



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Evaluación de los PL N° 5537-2020-CR y 5618-2020-CR

Proyectos de Ley de Reforma Constitucional sobre el régimen tributario de las instituciones educativas



Julio 2020

EL PERÚ PRIMERO

Índice

1. Algunas notas conceptuales
 - a) Beneficios Tributarios
 - b) Inmunidad, exoneración, inafectación, beneficio tributario.
2. Evaluación del PL 5537-2020-CR
3. Evaluación del PL 5618-2020-CR
4. Reflexiones finales

1 a) Problemática de los Beneficios Tributarios

1. Disminuyen la recaudación.
2. Complejizan la administración del sistema tributario: aumenta costos de administración y el costos de cumplimiento (de contribuyentes).
3. Implican utilización (gasto) de recursos públicos para beneficiar a un grupo determinado, por lo tanto:
 - a) su naturaleza debe ser siempre temporal,
 - b) se impone mayor carga al resto de contribuyentes del país, para financiar el gasto público o la inversión social.
4. Producen inequidades importantes. Por ejemplo, Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, Huánuco o Puno tienen los índices más altos de pobreza, y aportan con su IGV al FONCOMUN, que se distribuye a todos los departamentos, incluyendo a aquellos de la Amazonía que están exonerados del IGV.
5. Suelen ser regresivos, ya que benefician en mayor medida a aquellos con mayores obligaciones tributarias, concentrándose, entonces, en unos pocos contribuyentes.
6. La inequidad se agrava cuando los beneficios recaen sobre bienes y servicios con mercados monopólicos o de baja sensibilidad al precio: el sacrificio fiscal se transforma en incremento de los márgenes de ganancia de los contribuyentes. Ejemplo: medicamentos, libros.

1 a) Problemática de los Beneficios Tributarios

7. Al ser más difíciles de administrar y controlar, abre mayor posibilidad para sobreutilización o, incluso, utilización indebida (fraude o elusión).
8. Suelen ser poco transparentes, y no producen información suficiente para la administración tributaria.
9. Alientan la cultura de no pago de tributos: refuerzo indirecto de evasión y elusión.
10. Tienen efectos ejemplificadores nocivos. Generan incentivos a solicitar beneficios tributarios para otros sectores que se presentan como “gratuitos”, pero que, en realidad, reducen los recursos para el resto de sectores.
11. Al ser percibidos como sin costo, eliminan los incentivos para evaluar la eficacia o pertinencia de su creación o su prórroga.
12. Mientras que a los proyectos financiados con recursos públicos se les exige una tasa de retorno de inversión, la aprobación o renovación de beneficios tributarios está sujeta a menores requisitos. En muchos casos incluso se prorroga beneficios que tienen evaluaciones negativas. (Ejemplo: Altoandinas en el 2016, finalmente su vigencia terminó en el 2019).

1 b) IMUNIDAD, AFECTACIÓN (SUJECCIÓN), BENEFICIO, EXONERACIÓN TRIBUTARIA

CONCEPTO	SUJETO QUE LA DICTA	NORMA QUE LA CONTIENE	DEFINICIÓN	EFFECTO FINAL
IMUNIDAD TRIBUTARIA	CONSTITUYENTE	CONSTITUCIÓN	Exclusión de competencia para el legislador tributario	No pago (total o parcial)
INAFECTACIÓN	LEGISLADOR (PL,PE)	Norma Infraconstitucional	Legislador tributario <u>excluye</u> supuesto/sujeto del ámbito de aplicación del tributo	No pago (total o parcial) Sinónimo frecuente de: “no gravada”
BENEFICIO TRIBUTARIO	LEGISLADOR (PL,PE)	Norma Infraconstitucional	Legislador tributario concede temporalmente un régimen ventajoso a supuesto/sujeto <u>que está dentro del</u> ámbito de aplicación del tributo	No pago (total o parcial) Diferimiento (postergación) de pago Otras ventajas (p.e. menor garantía)
EXONERACIÓN TRIBUTARIA	LEGISLADOR (PL,PE)	Norma Infraconstitucional	Tipo de beneficio	No pago (total o parcial)



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



2) Evaluación PL N° 5537-2020-CR

Modifica el artículo 19 de la
Constitución Política sobre el régimen
tributario de las instituciones educativas



EL PERÚ PRIMERO

Constitución Vigente vs. PL 5537/2020-CR

Constitución Política del Perú	PL 5537/2020-CR
<p>Artículo 19.- Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos <u>constituidos conforme a la legislación en la materia</u> gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. <u>En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>Para las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta.</u></p>	<p>Artículo 19.- Régimen tributario de Centros de Educación</p> <p>Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos, de todos los niveles, del sector público, gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural.</p> <p>Los centros de enseñanza privados se sujetarán a la aplicación del impuesto a la renta, sin distinción alguna. Los demás beneficios tributarios de los que gozan los centros de enseñanza públicos, en todos los niveles, les son aplicables conforme se determine por Ley.</p>

Artículo 19 de la Constitución vigente y su desarrollo legislativo

PRIMER PÁRRAFO ARTÍCULO 19 VIGENTE

“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.”

- Entidades públicas**
- No alcanza poder tributario: para afectar con impuestos directos e indirectos.
 - Sí alcanza poder tributario: para afectar con tributos tasa y contribución.
- Entidades privadas**
- Asociativas: Inafectas al IGV. Exoneradas al IR: si usan excedentes para fines educativos.
 - Societarias: Inafectas al IGV. Afectas (no exoneradas) con IR por la utilidad (4º. párrafo del art. 19).
 - Imp. Predial, Imp. Vehicular, Alcabala: inafecto

CUARTO PÁRRAFO ARTÍCULO 19 VIGENTE

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

- Impuesto a la Renta: afectas (dentro del ámbito de aplicación)
 - Considerar:
 - Ley del Impuesto a la Renta - LIR exonera a las asociativas bajo ciertos requisitos (uno de ellos no distribuir los excedentes).
 - Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas -IES de Educación Superior-EES y de la carrera pública de sus docentes y la Ley N° 30220 Ley Universitaria, señalan que los IES y EES privados y las universidades privadas asociativas no pueden distribuir sus utilidades, de lo contrario estarán gravadas con el Impuesto a la Renta- IR
- Entidades privadas:**
- a) societarias y**
 - b) asociativas**

Sobre el PL 5537/2020-CR y sus efectos legislativos

PRIMER PÁRRAFO DEL PROYECTO

“Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos, **de todos los niveles, del sector público**, gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural.

Entidades privadas societarias y asociativas

Legislador habilitado para gravar*, inafectar, exonerar o beneficiar de los impuestos (directos e indirectos)

Pero, también podría usar el poder tributario para no gravar

Podría inclusive mantenerse las inafectaciones previstas en la legislación actual respecto del Imp. Predial, Imp. Vehicular, IGV y Alcabala.

SEGUNDO PÁRRAFO DEL PROYECTO

“Los centros de enseñanza privados se sujetarán a la aplicación del impuesto a la renta, sin distinción alguna. Los demás beneficios tributarios de los que gozan los centros de enseñanza públicos, en todos los niveles, les son aplicables conforme se determine por Ley”.

El PL busca establecer en la norma constitucional que las entidades educativas privadas estén gravadas con el impuesto a la renta sin exoneración o beneficio alguno. Hay una inconsistencia en el texto:

- Primer párrafo, legislador podrá gravar a todas las entidades privadas, o decidir no gravar.
- Segundo párrafo, legislador deberá cuidar de gravar, **pero no necesariamente imponer pago**.
- Por el segundo párrafo se habilitaría a mantener las exoneraciones vigentes o crear nuevos tipos de beneficios tributarios



Puede interpretarse que no hay cambio sustancial del art. 19 vigente por lo que no se logra el propósito (declarado) del Proyecto.

* Excepto aquellas entidades protegidas por el Acuerdo con la Santa Sede (Concordato con el Vaticano).

Otras consideraciones

PRIMERA PARTE DEL NUEVO SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 19:

“Los centros de enseñanza privados se sujetarán a la aplicación del impuesto a la renta, sin distinción alguna”

La Exposición de Motivos señala que el propósito del PL es que tanto las entidades educativas privadas asociativas como las societarias, estén gravadas con el IR.

El propósito de la Constitución vigente, en su Art. 19, es establecer una INMUNIDAD TRIBUTARIA, medio por el cual el constituyente RESTRINGE el poder de imposición del legislador ordinario, estableciendo LÍMITES a su potestad tributaria prevista en el artículo 74 de la Constitución.

Observaciones:

- 1) El PL establece un sujeto pasivo del impuesto a la renta en la Constitución, instrumento no idóneo para tal fin, el Constituyente no debe, técnicamente, ejercer poder tributario. Modificaciones futuras implicarían una reforma constitucional, con un procedimiento mucho más riguroso que la aprobación de una ley ordinaria.
- 2) Redacción no es clara. Para ser sujeto de un impuesto basta con hacerlo contribuyente, no necesariamente exigirle pago (con una exoneración x ejemplo). El texto no cumple el objetivo que señala la Exposición de Motivos.
- 3) Los “centros de enseñanza privados” no tiene una definición legal alguna.

PL 5537: En Resumen

SOBRE EL PRIMER PÁRRAFO DEL PROYECTO:

“Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos, de todos los niveles, del sector público, gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural.”

No hay observaciones

SOBRE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL PROYECTO

“Los centros de enseñanza privados se sujetarán a la aplicación del impuesto a la renta, sin distinción alguna. Los demás beneficios tributarios de los que gozan los centros de enseñanza públicos, en todos los niveles, les son aplicables conforme se determine por Ley”.

Se observa. DEBIENDO ELIMINARSE O AJUSTARSE por lo siguiente:

- 1) No incorpora cambio sustancial alguno.**
- 2) La norma constitucional no es la vía idónea para establecer sujetos pasivos de un impuesto.**
- 3) Alude a “centros de enseñanza” privados , lo que no tiene definición legal alguna, cuando el sujeto es o una asociación o una sociedad.**



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



3) Evaluación PL N° 5618-2020-CR Modifica el artículo 19 de la Constitución Política sobre el régimen tributario de las instituciones educativas



EL PERÚ PRIMERO

Constitución Vigente vs. PL 5618/2020-CR

Constitución Política del Perú

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.

PL 5618/2020-CR

Artículo 19.- Régimen tributario de Centros de Educación

Las universidades **públicas**, institutos superiores y demás **instituciones educativas públicas**, 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, **para las instituciones educativas públicas y privadas**, 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 instituciones **educativas públicas y privadas**, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios.

Las universidades privadas, institutos superiores y demás instituciones educativas privadas no gozan de inafectación, ni de impuestos directos ni indirectos.

Sobre el PL 5618/2020-CR y sus efectos

PRIMER PÁRRAFO DEL PROYECTO

Las universidades **públicas**, institutos superiores y demás **instituciones educativas públicas**, 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.

Entidades privadas societarias y asociativas Legislador habilitado para gravar*, inafectar, exonerar de los impuestos, por lo que podría inclusive mantenerse las inafectaciones previstas en la legislación actual respecto del Imp. Predial, Imp. Vehicular, IGV y Alcabala.

CUARTO PÁRRAFO DEL PROYECTO

Las universidades privadas, institutos superiores y demás instituciones educativas privadas no gozan de inafectación, ni de impuestos directos ni indirectos.

El PL busca establecer a nivel de norma constitucional que las entidades educativas privadas no gocen de beneficios tributarios, sin embargo, la redacción del párrafo no asegura dicho resultado:

- 1ra interpretación: las instituciones educativas privadas han perdido su inmunidad tributaria y son pasibles de ser contribuyentes de los impuestos. De ser así, es redundante, pues basta con la modificación del 1er párrafo.
- 2da interpretación: el constituyente establece que las instituciones educativas privadas siempre deben estar afectas a los impuestos. Por lo tanto: el legislador podría exonerar o incentivar (figuras que solo se conceden a contribuyentes que están gravados o afectos, que están dentro del ámbito de aplicación de los impuestos). Es posible mantener el inciso b) de la LIR.

POR TANTO HAY RIESGO DE NO LOGRAR EL OBJETIVO.

* Excepto aquellas entidades protegidas por el Acuerdo con la Santa Sede (Concordato con el Vaticano).

Otras consideraciones

REDACCIÓN DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 19 NO ES CLARA:

“Las universidades **públicas**, institutos superiores y demás **instituciones educativas públicas**,...”

Se podría mejorar para excluir cualquier duda de que la característica de ser pública alcanza también a los institutos superiores.

Debería decir “Las universidades, institutos superiores y demás instituciones educativas, todas públicas...”

EL NUEVO CUARTO PÁRRAFO DEL PROYECTO ESTABLECE UNA AFECTACIÓN A LOS IMPUESTOS

Observaciones:

- 1) El PL establece un sujeto pasivo del impuesto a la renta en la Constitución, instrumento no idóneo para tal fin, el Constituyente no debe, técnicamente, ejercer poder tributario. Modificaciones futuras implicarían una reforma constitucional, con un procedimiento mucho más riguroso que la aprobación de una ley ordinaria.
- 2) Redacción no cumple con el objetivo. Para ser sujeto (afecto) de un impuesto basta con hacerlo contribuyente, no necesariamente exigirle pago (con una exoneración x ejemplo).

PL 5618: En Resumen

SOBRE EL PRIMER PÁRRAFO DEL PROYECTO:

Las universidades **públicas**, institutos superiores y demás **instituciones educativas públicas**, 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.

No hay observaciones (*)

(*) **Se podría mejorar:** “Las universidades, institutos superiores y demás instituciones educativas, todas públicas...”

SOBRE EL CUARTO PÁRRAFO DEL PROYECTO

“Las universidades privadas, institutos superiores y demás instituciones educativas privadas no gozan de inafectación, ni de impuestos directos ni indirectos.”

Se observa. DEBIENDO ELIMINARSE O AJUSTARSE por lo siguiente:

- 1) La norma constitucional no es la vía idónea para establecer afectaciones a los impuestos.**
- 2) Una de sus posibles interpretaciones pone en riesgo el objetivo del Proyecto.**

Conclusiones

1. Los beneficios tributarios disminuyen la efectividad del sistema tributario, por.
 - a) Disminuyen la recaudación
 - b) Complejizan el sistema
 - c) Introducen inequidades
 - d) Son regresivos
 - e) Genera rentas extraordinarias
 - f) Poca transparencia y dificulta de evaluación
2. La Constitución vigente, en su artículo 19, proporciona inmunidad tributaria a las instituciones educativas públicas y las privadas (con requisitos).
3. El PL 5537 y el PL 5618 buscan (según sus exposiciones de motivos) eliminar la inmunidad tributaria de las instituciones educativas privadas y hacer que paguen impuestos. Por ello es acorde con los lineamientos de política del Ministerio de Economía y Finanzas.
4. Ambas tienen un primer párrafo que logra el primer objetivo, quitar la inmunidad pero el texto restante podría interpretarse como que basta con afectarlos pero que no paguen.
5. La Constitución no es el instrumento idóneo para legislar tributariamente.