

Proyecto de Ley N° 4035/2018-CR



PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE EL DERECHO A LA LECTURA, PROMUEVE EL DESARROLLO DEL LIBRO, LAS BIBLIOTECAS Y LAS LIBRERÍAS Y AFIANZA LAS MEDIDAS DE PROMOCIÓN E INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA LA ACTIVIDAD EDITORIAL

Los Congresistas miembros del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del Congresista **MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES** y demás Congresistas firmantes, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política en concordancia con lo que establecen los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente:

LEY QUE RECONOCE EL DERECHO A LA LECTURA, PROMUEVE EL DESARROLLO DEL LIBRO, LAS BIBLIOTECAS Y LAS LIBRERÍAS Y AFIANZA LAS MEDIDAS DE PROMOCIÓN E INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA LA ACTIVIDAD EDITORIAL

TÍTULO I

OBJETO Y FINALIDAD

Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley

Es objeto de la presente ley establecer el derecho de las personas a la lectura; impulsar el desarrollo del libro, de las librerías, así como de las bibliotecas escolares en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades; y afianzar las medidas de promoción e incentivos tributarios para la actividad editorial, con la finalidad de democratizar el acceso de la población a la lectura y al libro; impulsar la creación cultural, literaria y científica; y apoyar la producción y la circulación del libro.

TÍTULO II

FOMENTO DE LA LECTURA, EL LIBRO, LAS BIBLIOTECAS Y LAS LIBRERÍAS

Artículo 2. Derecho a la lectura

Todas las personas tienen derecho a la lectura y los poderes públicos deben garantizar el ejercicio de este derecho en condiciones de libertad y equidad social.

Los derechos constitucionales que sustentan el derecho a la lectura y que deben ser garantizados por el Estado y respetados por la sociedad, son los siguientes:



- a. El derecho a la cultura, que se concreta en las diversas formas de creación y en las oportunidades equitativas de acceso a los bienes culturales, en especial aquellos susceptibles de lectura.
- b. El derecho a la educación, que requiere el desarrollo de las competencias de lectura y escritura.
- c. El derecho a la libertad de expresión, como garantía objeto de tutela en aras del fomento a la investigación y creación de obras literarias, artísticas.
- d. El derecho a la información, que permite el libre acceso a la información para la vida y en especial para el ejercicio de la participación democrática.
- e. El derecho de autor, que garantiza a los creadores la posibilidad de disfrutar de los beneficios derivados del uso de sus obras por la sociedad.

Artículo 3. Modificación del artículo 5 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura

Modifícanse los numerales 25, 27 y 30 del artículo 5 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura con el siguiente texto:

"Artículo 5.- Definición de términos

Para efectos de la presente ley, las expresiones que siguen y sus formas derivadas tienen el significado siguiente:

[...]

25. Libro: Medio unitario, no periódico, **publicado en uno o más volúmenes o tomos**, a través del cual **se transmiten creaciones, opiniones, experiencias y/o conocimientos literarios, artísticos y/o científicos**. Es el objeto de la actividad editorial, tanto en su formato impreso como en su formato digital (libros en edición electrónica), o en formatos de audio o audiovisuales (libros hablados en casetes, discos compactos u otros soportes), o **en código táctil o escritura en relieve** (sistema Braille); comprende todas las formas de libre expresión creativa, educativa o de difusión **literaria, artística**, científica, cultural y turística.

[...]

27. Libro electrónico/Libro digital/E-book: **Obra reproducida, distribuida o puesta a disposición** por medios electrónicos o digitales a través de Internet u otras vías informáticas, **así como a través de todo soporte en material o tecnología conocida o por conocerse**. Tiene el mismo régimen de protección que el libro impreso **y/o** los productos editoriales afines.

[...]

30. Productos editoriales afines: Son productos editoriales afines al libro, las publicaciones periódicas no noticiosas, los fascículos coleccionables, y las publicaciones en sistema braille, que en todos los casos sean de contenido estrictamente científico, educativo o cultural. Asimismo, **las historietas, tiras cómicas**, las guías turísticas y las publicaciones de partituras de obras musicales.



No están comprendidos en la definición anterior los catálogos informativos y comerciales no bibliográficos, las publicaciones que contengan horóscopos, fotonovelas, modas, juegos de azar y las publicaciones pornográficas y sucedáneos, así como todos aquellos artículos o productos que acompañen como elemento complementario o accesorio a los productos señalados en el párrafo anterior que no tengan contenido estrictamente científico, educativo o cultural.
[...]"

Artículo 4. Modificación del artículo 15 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura

Modifícase el artículo 15 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura con el siguiente texto:

"Artículo 15.- Creación de FONDOLIBRO

15.1 Créase en el **Ministerio de Cultura** el Fondo Nacional de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura (FONDOLIBRO), destinado a financiar los programas y acciones de promoción y difusión del libro y productos editoriales afines, así como de fomento de la lectura.

15.2 **El Ministerio de Cultura propone los proyectos, actividades y/o acciones para las cuales se destinan los recursos de FONDOLIBRO.**

15.3 Los recursos de FONDOLIBRO se asignan mediante concursos abiertos y públicos y son destinados al financiamiento total o parcial de proyectos, programas y/o acciones para los siguientes fines:

- a. Adquisición de libros y productos editoriales afines para las bibliotecas públicas que se encuentren acreditadas bajo los estándares de la Biblioteca Nacional del Perú.
- b. Investigación y difusión de las prácticas de lectura, la producción y circulación del libro y las bibliotecas, así como sobre el impacto de la lectura y el libro en la cultura y la economía y sobre el efecto de las políticas de promoción del libro.
- c. Fortalecimiento de proyectos de acceso al libro, fomento de la lectura y la creación literaria, artística y científica.
- d. Promoción de la participación de la industria editorial peruana en el mercado internacional del libro.
- e. Realización de congresos, foros, talleres, ferias y otros eventos de promoción de la lectura, las bibliotecas y la producción y la circulación del libro.
- f. Creación de obras de autores nacionales para su publicación en cualquier soporte conocido o por conocerse.
- g. Organización de ferias del libro locales, regionales, nacionales e internacionales en las que participen autores peruanos.



- h. Participación de autores peruanos en ferias y eventos literarios locales, regionales, nacionales e internacionales en las que participen autores peruanos.
- i. Organización de eventos y cursos de capacitación de agentes de la industria editorial y el trabajo bibliotecológico.
- j. Traducción de obras de autores nacionales a otras lenguas.
- k. Publicaciones de obras de interés nacional y regional.
- l. Programas y actividades de apoyo a las librerías y a su función cultural.
- m. Producción de libros y productos editoriales afines, en los diversos soportes conocidos y por conocerse, para personas con discapacidad.
- n. Otras acciones que sean convenientes de acuerdo con los objetivos de la ley.

El Ministerio de Cultura presenta el Plan Anual de Concursos de FONDOLIBRO con el fin de recibir propuestas y comentarios antes de su aprobación. El procedimiento es desarrollado en el Reglamento de la presente Ley y por las normas de la propia institución.

15.4 El Fondo es administrado por la Biblioteca Nacional del Perú, **organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Cultura**. En ningún caso pueden utilizarse los recursos del Fondo para financiar gastos de la Biblioteca Nacional del Perú.

15.5 La Biblioteca Nacional del Perú, a través de sus órganos de asesoramiento y apoyo, informa anualmente al Ministerio de Cultura y a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso de la República acerca de la administración, aplicación de recursos del Fondo y sus resultados."

Artículo 5. Incorporación de definiciones de términos en el artículo 5 de la Ley 28086

Incorpóranse al artículo 5 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, las siguientes definiciones de términos:

"34. Agente literario: persona natural o jurídica encargada de representar al autor en los aspectos legales y contractuales y en la promoción de su obra.

35. Biblioteca escolar: servicio de la educación escolar que se vale de colecciones bibliográficas y audiovisuales, con un espacio adecuado, un responsable y un plan de trabajo para garantizar el acceso libre de la comunidad educativa, en especial de alumnos y maestros, y se incorpora en forma permanente a la práctica docente.



36. Biblioteca pública: Institución cultural de gestión estatal dedicada a brindar servicios bibliotecarios de información, lectura e investigación, a partir de la organización técnica de colecciones bibliográficas y documentales en soporte físico, electrónico, digital y otros. Asimismo, preserva el patrimonio cultural bibliográfico, contribuyendo a su incremento y difusión."

Artículo 6. Incorporación de artículo 29-A y 31 a la Ley 28086

Incorpóranse los artículos 29-A y 31 a la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, en los términos siguientes:

"Artículo 29-A. Libro en la escuela

El Estado garantiza la presencia permanente del libro en todas las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades establecidas por la Ley 28044, Ley General de Educación y en el aula por medio de la biblioteca escolar."

"Artículo 31. Promoción de ferias del libro

El Estado promueve la participación de los editores, libreros, agentes literarios y autores en congresos, exposiciones y ferias del libro, así como otros eventos nacionales e internacionales dedicados al libro y a los productos editoriales afines.

Las ferias del libro internacionales, regionales o municipales deben tener el apoyo de las autoridades de los gobiernos nacionales, regionales y locales."

Artículo 7. Incorporación de artículos 8, 9 y 10 a la Ley 30034

Incorpóranse los artículos 8, 9 y 10 a la Ley 30034, Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas, en los términos siguientes:

"Artículo 8. Bibliotecas escolares

Todas las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades establecidas por la Ley 28044, Ley General de Educación, para el cumplimiento de su objetivo, deben tener una biblioteca escolar con un responsable que gestione su funcionamiento, para garantizar un servicio eficaz y permanente durante todo el ciclo escolar.

Las bibliotecas escolares tienen como función central asegurar a toda la comunidad escolar el acceso permanente al libro y a diversas prácticas de lectura y escritura. Para ello tendrán servicios de préstamo para consulta y fomento de la lectura a los estudiantes, maestros y padres de familia; deben dar acceso a la información en línea; apoyar la docencia en todas las disciplinas; y ofrecer acceso a las tecnologías de la comunicación a alumnos y maestros.



Artículo 9. Programa Nacional de Bibliotecas Escolares

El Ministerio de Educación, en coordinación con el ente rector del Sistema Nacional de Bibliotecas y los centros coordinadores regionales del Sistema Nacional de Bibliotecas, formula, ejecuta y supervisa el Programa Nacional de Bibliotecas Escolares, que debe señalar los objetivos para el desarrollo progresivo de las bibliotecas, su actualización tecnológica y su adecuación a los objetivos de la educación.

Artículo 10. Actualización de colecciones de bibliotecas escolares y de aula

Las bibliotecas escolares y las bibliotecas de aula que se establezcan deben tener colecciones actualizadas que garanticen la diversidad lingüística y cultural y respondan a las necesidades de los alumnos y docentes. El Ministerio de Educación debe señalar los criterios básicos y los procedimientos mínimos, abiertos y públicos, para la selección de tales colecciones, y la participación de alumnos, maestros y autoridades escolares."

Artículo 8. De los sistemas de identificación del libro y su acceso

La Biblioteca Nacional del Perú, como responsable de las normas técnicas del ISBN, hace seguimiento a los sistemas de identificación y las normas estandarizadas que puedan surgir para el entorno digital en relación con la actividad editorial.

El Ministerio de Cultura debe promover el acceso a librerías y distribuidores a la base de datos del Código Internacional Estándar del Libro (ISBN).

Artículo 9. Promoción de librerías

El Ministerio de Cultura, en coordinación con las autoridades de los gobiernos locales, debe promover la creación y desarrollo de librerías y de organizaciones de distribución de libros.

El Ministerio de Cultura debe desarrollar mecanismos de fomento de las librerías, que pueden incluir la cesión temporal de espacios públicos, el apoyo a actividades de divulgación de la lectura y el libro y otros estímulos para facilitar la participación de las librerías.

TÍTULO III

BENEFICIOS E INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA EDITORIAL

Artículo 10. Crédito Tributario por reinversión

10.1. Las empresas a que se refiere el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, que reinviertan total o parcialmente su renta neta imponible, determinada de conformidad al TUO



de la Ley del Impuesto a la Renta y su Reglamento, en bienes y servicios para el desarrollo de su propia actividad empresarial o en el establecimiento de otras empresas de estos rubros, tendrán derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente a la tasa del impuesto a la renta vigente, aplicable sobre el monto reinvertido, de acuerdo a Ley.

10.2. Las empresas que ofrecen servicios de pre prensa y las de industria gráfica gozarán de este beneficio, siempre que participen en la realización de proyectos editoriales amparados por la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura.

10.3. El plan de reinversión será aprobado por el Sector correspondiente.

10.4. El presente artículo rige a partir del día siguiente del vencimiento del plazo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30853, Ley que establece la formulación de la Política y el Plan Nacional de Fomento de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas; y proroga la vigencia de los beneficios tributarios de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura.

10.5. Las características de los programas de reinversión, la forma y condiciones para el goce del beneficio a que se refiere el presente artículo, se señalan en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 11. Del Impuesto General a las Ventas

11.1. No están gravados con el Impuesto General a las Ventas la importación y/o venta en el país de los libros y productos editoriales afines señalados en los numerales 25, 26, 27 y 30 del artículo 5 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura.

11.2 El presente artículo rige a partir del día siguiente del vencimiento del plazo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30853, Ley que establece la formulación de la Política y el Plan Nacional de Fomento de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas; y proroga la vigencia de los beneficios tributarios de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura.

11.3 Los sujetos beneficiarios están obligados a llevar un registro de operaciones para fines de la aplicación del presente artículo, conforme a las normas reglamentarias que se establezcan.

11.4. En el Reglamento se dictarán las normas complementarias para la mejor aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.



Artículo 12. Reintegro Tributario

12.1 Los editores de libros tendrán derecho a un reintegro tributario equivalente al Impuesto General a las Ventas consignado separadamente en los comprobantes de pago correspondientes a sus adquisiciones e importaciones de bienes de capital, materia prima, insumos, servicios de preprensa electrónica y servicios gráficos destinados a la realización del Proyecto Editorial, considerando los alcances de las definiciones de los numerales 25, 26, 27 y 30 del artículo 5 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura.

12.2 El reintegro tributario se hará efectivo de acuerdo a lo que disponga la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) mediante normas reglamentarias.

12.3 Para el goce de este beneficio la editorial presenta a la SUNAT los comprobantes de pago correspondientes a la adquisición, importación de bienes de capital, materia prima, insumos, servicios de preprensa electrónica y servicios gráficos, gravados con el impuesto a ser devuelto. Para solicitar el reintegro tributario se acumula un monto mínimo equivalente a una (1) UIT, vigente al momento de la presentación de la solicitud, como valor del IGV consignado en uno o más comprobantes de pago materia del reintegro.

12.4 El presente artículo rige a partir del día siguiente del vencimiento del plazo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30853, Ley que establece la formulación de la Política y el Plan Nacional de Fomento de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas; y prorroga la vigencia de los beneficios tributarios de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura.

Artículo 13. Exoneración del Impuesto a la Renta a las regalías por concepto de derechos de autor

13.1. Están exoneradas del Impuesto a la Renta las regalías que por derechos de autor perciban los autores nacionales y extranjeros, domiciliados y no domiciliados, así como los titulares de estos derechos, en la primera edición y primer tiraje de libros editados e impresos en el territorio nacional.

13.2. El presente artículo rige a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley.

13.3. En el Reglamento se dictarán las normas complementarias para la mejor aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 14. Incentivos a las donaciones

No están gravados con el pago del Impuesto General a las Ventas y de todo otro impuesto que le resulte aplicable:



- a. Las donaciones que tengan por objeto el cumplimiento de los fines de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, destinadas al Sistema Nacional de Bibliotecas, a FONDOLIBRO, al Ministerio de Educación y a las entidades sin fines de lucro que desarrollen proyectos específicos de carácter cultural como ferias, encuentros, concursos y otros dedicados al fomento de la creatividad literaria y de la promoción de la lectura.
- b. Los premios nacionales e internacionales relacionados con los fines de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario contados a partir de su vigencia.

SEGUNDA. Permanencia de exoneraciones, incentivos y beneficios no contemplados en la ley

Las exoneraciones, incentivos y beneficios contemplados en la presente ley a favor de la industria editorial, no sustituyen ni disminuyen otros beneficios establecidos en la legislación vigente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación de los artículos 18, 19 y 20 de la Ley 28086

Deróganse los artículos 18, 19 y 20 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura.

Lima, 28 de febrero del 2019



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Congresista de la República

Handwritten signatures and notes in blue ink:
- *WALIA SERRANO*
- *Antakayana*
- *Cruz*
- *G. Sánchez*

Handwritten signatures and notes in blue ink:
- *Juan Carlos Jumbica*
- *Carlos Tubino Arias Schreiber*
- *Portavoz (T)*
- *Grupo Parlamentario Fuerza Popular*
- *LEONARDO*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 15 de MARZO del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4035 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de

CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL;
ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS
E INTELIGENCIA FINANCIERA. -



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



[Faint handwritten notes at the bottom left of the page]

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sobre las iniciativas previas y el cumplimiento del artículo 78 del Reglamento del Congreso

El presente proyecto de ley recoge aquellos extremos del Proyecto de Ley N° 3240/2018-CR presentado el 20 de agosto del 2018 (de autoría del suscrito junto con el Congresista Francisco Petrozzi Franco) que no fueron acogidos por el Dictamen de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural de fecha 4 de setiembre del 2018, así como tampoco los que fueron recogidos con posterioridad en el en el Pleno ni en el texto final de la Ley 30853, "Ley que establece la formulación de la Política y el Plan Nacional de Fomento de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas; y prorroga la vigencia de los beneficios tributarios de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura", aprobada por el Pleno del Congreso el 6 de setiembre del 2018.

En este sentido, se da pleno cumplimiento a lo dispuesto por el Reglamento del Congreso en su artículo 78, segundo párrafo, debido a que la Proposición de Ley N° 3240/2018-CR no ha sido rechazada, sino por el contrario, ha sido aprobada, aunque con un texto sustitutorio que recoge en parte la propuesta inicial. Cabe señalar inclusive, que no se trata de una misma o idéntica proposición, ya que se han efectuado diversos ajustes a la fórmula legal (artículos 1, 5, 6, 8, 9 y 10).

Como se puede apreciar, el propósito de la presentación de la iniciativa legislativa es contar con un marco normativo mucho más completo que impulse el desarrollo del derecho a la lectura, del libro, librerías, bibliotecas escolares; así como que consolide las medidas de promoción e incentivos tributarios para la actividad editorial inicialmente contempladas y otras de fomento de la lectura.

Situación de la lectura en el Perú

En nuestro país, el peruano lee en promedio 0.86 libros al mes¹, siendo que en Lima Metropolitana y áreas urbanas existe mayor cantidad de aficionados a la lectura, orientados preferentemente a lectura de diarios. Esta cifra es consecuencia de la falta de fomento de la lectura en el hogar y en los colegios, así como el problema de acceso a los libros y la escasez de bibliotecas públicas en el país.

Según el director de la Biblioteca Nacional del Perú, Ramón Mujica Pinilla, en el año 2016 de los 1,838 distritos que existen en el Perú, solo 826 tienen su biblioteca².

¹ <https://larepublica.pe/sociedad/864628-menos-de-un-libro-al-ano-leen-peruanos-en-promedio>

² <https://elperuano.pe/noticia-reforzaran-bibliotecas-para-mejorar-su-gestion-y-funcion-social-el-pais-38925.aspx>



En nuestro país el autor se encuentra aislado y desprotegido, a pesar de contar con una de las legislaciones más modernas de América Latina sobre propiedad intelectual. No hay eficiente negociación de términos contractuales, no existe un reconocimiento suficiente (por parte del ordenamiento jurídico) de los agentes literarios y, ante este hecho, los editores son quienes tienen una mayor fuerza en la determinación de la estructura y condiciones de los contratos que se suscriben. En cuanto a la edición, el Perú enfrenta el problema de la piratería, apreciándose que 30% de los libros que se compran son "piratas"³. Por el lado de la comercialización, hay un tamaño reducido del mercado y falta un sistema consolidado de librerías, y tampoco existe una cadena de comercialización que llegue al consumidor final del país.

Nuestra propuesta

El presente proyecto de ley tiene por objeto fomentar que los peruanos lean más, y mejora las condiciones de este sector económico y cultural, mediante medidas tales como establecer el derecho de las personas a la lectura; impulsar el desarrollo del libro, de las librerías, así como de las bibliotecas escolares en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades; afianzar las medidas de promoción e incentivos tributarios para la actividad editorial, con la finalidad de democratizar el acceso de la población a la lectura y al libro, impulsar la creación cultural, literaria y científica, y apoyar la producción y la circulación del libro.

Cabe señalar que el presente proyecto de ley ha considerado para su formulación la propuesta presentada por el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC, el cual en el año 2011 publicó, con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, la primera edición de "Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas", que fue puesto a disposición general con el fin de "ofrecer a los países un instrumento efectivo en el proceso de definición de nuevas leyes de la lectura, el libro y las bibliotecas que se ocupe de manera equilibrada de los componentes del sector y que permita avanzar en la construcción de sociedades lectoras"⁴. Este modelo es una guía para la aprobación de políticas públicas, así como de normas legales de los países de América Latina y el Caribe. De este modo, diversas propuestas, consideradas como más relevantes, se han recogido adaptándolas al ordenamiento jurídico peruano y a nuestra realidad nacional, sobre la base de que en nuestro país contamos actualmente no solo con la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, sino además con la Ley 30034, Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas y sus normas reglamentarias. Además, esta iniciativa

³ https://www.oei.es/historico/quipu/peru/pn_libro_y_lectura.pdf. Pág. 11.

⁴ Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC (2011). *Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas*. Disponible en: https://cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES_OLB_Modelo-de-ley-para-el-fomento-de-la-lectura-el-libro-y-las-bibliotecas_V1_010611.pdf. Pág.13.



legislativa ha recogido en su fórmula legal algunas sugerencias planteadas por la Cámara Peruana del Libro, cuyo Presidente en el mes de febrero del presente año, nos compartió propuestas de modificación y de incorporación en el texto legal de la iniciativa legislativa materia de sustento.

El proyecto de ley plantea el reconocimiento del derecho a la lectura como derecho de configuración legal, sustentado en no pocos derechos constitucionales, tales como el derecho a la cultura⁵, el derecho a la educación, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de autor.⁶

Asimismo, el documento de CERLALC, "Modelo de Ley para el Fomento de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas", refiere con relación al derecho a la lectura que "[s]e considera importante hacer énfasis en un 'derecho a la lectura'. Como no está reconocido en forma expresa en ninguna norma constitucional, se le da fundamento en los derechos constitucionales mencionados [derecho a la cultura, el derecho a la educación, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de autor]. De este modo, el disfrute y ejercicio del derecho a la lectura depende de que se respeten los derechos constitucionales mencionados en este artículo."⁷

⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando el reconocimiento constitucional del derecho fundamental a la cultura: "En suma, en nuestra Constitución de 1993, la relación entre el Estado social y democrático de Derecho y Constitución cultural, no sólo se limita al reconocimiento del derecho fundamental a la identidad étnica y cultural (artículo 2, inciso 19), al derecho fundamental a la cultura (artículo 2, inciso 8) o al establecimiento de una cláusula de protección del patrimonio cultural (artículo 21) (...)." [STC 042-2004-AI/TC FJ 5]

⁶ Respecto de los derechos fundamentales de configuración legal, el Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

"Los derechos fundamentales de configuración legal (...)

12. Los derechos fundamentales cuya configuración requiera de la asistencia de la ley no carecen de un contenido *per se* inmediatamente exigible a los poderes públicos, pues una interpretación en ese sentido sería contraria al principio de fuerza normativa de la Constitución. Lo único que ello implica es que, en tales supuestos, la ley se convierte en un requisito *sine qua non* para la culminación de la delimitación concreta del contenido directamente atribuible al derecho fundamental.

Y es que si bien algunos derechos fundamentales pueden tener un carácter jurídico abierto, ello no significa que se traten de derechos "en blanco", es decir, expuestos a la discrecional regulación del legislador, pues el constituyente ha planteado un grado de certeza interpretativa en su reconocimiento constitucional directo.

Aquí se encuentra de por medio el principio de "libre configuración de la ley por el legislador", conforme al cual debe entenderse que es el legislador el llamado a definir la política social del Estado social y democrático de derecho. En tal sentido, éste goza de una amplia reserva legal como instrumento de la formación de la voluntad política en materia social. Sin embargo, dicha capacidad configuradora se encuentra limitada por el contenido esencial de los derechos fundamentales, de manera tal que la voluntad política expresada en la ley debe desenvolverse dentro de las fronteras jurídicas de los derechos, principios y valores constitucionales." [STC 01417-2005AA/TC FJ 11]

⁷ Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC (2011). *Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas*. Disponible en:



De otro lado, la presente iniciativa legislativa propone incorporar algunas necesarias definiciones de términos en el artículo 5 de la Ley 28086, al Agente Literario, la Biblioteca Escolar y la Biblioteca Pública. Cabe señalar que estas tres definiciones se encuentran igualmente contenidas en el Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas. Al respecto, el CERLALC señala que "es necesario dotar a la ley de definiciones que acerquen al intérprete y al operador jurídico al espíritu de la misma. Las definiciones incorporadas corresponden a los sujetos de beneficios específicos propuestos en la ley. (...) La definición adopta el criterio legal vigente en las normas contemporáneas, que reconocen la autoría únicamente a las personas naturales de forma individual o colectiva."⁸

Es importante rescatar la figura del agente literario e introducirla en el texto expreso de la ley, pues desempeña un rol muy importante al representar al autor en los aspectos legales y contractuales, así como en la promoción de su obra; es el nexo entre el autor y la empresa editorial, velando por los derechos del primero.

En lo que se refiere a la definición de biblioteca pública, cabe precisar que se está recogiendo lo que actualmente establece el Decreto Supremo N° 002-2014-MC, Reglamento de la Ley N° 30034, Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas, elevando a rango de ley la definición que aparece en el Glosario de dicha norma reglamentaria.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa propone algunas precisiones en las definiciones contenidas en el artículo 5 de la Ley 28086. Tal es el caso de la definición de libro en el que se agrega que puede ser "publicado en uno o más volúmenes o tomos" y a través del cual se transmiten creaciones, opiniones, experiencias y/o conocimientos literarios, artísticos y/o científicos. Además se precisa que también comprende no solo la escritura en relieve, como por ejemplo el sistema Braille, sino cualquier otro código táctil. Del mismo modo, propone mejorar la definición de libro electrónico, precisando que es una "obra reproducida, distribuida o puesta a disposición por medios electrónicos o digitales a través de Internet u otras vías informáticas", así como a través de todo soporte conocido o por conocer, y debemos hacer hincapié en que por técnica legislativa y para evitar incurrir en alguna omisión, se elimina una lista de medios a la cual hace mención la Ley 28086, que incluyen el disco compacto o CD (Compact Disc), la cinta digital de audio o DAT (Digital Audio Tape), el disco digital de vídeo o DVD (Digital Video Disc), los que quedarán comprendidos en



https://cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES_OLB_Modelo-de-ley-para-el-fomento-de-la-lectura-el-libro-y-las-bibliotecas_V1_010611.pdf. Pág.32.

⁸ Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC (2011). *Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas*. Disponible en: https://cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES_OLB_Modelo-de-ley-para-el-fomento-de-la-lectura-el-libro-y-las-bibliotecas_V1_010611.pdf. Pág.28.

la frase "todo soporte conocido o por conocer", especialmente si consideramos que la tecnología de la información en estos aspectos evoluciona constantemente.

Además, en el artículo 5 se precisa la definición del numeral 30, referido a los productos editoriales afines, incluyendo a las historietas y tiras cómicas, pues son igualmente manifestaciones creativas, artísticas y culturales.

Asimismo, como parte de las medidas de fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas, la presente iniciativa legislativa propone modificar el artículo 15 de la Ley 28086, referido al Fondo Nacional de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura - FONDOLIBRO.

Así, se plantea que sea el propio Ministerio de Cultura el que proponga los proyectos, actividades y/o acciones para las cuales se destinan los recursos de FONDOLIBRO, y que los recursos de FONDOLIBRO se asignen mediante concursos abiertos y públicos y sean destinados al financiamiento total o parcial de proyectos, programas y/o acciones para los siguientes fines: a) Adquisición de libros y productos editoriales afines para las bibliotecas públicas que se encuentren acreditadas bajo los estándares de la Biblioteca Nacional del Perú; b) Investigación y difusión de las prácticas de lectura, la producción y circulación del libro y las bibliotecas, así como sobre el impacto de la lectura y el libro en la cultura y la economía y sobre el efecto de las política de promoción del libro; c) Fortalecimiento de proyectos de acceso al libro, fomento de la lectura y la creación literaria, artística y científica; d) Promoción de la participación de la industria editorial peruana en el mercado internacional del libro; e) Realización de congresos, foros, talleres, ferias y otros eventos de promoción de la lectura, las bibliotecas y la producción y la circulación del libro; f) Creación de obras de autores nacionales para su publicación en cualquier soporte conocido o por conocerse; g) Organización de ferias del libro locales, regionales, nacionales e internacionales en las que participen autores peruanos; h) Participación de autores peruanos en ferias y eventos literarios locales, regionales, nacionales e internacionales en las que participen autores peruanos; i) Organización de eventos y cursos de capacitación de agentes de la industria editorial y el trabajo bibliotecológico; j) Traducción de obras de autores nacionales a otras lenguas; k) Publicaciones de obras de interés nacional y regional; l) Programas y actividades de apoyo a las librerías y a su función cultural; m) Producción de libros y productos editoriales afines, en los diversos soportes conocidos y por conocerse, para personas con discapacidad; y n) Otras acciones que sean convenientes de acuerdo con los objetivos de la ley.

En ese sentido, el Ministerio de Cultura presentaría el Plan Anual de Concursos de FONDOLIBRO con el fin de recibir propuestas y comentarios antes de su aprobación. El procedimiento sería, asimismo, desarrollado en el reglamento de la ley y por las normas de la propia institución.



Es pertinente precisar y enfatizar que las propuestas de modificación a los numerales 25, 27 y 30 del artículo 5, así como al artículo 15 de la Ley 28086, recogen las sugerencias de modificación que la Cámara Peruana del Libro, a través de su Presidente, nos manifestara en la reunión realizada con fecha 22 de febrero del presente año en el Despacho Congresal del suscrito, por lo que reiteramos esta fuente y agradecemos su apoyo a la iniciativa

Seguidamente, y en línea con el objeto de la presente iniciativa legislativa de impulsar el desarrollo de las bibliotecas escolares en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades, se propone una serie de medidas:

- Que el Estado garantice la presencia permanente del libro en todas las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades establecidas por la Ley General de Educación; Ley 28044.
- Que todas las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades establecidas por la Ley 28044, Ley General de Educación, para el cumplimiento de su objetivo, deban tener una biblioteca escolar con un responsable que gestione su funcionamiento.
- Que se cree el Programa Nacional de Bibliotecas Escolares, con objetivos para el desarrollo progresivo de las bibliotecas, su actualización tecnológica y su adecuación a los objetivos de la educación.
- Que las bibliotecas escolares y las bibliotecas de aula que se establezcan deben tener colecciones actualizadas que garanticen la diversidad lingüística y cultural y respondan a las necesidades de los alumnos y docentes.

Al respecto, el CERLALC anota que "en las últimas décadas, la política cultural en la región ha subrayado cada vez más la necesidad de respetar y valorar las diferencias entre diversas culturas, regiones o grupos étnicos. Las bibliotecas escolares deben reconocer esta situación en sus colecciones. Por otra parte, la ley [entiéndase el Modelo de Ley que proponen] destaca la necesidad de la actualización continua de las colecciones, pues su pertinencia y su atractivo decaen en forma rápida, cuando no incorporan la nueva producción cultural o científica."⁹

De otro lado, la presente iniciativa propone una serie de medidas de fomento para el desarrollo de los libreros y las librerías, entre las que se encuentran las siguientes:

- Promoción de ferias del libro por parte del Estado, con la participación no solo de editores y autores, sino también de libreros y de agentes literarios.

⁹ Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC (2011). *Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas*. Disponible en: https://cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES_OLB_Modelo-de-ley-para-el-fomento-de-la-lectura-el-libro-y-las-bibliotecas_V1_010611.pdf. Pág.42.



- Que el Ministerio de Cultura promueva el acceso a los librereros y a los distribuidores a la base de datos ISBN, que es el sistema de identificación de libros basado en un código alfanumérico empleado para normalizar internacionalmente el registro y la identificación del libro y los productos editoriales afines, para facilitar su circulación.
- Que el Ministerio de Cultura, en coordinación con las autoridades de los gobiernos locales, deba promover la creación y desarrollo de librerías y de organizaciones de distribución de libros.
- Que el Ministerio de Cultura desarrolle mecanismos de fomento de las librerías, que pueden incluir la cesión temporal de espacios públicos, el apoyo a actividades de divulgación de la lectura y el libro y otros estímulos para facilitar la participación de las librerías.

Finalmente, para el desarrollo de la industria editorial se propone un título referido a beneficios e incentivos tributarios.

Cabe precisar que no se está disponiendo propiamente una prórroga de beneficios tributarios, sino que con esta nueva Ley se aprobaría un conjunto de incentivos, beneficios y exoneraciones tributarias, de forma tal que no se está contraviniendo lo establecido en la Norma VII del Código Tributario.

Así, en primer término se propone regular el Crédito Tributario por reinversión, para que las empresas a que se refiere el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, que reinviertan total o parcialmente su renta neta imponible, determinada de conformidad al TUO de la Ley del Impuesto a la Renta y su Reglamento, en bienes y servicios para el desarrollo de su propia actividad empresarial o en el establecimiento de otras empresas de estos rubros, tengan derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente a la tasa del impuesto a la renta vigente, aplicable sobre el monto reinvertido, de acuerdo a Ley. Este crédito tributario empezaría a regir a partir del día siguiente del vencimiento del plazo de la prórroga establecida por la Ley 30853.

En segundo término, se propone que no estén gravados con el IGV la importación y/o venta en el país de los libros y productos editoriales afines señalados en la Ley 28086, en sus numerales 25, 26, 27 y 30 del artículo 5 (libro, libro viejo, libro electrónico y productos editoriales afines). De igual modo, esta regla de carácter tributario empezaría a regir a partir del día siguiente del vencimiento del plazo de la prórroga establecida por la Ley 30853.

En tercer lugar se plantea que los editores de libros tengan derecho a un reintegro tributario equivalente al IGV consignado separadamente en los comprobantes de pago correspondientes a sus adquisiciones e importaciones de bienes de capital, materia prima, insumos, servicios de preprensa electrónica y servicios gráficos destinados a la realización del Proyecto Editorial, considerando



los alcances de las definiciones de los numerales 25, 26, 27 y 30 del artículo 5¹⁰ de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura.

Esta regla de carácter tributario también empezaría a regir a partir del día siguiente del vencimiento del plazo de la prórroga establecida por la Ley 30853. Para facilitar el goce de este beneficio, se propone que la editorial presente a la SUNAT los comprobantes de pago correspondientes a la adquisición, importación de bienes de capital, materia prima, insumos, servicios de pre prensa electrónica y servicios gráficos, gravados con el impuesto a ser devuelto. Para solicitar el reintegro tributario se acumula un monto mínimo equivalente a una (1) UIT, vigente al momento de la presentación de la solicitud, como valor del IGV consignado en uno o más comprobantes de pago materia del reintegro. Además, cabe incidir que este extremo de la propuesta recoge la sugerencia planteada por la Cámara Peruana del Libro, que, a través de su Presidente, nos manifestara en la reunión realizada el presente año en el Despacho Congresal del suscrito, tal como se ha señalado anteriormente.

De esta manera la presente iniciativa legislativa supera aquellas críticas y objeciones a la Ley 28086 que esgrimían en su momento que este beneficio del reintegro tributario únicamente buscaba beneficiar a las grandes empresas editoriales en el país. Ello porque al flexibilizar el procedimiento para acceder a este beneficio tributario, serán ahora las editoriales que pertenecen al régimen de medianas y pequeñas empresas las que podrán acogerse con mayor facilidad, como parte de las medidas de fomento a la industria editorial, todo lo cual es conforme con el artículo 59° de la Constitución que establece que el "Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades".

En cuarto lugar, se propone establecer que están exoneradas del Impuesto a la Renta las regalías que por derechos de autor perciban los autores nacionales y extranjeros, domiciliados y no domiciliados, así como los titulares de estos derechos, en la primera edición y primer tiraje de libros editados e impresos en el territorio nacional. Este extremo recoge lo sugerido por el Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC.

Cabe precisar que esa exoneración tributaria se está reintroduciendo después de haber vencido en el año 2015, pues no fue sujeta a prórroga por parte de la Ley 30347, Ley que prorroga la vigencia de los artículos 18, 19 y 20 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, y establece nuevas disposiciones, con la precisión de que a este beneficio podrán acceder ahora no solo los autores nacionales y extranjeros (sean domiciliados o no) sino



¹⁰ Es decir, los referidos al libro, libro viejo, libro electrónico y productos editoriales afines.

también los titulares de estos derechos, pero únicamente en la primera edición y primer tiraje de libros editados e impresos en el territorio nacional.

En este orden de ideas, con relación a estos beneficios tributarios, se está siguiendo en gran medida las propuestas del "Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas" del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC que sugiere contemplar en la legislación nacional lo siguiente:

"Artículo 43. Los ingresos de los autores nacionales o residentes en el país por derecho de autor y por premios literarios, culturales y científicos estarán exentos de impuestos a la renta o su equivalente.

(...)

Artículo 45. Las importaciones de materias primas e insumos para la impresión o edición de libros estarán exentas de impuestos y derechos de aduana.

Artículo 46. Las editoriales estarán exentas del impuesto a la renta. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones, porcentajes y la duración de esta exención.

Artículo 47. La venta de libros estará exenta del impuesto a las ventas o Impuesto al Valor Agregado (IVA)."

En sustento de estas disposiciones, el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC, señala lo siguiente:

"La exención sobre el impuesto de renta ha demostrado ser un estímulo eficaz para el desarrollo de la industria editorial, en particular para promover acciones de emprendimiento y maduración. Generalmente, se aplica por periodos determinados para facilitar el arranque de las empresas y atraer inversión hacia el sector. En algunos países (Colombia, por ejemplo), la exención se ha mantenido durante largo tiempo. Esta, por configurar una forma de subsidio a la producción, puede ser objetada en el terreno del comercio internacional, lo que implica que, de establecerse, sea presentada como una excepción en las negociaciones comerciales, atendiendo a razones de excepción cultural. Algunos países (Perú, por ejemplo) establecen otras variantes de estímulo fiscal, como el crédito tributario por reinversión de utilidades. La exención del impuesto a las ventas es una de las más generalizadas medidas de promoción del libro y la lectura. Por ser un impuesto que recae directamente sobre el ingreso disponible de los consumidores, la eliminación del mismo se constituye en un estímulo a la compra. En América Latina, casi todos los países (con excepción de Bolivia, Chile y Guatemala) tienen la exención del impuesto sobre las ventas de libros. En Europa es típica la existencia de un Impuesto al Valor Agregado, IVA, diferencial para el libro. Es igualmente importante decidir si la exención al IVA cubre el libro en su formato digital. Para esto es preciso señalar que éste, incluso si se le considera un



servicio, está exento de IVA como lo están los servicios de educación o los servicios médicos en prácticamente todos los países."¹¹

Finalmente, la iniciativa materia de sustento propone establecer que no estén gravados con el pago del IGV y de todo otro impuesto que le resulte aplicable:

- a. Las donaciones que tengan por objeto el cumplimiento de los fines de la presente ley, destinadas al Sistema Nacional de Bibliotecas, a FONDOLIBRO, al Ministerio de Educación y a las entidades sin fines de lucro que desarrollen proyectos específicos de carácter cultural como ferias, encuentros, concursos y otros dedicados al fomento de la creatividad literaria y de la promoción de la lectura.
- b. Los premios nacionales e internacionales relacionados con los fines de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura.

Cabe señalar que dicho incentivo a las donaciones ya estuvo contemplado inicialmente por la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura en su artículo 22, pero que lamentablemente no fue prorrogado en su vigencia de la Ley 30347, de tal manera que planteamos reinsertarlo en el ordenamiento jurídico peruano.

En este orden de ideas y, tal como señaláramos al inicio de esta Exposición de Motivos, la presente iniciativa legislativa acoge diversos extremos del Proyecto de Ley N° 3240/2018-CR, presentado por el suscrito junto con el Congresista Francisco Petrozzi Franco, contenidos que no fueron incorporados por el Dictamen de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, así como tampoco por el texto final de la Ley 30853, Ley que establece la formulación de la Política y el Plan Nacional de Fomento de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas; y prorroga la vigencia de los beneficios tributarios de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, a lo cual agregamos nuevas propuestas, con la intención de ampliar el marco normativo de protección y fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Sobre el particular, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, que establece lo siguiente:



¹¹ Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas" del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC. p. 47 y ss. Disponible en: https://cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES_OLB_Modelo-de-ley-para-el-fomento-de-la-lectura-el-libro-y-las-bibliotecas_V1_010611.pdf

“Artículo 3.- Análisis costo beneficio

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos. (...).”

Acorde con lo expuesto en la exposición de motivos, el propósito del presente proyecto de ley es establecer el derecho de las personas a la lectura; impulsar el desarrollo del libro, de las librerías, así como de las bibliotecas escolares en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades; y afianzar las medidas de promoción e incentivos tributarios para la actividad editorial, con la finalidad de democratizar el acceso de la población a la lectura y al libro; impulsar la creación cultural, literaria y científica; y apoyar la producción y la circulación del libro.

El objetivo principal, como se aprecia, no es solo sostener los incentivos y beneficios y medidas de fomento logradas con la Ley 28086, ley que data del año 2003, es decir, con más de 15 años de antigüedad, sino dar un paso más adelante en cuanto al impulso a las medidas de estímulo a la industria editorial, al fomento a la lectura, el desarrollo del libro y de las bibliotecas en el país.

No cabe duda que las medidas adoptadas con la citada Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura han tenido evidentes efectos positivos que se traducen en una serie de datos estadísticos.

Así, tal como refiere la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural del período parlamentario 2015-2016, “en el año 2013 se registraron 6,443 títulos en la agencia del International Standard Book Number (ISBN), lo cual representa un incremento de 317% en comparación con la cantidad de títulos publicados el 2003”.¹²

Cuadro 1
Producción Anual según año de publicación 2003-2013

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N° de Títulos	2,031	2,871	3,744	4,178	5,120	5,386	5,234	5,736	5,378	5,972	6,491	6,152

Fuente: Dictamen de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural del período 2015-2016 y Boletín Infoartes del Ministerio de Cultura del mes de junio de 2016. Elaboración propia.

¹² Dictamen de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural del Parlamento del Período Anual de Sesiones 2015-2016 recaído sobre el Proyecto de Ley N° 4006/2014-CR y otros. Pág. 6. Disponible en: Portal Institucional electrónico del Congreso de la República. Fecha de consulta: 7 de agosto del 2017. <<http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>>



De igual manera, en lo que se refiere al número de editoriales que han registrado libros, se ha pasado de un total de 184 en el año 2003, a un total de 391 en el año 2013, es decir un incremento del número de editoriales de más del 100% en 10 años. No obstante, a nivel de Latinoamérica aun nos encontramos muy por debajo de países como México, Brasil, Argentina, Colombia, apenas superando a Chile, que cuenta con una población mucho menor que la nuestra, lo cual refleja la necesidad de seguir impulsando el fomento de la lectura y promover la industria editorial.

El siguiente cuadro refleja la posición del Perú América Latina en lo referente a títulos registrados ante la ISBN:

Cuadro 2
Títulos registrados en las agencias del ISBN, 2010-2014

País	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	46 670	68 022	85 360	85 809	78 288
México	20 686	24 468	27 751	29 474	29 524
Argentina	26 391	31 573	27 661	27 577	28 010
Colombia	13 207	14 463	14 220	15 811	16 031
Chile	5 113	5 712	5 872	5 961	5 701
Perú	5 736	5 378	5 972	6 491	6 152
Otros países	16 603	18 071	12 135	22 886	24 901
Total América Latina	134 406	167 687	178 971	194 009	188 607
España	79 839	116 851	112 684	92 824	90 802
Portugal	17 329	16 938	16 245	19 060	25 000
Total Iberoamérica	231 574	301 476	307 900	305 893	304 409

Fuente y elaboración: Boletín Infoartes del Ministerio de Cultura del mes de junio de 2016.

Por lo expuesto, medidas como las propuestas en el presente proyecto de ley se hacen más que necesarias.

Cabe precisar, en lo que se refiere a los costos de las medidas propuestas, que el impacto fiscal es mínimo, en comparación con los beneficios que se generan para la población. Así, en el siguiente cuadro, se puede observar que el total de los gastos tributarios para el año 2017 fue de 15,493 millones de soles en el cual el crédito tributario por reinversión - a favor de empresas editoras- representa el 0.02% del total del gasto tributario; el reintegro tributario dispuesto por la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro representa el 0.19% del total del gasto tributario; y la exoneración del IGV por la importación y venta de libros y productos editoriales, dispuesto por la Ley 28086, representa el 0.38 % del total del gasto tributario. Con ello, estos beneficios tributarios representan el 0.6% del total del gasto tributario, por lo cual se aprecia que el impacto en la caja fiscal es mínimo frente a los demás gastos tributarios.



Cuadro 3
Gasto Tributario

Tipos de Gasto	Tributo	Descripción del beneficio	POTENCIAL 2017	%
Crédito	Impuesto a la Renta Personas Jurídicas IRPJ	Crédito Tributario por reinversión a favor de empresas editoras - Ley del Libro	3,053,043	0.02%
Devolución	IGV	Reintegro Tributario - Ley de Democratización del Libro	29,471,794	0.19%
Exoneración	IGV	Importación y venta de libros y productos editoriales - ley de Democratización del Libro	59,010,119	0.38%
Otros gastos			15,401,895,104	99.41%
Total de Gastos tributarios			15,493,430,059	100.00%

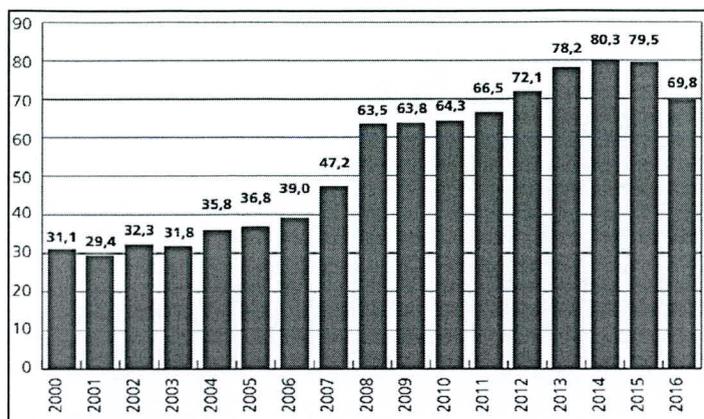
Fuente: SUNAT

De otro lado, para fomentar la lectura, tal como se ha señalado en la presente iniciativa legislativa, se tiene que promover que el libro sea accesible para el usuario, como política pública, y por tal razón se han dado beneficios a las empresas como no ser gravado con el pago del IGV tanto la venta como la importación.

Este crecimiento del mercado de libros ha cobrado un mayor impulso con la dación de la Ley 28086. A mayor abundamiento, en el caso de las importaciones se observa que estas han aumentado en forma sostenida. En el siguiente cuadro se puede observar las importaciones de libros que ha realizado nuestro país desde el 2000 al año 2016, el cual ha tenido un crecimiento en tendencia positiva, que guarda relación con la tendencia en América Latina.



Cuadro 4
Perú-Importaciones de libros (2000-2016)
Millones de dólares CIF



Fuente: Elaborado por CERALC con base en datos del Centro de Comercio Internacional, Naciones Unidas.

En general, América Latina tiene a Perú como uno de los principales países importadores de libros impresos, teniendo un crecimiento importante en sus importaciones desde el año 2000 al 2016, como Chile y Colombia, mientras que otros países como México, Brasil, Venezuela y Argentina han tenido un descenso en sus importaciones al final del periodo.

Cuadro 5
América Latina-Principales países importadores de libros impresos
(Millones de dólares CIF 2000-2016)

Año	México	Brasil	Venezuela	Argentina	Colombia	Chile	Perú	Otros países	América Latina
2000	368	120	71,5	144,5	42,3	40,6	31,1	130,2	948,2
2001	405	113,1	89	122	44,1	39,3	29,4	239,9	1.082
2002	414,4	85,1	67,2	24,3	47,8	34	32,3	275,1	980,3
2003	401,4	61,4	78,2	25,7	37,8	39,3	31,8	303,9	979,5
2004	401,2	51,9	67,8	45	36	43,1	35,7	293,5	974,2
2005	423,8	70,4	200,2	59	48,5	50,9	36,8	340,8	1.230,3
2006	431,1	88	86,8	75,1	57	57,2	39,1	417	1.251,3
2007	469,5	124,4	177,8	93,9	61,6	59	47,2	534,1	1.567,5
2008	463,3	133	273,7	120,3	74	76,5	63,7	568,7	1.773,3



Año	México	Brasil	Venezuela	Argentina	Colombia	Chile	Perú	Otros países	América Latina
2009	377,2	119,9	129,3	100,1	65,1	60,5	63,6	377,4	1.293,2
2010	377,5	146,1	54,2	111	70,4	66,2	64,2	425,5	1.315,2
2011	384,9	187,8	78,9	125,7	76,3	79,2	66,5	416,2	1.415,5
2012	400,6	181,9	79,7	70	74,8	77,7	72	382,7	1.339,5
2013	384	178,9	37,3	59,2	91,5	78,4	78,1	388,6	1.295,9
2014	388,5	174,5	21,5	46,7	81,3	73,7	80,2	391	1.257,5
2015	360,8	147,1	7,2	45,1	69,1	70	79,6	370	1.148,9
2016	330,5	95	15,9	80,9	57,1	65,3	69,8	308,2	1.022,7

Fuente: Elaborado por CERALC con base en datos del Centro de Comercio Internacional, Naciones Unidas

Del cuadro 5 también podemos apreciar que las importaciones peruanas de libros pasan de \$ 31 millones en el año 2000 a US\$ 70 millones en el 2016. Esto significa que la oferta disponible del público lector en el Perú mejoró considerablemente, contrario a lo que sucedió en los demás países de la región.

Además, podemos observar que del 2003 al 2016 el Perú ha tenido una balanza comercial negativa, dado que las exportaciones de libros siempre han sido menores a las importaciones de libros.

Cuadro 6
Perú. Balanza comercial de libros 2002-2016 Millones de dólares CIF

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
2003	16,1	31,6	-15,5
2004	19,6	35,6	-16
2005	24	36,6	-12,6
2006	25,1	38,8	-13,7
2007	37,9	45,9	-8
2008	38,4	62,5	-24,1
2009	25,3	63,2	-37,9
2010	21,2	62,7	-41,5
2011	28,9	65,2	-36,3
2012	32,4	71,6	-39,2
2013	22,1	77,2	-55,1
2014	24,3	84,2	-59,9
2015	20,3	79,3	-59
2016	22,3	69,3	-47

Fuente: Elaborado por CERALC con base en datos del Centro de Comercio Internacional, Naciones Unidas.



De acuerdo a los datos expuestos anteriormente, en nuestro país hace falta una política efectiva con el objetivo de fomentar la lectura, la industria editorial, y que promueva la consolidación de la infraestructura necesaria para la comercialización de libros, así como mecanismos que viabilicen el acceso de los libros a poblaciones de menores recursos, así como también lograr una mayor accesibilidad a los usuarios. Por ello, este proyecto de ley tiene como objetivo aumentar el índice de cultura en los peruanos, y fomentar que las empresas sigan produciendo e importando libros a menores costos, lo que justifica el otorgamiento a la industria editorial de beneficios e incentivos tributarios, entre ellos: crédito tributario por reinversión, que no estén gravados con el Impuesto General a las Ventas la importación y/o venta de libros y productos editoriales afines, reintegro tributario y exoneración del Impuesto a la Renta a las regalías por concepto de derechos de autor, así como la exoneración de IGV en las donaciones para el cumplimiento de los fines de la Ley 28086.

Acorde con lo señalado, podemos resumir en el siguiente cuadro, tanto los beneficios como los costos de la presente iniciativa legislativa:

1. Beneficios

Entidad beneficiada	Efectos positivos	Sustento
Poder Ejecutivo	<p>Contará con un ordenamiento jurídico claro para desarrollar su labor de recaudación por parte de la Administración Tributaria.</p> <p>Asimismo, recibirán mayores donaciones que ya no están gravadas con el IGV para el cumplimiento de los fines de la Ley 28086, así como para la dación de premios nacionales e internacionales relacionados con dicha ley.</p> <p>El Ministerio de Educación se mostrará como un ente involucrado con el fomento del acceso al libro y la materialización del derecho a la lectura en las bibliotecas escolares en todas las</p>	<p>Al precisarse cuáles son los beneficios, exoneraciones e incentivos tributarios a aplicar.</p> <p>Le permitirá ganar espacio como ente conciliador, dialogante y activo en la promoción de la lectura, el libro, las bibliotecas y las librerías.</p>



	<p>instituciones educativas que componen el Sistema Educativo Nacional.</p> <hr/> <p>Mejorará su imagen institucional ante la ciudadanía como órgano promotor de la industria editorial, las bibliotecas, el acceso al libro y la lectura a nivel nacional.</p>	<p>Le permitirá asumir el rol de garante del derecho a la educación y a la cultura en el país.</p> <hr/> <p>El Poder Ejecutivo, al reglamentar y aplicar esta ley se erigirá como un órgano que promueve el desarrollo integral y el bienestar de la población.</p>
Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT	Se facilitará su labor de recaudación y fiscalización tributaria con normas claras que perfeccionen lo anteriormente regulado por la Ley 28086 y la Ley 30347 en materia de exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios.	Al interpretar y aplicar la norma tendrán una mayor certeza de en qué supuestos procederá la aplicación de las exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios.
Congreso de la República	Mejorará su imagen institucional ante la ciudadanía como órgano promotor del derecho a la lectura, la industria editorial, las bibliotecas, las librerías y el acceso al libro a nivel nacional.	El Parlamento al discutir y aprobar esta ley, se erigirá como un órgano que promueve el desarrollo integral y el bienestar de la población.
Población	Contará con el reconocimiento del derecho a la lectura como derecho de configuración legal, así como también podrá	La ciudadanía podrá seguir accediendo a precios más económicos de libros y



	<p>acceder con mayor facilidad al libro, a través de las bibliotecas escolares y públicas, ferias del libro y librerías.</p> <p>Tendrá una mayor certidumbre jurídica, en este caso, de carácter tributario, en sus diversas transacciones.</p> <p>Tendrá un mayor acceso a libros con menores costos.</p> <p>Los alumnos de las instituciones educativas, así como los docentes e incluso padres de familia, a través de las bibliotecas escolares sobre las cuales se fomenta su desarrollo e implementación, podrán acceder a los libros con mayor facilidad.</p> <p>Tendrán acceso a un mayor número de ferias de libro de mediano o gran alcance a nivel nacional.</p>	<p>se podrán seguir incrementando los niveles de lectura en el país.</p> <p>Será beneficiario de una serie de medidas en pro de su desarrollo integral y su bienestar.</p>
Autores	<p>Contarán con más facilidades para la negociación contractual pues se reconocen por ley a los agentes literarios y, ante este hecho, ya no serán los editores quienes impongan la estructura y condiciones de los contratos que se suscriban.</p>	<p>Ante una política de fomento y protección de sus derechos como creadores literarios van a tener mayores oportunidades de difundir sus obras.</p>
Industria editorial	<p>Podrán seguir accediendo a una serie de beneficios de tributarios que ya contemplaba la Ley 28086 y que las Leyes 30347 y 30853 prorrogaron.</p>	<p>Estas medidas planteadas por el proyecto de ley promoverán aún más el crecimiento de la industria editorial.</p>



	Este mayor impulso, promoción y protección de la industria editorial permitirá fortalecer las acciones para la lucha contra la piratería.	
Librerías	Un mayor tamaño del mercado y un sistema consolidado de librerías. Aumento de las librerías en varios departamentos.	El 36.1% de librerías se encuentra en las ciudades de Arequipa, Chiclayo, Chimbote, Cusco, Huancayo, Huaraz, Iquitos, Piura y Trujillo, demostrando la concentración de puntos de venta en las grandes ciudades.

2. Costos

Entidades perjudicadas	Efectos
Poder Ejecutivo	<p>La Administración Tributaria tendrá una mayor carga para fiscalizar los procesos de exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios, en la forma como lo precisa la presente iniciativa legislativa. Asimismo, estas exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios si bien significarían una mínima reducción en la recaudación de ingresos para el Estado como parte de los recursos públicos, la carga fiscal que se genera es ínfima como se ha detallado en el análisis costo – beneficio de la presente propuesta legislativa.</p> <p>Así, el Estado incurrirá en un costo fiscal mínimo por los beneficios tributarios que se otorgan en la presente iniciativa, el cual en el año 2017 fue de 0.38% del total de los gastos tributarios.</p> <p>Ello se contrasta con el grado de beneficio que se continuará generando para la industria editorial, los autores y creadores literarios y la población en general, al efectivizarse su derecho a la lectura, mediante el fomento y mayor acceso al libro, las librerías y las bibliotecas.</p>



III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la presente iniciativa legislativa sobre la legislación nacional implica la modificación de los artículos 5 y 15, y la incorporación de los artículos 29-A y 31 de la Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, así como la incorporación de los artículos 8, 9 y 10 a la Ley 30034, Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas. Asimismo, la derogación de los artículos 18, 19 y 20 de la Ley 28086, para ser reemplazados en el ordenamiento jurídico con esta nueva ley que propone un nuevo título de beneficios e incentivos tributarios para el desarrollo de la industria editorial.

El propósito es, tal como se ha apuntado reiteradamente, establecer el derecho de las personas a la lectura; impulsar el desarrollo del libro, de las librerías, así como de las bibliotecas escolares en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades; y afianzar las medidas de promoción e incentivos tributarios para la actividad editorial, con la finalidad de democratizar el acceso de la población a la lectura y al libro; impulsar la creación cultural, literaria y científica; y apoyar la producción y la circulación del libro.

Estas disposiciones planteadas por la presente iniciativa legislativa refuerzan y precisan las medidas ya contempladas actualmente en el ordenamiento jurídico mediante la propia Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, y sus normas modificatorias, así como la Ley 30034, Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas, las cuales han reportado numerosos beneficios en la promoción de la industria editorial, el acceso al libro, las bibliotecas y la lectura a nivel nacional.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **DÉCIMO SEGUNDA POLÍTICA DE ESTADO: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte**

Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social. Reconoceremos la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples. La educación peruana pondrá énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad. Con ese objetivo el



Estado: (a) garantizará el acceso universal a una educación inicial que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas de cero a cinco años, atendiendo la diversidad étnico cultural y sociolingüística del país; (b) eliminará las brechas de calidad entre la educación pública y la privada así como entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades; (c) promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello; (d) afianzará la educación básica de calidad, relevante y adecuada para niños, niñas, púberes y adolescentes, respetando la libertad de opinión y credo; (e) profundizará la educación científica y ampliará el uso de nuevas tecnologías; (f) mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad; (g) creará los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes; (h) erradicará todas las formas de analfabetismo invirtiendo en el diseño de políticas que atiendan las realidades urbano marginal y rural; (i) garantizará recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25 % del PBI, hasta que éste alcance un monto global equivalente a 6% del PBI; (j) restablecerá la educación física y artística en las escuelas y promoverá el deporte desde la niñez; (k) fomentará una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad; (l) promoverá la educación de jóvenes y adultos y la educación laboral en función de las necesidades del país; (m) fomentará una cultura de prevención de la drogadicción, pandillaje y violencia juvenil en las escuelas; y (n) fomentará y afianzará la educación bilingüe en un contexto intercultural.

➤ **VIGÉSIMO CUARTA POLÍTICA DE ESTADO: Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado**

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.

Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores. Con este



objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.

➤ **TRIGÉSIMO PRIMERA POLÍTICA DE ESTADO: Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda**

Nos comprometemos a asegurar las condiciones que permitan contar con un presupuesto sostenible y acorde a las prioridades nacionales, así como a llevar la Deuda Pública externa e interna a niveles sostenibles y compatibles tanto con la recuperación de la inversión pública como con la mejora en la clasificación del riesgo país.

Con este objetivo el Estado: (a) Asegurará la sostenibilidad fiscal; (b) Producirá una reforma tributaria con un enfoque progresivo, teniendo como base el desarrollo económico y la formalización, y que garantice el pleno respeto de los derechos constitucionales de los contribuyentes; (c) Asegurará la calidad del gasto público social; (d) Reperfilará el servicio de la deuda pública en forma prudente y transparente; (e) Comprometerá a los acreedores en el cofinanciamiento del desarrollo en el marco de las políticas del Acuerdo Nacional; y (f) Asegurará la transparencia en los nuevos contratos y la rendición de cuentas del endeudamiento pasado, presente y futuro.

