



# La ley del libro y su impacto en la industria editorial peruana<sup>1</sup>

**Lic. Dante Antonioli Delucchi**

*Economista, Consultor de la Secretaría Ejecutiva  
Consejo Nacional de Democratización del Libro  
y de Fomento de la Lectura, Promolibro*

---

<sup>1</sup> Artículo cedido por el autor al Portal Iberoamericano de Gestión Cultural para su publicación en el *Boletín GC: Gestión Cultural N° 13: Políticas de apoyo al sector del libro*, septiembre de 2005. ISSN: 1697-073X.

## Resumen

El presente artículo describe y analiza los beneficios concedidos por la Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura y su reglamento, promulgados en el Perú en octubre de 2003 y mayo de 2004, respectivamente. Asimismo, determina los temas no reglamentados a la fecha de elaboración del artículo. Finalmente, realiza una estimación del impacto económico que generaría la utilización de dos de los beneficios concedidos: reintegro tributario a la producción y aranceles preferenciales a la importación de insumos.

---

## Comentarios iniciales

El Perú cuenta con un importante y moderno cuerpo legislativo que, en condiciones normales, debería permitir al sector editorial desarrollarse de manera sostenida. Asimismo, ha ratificado los principales convenios internacionales de protección de derechos de autor y es considerado como ejemplo en el tema para otras legislaciones latinoamericanas.

La Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura (Ley N.º 28086), promulgada por el presidente Alejandro Toledo el 10 de octubre de 2003, se ajusta bastante bien a la "Ley tipo de Guayaquil", propuesta por Unesco y Cerlalc: enuncia un conjunto de objetivos y prioridades; desarrolla una serie de definiciones importantes; crea el Consejo Nacional de Democratización del Libro y Fomento de la Lectura (Promolibro), definiendo sus funciones; y, describe con cierto nivel de detalle las medidas de promoción, incentivos y protección, entre otros conceptos importantes.

Su reglamento, promulgado mediante Decreto Supremo N.º 004-2004-ED, el 18 de mayo de 2004, debería haber cubierto los vacíos genéricos, descriptivos y funcionales de la ley, así como regulado las medidas de promoción, incentivos y protección; sin embargo, esto no se ha logrado por completo. Hay algunos temas que han quedado en suspenso y que deben atenderse a la brevedad.

En el presente artículo describiremos y analizaremos las medidas de promoción e incentivos contenidas en la Ley del Libro, subrayando los temas pendientes. Finalmente, estimaremos el impacto económico que debería generar en el sector editorial peruano, asumiendo que se cumpliera lo dispuesto por la Ley N.º 28086 y su reglamento; es decir, sin considerar modificaciones en la legislación.

### 1. Análisis de la Ley N.º 28086

Como en todo cuerpo legal, la Ley del Libro enuncia una serie de objetivos que se propone alcanzar; diseñando, alrededor de ellos, un conjunto de mecanismos que, al interrelacionarse con los existentes, dentro y fuera del sector, permitan su cumplimiento inmediato o en ciertos plazos establecidos. El objetivo principal de las

leyes de promoción es encaminar a un determinado sector hacia el desarrollo sostenido, por ello, los beneficios concedidos son, generalmente, por un plazo determinado. Una vez alcanzadas las metas esperadas, los beneficios deberían desaparecer.

En esta sección describiremos algunos elementos importantes de la Ley del Libro y los comentaremos según sea pertinente.

## **Objetivos**

“Son objetivos de la presente ley:

1. Crear conciencia pública del valor y función del libro como agente fundamental en el desarrollo integral de la persona, en la transmisión del conocimiento, en la afirmación de la identidad nacional, en la difusión cultural y en la promoción y estímulo de la investigación científica y social.
2. Incentivar la creatividad de los autores peruanos, estableciendo los mecanismos necesarios para la difusión nacional e internacional de sus obras.
3. Democratizar el acceso al libro y fomentar el hábito de la lectura.
4. Crear las condiciones esenciales para que en el país se desarrolle una industria editorial del libro que contribuya a satisfacer las necesidades culturales, educativas, científicas, tecnológicas, espirituales o de recreación.
5. Garantizar la libre circulación del libro y de los productos editoriales afines.
6. Promover la difusión, dentro y fuera del territorio nacional, de los libros y productos editoriales afines producidos y/o editados en el país, mediante cualquier tecnología creada o por crearse.
7. Favorecer y promover el Sistema Nacional de Bibliotecas y la conservación del patrimonio bibliográfico y documental de la Nación.
8. Apoyar la capacitación y el estímulo de los agentes que intervienen en la producción y divulgación del libro y productos editoriales afines.
9. Propiciar las condiciones necesarias para incorporar a la legalidad, la producción de libros y productos editoriales afines, que actualmente se encuentren al margen de la misma”<sup>2</sup>.

No hay mucho que comentar en esta primera aproximación a la ley; en general, casi todas las leyes latinoamericanas apuntan al cumplimiento de los mismos objetivos y, lo que sí debemos observar, es cómo plantea su cumplimiento.

---

<sup>2</sup> Ley N.º 28086, artículo 2.

## **Beneficiarios**

Según la ley, los siguientes son sus beneficiarios:

1. Autores y traductores de libros y productos editoriales afines<sup>3</sup>;
2. Lectores;
3. Bibliotecas;
4. Editores de libros y productos editoriales afines;
5. Agentes que intervienen en la actividad editorial, durante los procesos de corrección de textos, diagramación, diseño gráfico, ilustración, fotografía, pre-prensa e impresión, mediante tecnología creada o por crearse; y
6. Libreros, librerías, importadores y distribuidores de libros y productos editoriales afines<sup>4</sup>.

Esto significa que las medidas de promoción, incentivos y protección contempladas en la ley y su reglamento deberían beneficiar a **todos** los agentes enunciados en el párrafo anterior; sin embargo, a partir de un análisis más exhaustivo de ambos cuerpos legales, podemos concluir que esto no sucede de modo explícito.

Varias leyes del libro latinoamericanas consideran al lector como centro de su legislación. Por ejemplo, tal como lo señala la introducción a la Ley del Libro de Venezuela, "el fomento del sector editorial y gráfico debe tener por objeto primordial al consumidor: el lector"<sup>5</sup>.

Esta afirmación no se encuentra en nuestra legislación, a pesar de enumerarse prioritariamente entre los beneficiarios de la ley. Así, las acciones orientadas al fomento del libro y la lectura solo benefician expresamente:

- 1) al autor y al traductor;
- 2) a los editores de libros;
- 3) a las empresas de pre-prensa e impresión; y,
- 4) a los libreros, librerías, importadores y distribuidores.

El tipo de beneficio para cada uno de estos agentes y el acceso a ellos se analizará posteriormente. De otro lado, no hay ningún tipo de mención expresa a:

---

<sup>3</sup> Según la Ley, "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 guías turísticas y las publicaciones de partituras de obras musicales. Se exceptúan de 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."

<sup>4</sup> Ley N.º 28086, artículo 6.

<sup>5</sup> *Ley del Libro y Reglamento de la Ley del Libro*. Caracas: Centro Nacional del Libro, 2003, p. 3.

- 1) el lector (salvo los beneficios derivados de la expansión del sector, de las campañas de implementación de bibliotecas, de cualquier plan de lectura que se diseñe en el marco de la ley y cualquier otro beneficio indirecto);
- 2) las bibliotecas (la única mención expresa se refiere a la entrega del 20% de las ediciones de los fondos editoriales del estado; la mención a Fondo-Libro<sup>6</sup> no corresponde a un plan de expansión e implementación de bibliotecas; los demás son beneficios colaterales y se derivan de la implementación de un plan); y,
- 3) a los agentes que intervienen en el proceso de edición, con excepción de las empresas de pre-prensa e impresión (todos son beneficios derivados o colaterales).

Lo anterior no significa, necesariamente, que deban introducirse urgentes modificaciones a la ley o a su reglamento. Implica tomar en cuenta este detalle y diseñar e incorporar beneficios expresos para estos agentes en el desarrollo de los planes de lectura y de las actividades que se diseñen.

### **Análisis de los beneficios**

La ley y su reglamento prevén de modo expreso un conjunto de incentivos y beneficios tributarios a algunos de los agentes indicados anteriormente. Si bien buena parte de ellos han sido reglamentados, algunos se han incluido sin mayor detalle. En el siguiente cuadro resumimos los beneficios explícitos:

**Cuadro N.º 1**  
**Perú: Beneficios tributarios explícitos de la Ley del Libro**

<b>Beneficio</b>	<b>beneficiario</b>	<b>Reglamentado</b>
Crédito tributario por reinversión en bienes o insumos de la misma actividad	Editores, agentes que intervienen en el proceso y libreros, librerías, importadores y distribuidores	Sí*
Exoneración del IGV a la venta e importación de libros y afines	Libreros, librerías, importadores y distribuidores	Sí
Reintegro tributario equivalente al IGV por compras e importaciones de bienes o insumos	Editores y agentes que intervienen en el proceso editorial	Sí
Exoneración de todo tipo de impuestos a los premios	Autores y traductores	No
Exoneración del impuesto a la renta por regalías	Autores y traductores	Sí

Fuente: Ley N.º 28086 y Decreto Supremo N.º 008-2004-ED.

\* Durante la redacción de este artículo, las autoridades tributarias se encontraban evaluando la aplicabilidad de este beneficio, el mismo que, a la fecha, no había sido concedido a ningún agente económico por inconsistencias en el reglamento.

<sup>6</sup> Fondo-Libro es el Fondo Nacional de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, destinado a financiar los programas y acciones de promoción y difusión del libro y productos editoriales afines, así como de fomento de la lectura.

Solo se ha previsto una exigencia adicional para el caso del reintegro tributario: los beneficiarios deberán inscribir sus proyectos en un registro creado para tal fin en la Biblioteca Nacional del Perú. En la actualidad el proceso se ha simplificado enormemente, pudiendo realizarse casi en su totalidad a través de su portal institucional en la Internet.

De otro lado, es importante indicar que, con excepción de las exoneraciones a los premios, el resto de beneficios han sido reglamentados.

En el siguiente cuadro mostramos cuatro de los beneficios que no han sido reglamentados hasta el momento, a pesar de haber transcurrido 22 meses de la promulgación de la ley y 15 de su reglamento:

**Cuadro N.º 2**  
**Perú: Beneficios no especificados en la Ley del Libro**

beneficio	beneficiario	reglamentado
Aranceles preferenciales a la importación de bienes e insumos para la industria	Principalmente los agentes proveedores de pre-prensa e impresión	No
Tarifa postal preferencial	Básicamente libreros, librerías, importadores y distribuidores	No
Fondo de Promoción para la Edición (Cofide-Libro <sup>7</sup> )	Editores, distribuidores, librerías, importadores, distribuidores. Empresas de pre-prensa y de la industria gráfica	No
Medidas de protección a la reproducción ilegal de obras	Autores, traductores, editores, libreros, librerías, importadores y distribuidores	No

Fuente: Ley N.º 28086 y Decreto Supremo N.º 008-2004-ED.

En este cuadro los tres primeros beneficios indicados son de tipo económico, mientras que el último podría considerarse como de protección legal contra la piratería.

El detalle central en este caso es que, además de que ninguno ha sido reglamentado, tampoco se ha detallado con precisión qué tipo de beneficios se concederán, de qué tamaño, valor o porcentaje serán los montos considerados, ni en qué plazos se deberán implementar. No hay evidencia de avances "oficiales" en estos temas.

De otro lado, solo se menciona que, para poder gozar de aranceles preferenciales se deberá contar con un proyecto editorial debidamente inscrito; para los demás casos no se ha indicado ninguna exigencia o restricción.

El cuadro siguiente presenta una inconsistencia en la legislación: le concede beneficios a quienes no son beneficiarios expresos de la ley. Asimismo, discrimina a

<sup>7</sup> Cofide-Libro es el Fondo de Promoción para la edición de libros y productos editoriales afines.

los demás agentes del sector que no se encuentran dentro del grupo mencionado y plantea un problema de registro, al tener que demostrar que el receptor de una donación es una empresa sin fines de lucro.

**Cuadro N.º 3**  
**Perú: Beneficios concedidos a agentes no especificados como beneficiarios**

Beneficio	beneficiario expreso	reglamentado
Exoneración del IGV a las donaciones	Sistema Nacional de Bibliotecas, Ministerio de Educación, Fondo-Libro e instituciones sin fines de lucro del sector	No

Fuente: Ley N.º 28086 y Decreto Supremo N.º 008-2004-ED.

Reiteramos que el artículo 6º de la ley detalla quiénes son los beneficiarios y que entre ellos no se encuentra a ninguno de los indicados en el cuadro anterior. Adicionalmente, aún no se ha reglamentado este beneficio.

El siguiente cuadro muestra dos beneficios colaterales para la promoción del libro y la lectura:

**Cuadro N.º 4**  
**Perú: Beneficios colaterales para promover el libro y la lectura**

Beneficio	beneficiario	reglamentado
Creación de Fondo-Libro	Biblioteca Nacional, agentes en los planes de fomento	Parcialmente
Promoción de fondos editoriales del Estado y de ONGs	Instituciones del Estado, universidades públicas, ONGs y Sistema Nacional de Bibliotecas	Parcialmente

Fuente: Ley N.º 28086 y Decreto Supremo N.º 008-2004-ED.

Tal como se indica en el cuadro, no se ha concluido con la reglamentación de ninguno de estos dos beneficios. Entre los detalles pendientes está la indicación expresa del presupuesto que se asignará tanto a Fondo-Libro, como a la promoción de fondos editoriales del Estado.

En la práctica, a pesar del tiempo transcurrido desde la publicación del reglamento, aún no se ha implementado Fondo-Libro; sin embargo, es evidente que ya se han ejecutado presupuestos derivados de la reglamentación de la ley: registro y certificación de proyectos editoriales, certificados de verificación de gastos, entre otras actividades realizadas por la Biblioteca Nacional del Perú. De otro lado, resulta contradictorio intentar promover el sector con mecanismos que no se pueden utilizar por falta de reglamentación.

### **Conclusiones**

Hay diferentes lecturas de la información mostrada en las páginas anteriores; una de ellas es que se confirma que varios de los beneficiarios señalados expresamente no obtienen beneficios directos ni específicos de la aplicación de la ley. En este documento proponemos algunas recomendaciones al respecto.

- A. Para garantizar el éxito en la aplicación de una ley deben reducirse las dificultades administrativas para el acceso a los beneficios. Ya sea por modificaciones en el reglamento, por aclaración del mismo o por el planteamiento de nuevos beneficios, las reglas de juego deben ser claras y sencillas. Si queremos promover e incentivar al libro y a la lectura, difícilmente lograremos el concurso de un gran número de agentes en todas las instancias, si la obtención de beneficios requiere de gestiones más complicadas que las que existían antes de la promulgación de la ley.
- B. Si bien algunos de los agentes no obtienen beneficios expuestos, esto no significa que la ley esté mal redactada. Dado que no se puede ser totalizante ni cubrir todas las expectativas del sector, es sumamente importante el papel que deben cumplir Promolibro y la Biblioteca Nacional en el diseño y ejecución de los planes y actividades de fomento y promoción del libro y la lectura. En la práctica es la única herramienta existente para involucrar a todos los beneficiarios señalados por la ley.
- C. La ley y el reglamento le han otorgado funciones y obligaciones a Promolibro y a la Biblioteca Nacional, cuyos límites son básicamente de orden presupuestal. Por lo tanto, resulta sumamente importante involucrar a todas las instancias de la sociedad civil a participar de las actividades que se diseñen.
- D. Para lograr el concurso de la mayor cantidad de agentes que la ley menciona, se debe evaluar el grado de participación de los mismos en el diseño de dichos planes, programas y actividades. La convocatoria debe ser amplia y descentralizada.
- E. Es urgente concluir con los aspectos aún no reglamentados:
1. La Corporación Financiera de Desarrollo, Cofide, debe cumplir con establecer el procedimiento y los requisitos para acceder a las líneas de crédito de Cofide-Libro. El reglamento no ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 26º, inciso 2 de la ley, y su artículo 52º solo menciona que hay que hacerlo.
  2. No se han determinado los beneficios arancelarios para la importación de bienes e insumos para la industria editorial (art. 21º).
  3. No se ha indicado cómo se promoverá la creación de nuevos fondos editoriales del Estado (art. 25º).
  4. No se establecen mecanismos para la obtención de tarifas postales preferenciales (art. 23º) (en la práctica, cada agente negociará por su cuenta).
  5. No se ha determinado el procedimiento para exonerar de impuestos a las donaciones y a los premios (art. 22º).
  6. No se ha especificado el origen de los recursos para Fondo-Libro procedentes del Estado (art. 16º, inciso 1).
  7. No se ha determinado cómo se protegerá a los autores y editores de las reproducciones no autorizadas o si se establecerá a futuro un "centro de derechos reprográficos" (arts. 31º, 32º y 33º).

- 8) No se indica cuál será el procedimiento en el caso en que los autores o los titulares de los derechos de autor no acepten distribuir los libros incautados (art. 34°).

Un comentario final respecto a lo dispuesto en el reglamento sobre el destino de los libros incautados. Es sumamente peligroso considerar la distribución legal de libros piratas. Ninguna de las leyes de protección de la propiedad intelectual ni las leyes del libro iberoamericanas considera esta posibilidad, pues se convertirían en un mecanismo de legalización de la piratería promovido desde el mismo Estado. Tal vez este sería el único artículo cuya modificación debería considerarse de inmediato, tomando en cuenta los altos índices de comercio ilegal del sector<sup>8</sup>.

## 2. Estimación del impacto económico de la Ley N.º 28086

El cálculo del impacto de los beneficios arancelarios y tributarios concedidos por la Ley del Libro parte del análisis de la estructura productiva del sector y de los costos vinculados a esta. A fin de tomar en cuenta cualquier distorsión en los cálculos, se ha considerado la producción realizada por las empresas periodísticas, cuyos volúmenes (y precios de venta al público) han influido notablemente en el sector durante los últimos 8-10 años.

Si bien podrían haber discrepancias en la metodología empleada, es imposible disponer de estudios confiables y actualizados del sector: sencillamente no existen. Sin embargo, la información consignada es verificable en diversas fuentes.

Partimos de lo siguiente: la estructura de costos se ha estimado a partir del tiraje promedio del sector para el año 2004: 2200 ejemplares<sup>9</sup>. Como sabemos, para estos volúmenes, algunos de los costos fijos son elevados, haciendo más costosa la impresión en comparación con tirajes más altos. Por ejemplo, el costo de fotolitos, que representa el 1.5% de los costos para una edición de 50 mil ejemplares, es casi el 11.0% para nuestro tiraje promedio. Otro de los costos fijos a considerar es el del proceso de edición: corrección de estilo, diseño gráfico y diagramación.

Hecha la observación, estimamos la estructura de costos promedio para la impresión de publicaciones en el Perú, así:

Papel:	68.3%
Tinta y otros insumos:	12.0%
Fotolitos o CTP:	10.7%
<u>Mano de obra:</u>	<u>9.0%</u>
Total de costos:	100.0%

---

<sup>8</sup> Según estimaciones recientes de la Cámara Peruana del Libro, el volumen de comercio de libros piratas representa un 40% del total de las ventas del sector. En valores, generan una pérdida estimada de 28 millones de dólares americanos.

<sup>9</sup> Promedio obtenido en base a las respuestas de 35 responsables de editoriales peruanas a la pregunta ¿cuál es su tiraje promedio? La muestra agrupa a editoriales que hayan publicado más de 10 títulos durante el año 2004.

### ***Impacto económico por beneficios a la importación de insumos***

Debido a los convenios con los países de la Comunidad Andina, algunos de los insumos están exonerados del arancel a la importación (ad valorem CIF: 12%). De otro lado, la Ley del Libro considera el reintegro tributario del Impuesto General a las Ventas (IGV: 19%) en las compras e importaciones de bienes de capital, insumos, servicios de pre-prensa electrónica y servicios gráficos de impresión destinados a la realización de un proyecto editorial<sup>10</sup>.

Es importante agregar que, con excepción de la mano de obra y de un porcentaje reducido del papel utilizado en el sector, el resto de costos incurridos es de origen importado. Debemos tomar en cuenta también, que las importaciones de insumos procedentes de la Comunidad Andina representan un 9% del total importado.

Así, atendiendo a lo dispuesto por la Ley del Libro, su aplicación inmediata, respecto a la aplicación de aranceles preferenciales a los insumos y al reintegro tributario del IGV para la importación de los mismos, deriva en una reducción en los costos de producción cercana al 30%. Cabe añadir que, en términos de recaudación, el Estado dejará de percibir unos 40 millones de dólares, cifra sumamente pequeña, en comparación a las exoneraciones que concede a otros sectores productivos.

Su utilización tiene dos limitaciones. La primera está en no haberse determinado los montos, porcentajes o descuentos arancelarios. La segunda en que no existe ni procedimiento ni registro para que el importador o impresor declare que su mercancía forma parte de un proyecto editorial, tampoco hay forma de verificarlo administrativamente.

### ***Impacto económico por beneficios a la producción local***

El único beneficio que se viene utilizando con regularidad es el de reintegro tributario del IGV incurrido en el proceso productivo. Si bien la explicación anterior es completamente válida para esta sección y los cálculos podrían ser muy similares, la principal diferencia consiste en que el reintegro se aplica el impuesto pagado por todo el proceso productivo; es decir, la devolución que el editor puede obtener se basa en el valor del servicio de impresión cobrado por el impresor (el que incluye insumos, depreciación de maquinaria, mano de obra y márgenes de comercialización). Esto genera un costo adicional para el Estado de 2.1% que, a partir de la estimación anterior representa, aproximadamente 800 mil dólares anuales.

El monto anterior podría parecer pequeño, sin embargo, si lo comparamos con el total devuelto a la fecha no lo es tanto. Desde la promulgación de la Ley del Libro, el Estado ha devuelto poco menos de un millón de dólares.

---

<sup>10</sup> Ley N.º 28086, Artículo 20, inciso 20.1.

Finalmente, debemos llamar la atención sobre el monto de la devolución realizada hasta la fecha. Según información de la Biblioteca Nacional del Perú y de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, la devolución indicada corresponde tan solo a 86 solicitudes de devolución de impuestos pertenecientes a 19 editoriales. Si tomamos en cuenta que se han inscrito unos 1200 proyectos editoriales, los resultados todavía son muy pobres. Cabe preguntarse entonces, ¿qué está funcionando mal?

## **Conclusiones**

Se podría continuar con el cálculo del impacto de los demás beneficios y así disponer de un panorama mucho más claro de lo que la Ley del Libro puede hacer con el sector a mediano y largo plazo. Lo concreto es que las ineficiencias que se vienen generando por la falta de reglamentación deben eliminarse.

Si el Estado no dispone de 40 millones de dólares anuales para promover el sector, difícilmente logrará que la empresa privada se comprometa a invertir más y apostar por la cultura si quedan pendientes de resolver unos pocos temas administrativos.

Existen otros temas que deben estudiarse. Es preocupante haber promulgado una ley de tanta importancia económica y social sin contar previamente con un estudio del sector, un diagnóstico o una estadística confiable. Por lo general, la información del sector se maneja “de memoria” o basada en la experiencia del consultor. Es necesario entonces realizar estudios periódicos y confiables. En un sector que evoluciona rápidamente es imposible que el análisis sea estático y duradero.