Proyecto de Ley N° 2366/2017-CR

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros de la Bancada Nuevo Perú, **Alberto Quintanilla Chacón**, **Oracio Pacori Mamani**, **Richard Arce Cáceres**, **Mario Canzio Alvarez**, **Manuel Dammert Ego Aguirre**, **Marisa Glave Remy**, **Indira Huilca Flores**, **Edgar Ochoa Pezo**, **Tania Pariona Tarqui y Horacio Zeballos Patrón**, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
01 FEB 2018
RECIBIDO
Firma ____ Hora 3:17 pm

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL: Ley que modifica artículo 19° de la Constitución Política del Perú sobre el régimen tributario de Centros de Educación

I. FORMULA LEGAL

Artículo único.- Modifíquese el artículo 19° de la Constitución Política del Perú sobre el régimen tributario de Centros de Educación

Modifíquese el artículo 19° de la Constitución Política del Perú en los siguientes términos:

"Artículo 19.- Régimen tributario de Centros de Educación

Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos **del sector público** 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 **a los centros de educación del sector público y del sector privado** 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 **los centros de educación del sector público y del sector privado**, 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 **del sector privado** que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, **debe** establecerse la aplicación del impuesto a la renta."

Lima, 01 de febrero de 2018

MARISA GLAVE

ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República

EDGAR OCHOA

TANIA PARIONA

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

82325/Ats

Jr. Huallaga N° 569 – Oficina 220 -221 – Lima Tlfs: (51) 311 7267

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 07 de FEBRERO del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2366 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.-

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Capítulo II de la Constitución Política del Perú, regula los derechos sociales y económicos del país, como son el derecho a la seguridad social, a la salud, al trabajo y a la educación.

En relación al derecho a la educación, el Estado ha establecido que las universidades, instituciones superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto, de igual manera se indica que las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta.

Por lo que, antes de abordar la finalidad de esta iniciativa legislativa, debemos tener claridad en los términos tributarios que se utilizan en la legislación y demás fuentes del derecho tributario[1].

Los tributos

El Decreto Supremo N° 133-2013-EF, "Texto Único Ordenado del Código Tributario", en la norma que establece los principios generales, instituciones, procedimientos y normas del ordenamiento jurídico-tributario del país; en ese sentido, señala que el término "tributo" tiene una acepción muy amplia y que esta comprende las siguientes distinciones

Tributos

Impuesto	Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado.
Contribución	Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.
Tasa	Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen

[1] Decreto Supremo N° 133-2013-EF – Texto Único Ordenado del Código Tributario

NORMA III: FUENTES DEL DERECHO TRIBUTARIO.- Son fuentes del Derecho Tributario:

a) Las disposiciones constitucionales;
b) Los tratados internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente de la República;
c) Las leyes tributarias y las normas de rango equivalente;
d) Las leyes orgánicas o especiales que norman la creación de tributos regionales o municipales;
e) Los decretos supremos y las normas reglamentarias;
f) La jurisprudencia;
g) Las resoluciones de carácter general emitidas por la Administración Tributaria; y,
h) La doctrina jurídica.

Son normas de rango equivalente a la ley, aquéllas por las que conforme a la Constitución se puede crear, modificar, suspender o suprimir tributos y conceder beneficios tributarios. Toda referencia a la ley se entenderá referida también a las normas de rango equivalente.

	contractual. Las Tasas, entre otras, pueden ser: a) Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público, b) Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos y c) Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización

Fuente: Decreto Supremo N° 133-2013-EF – Texto Único Ordenado del Código Tributario. NORMA II: ÁMBITO DE APLICACIÓN

Como se puede apreciar, el término "tributo", tiene subdivisiones dentro del Código Tributario, por lo que debemos señalar que la presente iniciativa legislativa, va dirigida a plantear cambios dentro del artículo 19ª de la Constitución Política del Perú, relacionado con los impuestos, cuya definición se señala líneas arriba.

Desgravaciones tributarias

Los impuestos no generan contraprestación por parte del Estado, es de alguna manera, el pago que hacemos todos los contribuyentes al fisco para que pueda mantenerse la recaudación en el país y el Poder Ejecutivo pueda destinarlo de acuerdo a la política presupuestal que implemente. Pero este tributo, no es obligatorio para todos los contribuyentes, el Estado plantea excepciones, las que en derecho tributario se conocen como "gracias tributarias" o "desgravación tributaria". De acuerdo con Robles Moreno[2] estas se dividen en: inmunidad, inafectación, exoneración, beneficios e incentivos tributarios, las que citamos a continuación en el presente cuadro.

Desgravaciones tributarias

Immunidad	Consiste en una protección constitucional para liberar a determinados sujetos de ciertas cargas tributarias. Constituye una limitación a la potestad tributaria, de tal manera que los actos de creación de impuestos no afectan a determinados sujetos.
Inafectación	Son todos aquellos supuestos que se encuentran fuera del ámbito de aplicación del tributo; es decir, en el mundo fáctico se produce un hecho, pero –en el mundo del derecho- no se llega a realizar un "hecho imponible". No nace la obligación tributaria. La liberación tributaria es permanente.
Exoneración	Se realiza el hecho imponible, el supuesto se encuentra dentro del ámbito de aplicación del tributo, pero por mandato expreso de la Ley, la obligación tributaria no nace y se exonera al sujeto deudor de la obligación de pago de la deuda tributaria. Tiene naturaleza temporal.

[2] ROBLES MORENO Carmen Del Pilar, "La Desgravación Tributaria y la Norma VII del TP del Código Tributario" XXVIII Seminario de Derecho Tributario. 08 de Abril de 2013.

Beneficios e incentivos tributarios	El beneficio tributario es un mecanismo cuyo objeto es reducir la carga tributaria. El punto de partida es que exista una carga tributaria y el punto de llegada es una reducción o desaparición de dicha carga. Se puede establecer estos beneficios con fines extra fiscales como la promoción del desarrollo de una zona (como la selva) o la promoción de un determinado sector de la economía (microempresa, turismo, minería, etc)
	Los incentivos tributarios son mecanismos cuyo objeto es inducir a los agentes económicos para que decidan determinados comportamientos. Primero, tiene que existir un determinado comportamiento o decisión del agente económico y segundo, solo después de dicho comportamiento el agente económico goza del incentivo

Fuente: Robles Moreno Carmen del Pilar

El trato tributario a las universidades e institutos en la Constitución de 1979 y la Constitución de 1993

Las distinciones entre los tipos de tributos y desgravaciones tributarias son necesarias, debido a que existe una clara distinción entre la Constitución de 1979 y la Constitución de 1993 en relación a la calidad de desgravación que plantean, la primera establece que las universidades, centros educativos y culturales están "exoneradas" de paga impuestos, mientras que la segunda manifiesta que se encuentran "inafectos" del pago de dicho tributo, las universidades, institutos superiores y demás centros educativos. Aquí la distinción.

Exoneración vs Inafectación

Constitución de 1979	Constitución de 1993
Artículo 32.- Las universidades y los centros educativos y culturales están **exonerados de todo tributo**, creado o por crearse. La ley establece estímulos tributarios y de otra índole para favorecer las donaciones y aportes en favor de las universidades y centros educativos y culturales.	Artículo 19.- Régimen tributario de Centros de Educación 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. (...)

Existe una clara distinción en la gracia tributa que otorga cada una de las Constituciones, como hemos señalado líneas arriba, la exoneración planteada en la Constitución de 1979 no solo tenía un carácter netamente temporal, sino que gozaban de dicha gracia todos los tributos (impuesto, contribución y tasa) como indica su redacción, mientras que la Constitución actual le otorga a las universidades la gracia de inafectación solamente referida al pago de impuestos (no de tributos), lo que significa que dicha desgravación tiene naturaleza de permanente.

Las universidades e institutos de educación superior en la actualidad

La legislación sobre universidades e institutos en el Perú, ha sufrido una serie de marchas y contramarchas que de acuerdo a la voluntad del legislador se ha intentado ir poniendo parches a la ley que los regulaba; sin embargo, en el año 2014 y 2016 se estableció un marco general para que están instituciones se encuentren debidamente reguladas, por lo cual, señalamos que debemos entender de acuerdo a los términos "universidades" e "institutos de educación superior", de acuerdo a la legislación vigente.

Ley Nª 30220 "Ley Universitaria"	Ley Nª 30512 "Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes"
Artículo 3.- Definición de la universidad La universidad es una comunidad académica orientada a la investigación y a la docencia, que brinda una formación humanista, científica y tecnológica con una clara conciencia de nuestro país como realidad multicultural. Adopta el concepto de educación como derecho fundamental y servicio público esencial. Está integrada por docentes, estudiantes y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley. Las universidades son públicas o privadas. Las primeras son personas jurídicas de derecho público y las segundas son personas jurídicas de derecho privado	**Artículo 5.- Institutos de Educación Superior (IES)** Los institutos de Educación Superior (IES) son instituciones educativas de la segunda etapa del sistema educativo nacional, con énfasis en una formación aplicada. Los IES brindan formación de carácter técnico, debidamente fundamentada en la naturaleza de un saber que garantiza la integración del conocimiento teórico e instrumental a fin de lograr las competencias requeridas por los sectores productivos para la inserción laboral. Brindan, además, estudios de especialización de perfeccionamiento profesional en áreas específicas y otros programas de formación continua, y otorgan los respectivos certificado

Las definiciones arriba señalas, son planteadas por la legislación actual, ahora abordando el tema central del presente proyecto de ley es necesario e imperante que las universidades e institutos del sector privado no se encuentren inafectas del pago de impuestos como señala la constitución y solamente las públicas gocen de este beneficio debido a que el Estado no se puede por llamarlo de una manera simple, cobrarse así mismo.

De acuerdo a la información publicada en la página web de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) [3] desde el año 1551 (se crea la primera universidad pública del Perú - UNMSM) hasta el año 1993 (fecha en que se promulga la nueva Constitución) existían

[3] https://www.sunedu.gob.pe/lista-universidades/

solo 28 universidades públicas en el país, desde el año 1994 a la actualidad se crearon 23 universidades, contando con 51 universidades públicas a la fecha.

En relación a las universidades privadas, desde el año 1917 (se crea la primera universidad privada del país - PUCP) hasta el Año 1993, existían 26 universidades; sin embargo, desde esa fecha a la actualidad se crearon 66 universidades en todos el país, sin contar las filiales que tienen las universidades privadas en distintas partes del Perú, lo que da un saldo que tenemos 92 universidades privadas en el territorio nacional, las cuales de acuerdo a la Constitución Política de 1993 se encuentran inafectas de todo impuesto, teniendo en cuenta que además la gran mayoría de estas universidades no brinda servicios de calidad a los estudiantes. Es decir, el Estado deja de percibir rentas de empresas-universidades que por un criterio constitucional de hace 25 años cuando no existía la cantidad de universidades que existen hoy se han beneficiado lucrativamente, como es el caso del rector de una universidad que su sueldo es mas de S/. 2. 000. 000 Soles (dos millones) mensuales[4] entre otros casos.

Los institutos de educación superior no son la excepción, de acuerdo al ex ministro de educación Jaime Saavedra existen 790 institutos en el país, de los cuales 417 son del sector privado y 373 pertenecen al sector público[5], igualmente se encuentran inafectos del pago de todo impuesto.

Por todo lo expuesto, es necesario contextualizar el momento en que se estableció en la Constitución de 1993 cuantas universidades existían en el país y que el servicio de educación que brindaban no se compara a los estándares actuales.

El Estado está dejando de percibir rentas importantes por diferentes "gracias tributarias" que se establecieron en el pasado, con la finalidad de flexibilizar el mercado; sin embargo después de 25 años podemos afirmar que estas medidas no han beneficiado a los jóvenes universitarios y de institutos del país, más bien los grandes beneficiados son los empresarios que lucran en nombre de la educación y se encuentran inafectos del pago de impuestos. Urge hacer algo al respecto, por lo cual se presenta esta iniciativa legislativa.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley pretende modificar el artículo 19ª de la Constitución Política del Perú de 1993, por ser un acto que ayudaría a establecer una política tributaria acorde a la realidad actual. Planteando las siguientes modificaciones:

Artículo 19° de la Constitución	Propuesta de reforma del artículo 19ª de la Constitución
Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos	Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos **del**

[4] http://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/rector-universidad-garcilaso-gana-mas-2-millones-mensuales-noticia-1578807
[5] https://elcomercio.pe/economia/peru/minedu-habra-transitabilidad-institutos-universidades-192979

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.	**sector público** 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 **a los centros de educación del sector público y del sector privado** 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 **los centros de educación del sector público y del sector privado**, 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 **del sector privado** que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, **debe** establecerse la aplicación del impuesto a la renta."

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley de reforma constitucional no representa costos adicionales al erario público, por el contrario la reforma propuesta busca dar un impulso en la economía del país, estableciendo un sistema tributario justo donde el servicio de la educación no sea sinónimo de lucro en cierta clase empresarial del país.