al fomento de la creatividad literaria y de la promoción de la lectura. Tampoco están gravados los premios nacionales e internacionales relacionados con los fines de la Ley 28086.

- Incorporación y modificación de definiciones: se modifican con la finalidad de actualizar las definiciones de libro, libro electrónico/libro digital, y Productos editoriales afines. Asimismo, se Incorporan las definiciones de: agente literario, biblioteca escolar y biblioteca pública.

V. CONCLUSIONES

1. Se concluye que el Decreto de Urgencia 003-2019, decreto de urgencia extraordinario que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro CUMPLE con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.

2. Corresponde elevar este Informe a la Comisión Permanente para que continúe el procedimiento, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En debate
18/12/19
F: 11
C: 3
A: 3
APROB.

VI. RECOMENDACIONES

1. Se recomienda al Congreso de la República que se instale al concluir el presente interregno parlamentario, que regule en el Reglamento del Congreso los alcances de los Decretos de Urgencia establecidos en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

2. Se recomienda al Congreso de la República que se instale al concluir el presente interregno parlamentario, considerar y revisar los alcances del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4035/2018-CR, 4644/2019-CR y 4752/2019-CR de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, de fecha 17 de setiembre de 2019.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
MIGUEL TORRES MORALES

Lima, 2 de diciembre del 2019.

Dese cuenta.

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador
Grupo de Trabajo DU 003-2019

LOURDES ALCORTA SUERO
Congresista de la República

CLEMENTE FLORES VILCHEZ
Congresista de la República

20

LUCIANA LEON ROMERO
Congresista de la República

EDGAR OCHOA PEZO
Congresista de la República

(CON ABSTENCIÓN)

ROLANDO REATEGUI FLORES
Congresista de la República

GINO COSTA SANTOLALLA
Congresista de la República

MIGUEL TORRES MORALES * CONGRESO DE LA REPÚBLICA *

50

Artículo 9. Refrendo

El Decreto de Urgencia es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas, la Ministra de Educación y el Ministro de Cultura.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los diez días del mes de octubre del año dos mil diecinueve.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros

MARÍA ANTONIETA ALVA LUFERDI
Ministra de Economía y Finanzas

FRANCISCO PETROZZI FRANCO
Ministro de Cultura

FLOR AIDEE PABLO MEDINA
Ministra de Educación

5

146

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO DE URGENCIA EXTRAORDINARIO QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO

I. FUNDAMENTOS

Mediante la Ley N° 28086 - Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, publicada el 11.10.2003, se declara de interés y necesidad pública la creación y protección del libro y productos editoriales afines; el fomento de la creación científica y literaria, de la lectura y el conocimiento del patrimonio bibliográfico y documental de la Nación; así como el desarrollo de la industria editorial.

Dentro de los beneficios tributarios para el fomento de la actividad editorial contemplados en la Ley Nº 28086, a través de los artículos 19 y 20 se dispuso la aplicación de los siguientes incentivos tributarios: i) Exoneración del Impuesto General a las Ventas a la importación y/o venta en el país de libros y productos editoriales afines; y, ii) Reintegro tributario del Impuesto General a las Ventas a favor de los editores de libros, correspondiente a las adquisiciones e importaciones de bienes de capital, materia prima, insumos, servicios de preprensa electrónica y servicios gráficos destinados a la realización del proyecto editorial.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28086 los indicados beneficios tributarios fueron otorgados por un plazo de 12 años. Sin embargo, atendiendo a la finalidad a la cual se encuentran orientadas su vigencia fue prorrogada sucesivamente por las Leyes Nos. 30347[1] y 30853[2], siendo que se encuentran próximas a vencer el 14 de octubre de 2019.

En el caso de la exoneración del Impuesto General a las Ventas, se trata de una medida utilizada en muchos países como mecanismo de promoción de acceso al libro y fomento de la lectura, cuyo objetivo es reducir la carga económica que se genera con el gravamen del impuesto, por lo que la exoneración resultaría un incentivo para comprar y acceder al libro.

En el caso del reintegro tributario del Impuesto General a las Ventas se busca fomentar la elaboración de libros, y productos editoriales afines, mediante la menor carga económica y la liquidez que brinda la devolución del impuesto pagado en las adquisiciones para tal fin.

Cabe señalar que el fomento de la actividad editorial como herramienta de promoción y acceso a los libros en el Perú constituye parte esencial de la política de gobierno, orientada a incrementar los hábitos de lectura en el país, así como la demanda y consumo del libro. Se debe resaltar además que la lectura constituye un elemento importante, sino esencial, para que las personas puedan participar de la vida cultural y social de su comunidad, ya que las acerca a información y les permitir crear, transmitir y recibir conocimientos.

El principal riesgo de no prorrogar la vigencia de los incentivos tributarios antes señalados, sería el posible incremento del precio de los libros, lo cual repercutiría en la asequibilidad de los libros. De vencer inexorablemente los beneficios el 14 de octubre

[1] 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, publicada el 07.10.2015.

2 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, publicada el 04.10.2018.

6

147

48

de 2019 y esperar una restitución, aunque parcial y acotada, de algunos de esos beneficios a la reactivación del periodo congresal, ocasionaría un dispendio de costos de cumplimiento tributario y costos de administración, innecesarios a los sujetos beneficiarios y la administración tributaria, y ralentizaría la consecución de los objetivos a los que esta herramienta tributaria coadyuva o está dirigida.

Justificación constitucional de la medida

El Decreto de Urgencia debe cumplir con requisitos formales, tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123 de la Constitución Política del Perú), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta a la Comisión Permanente para que lo examine y lo eleve al Congreso una vez que este se instale, de acuerdo a lo señalado en el artículo 135 de la Constitución.

En ese sentido, la presente norma cuenta con la rúbrica del Presidente de la República y el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas, la Ministra de Educación y el Ministro de Cultura, de acuerdo a lo señalado en el artículo 9.

Respecto a los criterios endógenos, debe tenerse presente que la norma constituye un decreto de urgencia extraordinario, cuyo origen se encuentra en la aplicación de los artículos 134 y 135 de la Constitución Política del Perú, encontrándose habilitado el Poder Ejecutivo para legislar mediante decretos de urgencia durante el interregno.

Con relación a la transitoriedad del estado de necesidad que habilita la potestad legislativa del Poder Ejecutivo, no sería adecuado que a través de los Decretos de Urgencia extraordinarios se puedan regular materias que requieran votación especial del Congreso de la República (reforma constitucional, leyes orgánicas, u otra ley que requiera votación calificada). Esto significa que "Las materias que no habilitadas para ser objeto de regulación a través de Decretos de Urgencia son aquellas que vulneran el principio de separación de poderes, entre ellas, las siguientes: a) Reforma constitucional (artículo 206 de la Constitución Política del Perú). b) Leyes orgánicas (artículo 106 de la Constitución Política del Perú), salvo que se trate de contenidos no orgánicos. c) Tratados Internacionales (artículo 56 de la Constitución Política del Perú). d) Tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79 de la Constitución Política del Perú) y e) Cualquier materia que requiere la votación calificada del Congreso"[3]

Durante este periodo el Poder Ejecutivo se encuentra habilitado para emitir decretos de urgencia que no se encuentren limitados únicamente sobre temas económicos y financieros, lo contrario llevaría a sostener que durante el interregno y ante la inexistencia de un órgano legislativo, el Poder Ejecutivo se encuentra impedido de regular situaciones de atención urgente que no correspondan únicamente a estas materias. Como resulta claro, esto último no puede resultar amparable en un Estado de Derecho ya que pondría en grave riesgo el goce de derechos y objetivos constitucionales, como los que se buscan a través de la presente norma.

En cuanto a los criterios exógenos (las circunstancias fácticas ajenas al contenido propio de la norma y que sirven para justificar su promulgación), tenemos lo siguiente:

[3] Punto III.A.2 de los Lineamientos para la elaboración y trámite de los Decretos de Urgencia emitidos en el marco del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

7

148

Excepcionalidad.- Habiéndose dispuesto la disolución del Congreso de la República mediante el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política del Perú, se presenta una situación de excepcionalidad que permite la emisión del presente Decreto de Urgencia, en estricto cumplimiento del artículo 135 de la Carta Magna que establece que durante el interregno parlamentario el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, los que –como hemos señalado- deberán darse cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y eleve al Congreso una vez que se instale.

Necesidad.- Este requisito exige que las circunstancias, además, deben ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes pudiera impedir la prevención de daños, o en su caso, que los mismos devengan en afectación de derechos fundamentales o principios constitucionales; ello implica que la emisión del decreto de urgencia se haga necesaria y no resulte viable esperar al proceso regular de emisión de leyes en el parlamento[4].

Al respecto, se advierte que mediante la Ley N° 28086 - Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura se establecieron ciertos beneficios tributarios, tales como los establecidos en los artículos 19 y 20, referidos a la exoneración al impuesto general a las ventas a la importación y/o venta en el país de los libros y productos editoriales afines y el reintegro tributario del impuesto general a las ventas respectivamente, ambos creados con una vigencia de 12 años, que fueron prorrogados por 3 años más a través de la Ley N° 30347[5]; y finalmente ampliado por 1 año más mediante la Ley N° 30853[6]. Por tanto, teniendo en cuenta la secuencia cronológica, el 14 de octubre del 2019, perderían vigencia los beneficios tributarios antes referidos.

Por tanto, atendiendo a que la pérdida de dichos beneficio tributarios podría potencialmente incrementar los precios de los libros y tener un impacto negativo sobre el sector editorial, y estando muy próximo el vencimiento de la vigencia de dichos beneficios tributarios, es necesaria la emisión de una norma con rango de ley que permita asegurar su continuidad.

Permanencia.- Dado la situación de excepcionalidad en la que nos encontramos por la aplicación de los artículos 134 y 135 de la Constitución Política del Perú, el Poder Ejecutivo legisla durante el interregno mediante decretos de urgencia que no necesariamente poseen la naturaleza de transitoriedad. En el presente caso, la prórroga de la vigencia de los beneficios de exoneración del impuesto general a las ventas y del reintegro tributario del impuesto general a las ventas, contenidos en los artículos 19 y 20 de la Ley N° 28086, se propone por un plazo de un año, contados a partir del día siguiente del vencimiento del plazo establecido en la Ley N° 30853. Este plazo obedece al carácter excepcional de los decreto de urgencia y por el carácter temporal que implica toda exoneración. Lo anterior, se ajusta a lo que previamente dispuso el Congreso a través de la ley que otorgó la última prórroga de 1 año de los beneficios tributarios, es decir hasta el 14 de octubre de 2019[7].

Generalidad.- La exigencia de la generalidad e interés nacional implica que debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir

[4] Téngase en cuenta los lineamientos para la elaboración y trámite de los decretos de urgencia emitidos en el marco del artículo 135 de la constitución política del Perú.
[5] Publicada el 07.10.2015.
[6] Publicada el 04.10.2018.
[7] Ley N° 30853.

4/65

sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

Al respecto, es necesario precisar que las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia son de interés nacional, toda vez que la norma tiene como objeto dar continuidad a la política de fomento para el acceso al libro, las acciones de fomento de la lectura e incentivo a la creación por parte de los agentes del ecosistema de la lectura y del libro, y fortalecer las actividades que los mismos realicen.

Conexidad.- Finalmente, con relación al requisito de la conexidad, debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Estando a ello, se aprecia que las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia tienen como finalidad, entre otros, los ejes referidos a incentivar la creación literaria, artística y científica; fomentar la producción y circulación del libro nacional; garantizar el acceso al libro y al producto editorial afín; garantizar el acceso a la lectura e impulsar el hábito lector; y promover la gestión de la información en torno al ecosistema de la lectura y del libro.

Por las consideraciones expuestas, el Decreto de Urgencia satisface las exigencias de constitucionalidad, por lo que resulta jurídicamente viable.

De la propuesta normativa

Como se ha señalado anteriormente, el presente Decreto de Urgencia surge ante la necesidad de mitigar el impacto del vencimiento de las medidas de promoción e incentivos para el fomento de la actividad editorial contemplada en la Ley N° 28086, orientada básicamente a garantizar el acceso al libro, para lo cual en materia de incentivos tributarios se propone:

a) Prorrogar por 1 año la exoneración del Impuesto General a las Ventas a la importación y/o venta en el país de los libros y productos editoriales afines a que se refiere el artículo 19 de la Ley N° 28086. Dicha prórroga regirá a partir del día siguiente del vencimiento del plazo establecido en la Ley 30853.

b) Prorrogar por 1 año el reintegro tributario del Impuesto General a las Ventas a que se refiere el artículo 20 de la Ley N° 28086 para empresas que tengan ingresos hasta 150 UIT. Dicha prórroga regirá a partir del día siguiente del vencimiento del plazo establecido en la Ley 30853.

En orden de mejorar la progresividad de este beneficio, este se limitaría a las empresas de menor tamaño del sector quienes son las que tienen menor acceso al financiamiento y en general presentan mayores problemas de comercialización. Se ha dispuesto que dicho beneficio alcance a los contribuyentes con ingresos menores a 150 UIT, con dicho límite se beneficia potencialmente al 90% de los contribuyentes del sector, según información de SUNAT del año 2018. Debe señalarse que es necesario que mediante el reglamento del presente Decreto de Urgencia se facilite el acceso de estas empresas de menor tamaño al beneficio reintegro tributario del IGV, lo cual se hará con posterioridad a la aprobación de la presente norma.

Adicionalmente, a fin de complementar e implementar una política alternativa de sustitución del resto de incentivos tributarios vigentes contemplados en la Ley N° 28086 se requiere un incremento del gasto e inversión pública que promuevan efectivamente los hábitos lectores y la producción editorial independiente. Para ello, los Ministerios de Cultura y Educación serían dotados con recursos monetarios.

VISTO

9

150

Se propone establecer que el Ministerio de Cultura asigne anualmente un monto de S/ 16 000 000,00 (DIECISEIS MILLONES Y 00/100 SOLES), para el financiamiento de actividades vinculadas al fomento de la lectura y el libro, pudiéndose disponer de hasta 10% de esta asignación para gastos administrativos. Las actividades a financiar tendrán énfasis en los siguientes fines:

- Creación, producción y circulación de libros y productos editoriales afines.
- Fortalecimiento de capacidades de agentes del Ecosistema de la Lectura y del Libro.
- Creación, implementación y/o mejora de bibliotecas y espacios de lectura.
- Adquisición, actualización y valoración de colecciones de bibliotecas alineadas al Sistema Nacional de Bibliotecas y de espacios no convencionales de lectura.
- Creación y/o reforzamiento del hábito lector, en especial a través del uso de nuevas tecnologías.
- Reconocimiento social a agentes del Ecosistema de la Lectura y del Libro.
- Investigación, estudios, informes u otros documentos en torno a la lectura y el libro, así como proyectos de innovación; siendo que para este último caso deberá coordinar con el Ministerio de la Producción.
- Encuesta de lectura a nivel nacional, considerando data desagregada por sexo, y otros instrumentos de información del sector.
- Otros que establezca el Reglamento de este Decreto de Urgencia

Asimismo, considerando que los hábitos lectores se forman principalmente en la infancia y la motivación para leer disminuye con la edad, por lo que si los niños no disfrutan de la lectura cuando son pequeños, es poco probable que lo hagan cuando crezcan, es importante apoyar el fomento de la lectura en la niñez, por ello se propone asignar anualmente al Ministerio de Educación la suma de S/ 16 000 000,00 (DIECISEIS MILLONES Y 00/100 SOLES) para la implementación de bibliotecas escolares.

Debe señalarse que las transferencias que se realizaran al Ministerio de Educación y al Ministerio de Cultura proceden de: i) los recursos liberados del beneficio tributario del crédito por reinversión que no será renovado y que está vigente hasta el 31 de diciembre del presente año; ii) la racionalización del reintegro tributario que estará limitado a las empresas de menor tamaño. Es decir el financiamiento de dichas políticas se logra mediante la estrategia de racionalización de las exoneraciones, beneficios y tratamientos tributarios preferenciales existentes, que es parte de los lineamientos de política tributaria contenidos en el Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023.

Por otro lado, considerando que todo beneficio tributario reduce los ingresos públicos y por tanto utiliza recursos públicos, al igual que con el gasto público, es importante establecer la publicación periódica de las empresas beneficiarias, para tal efecto se propone establecer como medida de transparencia a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, que esta publica anualmente en su portal institucional:

a) La relación de los sujetos que se hayan acogido a la Exoneración del Impuesto General a las Ventas, así como el monto al que asciende la exoneración.
b) La relación de los editores de libros que se hayan acogido al reintegro tributario, así como el monto del reintegro tributario otorgado.

10

151

Con el propósito de monitorear en el tiempo los resultados de este beneficio sobre el hábito lector y el fomento a la lectura se propone la realización de encuestas nacionales periódicas, las cuales permitirían contar con indicadores para el seguimiento de la evolución de la lectura en el país, y con ello contribuir a focalizar de manera eficiente las políticas de lectura. Esta encuesta será planteada por el Ministerio de Cultura, con el contenido que el mismo disponga, previa coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas. La primera aplicación de la encuesta se realizará el primer año desde la vigencia de la presente norma. Los datos de esta encuesta serán de acceso público, dentro del marco normativo vigente.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El costo anual de este Decreto de Urgencia es de S/ 269,2 millones[8]; de los cuales S/ 32 millones corresponden a las asignaciones presupuestales al Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura, y S/ 237,2 millones corresponden al gasto tributario.

Debe señalarse que esta iniciativa normativa, en tanto racionaliza los beneficios tributarios actualmente vigentes, no irrogará costo adicional al erario nacional.

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

El presente proyecto de Decreto de Urgencia no se contrapone con ninguna norma vigente y se formula al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

[8] Fuente: SUNAT

AYUDA MEMORIA

Asunto: Proyecto de Decreto de Urgencia que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro

1. La Ley N° 28086 - Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, publicada el 11 de octubre de 2003, estableció entre otros beneficios tributarios para el fomento de la actividad editorial los siguientes incentivos tributarios:
   i) Exoneración del Impuesto General a las Ventas (IGV) a la importación y/o venta en el país de libros y productos editoriales afines; y,
   ii) Reintegro tributario del IGV a favor de los editores de libros, correspondiente a las adquisiciones e importaciones de bienes de capital, materia prima, insumos, servicios de preprensa electrónica y servicios gráficos destinados a la realización del proyecto editorial.

2. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28086 los indicados beneficios tributarios fueron otorgados por un plazo de 12 años. Sin embargo, atendiendo a la finalidad a la cual se encuentran orientadas su vigencia fue prorrogada sucesivamente por las Leyes Nos. 303471 y 308532, siendo que se encuentran próximos a vencer el 14 de octubre de 2019.

3. Como parte de la política de fomento a la lectura se ha dispuesto la prórroga por un año de la exoneración del IGV aplicable a la importación y venta de libros, así como al reintegro tributario del IGV para los editores de libros cuyos ingresos netos anuales sean hasta 150 UIT.

4. Asimismo, con la finalidad de financiar acciones para incentivar el hábito de la lectura, se asignan S/ 16 millones anuales al Ministerio de Educación cuyo destino será la implementación de bibliotecas escolares, ello considerando que los hábitos lectores se forman principalmente en la infancia.

5. Para la ejecución de actividades de fomento de la lectura y el libro y productos editoriales afines, se asignan otros S/ 16 millones al Ministerio de Cultura, cuyo destino será incentivar la creación de productos editoriales, el fortalecimiento de capacidades de agentes del ecosistema de la lectura y el libro, la creación, implementación y o mejora de espacios de lectura, encuestas de lectura a nivel nacional, entre otras acciones.

6. Como política de transparencia del uso de recursos públicos, se establece la publicación periódica en el portal de SUNAT del listado de los contribuyentes que se acojan a los beneficios tributarios, así como el monto al que ascienden éstos.

7. También se incorpora la realización de una encuesta nacional para monitorear los hábitos lectores y las políticas de fomento a la lectura.

8. El costo anual estimado de este Decreto de Urgencia es de S/ 269,2 millones[3]; de los cuales S/ 32 millones corresponden a las asignaciones presupuestales al Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura, y S/ 237,2 millones corresponden al gasto tributario.

---

[1] 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, publicada el 07.10.2015.

[2] 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, publicada el 04.10.2018.

[3] Fuente: SUNAT