Proyecto de Ley N°.....9378/2024-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
31 OCT. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 7:06 am

LEY QUE PROMUEVE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA FORTALECER LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN NUESTRO PAIS, A TRAVÉS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.

El congresista de la República que suscribe **Segundo Toribio Montalvo Cubas**, miembro del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, así como de los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente fórmula legal.

I. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la ley siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

LEY QUE PROMUEVE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA FORTALECER LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN NUESTRO PAIS, A TRAVÉS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Artículo 1°. – Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto la reforma del artículo 19 de la Constitución Política del Perú, la modificación del artículo 117, de la Ley 30220, Ley Universitaria y la modificación del artículo 23, Decreto Legislativo N°882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación con la finalidad de reactivar la economía y fortalecer la educación superior pública en nuestro país.

Artículo 2°. – Modificación del artículo 19 de la Constitución Politica del Perú
Se modifica el artículo 19 de la Constitución Politica del Perú en los siguientes términos:

> ***"Artículo 19.*** *Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos* ***públicos*** *constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural.*
>
> ***No cuentan con inafectación de impuestos directos e indirectos las universidades, institutos superiores y centros educativos privados.***
>
> *En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.*
>
> *Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley.*

La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios.

Para las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta".

Artículo 3. Modificación del artículo 117, de la Ley 30220, Ley Universitaria
Se modifica el artículo 117, de la Ley 30220, Ley Universitaria, que refiere sobre la Inafectación y exoneración tributaria en términos siguientes:

> **Artículo 117.-** *"La universidad **pública** goza de inafectación de impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.*
> *En ningún caso, la inafectación incluye a las personas naturales o jurídicas que, bajo cualquier condición, modalidad o grado, les prestan servicios a las **universidades privadas**. Tampoco incluye los ingresos generados por actividades ni los gastos no relacionados con el quehacer educativo".*

Artículo 4.- Modificación del artículo 23, Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación.

Se modifica el artículo 23, del Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación en términos siguientes:

> "**Artículo 23.-** *(...) Las instituciones educativas particulares **no están inafectas al pago de los derechos arancelarios** correspondientes a la importación de bienes que efectúen exclusivamente para sus fines propios. Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Educación se aprobará **la relación de bienes afectas al pago de derechos arancelarios**".*

Artículo 5.- Fortalecimiento del acceso a la educación superior pública
Los impuestos recabados de las universidades, institutos superiores y centros educativos privados, son destinados como fuente de financiamiento para mejorar la calidad educativa de las nuevas y existentes universidades, institutos superiores y centros educativos públicos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. - Reglamentación y/o adecuación
El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación, en el plazo de cuarenta y cinco días hábiles, después de la publicación de la presente ley en el diario oficial El Peruano, dicta las disposiciones necesarias para la aplicación eficaz de la presente ley.

Segunda. - Responsabilidad administrativa, civil y penal
Las universidades, instituciones superiores y centros educativos privados están prohibidas efectuar incremento de pensiones de enseñanza sin sustento socioeconómico y de manera

deliberada. Las imposiciones de costos de la oferta educativa traen consigo responsabilidad administrativa, civil y penal.

Tercera. - Disposición derogatoria
Queda derogada cualquier otra norma o disposición legal que se oponga o limite la aplicación de la presente ley.

Lima, 16 de octubre de 2024

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

2.1. Antecedentes legislativos

Existen los siguientes antecedentes legislativos que buscaban la reforma del artículo 19 de la Constitución Política del Perú.

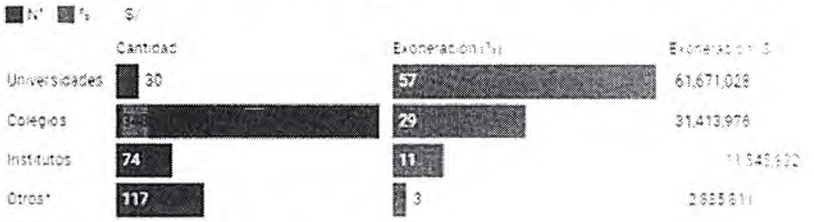
- **Proyecto de Ley N°2366/2017-CR**, que promueve la modificación del artículo 19° de la Constitución Política del Perú, sobre el régimen tributario de Centros de Educación, del congresista Alberto Quintanilla Chacón de la Bancada Nuevo Perú.
- **Proyecto de Ley N°2922/2017-CR**, que promueve la modificación del artículo 19° de la Constitución Política del Perú, sobre el régimen tributario de Centros de Educación, presentado por integrantes de la Bancada Nuevo Perú.
- **Proyecto de Ley N°5537/2020-CR**, Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 19 de la Constitución Política, presentado por el congresista Jim Ali Mamani Barriga, del grupo parlamentario Unión por el Perú.
- **Proyecto de Ley N°5618/2020-CR,** que promueve la modificación del artículo 19° de la Constitución Política del Perú sobre el régimen tributario de las instituciones educativas, del congresista Richard Rubio Gariza, del Frente Popular Agrícola FIA del Perú- FREPAP.
- **Proyecto de Ley N°4408/2022-CR,** Ley que modifica el artículo 19 de la Constitución Política con la finalidad de recaudar recursos económicos para mejorar la calidad de la educación superior pública, del congresista Juan Bartolomé Burgos Oliveros.

2.2. Planteamiento del problema.

La presente iniciativa legislativa ***fomenta que las universidades, institutos superiores e instituciones educativas privadas cumplan con su responsabilidad de pagar los impuestos correspondientes a favor del Estado***, asimismo, efectuada la recaudación de los tributos de Ley, estos serán transferidos al sector público para financiar el gasto público, particularmente, serán orientados para mejorar la calidad educativa de las universidades, instituciones superiores y centros educativos públicos, con el fin de proteger el derecho fundamental a la educación. A continuación, se muestra Cuadro Nº1, Sobre exoneraciones de rentas a instituciones privadas:

Cuadro Nro. 1. Exoneraciones de rentas a instituciones privadas del sector Educación sin fines de lucro y exonerada de rentas

Son 569 las instituciones educativas que se constituyeron como empresas sin fines de lucro y, a la vez, pidieron a la Sunat la exoneración del Impuesto a la Renta. En 2019, el costo fiscal de este beneficio superó los S/ 107 millones.



*Asociaciones vinculadas a fines educativos

Según informes de Ojo Público, la SUNAT estimó que 30 universidades pudieron recuperar un total de S/ 61,671,028 en Impuesto a la renta solo en 2019. Además, 569 organizaciones educativas que son asociaciones sin fines de lucro recibieron exoneraciones de tributos, ***no recaudándose a favor del Estado Peruano más de 107 millones de soles***.

En virtud del artículo 19 del Constitución las universidades se encuentran inafectas de todo impuesto siempre que se encuentren constituidos conforme a la legislación de la materia y que el impuesto tenga efecto sobre los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. Según, el Consejo de la Prensa Peruana[1], refirió en un reportaje del 13 de diciembre de 2021 que:

ANÁLISIS & OPINIÓN

Siete universidades de 40 privadas concentran el 83% de las utilidades en el 2020

Sunedu.

[1] https://prensaregional.pe/siete-universidades-de-40-privadas-concentran-el-83-de-las-utilidades-en-el-2020/

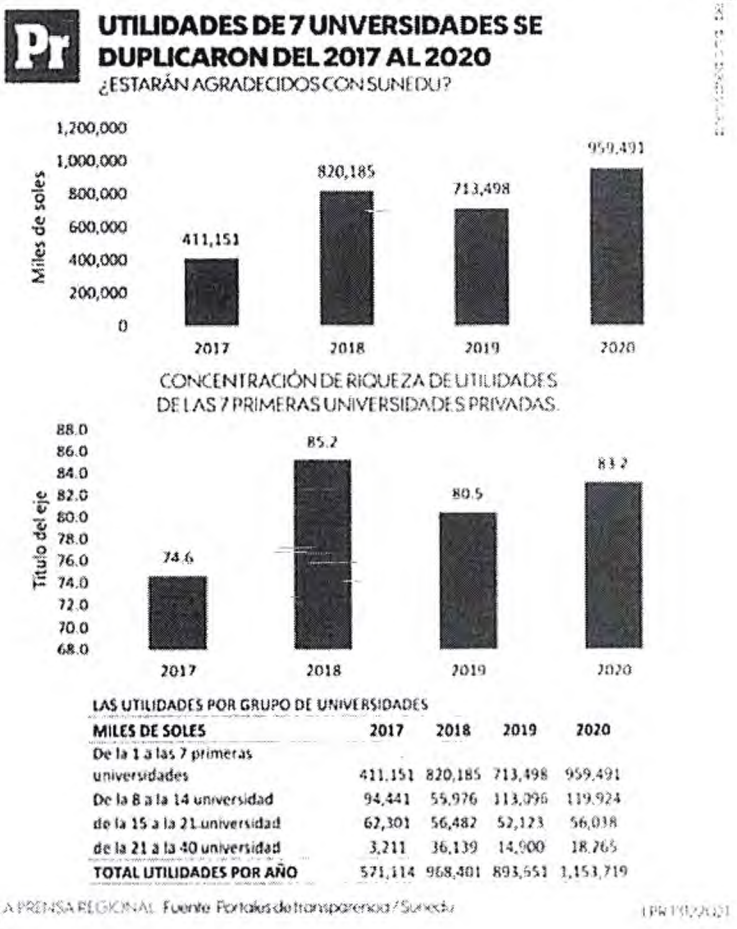
En el año 2020, las 40 universidades privadas en Perú, respaldadas por la SUNEDU, han obtenido ganancias por un valor de 1156 millones de soles, según el análisis de sus estados financieros declarados y auditados. En el año 2020, las siete principales universidades han alcanzado los niveles de utilidad más altos, alcanzando un total de 959 millones de soles.

El 83% de las utilidades totales se compone de estos 959 millones de soles. ¿Cuáles son estas instituciones educativas? ***La Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, la Universidad de Lima, la Universidad Privada del Norte, la Universidad César Vallejo, la Universidad Tecnológica del Perú y la Universidad Continental*** son algunas de ellas.

Se debe tener en cuenta que las utilidades totales de las universidades fueron de 571 millones de soles en 2017 y aumentaron a 968 millones de soles en 2018, llegando a 893 millones de soles en 2019 y superando los 1,153 millones de soles en 2020, es la cantidad total de utilidades que se encuentran en los estados financieros de las 40 universidades que se han examinado.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA • SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS •

Gráfico Nro. 1: Concentración de utilidades de 7 universidades privadas



LAS UTILIDADES POR GRUPO DE UNIVERSIDADES

MILES DE SOLES	2017	2018	2019	2020
De la 1 a las 7 primeras universidades	411,151	820,185	713,498	959,491
De la 8 a la 14 universidad	94,441	55,976	113,096	119,924
de la 15 a la 21 universidad	62,301	56,482	52,123	56,038
de la 21 a la 40 universidad	3,211	36,139	14,900	18,265
TOTAL UTILIDADES POR AÑO	571,114	968,401	893,651	1,153,719

LA PRENSA REGIONAL Fuente Portales de transparencia / Sunedu

2.3. Utilidades por grupo de universidades

Para determinarse las utilidades, se dividieron las universidades en cuatro grupos, del 1 al 4, que incluyen 7 universidades cada uno. Durante los años 2017 a 2020, el primer grupo obtuvo el 83% promedio, mientras que el segundo grupo de las siguientes 7 universidades obtuvo un 10%, el tercer grupo obtuvo el 4, 9% y el último grupo, que va del 22 al 40, tenía un mínimo de 3%.

Por último, se puede decir que desde 2017, ha habido una mayor concentración de utilidades. Al cierre de 2020, el primer segmento tenía el 83 % de las utilidades, el segundo segmento tenía el 10 %, el tercero tenía el 5 % y el cuarto segmento tenía al menos el 2 %.

Gráfico Nro. 2: Utilidades de las universidades privadas

UTILIDADES DE UNIVERSIDADES PRIVADAS
¿AGRADECIDOS CON SUNEDU?

UNIVERSIDAD	2020 UTILIDAD	%	% ACUMUL
Pontificia Universidad Católica del Perú	354416	30.72	30.72
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas	214540	18.60	49.31
Universidad de Lima	107241	9.30	58.61
Universidad Privada del Norte	92987	8.06	66.67
Universidad César Vallejo	76058	6.59	73.26
Universidad Tecnológica del Perú	61201	5.30	78.57
Universidad Continental	53048	4.60	83.17
Universidad Católica de Santa María	29163	2.53	85.69
Universidad Andina del Cusco	19618	1.70	87.39
Universidad de San Martín de Porres	18229	1.58	88.97
Universidad del Pacífico	14510	1.26	90.23
Universidad Privada Norbert Wiener	13774	1.19	91.42
Universidad de Piura	13211	1.15	92.57
Universidad Privada Antenor Orrego	11419	0.99	93.56
Universidad San Ignacio de Loyola	10199	0.88	94.44
Universidad Peruana Cayetano Heredia	10067	0.87	95.32
Universidad Señor de Sipán	8707	0.75	96.07
Universidad Peruana Unión	7939	0.69	96.76
Universidad Católica San Pablo	7101	0.62	97.37
Universidad Privada de Tacna	6621	0.57	97.95
Universidad Privada San Juan Bautista	5404	0.47	98.42
Universidad Autónoma del Perú	4855	0.42	98.84
Universidad María Auxiliadora	4396	0.38	99.22
Universidad Ricardo Palma	3274	0.28	99.50
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo	2954	0.26	99.76
Universidad de Ciencias y Humanidades	1092	0.09	99.85
Universidad Católica Sedes Sapientiae	821	0.07	99.92
Universidad Antonio Ruiz de Montoya	274	0.02	99.95
Universidad La Salle	259	0.02	99.97
Universidad de Ciencias y Artes de América Latina	143	0.01	99.98
Universidad Marcelino Champagnat	110	0.01	99.99
Facultad de Teología Pontificia y Civil de Lima	89	0.01	100.00

LA PRENSA REGIONAL Fuente: Sunedu

LPR 13/12/2021

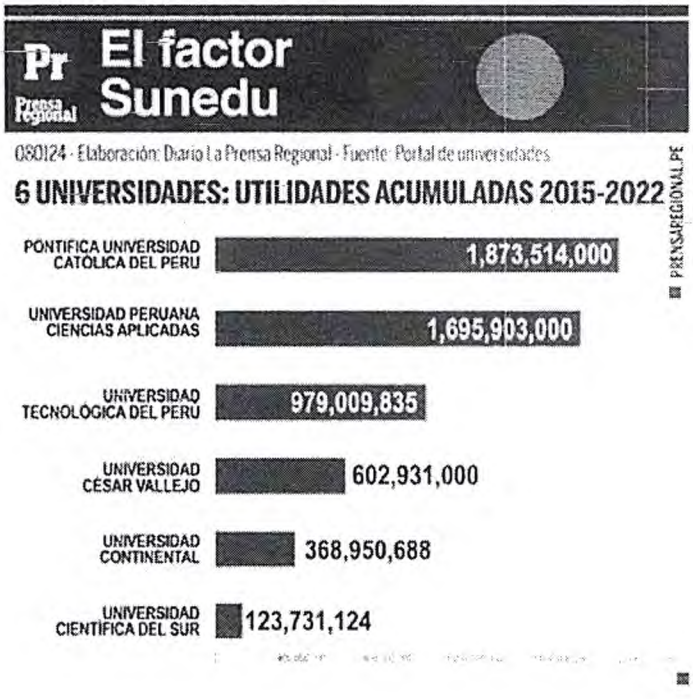
Del gráfico Nro. 2, se puede desprender que la acumulación de patrimonio y activos como bien se sabe está en función de las utilidades. Quiere decir que la diferenciación será cada vez mayor, haciendo más pudientes a las primeras con mayores utilidades. Es una lástima señalarlo, pero la economía mercado nos lleva la concentración de riqueza en algunas empresas y esa posición de dominio no permite la proclamada "igualdad de oportunidades para las empresas"

ANÁLISIS & OPINIÓN | PERÚ SUR

6 universidades lograron 5600 millones de utilidades acumuladas entre el 2015-2022

Con pensiones altas y el fin de lograr mayores utilidades pone sobre la mesa si los más pobres que no están en las universidades nacionales podrán en el futuro lograr formación universitaria[2], siendo la iniciativa legislativa presentada una acertada propuesta de solución.

Gráfico Nro.3: Utilidades de las universidades privadas, acumuladas 2015-2022



[2] https://prensaregional.pe/6-universidades-lograron-5600-millones-de-utilidades-acumuladas-entre-el-2015-2022/

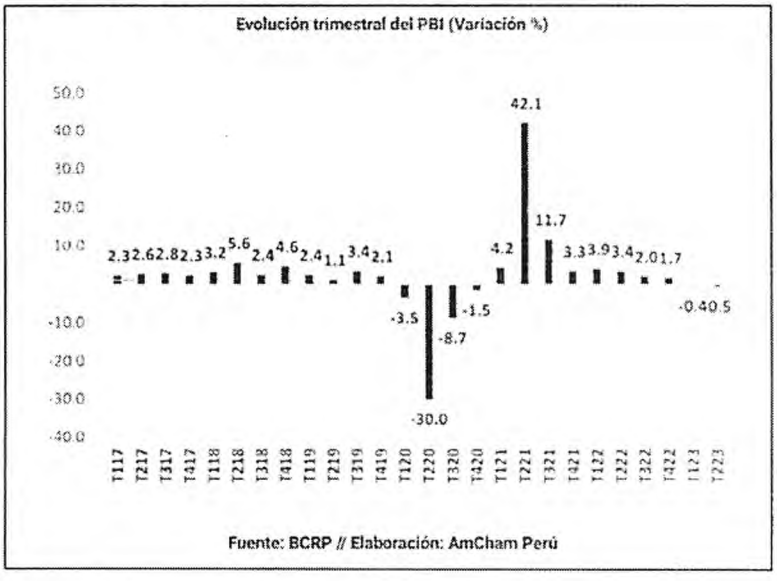
2.4. La recesión económica en el Perú (IV. Trimestre 2023)

Cuando el producto bruto interno (PBI) de un país disminuye durante dos trimestres consecutivos, se considera que el país está en recesión. Esta situación ocurrió en Perú en el segundo trimestre del año 2023, cuando la economía del país se vio afectada por choques de oferta como conflictos sociales y disrupciones ambientales, conforme fue anunciada por el Ex Ministro de Economía y Finanzas Ing. Alex Contreras[3], durante su participación en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, el 20 de octubre de 2023.

Perú ya está en recesión económica: "Estamos en un momento crítico"

Fuente: Latina noticias, 20/OCT.2024.

Gráfico N° 4: Evolución trimestral del PBI/2023.

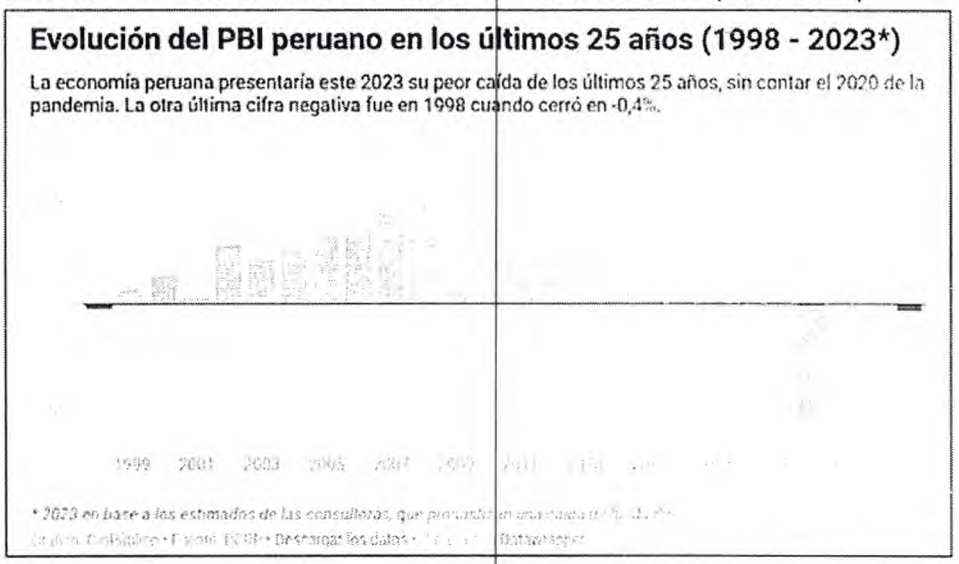


Fuente: BCRP // Elaboración: AmCham Perú

[3] https://www.youtube.com/watch?v=MrlGPO7YW0s

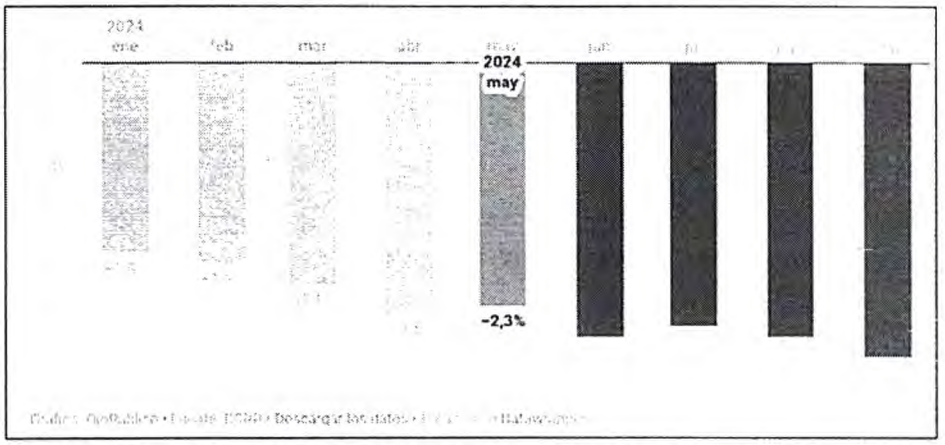
Del gráfico 4, que antecede podemos evidenciar que la disminución económica durante el primer semestre se intensificó en los meses siguientes del 2023. De acuerdo con la información proporcionada por el Banco Central de la Reserva del Perú, durante los meses de julio y agosto, la economía experimentó una disminución nueva (visualizar el gráfico). Por lo tanto, el PBI peruano registraría una caída del 0,58% a nivel anual (2023). El resultado acumulado se debe al deterioro de la demanda interna y al mal momento de los sectores no primarios, como la construcción y la manufactura.

Gráfico N°5: Evolución del PBI de los últimos 2025 años (1998-2023)



De otro lado, visto desde la política tributaria, según información se tiene que, en octubre del año 2023, la disminución de la actividad económica tuvo un impacto directo en la recaudación de impuestos, lo que puso en peligro el objetivo del Ministerio de Economía y Finanzas de reducir el déficit fiscal previsto en el 2,4% para ese año. En ese sentido, el déficit fiscal, que es la diferencia entre lo que el Estado recauda y lo que gasta, ha aumentado debido a este retroceso en la recaudación. *Según especialistas señalan que el retroceso en la recaudación ha hecho que se agrande el déficit fiscal, es decir, la diferencia entre lo que recauda el Estado y lo que gasta.*

Gráfico Nro.6: Cifras de déficit fiscal 2024



Fuente: https://ojo-publico.com/sala-del-poder/fin-un-ciclo-recesion-baja-recaudacion-y-proyecciones-negativas

A pesar de lo vertido, existieron más vasos comunicantes, que impactaron negativamente debido a que la economía peruana sufrió un gran impacto del COVID-19, lo que provocó una recesión que causó un colapso del 30% del PBI en el segundo trimestre del 2020. Estos efectos de largo plazo incluyeron la descapitalización de empresas pequeñas, la disminución del mercado laboral y la pérdida de años de capacitación en capital humano. Además, la confianza disminuyó durante la presidencia de Pedro Castillo, lo que ha llevado más tiempo del previsto en recuperarse. Sin embargo, los problemas estructurales se remontan a una época anterior.

2.5. Fundamentación Jurídica de la Propuesta

En la ***Ley 30220, Ley Universitaria, artículo 117***, refiere sobre la Inafectación y exoneración tributaria lo siguiente:

> *"La universidad goza de inafectación de impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.*
>
> *En ningún caso, la inafectación incluye a las personas naturales o jurídicas que, bajo cualquier condición, modalidad o grado, les prestan servicios a las universidades privadas. Tampoco incluye los ingresos generados por actividades ni los gastos no relacionados con el quehacer educativo".*

El ***Decreto Legislativo Nº 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, en su artículo 23***, señala que:

> *"las instituciones educativas particulares o públicas estarán inafectas al pago de los derechos arancelarios correspondientes a la importación de bienes que*

efectúen exclusivamente para sus fines propios. Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Educación se aprobará la relación de bienes inafectas al pago de derechos arancelarios".

El Tribunal Constitucional, en los *fundamentos 38 y 39 de la Sentencia* recaída sobre el ***Expediente N°8391-2006-PATC***, ha señalado que:

> ***"Fundamento 38.*** *El legislador constitucional ha previsto un incentivo a fin de promover la educación, el cual resulta ser la inafectación de impuestos a los bienes, actividades y servicios propios de la finalidad educativa y cultural. Ello implicaría que sus recursos se destinen únicamente a la finalidad educativa y cultural, y que no se vean afectados con la imposición de un tributo. Sin embargo, respecto de este punto debemos ser bastante cuidadosos puesto que va a haber ocasiones en los que sí deba gravarse con impuestos por no estar dentro de su finalidad educativa y cultural, por ello, somos de la consideración que esta situación tendrá que evaluarse en cada caso en concreto".*

Por lo que se entiende, que inicialmente la norma constitucional estableció la inafectación de tributos a instituciones privadas para promover el acceso a la educación y a fin de coadyuvar el desarrollo del país, sin embargo, habiendo transcurrido un buen tiempo, se han viso una serie de utilidades obtenidas a la fecha por la Universidad Privada, por lo que, se evidencia que estas casas de estudios privadas han recuperado sus inversiones y hasta de incluso han obtenido una importante rentabilidad (ver gráficos 1, 2 y 3).

En efecto, se observa que el Estado peruano a la fecha, ha sido demasiado benevolente y permisible en la concentración de riqueza de las ***universidades, institutos superiores*** *e* ***instituciones educativas privadas,*** mediante la exoneración de tributos, por lo que, la propuesta legislativa, redirige dichos tributos a favor de *actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural público.*

> ***"Fundamento 39.*** *Tanto el IGV como el IPM tienen la calidad de impuestos, se entiende que los mismos se encontrarían dentro del supuesto de inafectación previsto por el artículo 19 de la Constitución Política, siempre y cuando dichos tributos pretendan gravar bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural".* (Expediente N.° 8391-2006-PATC)

De otro lado, tal y como lo señala el ***artículo 19° de la norma Constitucional***, los tributos que se consideran pasibles de inafectación en este caso son los impuestos. Los Impuestos, según lo establecido por la Norma II del Código Tributario, son los tributos cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa a favor del contribuyente por parte del Estado. Esto último es su característica principal. Así lo refuerza la doctrina *"(...) Una vez que se han visto los elementos que integran al*

impuesto, éste se puede definir como "la aportación coercitiva que los particulares hacen al sector público, sin especificación concreta de las contra prestaciones que deberán recibir". Es decir, "*los impuestos son recursos que los sujetos pasivos otorgan al sector público para financiar el gasto público, sin embargo, dentro de esta transferencia no se especifica que los recursos regresaran al sujeto en la forma de servicios públicos u otra forma. Esto es así porque los recursos obtenidos por el sector público sirven para muchos fines*".

La Interpretación de las Normas Tributarias a la Luz de la Norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario[4].

Código Tributario: NORMA VIII: Interpretación de Normas Tributarias[5].

Al aplicar las normas tributarias podrá usarse todos los métodos de interpretación admitidos por el Derecho.

En vía de interpretación no podrá crearse tributos, establecerse sanciones, concederse exoneraciones, ni extenderse las disposiciones tributarias a personas o supuestos distintos de los señalados en la ley. *Lo dispuesto en la Norma XVI no afecta lo señalado en el presente párrafo.*

Bajo la premisa jurídica y de la interpretación de las normas tributarias, en la doctrina el especialista ***Ramón Valdés Costa***, afirma que " ... la labor del intérprete debe tener por exclusivo objeto determinar el verdadero significado de la norma. En este propósito podrá utilizar todos los métodos admitidos por la ciencia jurídica, llegar a resultados extensivos o restrictivos del sentido gramatical de los vocablos utilizados en la ley en forma impropia o imprecisa y colmar los vacíos normativos recurriendo a la integración analógica"[6].

Siendo así, el intérprete tiene como misión el develar la significación subyacente en cada norma jurídica y para lograr tal objetivo dispone de diversos métodos de interpretación que son sobre el negocio jurídico celebrado por las partes (...)" admitidos por el Derecho. Léase al respecto el primer párrafo de la ***Norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario***, en la parte que establece que ***"Al aplicar las normas tributarias podrá usarse todos los métodos de interpretación admitidos por el Derecho"***. Doctrinariamente, suelen mencionarse los siguientes métodos de interpretación, atendiendo a la técnica empleada en la creación de la norma, sin que entre ellos se advierta algún orden de prelación para su empleo, a saber:

a) ***El Método Literal o Interpretación Estricta.***
Se sustenta en el significado lingüístico y etimológico de las palabras que fueron utilizadas para describir en la norma el supuesto de hecho, o hecho generador, o hecho de incidencia tributaria. Como bien señala Jorge Del Busto, "La interpretación gramatical busca el significado de las palabras y de las frases en sí mismas y en sus conexiones sintácticas". Agrega el mismo autor que, " ... en una ley bien estructurada la letra revela el espíritu y el

---

[4] *Opinión Jurídica: Dra. Roxana Terrones López Abogada por la Pontificia Universidad Católica Asociada del Estudio Hernández & Rosselló*

[5] Aprobado por el D.S. 133-2013-EF, modificada por el Artículo 3° del Decreto Legislativo N°1121, publicado el 18 de julio de 2012.

[6] Aclara el mismo autor que, la interpretación extensiva o restrictiva a la que se refiere, es aquélla en donde lo que se extiende o restringe es el sentido gramatical de los vocablos para asignar a la norma interpretada su verdadero significado, más no el sentido de la ley, ya que entiende que no hay creación ni modificación de derechos y obligaciones. Pero en la legislación peruana está prohibido tanto el uso de la analogía como el de la interpretación extensiva de las normas tributarias.

espíritu confirma la letra"; lo que en buena cuenta quiere decir que, el uso exclusivo de este método resulta insuficiente.

b) ***El Método Lógico.***
Implica la comprensión de ciertos acontecimientos históricos y su evolución en el tiempo, para hallar el verdadero significado de lo que se quiso contemplar en la norma. Comprende: i) La "Ratio Legis", que busca conocer la "voluntad del legislador", el "espíritu de la ley", a través de cuatro elementos: el gramatical, el lógico, el histórico y el sistemático; así como ii) El "Método Funcional", que incide en la apreciación de componentes extrajurídicos como serían los aspectos políticos, económicos o sociales para encontrar el fin de la norma, o lo que algunos llamarían su sentido teleológico.

A fin de estudiar este tipo de tributos, la doctrina también los ha clasificado de diversas maneras. Podemos señalar que la clasificación de los impuestos reconocida por la mayoría de autores es la división en Impuestos Directos e Impuestos Indirectos. En el primer caso, se refiere a aquellos impuestos que tienen relación con la capacidad tributaria directamente ligada con un elemento subjetivo: las características del contribuyente y los ingresos que el mismo percibe, no permitiendo la traslación del impuesto, siendo por ello evidente ante los ojos de los sujetos gravados u obligados legales. El impuesto directo por excelencia es el Impuesto a la Renta. Por otro lado, los impuestos indirectos hacen posible la diferencia entre el sujeto que es obligado legalmente a pagar el tributo y el sujeto económico, quien fácticamente soporta la carga, mediante la traslación. Esa característica la tiene, por ejemplo, el Impuesto General a las Ventas. Ambos tipos de impuestos, sea cual fuere su clasificación, se encuentran comprendidos en la inafectación establecida en la Constitución.

Por su parte, el artículo 58° de la Constitución señala: **"(...) *el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura*"**. Esta disposición se convierte en una finalidad constitucional expresa que se fundamenta en los principios de una economía social de mercado. En este sentido, el Tribunal Constitucional se pronunció de la manera siguiente:

> *En tal contexto, conforme al artículo 58° de la Ley Fundamental, nuestro régimen económico se ejerce dentro de una economía social de mercado representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia y, por tanto, compatible con los fundamentos que inspiran a un Estado Social y Democrático de Derecho.* ***(STC N.O 7320-2005-AAITC)***

Lo anterior quiere decir que los poderes estatales, dentro del Estado Social y Democrático de Derecho que propugna la Constitución, deben cumplir ciertos márgenes de actuación mínimos que aseguren un nivel de bienestar que facilite el desarrollo de los ciudadanos, lo cual implica el respeto de los derechos fundamentales al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2° de la Constitución). ¿Cómo alcanzar este objetivo con mecanismos sostenibles? En nuestra opinión, la forma más eficiente es otorgando la posibilidad de acceder

libremente a la educación, " (...) dados los efectos positivos que para su sistema productivo tiene la cualificación de sus recursos humanos". Sin embargo, no debe entenderse esta afirmación de forma tal que se limite a procurar tan sólo el libre acceso, sino también las condiciones necesarias para que este servicio sea prestado con calidad. (Fundamento 36, EXP. N. 08391 - 2006 – PA/TC)

Por ello, la Constitución de 1993 prevé ciertas disposiciones que tutelan la educación en todos sus niveles:

> ***"Artículo 13.-La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana**. El Estado coordina la política educativa, formula lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos y supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación".*
>
> ***"Artículo 14. La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad.***
> *Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país (...)".*

2.6. Definiciones

Para una mayor compresión de la presente iniciativa legislativa desarrollaremos las siguientes definiciones:

1. **Inafectación**: La inafectación implica la no sujeción de un determinado hecho a cargas tributarias.

2. **Inafectación tributaria**: La ley establece el ámbito de aplicación de los tributos. Aquí se encuentra el conjunto de hechos que son capaces de generar el nacimiento de una obligación tributaria. Cualquier hecho, económico o no, que se encuentre fuera del referido ámbito, califica como inafecto; en el sentido que no va a soportar la carga tributaria.

3. **Inmunidad:** La inmunidad tributaria encuentra justificación en razones de Política de Estado del más alto nivel, que tienen que ver con las bases estructurales de la economía, reciprocidad entre Estados, etc. Así ocurre con el primer párrafo del artículo 19 de la Constitución de 1993, cuando dispone la liberación de la imposición al patrimonio e imposición al consumo a favor de las entidades educativas. Estas reglas desgravatorias son permanentes, en el sentido que no se encuentran sujetas a plazos.

4. **Exoneración tributaria**: La exoneración de algún modo es el resultado del ejercicio de la potestad tributaria. En efecto, luego que el legislador ha creado un tributo, delimitando el ámbito de aplicación, puede seleccionar ciertos hechos -en

principio tributables- estableciendo que no van a dar lugar al nacimiento de la obligación tributaria. Mientras que en la inafectación un hecho se encuentra fuera del ámbito de aplicación del tributo, en la exoneración el hecho se halla dentro del campo de aplicación del tributo, sin embargo, no se va a producir el nacimiento de la obligación tributaria.

5. **Beneficio tributario:** Es todo mecanismo que reduce o elimina la carga tributaria. El beneficio tributario es toda ventaja que se otorga al agente económico (contribuyente), en materia del débito y crédito tributarios.

III. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa, no contraviene la Constitución Política del Estado, ni norma similar alguna, más bien por el contrario, se busca determinar un clima de equidad y justicia social para que las universidades privadas habiendo ya recuperado sus inversiones durante el extenso tiempo de su funcionamiento, ahora les corresponde contribuir con el Estado; es decir con esta propuesta legislativa dejan de ser inafectos y/o exonerados al pago de los impuestos de Ley. De tal manera que, a partir de entrada de vigencia de la ley, las universidades privadas están obligados a cumplir con los tributos que determine el ente rector y recaudador del Estado, y estos recursos serán destinados en inversión de infraestructura y la calidad de la enseñanza de las universidades estatales de nuestro país, con la finalidad de procurar estar a la altura de nuestros vecinos países y competir a nivel local, regional nacional e internacionalmente. En resumen, es una norma de equidad y justicia social que se verá beneficiado el propio Estado y la población estudiantil.

Según el ***artículo 19 de la Constitución Política del Perú*** refiere que:

Artículo 19. *Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.*

Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley.

La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios.

Para las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto no genera gasto público, ni contraviene el principio de equilibrio presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto legislativa contemplado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, por el contrario, genera un impacto positivo en la ampliación de la base tributaria, promoviendo ingreso de tributos (impuestos), que por muchos años el Estado había condonado (inafectación) a las universidades, institutos superiores e instituciones educativas privadas.

V. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa concuerda con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional[7], en el segundo objetivo Equidad y Justicia Social:

12. Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte

Según dicha política permite que "*Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social. (...)*

Con ese objetivo el Estado: (a) garantizará el acceso universal a una educación inicial que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas de cero a cinco años, atendiendo la diversidad étnico cultural y sociolingüística del país; (b) eliminará las brechas de calidad entre la educación pública y la privada así como entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades; (c) promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello; (d) afianzará la educación básica de calidad, relevante y adecuada para niños, niñas, púberes y adolescentes, respetando la libertad de opinión y credo (...)".

[7] Acuerdo Nacional recuperado de https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11108.pdf

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO DE LA AGENDA LEGISLATIVA

El proyecto de ley coincide con la agenda legislativa 2023-2024, aprobada con Resolución Legislativa del Congreso Nº 002-2023-2024-CR, Objetivo: II. **EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**. Política de estado: 10. **REDUCCIÓN DE LA POBREZA 30. LUCHA CONTRA LA POBREZA.** 12. **ACCESO UNIVERSAL A UNA EDUCACIÓN PÚBLICA GRATUITA Y DE CALIDAD Y PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA CULTURA Y DEL DEPORTE.** 41. **SOBRE EL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y LA CALIDAD EN EL CONTENIDO DE ESTA.**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

Lima, 16 de octubre de 2024