.000 deudores morosos que al 9 de julio habían accedido al beneficio de reprogramación de la Glosa Presupuestaria y menos 100.341 correspondiente a la estimación de nuevos beneficiarios.

<sup>2</sup> Corresponde al número promedio de cuotas mensuales pagadas de estudiantes que se encuentra en situación de pago al día, pero pagan posterior al vencimiento de la cuota, más cuotas pagadas en mora multiplicado por 0,5; suponiendo que la mitad de las cuotas morosas efectivamente se pagan.

<sup>3</sup> Corresponde al pago del Fisco a los bancos.

<sup>4</sup> Durante el año 2020 el costo sería de \$6.351 millones de pesos 2020, correspondiente a los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre.

**\$12.470<sup>5</sup> millones de pesos 2020 en 2020 y de \$15.244 millones de pesos 2020 en los años posteriores de forma permanente.**

**4.-Menor Recaudación para el Fisco en el año 2020 por Concepto de Suspensión de Créditos CORFO:**

Según datos de CORFO, en el año 2020, en promedio en un mes por concepto de pago de cuotas se recaudan \$370 millones correspondientes a 11.656 deudores. Si suponemos que se prorratean 3 cuotas, obtenemos que **el costo fiscal de la medida durante el 2020 ascendería a \$1.110 millones de pesos 2020.**

En virtud de lo anterior, se estima que moción en trámite irroga un mayor gasto fiscal de \$86.853 millones de pesos durante el año 2020, de \$20.762 millones de pesos en el año 2021 y de \$15.244 millones de pesos en los años posteriores.

Considerando lo anterior, se hace presente que esta materia corresponde a aquellas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República por irrogar mayor gasto fiscal”.

**IV.- SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS**

La diputada Rojas señaló que el proyecto sólo posterga el pago, no lo cancela definitivamente, trasladándose al final del plazo de la obligación.

La Secretaría dio lectura al documento enviado por el Director de Presupuestos denominada “Minuta Técnica”.

El diputado Ortiz advirtió el impacto que podría tener una iniciativa como la que se discute en la Comisión, en los recursos con que cuentan las Universidades del Consejo de Rectores, que tanto han contribuido al desarrollo del país. Estimó que el objetivo es loable, pero su concreción excede la iniciativa parlamentaria.

El diputado Auth recordó que la Comisión de Hacienda no está llamada a discutir la admisibilidad del proyecto, sino sobre el fondo, sobre su pertinencia. Consultó si resulta razonable invertir los recursos que da cuenta la minuta técnica, en el contexto de los esfuerzos que se están haciendo a propósito de la pandemia por Covid-19.

**El Ministro de Educación, señor Raúl Figueroa Salas,** lamentó que ciertos proyectos vinculados a educación terminan llegando a la Comisión de Hacienda con una lógica de tramitación demasiado particular, ante la evidencia más absoluta de su incidencia presupuestaria y la consecuente inadmisibilidad, por corresponder a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Esto impide a la Comisión de Hacienda votar propiamente los proyectos, debiendo únicamente pronunciarse sobre la existencia de tal incidencia presupuestaria. Recordó que este proyecto fue declarado inadmisibile por la Mesa del a Corporación, decisión que fue revertida por la Sala. En la Comisión de Educación, la Presidencia tomó la misma resolución, y fueron los comités parlamentarios los que determinaron que se efectuara

---

<sup>5</sup> Corresponde a la suma de 5 meses de costo fiscal del beneficio de contingencia al ingreso para deudores morosos (\$6.351 millones de pesos 2020) más el costo fiscal de no recaudar una cuota por concepto de la nulidad de la Glosa Presupuestaria.

un trámite legislativo ante la Comisión de Hacienda. Esto revela lo complejo que se torna legislar cuando se dejan de lado los mínimos rigores. Llamó a los parlamentarios a buscar un procedimiento razonable para que proyectos inadmisibles puedan encauzarse adecuadamente y alcanzar el objetivo que pretenden. Agregó que el Presidente de la República anunció una iniciativa para que se suspendan tres cuotas de los créditos CAE y para que quienes hoy se encuentran en morosidad puedan acceder a los beneficios, como la suspensión y la cuota contingente al ingreso, sin tener que pagar para reprogramar sus créditos.

La diputada Rojas expresó, respecto a la presunta inadmisibilidad, que el proyecto propone la suspensión del pago, por lo que es una medida temporal que no exime del pago. Mencionó que el CAE tiene como acreedor a las entidades bancarias en primer término y luego al Estado. La garantía estatal se hace efectiva en los casos en que el beneficiario del crédito, habiendo egresado de la carrera, deja de cumplir con su obligación de pagar, es decir, incurriendo en morosidad. En este sentido, el proyecto no altera ni la garantía ni la obligación de pago, sino que sólo establece la suspensión en aquellos casos en que el deudor no se encuentre en condiciones de pagar. Agregó que la suspensión ya está en la ley, y lo que hace el proyecto es añadir la posibilidad de considerar situaciones que se hayan generado con motivo de la pandemia. Manifestó que la Dipres también debiera considerar el efecto que tendría el no pago por parte de quienes vieron disminuidos sus ingresos por la pandemia, y que se encuentran imposibilitados de cumplir con su obligación. Si la morosidad aumenta, será el Estado el que deberá cumplir con la obligación crediticia, en virtud de la garantía existente.

El diputado Schilling manifestó que la admisibilidad ya está resuelta respecto a este proyecto, por lo que no merece el tiempo seguir discutiéndolo. Indicó que la Sala solicita a esta Comisión si estima que este proyecto irroga o no gasto fiscal. Consideró que irroga gasto fiscal, pero agregó que esto no es lo sustantivo: lo que es imperativo es saber si el Gobierno cumplirá sus compromisos, entre los que se encuentra cuidar a la clase media.

El Ministro Figueroa señaló que el Fisco tiene intereses directos en los créditos CAE. Cerca del 53% de la cartera activa está en manos del Fisco, porque todos los años, en la licitación, parte importante de ella tiene que ver con la recompra de los créditos por parte del Estado. La cobranza, por su parte, está en manos de la banca, porque eso es precisamente lo que se licita. Expresó que la voluntad del Gobierno ha sido clara en ir en ayuda de la clase media, a través de subsidios directos, créditos blandos y otros mecanismos disponibles.

El diputado Ortiz consultó por qué no se ha avanzado más en esta materia por parte del Ejecutivo. Manifestó que el Ejecutivo tiene la responsabilidad de defender la situación financiera de las Universidades.

El diputado Ramírez señaló que llevar adelante iniciativas como esta, que contrarían la institucionalidad que el país se ha dado, daña la democracia, escudándose bajo las legítimas necesidades de la gente. Expresó que es absolutamente contradictorio estimar que un proyecto iniciado por parlamentarios que irroga gastos es admisible.

El diputado Pérez indicó que lo que corresponde a esta Comisión es pronunciarse sobre la incidencia presupuestaria de la iniciativa, sobre la base de la minuta técnica de la Dipres.

El diputado Auth expresó que el desborde de la institucionalidad es producto de la incapacidad, de la democracia en general y del gobierno en particular, de resolver los problemas de la gente.

Los diputados Ortiz, Pérez y Melero coincidieron en que lo que corresponde a esta Comisión es pronunciarse sobre la incidencia presupuestaria de la iniciativa, sobre la base de la minuta técnica de la Dipres.

La diputada Rojas solicitó a la Comisión requerir a la Dipres informe por los efectos financieros que podría tener aparejada una situación de mayor morosidad de los deudores de la educación superior con garantía estatal. Agregó que la incidencia presupuestaria por sí sola no implica la inadmisibilidad de un proyecto.

Se sometió a votación la respuesta a informar a la Sala, en los términos consultados, respecto a la incidencia presupuestaria de la iniciativa.

Votaron a favor de considerar que el proyecto tiene incidencia presupuestaria los diputados(a) Cid, Melero, Ortiz, Pérez, Ramírez, Santana y Von Mühlenbrock. Votó en contra el diputado Schilling. Se abstuvieron los diputados(a) Lorenzini, Monsalve, Núñez (Presidente) y Rojas (en reemplazo del diputado Jackson).

Tratado y acordado, según consta en el acta correspondiente a la sesión celebrada el 21 de julio del año en curso, con la asistencia de las diputadas señora Sofía Cid Versalovic y Camila Rojas Valderrama (en reemplazo del diputado señor Giorgio Jackson Drago) y de los diputados Pablo Lorenzini Basso, Patricio Melero Abaroa, Manuel Monsalve Benavides, Daniel Núñez Arancibia, (Presidente), José Miguel Ortiz Novoa, Leopoldo Pérez Lahsen, Guillermo Ramírez Diez, Marcelo Schilling Rodríguez, y Gastón Von Mühlenbrock Zamora. Asistió, asimismo, el diputado señor Pepe Auth Stewart.

Sala de la Comisión, a 22 de julio de 2020

**MARÍA EUGENIA SILVA FERRER**  
**Abogado Secretaria de Comisiones**