

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 19 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, A FIN DE
QUE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES
EDUCATIVAS PRIVADAS PAGUEN IMPUESTOS**

El congresista **Américo Gonza Castillo**, integrante de la **Bancada Perú Libre**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22, C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, asimismo en vocación y respeto a su investidura parlamentaria establecido en los artículos 4.1, 4.2 del Reglamento de Código de Ética del Congreso de la República, presenta el siguiente:

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL PERÚ, A FIN DE QUE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES
EDUCATIVAS PRIVADAS PAGUEN IMPUESTOS**

Artículo único. - Modificación del artículo 19 de la Constitución Política del Perú

Se Modifica el artículo 19 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

Texto vigente:

"Las universidades, e instituciones privadas 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."

Texto propuesto:

"Las universidades, instituciones privadas y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia están sujetas al pago de los impuestos directos e indirectos establecidos por ley respecto de los bienes, actividades y servicios que desarrollen, conforme al régimen tributario vigente".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Única. - Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de 120 días calendario desde la entrada en vigencia de la presente ley, adecúa la normativa tributaria y educativa.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. - Norma derogatoria

Deróguense, modifíquense o déjense en suspenso todas las normas y reglamentos que resulten incompatibles con la aplicación de la presente normativa.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

El artículo 19 de la Constitución Política del Perú establece que las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación de la materia gozan de inafectación respecto de los impuestos directos e indirectos que recaigan sobre los bienes, actividades y servicios vinculados con su finalidad educativa y cultural. Este régimen fue concebido por el constituyente de 1993 con el propósito de incentivar la inversión privada en educación y ampliar la cobertura del servicio educativo, bajo la premisa de que dichas instituciones desarrollaban una función eminentemente social.

En ese contexto, el diseño constitucional asumió que los recursos generados por las instituciones educativas privadas serían destinados prioritariamente al fortalecimiento de la calidad educativa, la investigación, la infraestructura y la ampliación del acceso a la educación. En consecuencia, la inafectación tributaria se justificó como un mecanismo de promoción estatal orientado a favorecer el interés público.

No obstante, más de tres décadas después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, la estructura y dinámica del sector educativo privado han experimentado profundas transformaciones. Actualmente, una parte importante de las instituciones educativas privadas opera bajo esquemas empresariales orientados a la generación de rentabilidad, situación que ha generado un debate creciente sobre la vigencia y proporcionalidad de los beneficios tributarios otorgados de manera generalizada.

Esta problemática ha adquirido especial relevancia en la agenda pública y legislativa reciente. Durante los últimos años se han presentado diversas iniciativas orientadas a revisar el régimen tributario aplicable a las instituciones educativas privadas con fines de lucro, proponiendo la modificación del artículo 19 de la Constitución para establecer un tratamiento diferenciado entre las entidades sin fines de lucro y aquellas que generan utilidades. Entre estos antecedentes destaca el Proyecto de Ley 2255-2021, presentado en junio del 2022 y el Proyecto de Ley 9378-2024, presentado en octubre del 2024, que propuso que las universidades e institutos privados con fines de lucro queden sujetos al pago de impuestos en condiciones equivalentes a las demás actividades económicas.

Asimismo, durante el año 2026 se ha intensificado el debate sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión y regulación de la educación privada. En esa línea, el Ministerio de Educación ha sometido a consulta pública un nuevo Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica, orientado a reforzar las condiciones de funcionamiento, la transparencia y la fiscalización del sector, evidenciando una tendencia normativa hacia un mayor control estatal sobre la prestación del servicio educativo privado.

En paralelo, la discusión sobre la sostenibilidad fiscal y la revisión de los beneficios tributarios sectoriales ha cobrado relevancia en el contexto del actual escenario económico, impulsando

la necesidad de evaluar el costo fiscal que representa la permanencia de regímenes de excepción cuya justificación original podría haberse modificado sustancialmente.

En tal sentido, resulta pertinente determinar el impacto económico derivado de la inafectación tributaria prevista en el artículo 19 de la Constitución, identificando el monto de recursos que el Estado deja de percibir anualmente y evaluando si la continuidad de este beneficio mantiene una justificación razonable frente a las necesidades de financiamiento de sectores prioritarios como la educación pública, la salud y la infraestructura.

La presente iniciativa legislativa no pretende limitar la participación del sector privado en la prestación del servicio educativo ni desincentivar la inversión en dicho ámbito. Por el contrario, busca introducir un tratamiento tributario diferenciado que reconozca la diversidad de modelos institucionales existentes, preservando los beneficios para aquellas entidades que efectivamente operan sin fines de lucro y estableciendo la obligación de contribuir al sostenimiento del Estado para aquellas instituciones que desarrollan actividades con fines lucrativos.

II. MARCO NORMATIVO

2.1.1. Marco normativo nacional

- **Constitución Política del Perú (1993)**
 - Artículo 19: establece el régimen de inafectación tributaria de las universidades, instituciones educativas privadas y demás centros educativos respecto de los bienes, actividades y servicios vinculados con su finalidad educativa y cultural.
 - Artículo 13: reconoce que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana y garantiza la libertad de enseñanza.
 - Artículo 16: establece que el Estado coordina la política educativa y supervisa la calidad de la educación.
 - Artículo 18: reconoce la autonomía universitaria en sus regímenes normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico.
 - Artículo 74: consagra la potestad tributaria del Estado y los principios de reserva de ley, igualdad y respeto a los derechos fundamentales en materia tributaria.
 - Artículo 206: regula el procedimiento de reforma constitucional.
- **Texto Único Ordenado del Código Tributario**, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 133-2013-EF.
 - Regula los principios generales del sistema tributario nacional, así como las obligaciones y derechos de los contribuyentes.
- **Ley N.º 30220, Ley Universitaria.**
 - Regula la organización, funcionamiento y supervisión de las universidades públicas y privadas.
 - Establece el régimen de autonomía universitaria y las condiciones básicas de calidad.
- **Ley N.º 28044, Ley General de Educación.**
 - Regula el sistema educativo peruano y reconoce la participación del sector privado en la prestación del servicio educativo.

- **Decreto Legislativo N.º 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación.**
 - Establece el marco normativo para la participación privada en la prestación de servicios educativos y reconoce la posibilidad de desarrollar actividades educativas con fines de lucro.
- **Ley N.º 26549, Ley de los Centros Educativos Privados.**
 - Regula la creación, autorización, funcionamiento y supervisión de las instituciones educativas privadas.

2.1.2. Marco normativo internacional

- **Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).**
 - Artículo 26: reconoce el derecho de toda persona a la educación y establece que esta debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana.
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, aprobado por el Perú mediante Decreto Ley N.º 22129.
 - Artículos 13 y 14: reconocen el derecho a la educación y establecen la obligación de los Estados de adoptar medidas para garantizar su acceso progresivo y universal.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).**
 - Artículo 26: establece el compromiso de los Estados de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

III. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

3.1. Evolución del sector educativo privado

El sistema educativo peruano ha experimentado, en las últimas décadas, un proceso de transformación caracterizado por una creciente participación del sector privado. Este fenómeno responde, en gran medida, a las limitaciones estructurales del Estado para atender la demanda educativa de una población en constante crecimiento, así como a la necesidad de ampliar la cobertura y diversificar la oferta educativa.

Durante la década de 1990, el Perú adoptó un enfoque de liberalización en diversos sectores, incluyendo la educación, lo que permitió el ingreso de inversión privada en todos los niveles educativos. Esta apertura fue acompañada de un marco normativo flexible que facilitó la creación de instituciones educativas privadas, tanto en Educación Básica Regular (educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria) como en educación superior (universidades, Institutos Superiores Pedagógicos - Tecnológicos y Escuelas Superiores)

Como consecuencia de este proceso, el sector privado ha adquirido un rol protagónico en el sistema educativo nacional. En la actualidad, un porcentaje significativo de estudiantes asiste a instituciones privadas, especialmente en zonas urbanas, donde la oferta estatal resulta insuficiente o percibida como de menor calidad. Esta tendencia ha sido particularmente

marcada en Lima Metropolitana, donde la mayoría de instituciones educativas son de gestión privada.

No obstante, esta expansión no ha estado exenta de cuestionamientos. Diversos estudios han evidenciado una alta heterogeneidad en la calidad del servicio educativo privado, así como la existencia de modelos de negocio orientados a maximizar ingresos, lo que pone en evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de regulación y supervisión del Estado.

3.2. Naturaleza económica del sector privado educativo

Uno de los aspectos centrales que justifica la presente reforma es el cambio en la naturaleza económica de las instituciones educativas privadas. En la práctica, muchas de estas entidades operan bajo esquemas empresariales claramente definidos, utilizando figuras jurídicas propias del derecho mercantil, tales como sociedades anónimas o sociedades comerciales de responsabilidad limitada.

Estas instituciones desarrollan estrategias de expansión, apertura de nuevas sedes, diversificación de servicios educativos, posicionamiento de marca y segmentación de mercado, características que son propias de actividades económicas orientadas a la generación de beneficios. Asimismo, en muchos casos, forman parte de grupos económicos más amplios, lo que refuerza su naturaleza empresarial.

Adicionalmente, se observa que las pensiones educativas en determinados segmentos del mercado alcanzan niveles elevados, generando ingresos significativos que, en ausencia de una adecuada fiscalización, pueden traducirse en utilidades distribuidas entre los accionistas o reinvertidas con fines de expansión comercial.

Este contexto evidencia que no todas las instituciones educativas privadas pueden ser consideradas como entidades sin fines de lucro. Por el contrario, existe un sector importante que desarrolla actividades lucrativas, lo que resulta incompatible con el mantenimiento de beneficios tributarios diseñados para organizaciones de naturaleza distinta.

3.3. Distorsión del régimen tributario y sus efectos

La aplicación generalizada del beneficio de inafectación tributaria a todas las instituciones educativas privadas, sin distinguir su naturaleza lucrativa, genera una serie de distorsiones en el sistema tributario y en el funcionamiento del mercado.

En primer lugar, se produce una afectación al principio de igualdad tributaria, en la medida en que entidades que desarrollan actividades económicas similares a las de otras empresas no están sujetas a las mismas obligaciones fiscales. Esta situación genera una ventaja competitiva injustificada, que distorsiona las condiciones de competencia en el mercado.

En segundo lugar, se afecta el principio de capacidad contributiva, que constituye uno de los pilares del sistema tributario. Este principio establece que quienes tienen mayor capacidad

económica deben contribuir en mayor medida al sostenimiento del Estado. Sin embargo, en el caso de las instituciones educativas privadas con fines de lucro, esta capacidad no se traduce en una obligación tributaria proporcional.

En tercer lugar, se genera una pérdida significativa de ingresos fiscales para el Estado, lo que limita su capacidad para financiar políticas públicas, incluyendo la mejora de la educación pública. En este sentido, el mantenimiento de beneficios tributarios para entidades lucrativas implica, en la práctica, un subsidio indirecto a actividades económicas privadas.

3.4. Fundamento constitucional y doctrinario

La propuesta de reforma se sustenta en principios constitucionales fundamentales que rigen el sistema tributario peruano. Entre ellos, destacan los principios de igualdad, capacidad contributiva y justicia tributaria, los cuales exigen que el tratamiento fiscal de los contribuyentes sea coherente con su realidad económica.

Desde el punto de vista doctrinario, los beneficios tributarios deben ser excepcionales y estar debidamente justificados. En el caso de la educación, dicha justificación se encuentra en la promoción de un servicio público esencial sin fines de lucro. Sin embargo, cuando esta condición no se cumple, el beneficio pierde su fundamento.

En este sentido, la doctrina tributaria coincide en que no resulta razonable extender beneficios fiscales a entidades que desarrollan actividades lucrativas, ya que ello genera distorsiones y afecta la equidad del sistema.

3.5. Necesidad de la reforma constitucional

Dado que el beneficio de inafectación tributaria se encuentra consagrado en la Constitución, no es posible modificar su alcance mediante una ley ordinaria. En consecuencia, resulta imprescindible llevar a cabo una reforma constitucional que permita adecuar el texto normativo a la realidad actual.

Esta reforma no implica la eliminación del beneficio, sino su delimitación, estableciendo claramente que solo será aplicable a aquellas instituciones que cumplan con la condición de no lucrativas.

3.6. La sistemática elevación de pensiones en la Educación Básica Regular

La naturaleza lucrativa de las instituciones educativas privadas no se limita al ámbito universitario, sino que es una realidad palpable en los colegios de Educación Básica Regular (EBR). Informes recientes confirman que para el año escolar 2024, una abrumadora mayoría de los colegios privados de Lima Metropolitana cerca del 70% implementaron aumentos en sus pensiones de enseñanza. Este incremento no responde a una mejora proporcional en el servicio o a una necesidad de supervivencia institucional, sino a una estrategia de maximización de beneficios en un mercado con alta demanda, lo que evidencia que la

educación es gestionada como un producto comercial sujeto a las fluctuaciones de rentabilidad esperadas por sus promotores¹.

3.7. El hito financiero de la educación corporativa

La magnitud económica del sector ha alcanzado niveles históricos, como lo demuestra el hecho de que la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) se haya convertido en la primera institución educativa en el país en superar una facturación anual de **S/ 1,000 millones**. Este hito financiero no es un hecho aislado, sino la consolidación de un modelo de negocio que ha logrado un crecimiento sostenido incluso en contextos de crisis, operando bajo una lógica de eficiencia corporativa que dista mucho de la visión tradicional de la educación como una actividad sin fines de lucro.

La capacidad de facturar tales sumas evidencia que las universidades privadas "societarias" funcionan como grandes corporaciones. Estos ingresos provienen de una matrícula masiva y una oferta académica diversificada que se beneficia directamente de la inafectación tributaria, lo que permite que una parte considerable de ese flujo se convierta en excedente operativo. Al no pagar impuestos directos, estas entidades cuentan con una ventaja competitiva desproporcionada frente a cualquier otra empresa de servicios en el país.

El análisis de estos ingresos revela que la educación superior se ha convertido en un mercado de alta rentabilidad para grupos económicos. La acumulación de capital en estas instituciones permite la adquisición de nuevas sedes, tecnología de punta y campañas de marketing agresivas, lo que genera un ciclo de expansión que desplaza a las instituciones más pequeñas o de carácter social. Esta realidad financiera hace imperativo que el Estado reevalúe si el beneficio constitucional debe seguir aplicándose a entidades con este nivel de solvencia y lucro.

Finalmente, la facturación millonaria de este sector pone en duda la necesidad de mantener un subsidio indirecto a través de la inafectación. Si una universidad es capaz de generar ingresos por mil millones de soles al año, posee la capacidad contributiva suficiente para aportar al erario nacional mediante el Impuesto a la Renta. Esta contribución permitiría equilibrar la balanza fiscal y generar recursos para el fortalecimiento de la educación pública, que carece de las herramientas financieras de las que goza el sector privado².

3.8. Población estudiantil

¹ Infobae (2024). *Colegios privados de Lima Metropolitana elevarán sus pensiones para el año escolar 2024: ¿A cuánto asciende el incremento?*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/peru/2024/01/17/colegios-privados-de-lima-metropolitana-elevaran-sus-pensiones-para-el-ano-escolar-2024/>

² Semana Económica (2024). *UPC: la primera universidad peruana en facturar más de S/ 1,000 millones*. Recuperado de: <https://semanaeconomica.com/sectores-empresas/educacion/360144-upc-la-primer-universidad-peruana-en-facturar-mas-de-s-1000-millones>

En el contexto peruano (datos aproximados a 2023-2026, principalmente del Censo Educativo MINEDU y reportes oficiales), se cuenta con la siguiente información:

Educación Básica Regular (EBR: Inicial, Primaria y Secundaria)

Aproximadamente **13,664 instituciones educativas privadas**. Esto representa alrededor del 20% del total nacional de instituciones educativas (cerca de 68,957 locales educativos en total, de los cuales ~55,293 son públicos). Estas cifras provienen principalmente del Censo Educativo del Ministerio de Educación (MINEDU) a través de la Unidad de Estadística Educativa (ESCALE). Los datos se refieren a locales o servicios educativos registrados (pueden incluir sedes o programas por nivel). El número ha sido relativamente estable en reportes recientes (2023-2025). Muchas instituciones privadas ofrecen más de un nivel (inicial + primaria + secundaria), por lo que el conteo es por institución/local, no por nivel individual.

Educación Superior

- **Universidades:** Alrededor de **92 universidades privadas** (de un total de ~143 universidades en el país, con ~51 públicas).³
- **Institutos Superiores Tecnológicos (IST / Educación Superior Tecnológica):**

~189 a 192 privados licenciados (de un total de ~237-241 institutos licenciados por MINEDU).⁴

- **Institutos/Escuelas Superiores Pedagógicos (formación docente):**

~75 Institutos Superiores Pedagógicos (IESP) privados + 14 Escuelas de Educación Superior Pedagógica (EESP) privadas (total ~89 privadas de formación inicial docente).⁵

Los números exactos pueden variar ligeramente según el año y si se cuentan solo instituciones licenciadas/registradas o también aquellas en proceso. Para datos actualizados al día, consulta directamente los portales oficiales de **ESCALE/MINEDU** o **SUNEDU**, ya que publican bases de datos descargables.

3.9. Análisis comparativo de ingresos y utilidades en el sector universitario

³ Fuente principal: SUNEDU (Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria). Hay listados oficiales actualizados de universidades licenciadas.

⁴ Fuente: **MINEDU** (Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística - DIGESUTPA). Datos de licenciamiento actualizados a 2026.

⁵ Fuente: **MINEDU** (Dirección de Formación Docente). <https://escale.minedu.gob.pe/>

El panorama general del sistema universitario peruano muestra una brecha profunda entre las instituciones públicas y las privadas con fines de lucro. Un grupo selecto de universidades particulares concentra la mayor parte de la facturación del sector, moviendo miles de millones de soles anualmente. Estas cifras no solo cubren los costos operativos y de reinversión, sino que dejan márgenes de utilidad neta que son envidiables para cualquier otro sector económico en el Perú, consolidando a la educación como un activo financiero estratégico⁶.

La estructura de ingresos de estas universidades se basa en una escala de pensiones que ha subido consistentemente por encima del índice de precios al consumidor. Al estar exentas de impuestos, estas utilidades no retornan a la sociedad de manera directa a través de tributos, sino que permanecen dentro de las estructuras de los grupos económicos propietarios. Esto genera una acumulación de riqueza que desvirtúa el espíritu de "servicio público delegado" que la Constitución de 1993 pretendía proteger originalmente.

Es importante destacar que el crecimiento en la facturación no siempre se traduce en una reducción de costos para el estudiante o en una mayor inclusión social. Por el contrario, muchas de las universidades con mayores ingresos son las que presentan las pensiones más elevadas, segmentando el mercado educativo por capacidad económica. El Estado, al mantener la inafectación, está subsidiando indirectamente un modelo de negocio elitista que prioriza la rentabilidad financiera sobre la equidad en el acceso. Sobre lo anterior se realiza a continuación el análisis respectivo.

3.9.1. Contexto Tributario

Las instituciones educativas privadas en Perú gozan de un régimen tributario favorable establecido en la **Constitución (Art. 19)** y la **Ley del Impuesto a la Renta (LIR)**:

- **Inafectación general:** No pagan impuestos directos e indirectos (como IGV en servicios educativos, predial en algunos casos, etc.) sobre bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural.
- **Exoneración del Impuesto a la Renta (IR):**
 - Aplican especialmente a **asociaciones sin fines de lucro** (muchas universidades y colegios) si reinvierten las rentas en fines educativos, no distribuyen utilidades entre socios y cumplen requisitos estatutarios.
 - Las instituciones **con fines de lucro** (sociedades mercantiles) sí pagan IR (tasa 29.5% aprox.), pero pueden acceder a **crédito tributario por reinversión** (hasta 30% en infraestructura, becas, etc.).
- **Limitación:** Solo quedan afectas al IR las instituciones que generan "utilidades" calificadas legalmente. Muchas reinvierten casi todo, minimizando la base imponible.

⁶ **Educación al Futuro (2024).** *¿Cuánto facturan las universidades en el Perú? Análisis del mercado educativo superior.* Recuperado de: <https://educacionalfuturo.com/noticias/cuanto-facturan-las-universidades/>

Impacto: Este beneficio permite que una parte importante de los ingresos se convierta en **utilidades netas retenidas** (reversión en infraestructura, expansión, etc.), en lugar de pagar entre 25-30% al fisco.

3.9.2. Utilidades Aproximadas del Sector

Educación Superior (Universidades Privadas)

- Dato más concreto: Seis universidades privadas generaron utilidades netas conjuntas de S/ 2,645.3 millones entre 2023 y 2024.
 - Esto equivale a un promedio de ~S/ 1,322 millones anuales solo para estas seis (las más grandes: UPC, UCV, UPN, etc.).
- Ingresos totales del sector universitario privado superan los S/ 7,000 millones anuales (estimado basado en reportes SUNEDU antiguos actualizados).
- Margen de utilidad: En universidades grandes y medianas, suele estar entre **15-35%**, impulsado por economías de escala, matrículas altas y diversificación (posgrados, extensión).

Educación Básica Regular (Colegios Privados)

- No hay cifras agregadas oficiales recientes de utilidades netas públicas.
- El sector privado básico ($\approx 13,664$ instituciones) genera ingresos significativos vía pensiones (la mayoría entre S/150-800 mensuales por alumno).
- Estimación indirecta: El PBI del sector educación privada completo (básica + superior) fue de S/13,000 millones en 2019 ($\approx 2\%$ del PBI nacional). Ajustando por inflación y crecimiento post-pandemia, podría estar cerca de S/18,000-22,000 millones en 2024-2025.
- Margen típico en colegios:
 - Colegios de bajo costo: 10-20% (alta competencia).
 - Colegios premium: 25-40%.
- Muchas asociaciones sin fines de lucro reportan "excedente" (no utilidad) que reinvierten.

3.9.3. Análisis General de Utilidades

Nivel Educativo	Utilidades Aproximadas (anual)	Margen Estimado	Impacto de Exoneración
Universidades Privadas (top)	S/ 1,300+ millones (solo top 6)	20-35%	Muy alto (reversión)
Universidades Totales Privadas	S/ 1,800 - 2,800 millones	18-30%	Alto
Colegios Privados (Básica)	S/ 1,500 - 3,000 millones (estimado)	12-30%	Alto (muchos sin fines de lucro)
Total, Sector Privado	S/ 3,500 - 6,000 millones	15-28%	Significativo

Notas:

- Estas utilidades son antes de reparto (muchas no reparten dividendos por ser sin fines de lucro).
- El beneficio tributario puede representar un ahorro equivalente al 20-30% de los ingresos gravables, que se traduce directamente en mayor capacidad de reinversión o utilidad neta retenida.

3.9.4. Observaciones y Limitaciones

- Alta heterogeneidad: Hay colegios que apenas cubren costos y universidades muy rentables.
- La exoneración fomenta la expansión del sector privado, pero genera debate sobre si debería ser más condicionada a calidad o acceso para NSE bajos.
- Datos actualizados al 2025-2026 son limitados; las cifras más robustas provienen de reportes de SUNEDU, MINEDU-ESCALE, CONFIEP/APOYO y medios especializados.

3.10. Los privilegios normativos y la fiscalización estatal

A lo largo de las últimas décadas, se ha observado una tendencia donde ciertas universidades "millonarias" han sido favorecidas por marcos normativos laxos o interpretaciones de la autoridad que han blindado sus ganancias. Bajo el pretexto de la autonomía y la promoción de la inversión, se han consolidado estructuras de poder económico que utilizan la figura educativa para maximizar beneficios sin una fiscalización tributaria efectiva. Esta situación ha permitido que las utilidades se mantengan protegidas de cualquier intento de recaudación fiscal.

La fiscalización de la SUNEDU, aunque centrada en la calidad académica, no ha podido frenar la mercantilización extrema del sector. Las instituciones que facturan sumas astronómicas suelen tener una capacidad de influencia política y legal que les permite mantener el *statu quo* del artículo 19° de la Constitución. Esto genera un sentimiento de injusticia en la ciudadanía, que percibe cómo las grandes universidades privadas acumulan riqueza mientras las universidades públicas enfrentan crisis de infraestructura y presupuesto crónicas⁷.

El uso de los excedentes en estas instituciones ha sido objeto de cuestionamiento, pues muchas veces se desvían hacia rubros que no están directamente vinculados a la mejora académica, como la adquisición de activos inmobiliarios o la expansión internacional de los grupos económicos. Al no existir un pago de impuestos, el Estado pierde la capacidad de auditar estos flujos como lo haría con cualquier otra empresa societaria, permitiendo que la "finalidad educativa" sea una fachada para la acumulación de capital corporativo.

⁷ **Prensa Regional (2023).** *Las universidades millonarias favorecidas por Sunedu y el marco legal vigente.* Recuperado de: <https://prensaregional.pe/las-universidades-millonarias-favorecidas-por-sunedu/>

En consecuencia, es necesario romper con la inercia normativa que protege a las universidades con fines de lucro. La legislación actual ha permitido que el sector privado crezca exponencialmente a costa de la erosión de la base tributaria nacional. Una reforma constitucional que diferencie claramente entre la educación sin fines de lucro y la educación como negocio es el único camino para garantizar que quienes obtienen beneficios millonarios también aporten de manera proporcional al sostenimiento de los servicios públicos.

3.11. El impacto del IGV y las barreras a la competencia

El análisis del impacto tributario en la educación no debe limitarse únicamente al Impuesto a la Renta, sino que también involucra al Impuesto General a las Ventas (IGV). Actualmente, los servicios educativos están exonerados de este impuesto, lo cual constituye otro beneficio masivo que recibe el sector privado. Si bien esto se justifica bajo la premisa de no encarecer el costo para las familias, en la práctica, las instituciones privadas absorben gran parte de este beneficio en sus márgenes de ganancia en lugar de trasladarlo al usuario final⁸.

La dinámica del IGV en la educación genera una competencia desigual. Las instituciones educativas privadas operan en un mercado donde no solo están libres de impuestos directos, sino que tampoco cargan con el IVA en sus servicios, lo que les otorga una liquidez superior a la de cualquier otra industria. Esta ventaja fiscal ha facilitado que grupos económicos consoliden su dominio en el mercado, dificultando la supervivencia de propuestas educativas pequeñas o comunitarias que no cuentan con el mismo respaldo financiero⁹.

Desde una perspectiva técnica, la exoneración del IGV debería estar estrictamente vinculada a la naturaleza del servicio y no a la rentabilidad de la empresa. Al no haber distinción, el Estado termina otorgando el mismo trato preferencial a un colegio de bajo costo en una zona periférica que a una universidad corporativa de lujo. Esta falta de focalización es una ineficiencia fiscal que priva al país de recursos que podrían ser destinados a programas de becas para estudiantes de bajos recursos en el sistema público.

Finalmente, el debate sobre el IGV en la educación debe sincerarse. La propuesta legislativa no busca castigar al estudiante, sino asegurar que las empresas educativas operen bajo reglas de juego equitativas. Si las instituciones educativas privadas desean funcionar como sociedades lucrativas, deben aceptar que sus actividades económicas deben tributar de acuerdo con su realidad financiera, eliminando privilegios que han permitido la creación de fortunas privadas a expensas de la recaudación fiscal nacional necesaria para el desarrollo social.

⁸ Indecopi (2021). *Informe sobre la Competencia y el Mercado de Servicios de Educación Superior Universitaria en el Perú*. Recuperado de: <https://repositorio.indecopi.gob.pe/backend/api/core/bitstreams/3de638d5-7b5d-4921-aa28-42ae9c471be2/content>

⁹ Lampadia (2023). *Hablemos del IGV en la educación: Impactos y perspectivas de la fiscalidad educativa*. Recuperado de: <https://www.lampadia.com/opiniones/maria-isabel-leon/hablemos-del-igv-en-la-educacion/>

3.12. Barreras económicas y exclusión en el sistema privado

El aumento constante de las pensiones, que en muchos casos supera ampliamente la tasa de inflación anual, funciona como un mecanismo de filtración económica que contradice la "finalidad social" que la Constitución de 1993 pretendía proteger. Cuando una institución educativa eleva sus costos de manera sistemática para asegurar márgenes de utilidad, está operando bajo la lógica de una empresa privada convencional. Al mantener el beneficio de inafectación para estas entidades, el Estado está, en la práctica, subsidiando a empresas que restringen el acceso a la educación basándose exclusivamente en la capacidad de pago de los usuarios, desnaturalizando el mandato constitucional de promover el acceso a la cultura y la educación.

3.13. Necesidad de transparencia y justicia tributaria en el sector escolar

Finalmente, resulta imperativo que el régimen tributario reconozca que el sector escolar privado es hoy una industria robusta y altamente rentable. La falta de transparencia sobre el destino de los ingresos millonarios captados por los colegios privados impide verificar si realmente existe una reinversión en infraestructura o capacitación docente. La reforma propuesta busca que aquellas instituciones que han decidido operar bajo un modelo de negocio, incrementando sus pensiones para generar utilidades para sus accionistas, contribuyan al erario nacional como cualquier otro agente económico. Solo así se podrá garantizar que los recursos que hoy se pierden por la vía de la inafectación sean redistribuidos para fortalecer el sistema educativo público, que es el que finalmente atiende a los sectores más vulnerables del país.

IV. LEGISLACION COMPARADA

El análisis de la experiencia comparada evidencia que no existe un modelo único de tratamiento tributario aplicable a las instituciones educativas privadas. En la mayoría de los países, los beneficios fiscales no se otorgan de manera general e irrestricta, sino que dependen de la naturaleza jurídica de la institución, su finalidad no lucrativa y el destino de sus excedentes.

En ese sentido, las instituciones educativas privadas que operan con fines de lucro suelen encontrarse sujetas al régimen tributario general, mientras que aquellas constituidas sin fines de lucro acceden a exenciones o tratamientos especiales condicionados al cumplimiento de determinados requisitos legales.

Chile

La legislación chilena establece una diferenciación expresa entre las instituciones de educación superior con y sin fines de lucro.

La **Ley N.º 21.091, Ley sobre Educación Superior**, dispone en su artículo 63 que las universidades reconocidas por el Estado deben constituirse como personas jurídicas sin fines de lucro. En consecuencia, las entidades educativas que desarrollan actividades económicas

gravadas se encuentran sujetas a la normativa tributaria general, conforme al **Decreto Ley N.º 824, Ley sobre Impuesto a la Renta**.

Asimismo, el **Decreto Ley N.º 825, Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios**, establece exenciones específicas para determinados servicios educacionales, sin que ello implique una inmunidad tributaria integral.

Colombia

La **Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior**, establece en su artículo 98 que las instituciones privadas de educación superior deben constituirse como personas jurídicas de utilidad común y sin ánimo de lucro.

Por su parte, el **Estatuto Tributario de Colombia**, en su artículo 19, incorpora a las instituciones educativas privadas sin ánimo de lucro dentro del Régimen Tributario Especial, siempre que reinviertan sus excedentes y desarrollen actividades de interés general.

No obstante, las entidades que no cumplen tales requisitos o que desarrollan actividades lucrativas se encuentran sujetas al pago de los tributos correspondientes conforme al régimen general.

México

La **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en su artículo 3, reconoce la participación de los particulares en la prestación del servicio educativo.

Asimismo, la **Ley del Impuesto sobre la Renta** establece que las instituciones educativas privadas únicamente pueden acceder a beneficios fiscales cuando se encuentren autorizadas como personas morales con fines no lucrativos, de conformidad con lo previsto en su artículo 79.

Las instituciones educativas privadas constituidas con fines empresariales se encuentran sujetas al régimen tributario ordinario y al pago de los impuestos federales correspondientes.

Argentina

La **Ley N.º 24.521, Ley de Educación Superior**, reconoce la participación de entidades privadas en la prestación del servicio educativo.

Por su parte, la **Ley del Impuesto a las Ganancias (Texto Ordenado del Decreto N.º 824/2019)** prevé exenciones tributarias únicamente para asociaciones, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que destinen sus ingresos al cumplimiento de sus fines institucionales.

En consecuencia, las instituciones educativas privadas con fines de lucro tributan conforme al régimen general.

España

La **Ley Orgánica 2/2023, del Sistema Universitario**, reconoce la existencia de universidades públicas y privadas, estableciendo que estas últimas pueden ser promovidas por personas físicas o jurídicas de naturaleza privada.

Desde el punto de vista tributario, las universidades privadas se encuentran sujetas al régimen fiscal general previsto en la **Ley 27/2014, del Impuesto sobre Sociedades**.

Únicamente las entidades sin fines lucrativos pueden acceder a beneficios tributarios específicos conforme a la **Ley 49/2002, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo**.

Francia

El sistema francés reconoce la libertad de enseñanza mediante el **Code de l'éducation**.

Las instituciones educativas privadas con fines de lucro están sujetas al pago del **Impôt sur les sociétés**, regulado en el **Code général des impôts**.

Las entidades educativas privadas sin fines lucrativos pueden acceder a exenciones tributarias parciales o totales, siempre que cumplan los requisitos establecidos por la legislación fiscal francesa.

Alemania

La **Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Grundgesetz)**, en su artículo 7, reconoce la posibilidad de crear centros educativos privados bajo supervisión estatal.

Las instituciones educativas privadas que operan con fines de lucro se encuentran sujetas al régimen tributario general previsto en la legislación fiscal alemana.

Por el contrario, las entidades educativas reconocidas como organizaciones de utilidad pública pueden acceder a beneficios tributarios conforme a la **Abgabenordnung (Código Tributario Alemán)**, particularmente en sus disposiciones relativas a las entidades de interés general.

Italia

La **Ley N.º 62 de 2000**, sobre la paridad escolar, reconoce la participación de instituciones educativas privadas en el sistema nacional de educación.

Desde la perspectiva tributaria, las instituciones educativas privadas con fines de lucro están sujetas al régimen general previsto en el **Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR)**.

Las entidades sin fines de lucro pueden acceder a beneficios fiscales específicos, siempre que acrediten la ausencia de distribución de utilidades y la reinversión de sus excedentes en fines educativos.

En consecuencia, la experiencia comparada demuestra que la tendencia internacional consiste en condicionar los beneficios tributarios al carácter no lucrativo de las instituciones educativas privadas, descartando la existencia de regímenes de inafectación general y permanente como el previsto actualmente en el artículo 19 de la Constitución Política del Perú.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no implica costos para el tesoro público; por el contrario, busca fortalecer al Estado mediante la aplicación de impuestos a las universidades, institutos y escuelas superiores como instituciones educativas privadas. Se argumenta que estas entidades han aprovechado indebidamente las excepciones del artículo 19° constitucional durante décadas. Al eliminar dichas exoneraciones, el Estado podrá reinvertir los recursos recaudados directamente en la modernización y el aumento de la calidad de la educación pública.

VI. EFECTO SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La implementación de la presente reforma tendrá efectos positivos en diversos ámbitos. En el plano económico, permitirá incrementar la recaudación fiscal, contribuyendo al financiamiento de políticas públicas. En el plano social, promoverá una mayor equidad en el sistema tributario, evitando privilegios injustificados.

Asimismo, fortalecerá la transparencia en el sector educativo, al exigir a las instituciones una mayor claridad en su estructura financiera y en la naturaleza de sus actividades.

Esta propuesta de reforma constitucional busca modificar el artículo 19° de la Carta Magna con el objetivo de evitar la pérdida de cuantiosos recursos económicos estatales. La iniciativa señala que las exoneraciones y beneficios tributarios de los que gozan las instituciones educativas privadas impiden una recaudación millonaria que, de otro modo, el Estado podría reinvertir en obras y servicios públicos en favor de la sociedad.

VII. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO Y EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se encuentra estrictamente alineado con los principios de sostenibilidad fiscal y desarrollo nacional establecidos en el **Acuerdo Nacional**. De manera específica, la propuesta se enmarca en las **Políticas de Estado N° 05, 08, 12, 18, 26 y 31**, las cuales orientan la gestión pública hacia un modelo de planeamiento estratégico y transparencia.

En ese sentido, la iniciativa contribuye a la **Política 05**, referida a un gobierno basado en objetivos y procedimientos transparentes, y a la **Política 08**, que promueve la descentralización económica para un desarrollo integral del país. Asimismo, guarda coherencia directa con la **Política 12**, al buscar el fortalecimiento del acceso universal a una educación pública de calidad, y con la **Política 18**, orientada a mejorar la competitividad y la formalización de la actividad económica. Finalmente, el proyecto refuerza la **Política 26**,

sobre la erradicación de la evasión tributaria y la promoción de la ética, así como la **Política 31**, que prioriza la sostenibilidad fiscal y la gestión responsable de la deuda pública.

VIII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La propuesta legislativa guarda una relación directa e indirecta con los objetivos estratégicos de la Agenda Legislativa, aprobada mediante la Resolución Legislativa No. 002-2021-2022-CR. En primer lugar, se vincula con el Objetivo II sobre Equidad y Justicia Social, específicamente bajo la Política N° 12, al proponer modificaciones a la Ley Universitaria que aseguren un sistema educativo gratuito y de calidad.

En segundo lugar, se alinea con el Objetivo III sobre Competitividad del País, relacionado con la Política N° 17 y la afirmación de la Economía Social de Mercado a través de medidas que protegen los intereses de los consumidores. Por último, la iniciativa se inserta en el Objetivo IV de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, conforme a la Política N° 26. Esto se logra mediante la promoción de la transparencia y la lucha contra la evasión tributaria, fomentando una participación activa de las instituciones públicas y de la sociedad civil en el combate frontal contra la corrupción.