MINUTA TÉCNICA SOBRE LA ASIMETRÍA EN EL COBRO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO A UNIVERSIDADES NO ESTATALES VERSUS LAS UNIVERSIDAD ESTATALES

Esta minuta técnica tiene por objeto analizar la asimetría tributaria vigente en la aplicación del impuesto al valor agregado ("IVA") a los servicios prestados por las universidades, situación producida tras la entrada en vigor de la ley N° 21.420, que reduce o elimina exenciones tributarias que indica ("ley N° 21.420"). Dicha situación se produce por cuanto mientras las universidades estatales gozan de una exención total de tributos amparada en la ley N° 21.094, sobre Universidades Estatales ("ley N° 21.094"), las universidades no estatales quedaron gravadas con un 19% de IVA en sus servicios no docentes (como consultorías y convenios con el Estado), lo que genera diversas consecuencias negativas para las universidades no estatales y la recaudación del Estado.

En el marco de la actual discusión del boletín N° 18.216-05, para la reconstrucción nacional y el desarrollo económico y social que el Ejecutivo ingresó a la Cámara de Diputados, existe una oportunidad importante para introducir una indicación en la propuesta legal que permita dar una solución a esta asimetría.

Así, se busca impulsar una modificación legislativa al decreto ley N° 825, de 1974, ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios ("Ley del IVA") que restablezca la equidad tributaria mediante la exención educativa en términos generales.

Dado lo señalado anteriormente, y para evitar los efectos desiguales en esta materia, se proponen la siguiente indicación legislativas a ser incluida en el proyecto de ley Boletín N°18.216-05:

Para agregar un artículo 35, nuevo, al proyecto de ley boletín N°18.216-05, que disponga lo siguiente:

AL ACTUAL ARTÍCULO 35, NUEVO[1]

"Artículo 35.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 825, de 1974, ley sobre impuesto a las ventas y servicios:

1) Agregar al literal e) del artículo 12 un nuevo numeral 21 del siguiente tenor: "*21) Los ingresos que perciban las Universidades reconocidas por el Estado, por los servicios y asesorías profesionales que presten*".".

2) Reemplazar el N°4 del artículo 13 que dispone "*4) Los establecimientos de educación. Esta exención se limitará a los ingresos que perciban en razón de su actividad docente propiamente tal;" por el siguiente: "Los establecimientos de educación, por aquellos ingresos que perciban en razón de su actividad docente propiamente tal*;".".

Los principales motivos para dicha modificación, y que serán analizados en esta presentación, son los siguientes:

[1] Esta indicación está formulada según el actual articulado del boletín N°18. 216-05 vigente al 12 de mayo de 2026, en primer trámite constitucional seguido en la Cámara de Diputados.

1. La imposibilidad de las universidades no estatales de competir en licitaciones importantes en distintas materias de interés con el Estado conlleva una desventaja competitiva radical que erosiona sus posibilidades para ofrecer servicios al Estado en materias de interés público.

2. La desventaja competitiva indicada **dificulta el cumplimiento del requisito de acreditación de vinculación con el medio establecido por la Comisión Nacional de Acreditación ("CNA")** para todo tipo de universidades.

3. La carga del IVA a los servicios de las universidades no estatales **disminuye los recursos disponibles para la investigación aplicada y cooperación con el medio**.

4. **Implica un trato discriminatorio y arbitrario en materia económica** que implica un desmedro de las universidades no estatales que no es razonable, racional ni justificada. En efecto, mediante esta desigualdad tributaria se vulnera la igualdad ante la ley del artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República ("CPR") y la garantía a la no discriminación arbitraria en materia económica del artículo 19 N° 22 de la CPR.

5. **Implica una desigualdad tributaria que vulnera el artículo 19 N° 20 de la CPR,** por cuanto mediante la ley N° 21.420 se generó una asimetría tributaria no prevista por un mismo servicio prestado tanto por universidades estatales como no estatales.

6. **La aplicación asimétrica del IVA atenta contra la competencia, produciendo perjuicio fiscal**. El Estado se ve privado de una mayor oferta, porque en estas condiciones las universidades privadas no podrán presentarse a licitaciones aun cuando ello esté en el interés de los distintos entes públicos.

I. CONTEXTO Y ORIGEN DEL PROBLEMA

Antes del año 2023, la Ley del IVA establecía en su numeral 2) del artículo 2° que se entendía por "**servicio**" "*la acción o prestación que una persona realiza para otra y por la cual percibe un interés, prima, comisión o cualquiera otra forma de remuneración, siempre que provenga del ejercicio de las actividades comprendidas en los N°s. 3 y 4, del artículo 20, de la Ley de Impuesto a la Renta*.".

De este modo, con anterioridad a la entrada en vigor de la de la ley N° 21.420, los servicios prestados por las universidades que no proviniesen del ejercicio de las actividades del artículo 20 N°3 y 4 del decreto ley N°824, de 1974, que aprueba texto que indica de la Ley sobre Impuesto a la Renta ("LIR"), no estaban sujetos al pago de IVA. Esta situación cambió el 1° de enero de 2023 con la entrada en vigencia de la ley N° 21.420, por cuanto se eliminó la expresión "*siempre que provenga del ejercicio de las actividades comprendidas en los N°s. 3 y 4, del artículo 20, de la Ley de Impuesto a la Renta*" del numeral 2) del artículo 2° [2]- pasando de este modo a estar afectos al pago del IVA todos los servicios por regla general, gravándose con una tasa del 19% todos estos servicios[3]. En efecto, conforme a lo señalado por el propio Servicio de Impuestos Internos ("SII"), "*a raíz de esta modificación legal, para que un servicio se grave con IVA no será ya necesario que se encuentre entre las actividades que contemplan los N°s. 3 y 4 del artículo 20 de la Ley sobre Impuesto a la Renta*."[4].

Únicamente quedaron exentos los servicios de educación, salud y transporte. De conformidad con el numeral 4) del artículo 13 de la Ley del IVA, los establecimientos de educación que tengan ingresos provenientes de su actividad docente estarán exentas del pago del IVA. En efecto, la norma señala lo siguiente: "*4) Los establecimientos de educación.* ***Esta exención se limitará a los ingresos que perciban en razón de su actividad docente propiamente tal***.". Como consecuencia de dicha regulación es que otras actividades efectuadas por los establecimientos educacionales tales como consultorías o capacitaciones que se efectúen mediante contratación con el Estado, no quedan amparadas por dicha exención[5].

La modificación efectuada por la ley N° 21.420 provocó que **tanto las universidades estatales como no estatales quedaran afectas al IVA en todos los servicios que no correspondieran a docencia**. Sin embargo, y según la propia historia fidedigna de la ley N° 21.420, aquella no fue la intención del legislador conforme se desprende del Mensaje que dio origen a esta ley y que señala lo siguiente: "*Cabe señalar que este proyecto mantiene las exenciones de IVA que existen actualmente de diversos servicios calificados como meritorios, por ejemplo, educación y transporte de pasajeros. En efecto, en general no se modifican las exenciones contempladas en los artículos 12 y 13 de la Ley de IVA*.".

Adicionalmente, cabe señalar que dicha modificación legislativa tampoco tuvo en cuenta que el artículo 40 de la ley N° 21.0946, exime a las universidades estatales de cualquier tipo de pago de tributos. Esto derivó en que las universidades estatales hicieran valer este artículo luego de la entrada en vigencia de la ley N° 21.420, por lo que no se les aplica el IVA en los servicios que prestan[7].

---

[2] De conformidad con lo dispuesto en el N°1 del artículo 6° de la ley N°21.420.

[3] Es decir, antes de esta modificación, los ingresos provenientes de servicios educacionales no estaban afectos al pago del IVA. Con la modificación efectuada por el artículo 6° de la ley N° 21.420 se eliminó dicha limitación, pasando a ser la regla general que todos los servicios pagan IVA, conforme se establecen en la Ley del IVA.

[4] Conforme se señaló en el punto N°1 del Ordinario N° 77322370980, de 13 de septiembre de 2022, del SII.

[5] Conforme a la interpretación que efectuó el SII mediante el Oficio N° 0961, de 15 de mayo de 2025, entre otros.

Como resultado de lo anterior, solo las universidades no estatales están afectas al IVA al vender servicios o realizar convenios con organismos públicos, lo que constituye una discriminación arbitraria y que, como se verá, reduce la presión competitiva y, a la larga, puede afectar la calidad sobre los servicios de transferencia que se prestan al Estado, sin impacto en la recaudación fiscal.

Conforme se señaló, este trato diferencial a universidades estatales y no estatales no fue el espíritu original de la ley N° 21.420, como tampoco fue parte de la discusión y aprobación de dicha reforma por parte del Congreso Nacional conforme consta en su historia fidedigna. Es decir, esta asimetría no responde a una decisión de política pública, sino a una **inconsistencia normativa** que genera múltiples consecuencias no previstas ni deseables en el plano institucional, económico e incluso para el aporte que las universidades hacen al desarrollo del país, conforme se analizará a continuación.

II. RAZONES POR LAS QUE NO DEBIESE EXISTIR ESTA ASIMETRÍA

Existen argumentos de diversa naturaleza que hacen razonable que se exima a las universidades no estatales del pago del IVA en distintas circunstancias.

En particular estos se pueden resumir en dos:

1. **<u>La exención de la aplicación del IVA en materia de contratación de servicios de las universidades no estatales con el Estado es relevante por cuanto</u>:**

   (a) Dificulta el cumplimiento de vinculación con el medio para ser acreditadas conforme se requiere por la CNA[6]. Uno de los objetivos fundamentales, -y que ha sido recogido como un requisito para la acreditación de las Universidades-, es la vinculación con el medio, conforme lo ha establecido la CNA. El hecho de que estén gravadas con IVA las actividades no docentes de las universidades no estatales dificulta la efectiva vinculación con el medio, por cuanto no participan en igualdad de condiciones con otros oferentes en licitaciones con el Estado que no se encuentran gravados con IVA (universidades estatales). Se genera así una **incongruencia** entre las exigencias que regulan al sistema de educación superior en Chile y las posibilidades reales que tienen las universidades no estatales para cumplir con tales exigencias.

   (b) En efecto, las universidades no estatales participan en licitaciones importantes en materia educacional, social, ambiental, jurídica, entre otras materias, con el Estado. Dada la relevancia de los proyectos que se adjudican, y en donde compiten diversas universidades, debiese eximirse a las universidades no estatales del pago del IVA en materia de contratación con la Administración del Estado.

   La desventaja de no competir en licitaciones importantes en materias de alto impacto con el Estado implica un riesgo de erosión de los centros y programas desarrollados por universidades no estatales en ámbitos de interés público, lo que inevitablemente empobrecerá la oferta de servicios y, con ello, la pertinencia de la formación de futuros profesionales con vinculación con el medio, de expertos e investigadores en ámbitos

[6] En efecto, este es uno de los criterios exigidos conforme al inciso tercero del artículo 17 de la ley N° 20.129, establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

necesarios para el desarrollo nacional. En la práctica la asimetría tributaria genera un empobrecimiento de las capacidades que el sistema universitario nacional posee para aportar al país.

(c) En materia de productividad e innovación, la carga del IVA disminuye los recursos disponibles para investigación aplicada y cooperación con el sector público, afectando negativamente la productividad total del sistema académico.

2. <u>Mediante esta asimetría tributaria se vulneran diversas garantías constitucionales de las universidades no estatales y mandatos constitucionales del legislador, por cuanto</u>:

(a) **<u>Existe un trato que no es razonable, racional ni justificado a nivel legislativo en materia económica para las universidades no estatales, lo que configura una discriminación arbitraria</u>**, vulnerándose la garantía de igualdad ante la ley dispuesta en el artículo 19 N° 2[7] de la CPR.

La garantía de igualdad ante la ley del artículo 19 N°2 de la CPR implica igualdad en el contenido de la ley como en su aplicación, por lo que el legislador está sujeto a respetar aquella.

La desigualdad en la aplicación de la ley se configura en este caso mediante la aplicación del IVA a los servicios no educacionales únicamente para las universidades no estatales. En este sentido, no existen razones que justifiquen dicha desigualdad, lo que daña la equidad del sistema universitario por cuanto una carga tributaria desigual afecta la sostenibilidad financiera y la capacidad de competir por fondos de las universidades no estatales, vulnerándose la garantía de igualdad ante la ley.

(b) **<u>Existe una desigualdad tributaria que vulnera el artículo 19 N° 20 de la CPR</u>**[8]. El Tribunal Constitucional ha interpretado que, si bien el principio de igualdad tributaria permite establecer gravámenes diversos, estos siempre deben ser en virtud de una norma igual para todos quienes se encuentran en idénticas condiciones. Aquello no se evidencia en este caso por cuanto si bien tanto las universidades estatales como las no estatales están en una situación similar (prestación de servicios), solo las universidades estatales estarían exentas del pago del IVA.

(c) <u>Se vulnera la garantía de la no discriminación en materia económica que debe tener el Estado y sus organismos de conformidad con el artículo 19 N°22 de la CPR.</u>

(d) **<u>Una aplicación asimétrica del IVA atenta contra la competencia</u>**, dañando no sólo a las instituciones gravadas sino también la eficiencia del mercado, al distorsionar la provisión de calidad. Lo anterior por cuanto las universidades no estatales deben incorporar un 19% adicional en IVA en toda oferta que se efectúe a los organismos públicos, lo que equivale a una desventaja competitiva inmediata frente a las

[7] La garantía del artículo 19 N°2 de la CPR implica, conforme se señala por DÍAZ DE VALDÉZ, José Manuel (2019): "Igualdad Constitucional y no Discriminación" (Valencia, ED. Tirant Lo Blanch), p.83: "*la facultad de exigir al ordenamiento jurídico, así como a las autoridades que lo aplican, e incluso a particulares, un trato igual para quienes se encuentren en la misma situación, y eventualmente, un trato desigual para quienes se encuentren en una situación diferente tanto igualdad en el contenido de la ley como en su aplicación*".

[8] Dicha norma dispone lo siguiente: "*La igual repartición de los tributos en proporciona a las rentas o en la progresión que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas*.".

universidades estatales. Esto distorsiona la competencia, disminuyendo la participación de mercado de las instituciones gravadas, lo que redunda en una recaudación mucho menor a la esperada puesto que las normas asimétricas en la aplicación del IVA para estos efectos generarán una gradual eliminación de las universidades no estatales, que serían las que podrían aportar a la recaudación.

3. Finalmente, en términos generales, podemos señalar que el **hecho de que a las universidades no estatales se les exima del pago del IVA en los servicios que éstas prestan no produce perjuicio fiscal.** En la actualidad ya existe un perjuicio fiscal porque existe menor competencia en los servicios que se prestan al Estado al haber menos competidores. Por lo demás, es razonable suponer que no se generan nuevos ingresos fiscales, ya que el adjudicatario suele ser el competidor que, beneficiado por la exención existente, no paga actualmente el IVA, lo que encarece la oferta del mismo como único competidor.