

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA DESINCENTIVAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS
ULTRAPROCESADOS Y FORTALECER EL RÉGIMEN
DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE DE LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

**JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 21.132

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

LEY PARA DESINCENTIVAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS ULTRAPROCESADOS Y FORTALECER EL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Expediente N.º 21.132

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Esta iniciativa de ley, tiene como antecedente el Expediente N° 20365. Sin embargo, fue asignado a la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia, la cual conoce de materias muy distintas a esta y no tuvo la oportunidad de estudiar a profundidad el expediente en cuestión. En razón de lo anterior, se retoma la propuesta para que continúe su trámite bajo un nuevo número de expediente.

La última encuesta nacional de nutrición realizada en el año 2009 por varias instituciones públicas,¹ concluyó que *“el sobrepeso y la obesidad ya eran un grave problema de salud pública en la población adulta, situación que ha venido en aumento y comprometiendo a grupos más jóvenes, tal como sucedió en esta encuesta donde por primera vez la población de 5 a 12 años de edad resultó afectada. Esta situación confirma que independientemente del método de clasificación utilizado, ya sea índice de masa corporal o porcentaje de grasa corporal, el sobrepeso y la obesidad guardan la misma proporción.”* El estado nutricional de la población entre los 1 y 4 años se evaluó mediante los indicadores de peso para edad, peso para talla y talla para edad, de conformidad con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2006). En el caso de la evaluación de la población entre de 5 a 19 años se utilizó el índice de masa corporal, de acuerdo con el patrón de referencia del National Center for Health Statistics y la clasificación en percentiles según sexo y edad adaptada de la recomendación de la OMS (1995). Para evaluar el estado nutricional de mujeres y hombres de 20 años y más se utilizó el índice de masa corporal utilizando la clasificación recomendada por la OMS (2000). Asimismo, se evaluó la circunferencia abdominal utilizando los puntos de corte recomendados por la OMS (2011).

Los resultados evidenciaron un aumento en la población con sobrepeso y obesidad en todas las edades, con la única excepción del sector de 1 a 4 años de edad. Al respecto, la encuesta arrojó los siguientes datos:

¹ La encuesta fue elaborada por el Ministerio de Salud, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y el Instituto Costarricense sobre Drogas.

	5 a 12 años	13 a 19 años	20 a 64 años
SOBREPESO	11.8%	14.7%	35.3%
OBESIDAD	9.6%	6.1%	31.3%
TOTAL	21.4%	20.8%	66.6%

¿Qué son los productos ultraprocesados?

De conformidad con un estudio² publicado en el 2015 por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), se comprobó que en América Latina el aumento del peso corporal se encuentra directamente relacionado con el consumo de alimentos “ultraprocesados”. Según el sistema NOVA de clasificación de alimentos creado por la OPS/OMS, estos productos son definidos como *“formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. En sus formas actuales, son inventos de la ciencia y la tecnología de los alimentos industriales modernas. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la “purificación” de los almidones. Numéricamente, la gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, “mejoradores” sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes). A los productos ultraprocesados a menudo se les da mayor volumen con aire o agua. Se les puede agregar micronutrientes sintéticos para “fortificarlos”. Algunos ejemplos de productos ultraprocesados son las papas fritas en paquete y muchos otros tipos de productos grasos, snacks empaquetados, salados o dulces; helados, chocolates y caramelos; panes, bollos, galletas (galletitas), pasteles y tortas empaquetados; cereales endulzados para el desayuno; barras “energizantes”; mermeladas y jaleas; margarinas; bebidas gaseosas y bebidas “energizantes”; bebidas azucaradas a base de leche, incluido el yogur para beber de fruta; bebidas y néctares de fruta; bebidas de chocolate; leche “maternizada” para lactantes, preparaciones lácteas complementarias y otros productos para bebés; y productos “saludables” o “para adelgazar”, como sustitutos en polvo o “fortificados” de platos o de comidas. Hoy en día es muy común consumir productos ultraprocesados listos para calentar o listos para comer, tanto en casa como en los locales de comida rápida. Estos alimentos, también conocidos como “comidas listas”, incluyen platos reconstituidos y preparados de carne, pescados y*

² Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud.

mariscos, vegetales o queso; pizzas; hamburguesas y perros calientes; papas fritas; nuggets (patitas o trozos) o palitos (barras) de ave o pescado; y sopas, pastas y postres, en polvo o envasados. A menudo parecen ser más o menos lo mismo que las comidas o platos preparados en casa, pero las listas de los ingredientes que contienen demuestran que no lo son.”

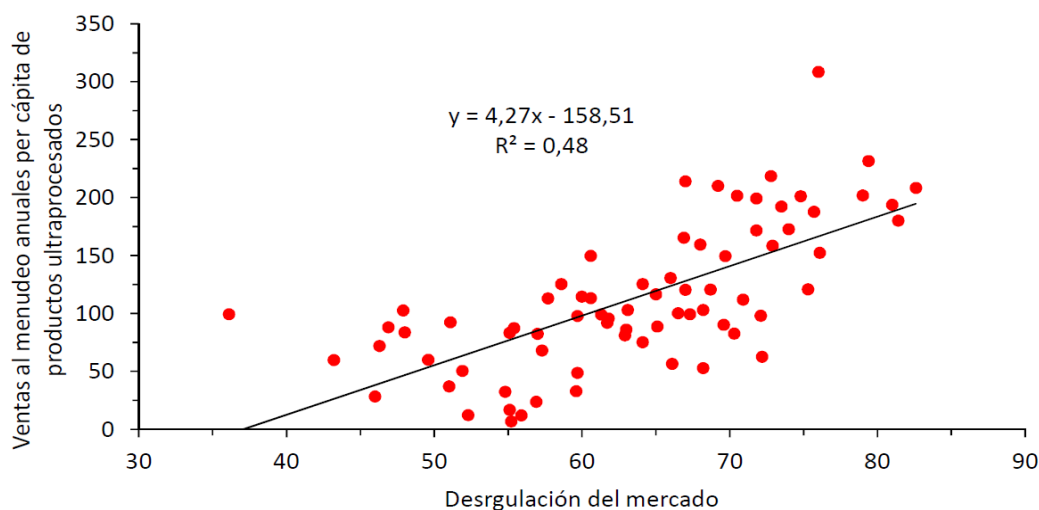
Estos alimentos generan problemas no solo en la salud de las personas, sino que tienen otras repercusiones sociales, culturales, económicas y ambientales. Por ejemplo, el suministro masivo y su consumo han desplazado las comidas propias de cada país, lo que provocó un cambio en la dieta de los habitantes. Las consecuencias negativas por su consumo se agravan debido a las características propias de los alimentos ultraprocesados: tienen una calidad nutricional muy mala porque normalmente tienen un alto contenido calórico y bajo valor nutricional, además son extremadamente sabrosos y en algunos casos adictivos, por lo que se constituyen en generadores de hábitos, debido a la incorporación de ciertas sustancias que provocan la distorsión del sistema digestivo y el cerebro al momento de enviar la señal de saciedad, la cual es fundamental para el control del apetito.

Para el caso específico de Costa Rica, las ventas al menudeo per cápita en el año 2013 de alimentos y bebidas ultraprocesados fue de 120,4 kg, lo que sitúa al país como el quinto, de los trece países de América Latina estudiados, que más consumió este tipo de alimentos.

La penetración de ultraprocesados en los mercados nacionales se ha intensificado con la globalización y la desregulación del mercado, lo que ha generado la instauración de corporaciones alimentarias extranjeras y multinacionales en los mercados nacionales. El supracitado estudio demuestra una fuerte correlación entre las ventas de los productos ultraprocesados y la desregulación del mercado, de conformidad con el índice de libertad económica. Por ejemplo, el mercado nacional de bebidas gaseosas está controlado en un 98,2% por solo cuatro empresas, es decir, este mercado constituye el oligopolio con mayor concentración, lo que nos sitúa a la cabeza de los 13 países evaluados de América Latina.

La globalización, la falta de políticas públicas en cuanto a la seguridad alimentaria, la desregulación de los mercados mediante la promoción del flujo internacional de capitales y comercio han sido los principales responsables del alto consumo de ultraprocesados y su correspondiente negativo impacto nutricional. Según la OMS y la OPS, en el año 2013 las ventas anuales per cápita al menudeo de productos ultraprocesados en función de la desregulación de mercados en 74 países tiene una correlación significativa, es decir, a mayor grado de desregulación, mayores son las ventas de estos productos:

Ventas al menudeo anuales per cápita de productos alimentarios y bebidas ultraprocesados en función de la desregulación del mercado en 74 países, 2013



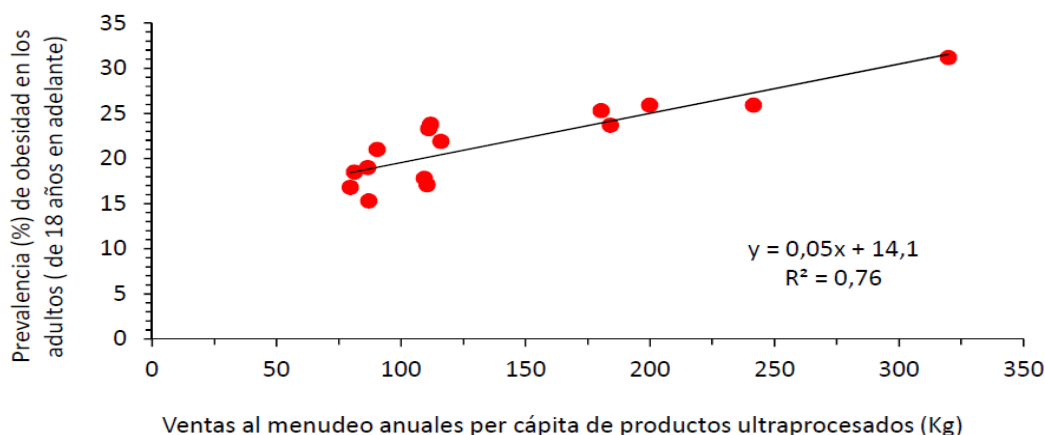
3

El poder económico de las compañías productoras de alimentos a gran escala, así como las medidas políticas y económicas tomadas para favorecerlas a partir de los años de 1980 en Costa Rica, les otorgan ventajas sobre el mercado que les permite reducir los costos en materiales, desarrollar nuevas tecnologías, distribuir y comercializar muy eficazmente sus productos y, por ende, presentarse como una opción barata de alimentación, imposibilitando que las micro, pequeñas y medianas empresas productoras de comidas saludables puedan competir en igualdad de condiciones. Por estas razones, los mercados de productos ultraprocesados tienden a transformarse en oligopolios.

Sin embargo, a pesar de los efectos negativos de carácter social, cultural, económico y ambiental, el más grave de todos se refleja en la salud humana. De conformidad con el resultado estadístico del estudio realizado por OMS/OPS, el consumo de los ultraprocesados se encuentra directamente relacionado con el aumento de la obesidad, de conformidad con la muestra tomada de 14 países en el continente americano, incluyendo Costa Rica. Al respecto concluyeron que “hubo una asociación positiva estrecha y significativa [...] entre la prevalencia de obesidad en los adultos y las mayores ventas per cápita de productos ultraprocesados.” Esta afirmación se ve reflejada en el siguiente gráfico tomado del informe:

³ Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, página 39.

Ventas al menudeo anuales per cápita de productos alimentarios y bebidas ultraprocesados, y prevalencia de obesidad (%) en los adultos en 14 países de las Américas, 2013



Los productos ultraprocesados referidos son: bebidas gaseosas, golosinas dulces y saladas, cereales para el desayuno, dulces y caramelos, helados, galletas, jugos de frutas y verduras, bebidas deportivas y energizantes, té o café listos para beber, productos para untar, salsas y comidas listas. Las cantidades en litros se convierten en kilogramos. Fuente: Ventas de la base de datos Passport de Euromonitor International (2014) (38). Los datos sobre la obesidad son del Informe sobre la situación mundial de las enfermedades no transmisibles de 2014 de la OMS (2).

En el caso de Costa Rica, los últimos datos aportados por la encuesta nacional de nutrición nos confirman que nuestro país no escapa a la problemática mundial de obesidad y sobrepeso, como desencadenante de enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes, mellitus, hipertensión, enfermedades cardíacas y respiratorias, algunos tipos de cáncer, etc. La proliferación de estos padecimientos implica un gasto importante en términos de atención médica, lo cual afecta directamente a los sistemas de salud, el desarrollo sanitario y socioeconómico del país.

Según datos estadísticos de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS),⁴ los egresos hospitalarios debidos a la obesidad se han incrementado en los últimos 5 años en un 196%, pasando de 135 egresos en 2012 a 400 en 2016.

En este orden de ideas, se solicitó al Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información de la Asamblea Legislativa, a través de Centro de Investigación Legislativa, realizar el estudio sobre los costos para la CCSS en el ámbito del tratamiento de las enfermedades ocasionadas por la obesidad. Mediante oficio AI-DSBD-OFI-068-2017, de 28 de febrero de 2017, el Departamento concluyó que:

- En una persona con obesidad se invierte ₡5 millones de colones por año. (2014).
- En una persona con hipertensión se invierte ₡94.174 colones por año. (2012).

⁴ Caja Costarricense de Seguro Social, Dirección de Proyección de Servicios de Salud, Área de Estadísticas en Salud, Egresos hospitalarios debidos a Obesidad por año según establecimiento de salud 1997-2016, Cuadro N.º 1.

- La CCSS invierte aproximadamente ¢47.308.000 en atención médica de personas con hipertensión. (2012).
- El 31% de la población costarricense padece de hipertensión (2012). Un millón de personas están en tratamiento en la CCSS por hipertensión. (2012).
- La CCSS invirtió 5 millones de dólares en la compra de 1,7 millones de frascos de insulina para el tratamiento de personas con diabetes. (2016).

Costo de paciente con obesidad para la CCSS

Con fundamento en datos del Área de Estadística en Salud de la CCSS al año 2016 se estima que el costo total para la CCSS de pacientes hospitalarios debidos a obesidad ascendió a⁵ ¢2 060 000 000. La siguiente tabla desglosa los costos por establecimiento de salud:

Costo de Pacientes hospitalarios debidos a Obesidad por año según establecimiento de salud. C.C.S.S., 2016 (en colones*)			
ESTABLECIMIENTO DE SALUD	COSTO EGRESADOS	COSTO DEFUNCIONES	COSTO TOTAL POR ESTABLEC
Hospital Rafael Angel Calderón Guardia	65,000,000.00	10,000,000.00	75,000,000.00
Hospital San Juan de Dios	110,000,000.00	-	110,000,000.00
Hospital Nacional de Niños Carlos Sáenz Herrera	10,000,000.00	-	10,000,000.00
Hospital México	1,605,000,000.00	20,000,000.00	1,625,000,000.00
Hospital de Las Mujeres Adolfo Carit Eva	-	-	-
Hospital Nacional de Geriátría y Gerontología Raúl Blanco Cervantes	5,000,000.00	-	5,000,000.00
Centro Nacional de Rehabilitación Humberto Araya Rojas	-	-	-
Hospital de San Rafael	80,000,000.00	10,000,000.00	90,000,000.00
Hospital San Francisco de Asís	-	-	-
Hospital Carlos Luis Valverde Vega	5,000,000.00	-	5,000,000.00
Hospital San Vicente de Paúl	15,000,000.00	10,000,000.00	25,000,000.00
Hospital Maximiliano Peralta Jiménez	20,000,000.00	5,000,000.00	25,000,000.00
Hospital William Allen	5,000,000.00	-	5,000,000.00
Hospital Max Terán Valls	10,000,000.00	-	10,000,000.00
Hospital de San Carlos	30,000,000.00	-	30,000,000.00
Hospital de Los Chiles	-	-	-
Hospital Víctor Manuel Sanabria Martínez	10,000,000.00	-	10,000,000.00
Hospital Enrique Baltodano Briceño	20,000,000.00	-	20,000,000.00
Hospital de La Anexión	-	5,000,000.00	5,000,000.00
Hospital de Upala	5,000,000.00	-	5,000,000.00
Hospital Tony Facio Castro	-	-	-
Hospital de Guápiles	-	-	-
Hospital Fernando Escalante Pradilla	-	-	-
Hospital Manuel Mora Valverde	-	-	-
Hospital de Osa Tomás Casas Casajús	5,000,000.00	-	5,000,000.00
Hospital de Ciudad Neilly	-	-	-
Hospital de San Vito	-	-	-
COSTO TOTAL 2016	2,000,000,000.00	60,000,000.00	2,060,000,000.00

a/ Datos del año 2016 preliminares, sujetos a cambios por revisiones.

* De acuerdo con el Colegio de Profesionales en Nutrición de Costa Rica, por cada persona con obesidad la CCSS invierte ¢5 millones al año (dato al 2014)

De elaboración propia con datos de la C.C.S.S., Área de Estadística en Salud.

⁵ Estimación propia con datos del Área de Estadística en Salud de la CCSS (2016), el Colegio de Profesionales en Nutrición de Costa Rica (2014) y datos proporcionados por el Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentales e Información de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (Oficio AI-DSBD-OFI-068-2017). Para realizar esta estimación se asume que por cada persona con obesidad la CCSS invierte ¢5 millones al año, dato al 2014 pues no existe dato al 2016.

Derecho comparado

En América Latina el único país que ha optado por gravar los alimentos por sus efectos negativos en la salud ha sido México. La ley establece un impuesto de un peso mexicano (MXN) por litro a las bebidas con azúcares adicionados y en el caso de los alimentos se les aplica un impuesto de un 8% del valor para aquellos productos con más de 275 calorías por 100 gramos. Un estudio realizado por la OMS/OPS para México⁶ midió los resultados producidos por la creación de estos tributos y concluyó: *“El INSP⁷ y el Centro de Población de la Universidad de Carolina del Norte, Estados Unidos, realizan un estudio para estimar el efecto del impuesto de MXN 1,00 por litro a las bebidas con azúcares adicionados, aplicado a partir del 1 de enero de 2014. Los datos presentados por el INSP, provenientes de un panel de consumidores, contienen información sobre compras de bebidas en hogares de 53 ciudades del país con al menos 50 000 habitantes. Los resultados preliminares muestran una reducción de aproximadamente 6% en las compra de las bebidas azucaradas con impuesto a diciembre de 2014, en comparación con 2013, y la reducción en el grupo socioeconómico del percentil más pobre redujo la compra en 17% en diciembre de 2014. Los resultados revelan también un aumento de 7% en las compras de bebidas sin impuesto (como bebidas con edulcorantes artificiales, agua mineral carbonatada, agua simple, jugos sin azúcares adicionados y leche sin azúcares adicionados) y, dentro de esta categoría, un incremento de cerca de 4% en la compra de agua simple durante el mismo período. Las compras de bebidas carbonatadas sin impuestos (bebidas con edulcorantes artificiales y agua mineral carbonatada) y otras bebidas (leches y jugos sin azúcares adicionados) no cambiaron de forma estadísticamente significativa. [...] Para los alimentos no básicos con alta densidad energética (más de 275 kcal por 100 g), los resultados preliminares señalan una respuesta más heterogénea en sus precios. En un grupo de alimentos, el precio aumentó casi 8% —el monto del impuesto— o más —palomas de maíz, pastelitos empaquetados, chocolates y dulces, papas fritas y otros bocadillos y cereales en barra—. Es decir, en estos productos el impuesto superó al precio para el consumidor. En un segundo grupo de alimentos, el precio tuvo aumentos menores que 8% —cacahuates, cereales de caja, galletas—, mientras que, en un tercer grupo compuesto por un menor número de alimentos, no se documentaron cambios o se observaron decrementos en sus precios —chocolate en barra o polvo, pan dulce en pieza. De acuerdo con estos datos previos, se puede deducir que mientras para las bebidas azucaradas en conjunto el impuesto se reflejó casi totalmente en sus precios, en los alimentos no básicos con alta densidad energética, el impuesto de 8% se autorizó solo para algunas subcategorías. El resultado global que se espera es la disminución en el consumo de las bebidas azucaradas. Hay evidencia de elasticidad y de disminución de alrededor de 10%, y se tomó como sustituto al agua natural. Aunque en el resultado se consideró que*

⁶ Experiencia de México en el establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, México D.F., México, 2015.

⁷ Instituto Nacional de Salud Pública.

los efectos calóricos no son tan perceptibles, sí puede haber efectos en la salud que se manifiestan en el padecimiento del síndrome metabólico y sus subcategorías.” (Subrayado no es del original)

Sin mencionar los efectos recaudatorios en México, los cuales han sido sumamente exitosos, la carga tributaria establecida ha generado la disminución en el consumo de este tipo de alimentos y en algunos casos no ha significado el aumento en el costo de dichos productos.

Propuesta

Con la finalidad de desincentivar el consumo de productos ultraprocesados -que como ya se demostró constituyen uno de los principales causantes de la obesidad en Costa Rica- este proyecto de ley propone la creación de un impuesto sobre las ventas a nivel de fábrica, en la fecha de emisión de la factura o de la entrega del producto, el acto que suceda primero; en la importación o internación, en el momento de aceptación de la declaración aduanera; en todos los casos, independientemente de su presentación. En la producción nacional, será contribuyente de estos impuestos el fabricante o envasador de dichos productos; en la importación o internación, la persona física o jurídica que introduzca los productos o a cuyo nombre se importen o internen.

El impuesto resulta progresivo para los alimentos saludables y solo regresivo para el consumo de aquellos productos que tienen consecuencias negativas para la salud (ultraprocesados), por ende, debe verse de manera integral, es decir, tomando en cuenta que el resultado final es progresivo. Pensar lo contrario significaría condenar a las clases más desposeídas a sufrir de obesidad y de todas las enfermedades causadas por esta. El impacto en la salud sería en las personas de escasos recursos, por ser los más sensibles a los cambios en los precios generados por los impuestos. Es por esto que la progresividad de los tributos debe verse no solo desde un punto de vista económico, sino que se debe tomar en cuenta el impacto social. Cabe destacar que la medida propuesta en el presente proyecto para desincentivar el consumo de ultraprocesados debe complementarse con otras acciones públicas como la regulación de la publicidad y una política eficaz de compras públicas.

Tarifa del impuesto para alimentos

Se propone una tarifa de 1,5 colones por cada 5 gramos, proporcional a la cantidad total de gramos del producto. El objetivo de este monto es que constituya un desincentivo al consumo de alimentos con alto contenido perjudicial para la salud sin encarecer la canasta básica alimentaria ni comidas tradicionales, y sin elevar desproporcionadamente y de choque los precios de ningún alimento. La siguiente tabla ejemplifica algunos casos de aplicación de este impuesto (tómese “P” como “Precio” y “T” como “impuesto”):

Fuente de información	Producto	Peso total en gramos	P. actual	T	T como % de P. actual	P. final (con T)
MEIC (2015) ⁸	Salsas preparadas con carne	De 106 g a 114 g	¢295.71	¢34.20	11.57%	¢329.91
	Sopas en polvo pollo con fideos	De 57 g a 60 g	¢293.17	¢18.00	6.14%	¢311.17
Automercado ⁹ (2017)	Cheetos bocadillos poff jumbo	255.1 g	¢2,475.00	¢76.53	3.09%	¢2,551.53
	Picaritas de maíz	75 g	¢620.00	¢22.50	3.63%	¢642.50
	Meneitos con queso grande	115 g	¢1,025.00	¢34.50	3.37%	¢1,059.50
	Toreaditos barbacoa grande	160 g	¢720.00	¢48.00	6.67%	¢768.00
	Tronaditas grande sal y limón	175 g	¢960.00	¢52.50	5.47%	¢1,012.50
	Quesitos cheddar grande	116 g	¢795.00	¢34.80	4.38%	¢829.80
	Mejitos grande tortilla de maíz	300 g	¢1,345.00	¢90.00	6.69%	¢1,435.00
	Chocolate Spread hersheys mermelada	368 g	¢3,320.00	¢110.40	3.33%	¢3,430.40
	Mermelada de uva welchs	510 g	¢2,065.00	¢153.00	7.41%	¢2,218.00
	Crema nutella avellanas con chocolate	350 g	¢3,310.00	¢105.00	3.17%	¢3,415.00
	Bebida en polvo limón Tang	25 g	¢190.00	¢7.50	3.95%	¢197.50
	Helado vainilla fresa limón Dos Pinos	946 g	¢2,500.00	¢283.80	11.35%	¢2,783.80
	Chocolate en barra con almendras hersheys	192 g	¢2,275.00	¢57.60	2.53%	¢2,332.60
	Caramelo barrilete	130 g	¢580.00	¢39.00	6.42%	¢619.00
Barra de cereal surt energético 6 unidades jacks	140 g	¢1,170.00	¢42.00	3.59%	¢1,212.00	
Congelado papa rellena	215 g	¢5,530.00	¢64.50	1.17%	¢5,594.50	

⁸ MEIC (2015) contempla un análisis comparativo entre hasta 27 cadenas de supermercados, según artículo. El precio promedio aquí colocado corresponde al precio promedio entre todas esas cadenas. Consultar en:

<http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2015/canastabasica/mayo/cuadro2.pdf>

⁹ Se elige analizar los precios del Automercado para febrero 2017 por constituir uno de los supermercados con mayores precios en artículos idénticos según se deduce del estudio MEIC (2015). Consultar en: <https://www.automercado.co.cr/aam/loginZona.do?idZona=1>

	queso con tocineta fridays TGFI					
	Sopa instantánea carne de res Maruchan	64 g	¢325.00	¢19.20	5.91%	¢344.20
The economist (2017)¹⁰	Big-mac (Index big-mac)	205 g.	¢2,273.60	¢61.50	2.70%	¢2,335.10
Mc Donalds (2017)¹¹	McPapás Pequeñas	73 g	¢690.00	¢21.90	3.17%	¢711.90
	McNuggets 4	66 g	¢690.00	¢19.80	2.87%	¢709.80

Tabla de elaboración propia

Nótese que el impacto del impuesto sobre el precio final de venta de los artículos descritos en la tabla no supera nunca el 12% de aumento con respecto al precio actual. Por ejemplo, las picaritas de maíz en paquete de 75 gramos tendrían que pagar ¢22.50 de impuesto lo cual equivale a un 3,63% de aumento del precio actual en el auto mercado, pasando de costar ¢620 a ¢642.50.

Finalmente, cabe destacar que los productos de la siguiente lista quedan totalmente excluidos del presente impuesto por formar parte de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) actual.¹²

Grupo		CBA Urbana	CBA Rural
Lácteos y queso		Leche fluida/ Queso	Leche fluida/ Queso
Carne de res		Bistec de res/ Carne molida de res/ Posta y hueso de res	Bistec de res/ Carne molida de res
Carne de cerdo		Chuleta de cerdo/ Posta de cerdo	
Carne de pollo		Muslo de pollo/ Pechuga de pollo/ Pollo entero	Muslo de pollo/ Pollo entero
Embutidos		Mortadela/ Salchichón/ Chorizo	Mortadela/ Salchichón

¹⁰ Consultar en: <http://www.economist.com/content/big-mac-index>

¹¹ Consultar en: <http://mcd.inutre.com.br/public/tables/costarica/restaurante.pdf> y en: <http://www.mcdonalds.co.cr/compania/sobre-mcdonalds>

¹² Consultar en: http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/economia/costo_canasta_basica_alimentaria/publicaciones/reeconomcba012015-01.pdf y en: http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/economia/costo_canasta_basica_alimentaria/publicaciones/reeconomcba012011-01.pdf

Pescado	Atún	Atún
Leguminosas	Frijoles negros/ Frijoles rojos	Frijoles negros/ Frijoles rojos
Vegetales	Tomate/ Cebolla/ Culantro castilla/ Chile dulce o pimienta/ Chayote/ Repollo verde o morado/ Zanahoria/ Ajo	Tomate/ Cebolla/ Culantro castilla/ Chile dulce o pimienta/ Chayote/ Repollo verde o morado/ Zanahoria/ Ajo
Frutas	Banano/ Naranja Dulce/ Limón ácido/ Papaya/ Manzana/ Piña	Banano/ Naranja Dulce/ Manzana/ Piña
Tubérculos y raíces	Papa/ Plátano maduro	Papa/ Plátano maduro
Pan y galletas	Pan salado/ Pan dulce/ Galleta dulce/ Galleta salada	Pan salado/ Pan dulce/ Galleta dulce/ Galleta salada
Cereales y otros	Arroz/ Tortilla de maíz/ Espaguetti Cereales/ Harina de maíz (masa)	Arroz/ Espaguetti/ Harina de maíz (masa)/ Harina de trigo
Azúcar	Azúcar	Azúcar
Huevo y grasas	Huevo Grasas Aceite Manteca vegetal Margarina Natilla	Huevo Aceite Manteca vegetal Margarina Natilla
Otros alimentos	Condimentos/ Salsa/ Sal	Condimentos/ Salsa/ Sal
Bebidas no alcohólicas	Café / Bebidas naturales	Café / Bebidas naturales

Tabla de elaboración propia

Tampoco están sujetos a este impuesto los platos caseros tradicionales de la cultura nacional, como: el chifrijo, casados, tamales, empanadas, rice and beans, chorreadas, rosquilla guanacasteca, gallo pinto, entre otros.

Tarifa del impuesto para las bebidas no alcohólicas

El presente proyecto de ley propone que la tarifa del impuesto recaudado por concepto de “bebidas gaseosas y concentrados de gaseosas” y de “otras bebidas líquidas envasadas” aumente. La siguiente tabla desglosa el cambio:

Cambio de tarifa del impuesto			
PRODUCTO	IMPUESTO VIGENTE	40%	IMPUESTO NUEVO
Bebidas gaseosas y concentrados de gaseosas	18.210	7.284	25.494
Otras bebidas líquidas envasadas	13.510	5.404	18.914

La propuesta consiste en aumentar en un 40% la tarifa vigente aplicada a bebidas gaseosas y concentrados de gaseosas y otras bebidas líquidas envasadas, excluyendo de este aumento el agua embotellada. Es decir, las tarifas quedarían en 25.494 colones y 18.914 colones respectivamente.

Cabe destacar que no se incluye el agua en el aumento de la tarifa por constituir un producto saludable y básico para lo cual se reforma en el artículo 9 del presente proyecto de ley la tabla vigente con el fin de separar el “agua (envases de menos de 18 litros)” de la categoría “otras bebidas líquidas envasadas”.

Recaudación estimada total

Para efectos del presente proyecto de ley se estima una recaudación total de ¢ 39.999.525.360,155 al año.¹³

- Del impuesto a los productos ultraprocesados

La estimación de este rubro contiene por limitación metodológica la insuficiencia de datos disponibles por corresponder a un nuevo impuesto; no obstante, es posible realizar una aproximación básica con fundamento en datos de la OMS¹⁴ y el INEC¹⁵. Durante el año 2013 las ventas de alimentos ultraprocesados¹⁶ ascendieron a 15.900 gramos per cápita lo cual, según la tarifa propuesta en el presente proyecto, permite recaudar ¢4.770 per cápita, esto es una recaudación agregada esperada de al menos ¢ 23.599.525.360,155¹⁷ de colones al año.

- Del impuesto para las bebidas no alcohólicas

Según datos de la División de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda, de los 44.000 millones estimados en recaudación para el año 2017 por concepto de impuesto específico sobre bebidas envasadas sin contenido alcohólico Ley N.º 8114, 3000 millones corresponderían a agua envasada (bien excluido en esta iniciativa) y los restantes 41.000 millones a otras bebidas no alcohólicas envasadas, por lo que al aplicar el aumento propuesto en el presente proyecto

¹³ Este monto corresponde al resultado bruto, sin aplicar supuesto de evasión o elusión fiscal.

¹⁴ OMS (2015). Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Consultar en: http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000718cnt-2015-11_obesidad_OMS.pdf

¹⁵ INEC (2013). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2013: principales resultados. Consultar en: <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenigh2013.pdf>

¹⁶ El concepto “alimentos ultraprocesados” de la OMS (2015) abarca: snacks, cereales para el desayuno, dulces, caramelos, helados, galletas, productos para untar, salsas y comidas; no diferencia entre bienes que pertenecen a la canasta básica alimentaria y bienes que no. La anterior característica implica que la recaudación estimada para el caso del impuesto sobre alimentos ultraprocesados constituye un piso por fundamentarse en una canasta de bienes relativamente limitada.

¹⁷ Este monto corresponde al resultado bruto, sin aplicar supuesto de evasión o elusión fiscal.

asumiendo un aumento uniforme sin tarifa diferenciada, la recaudación adicional esperada sería de hasta 16.400 millones.¹⁸

Destino del impuesto

Las pensiones por invalidez, vejez y muerte son uno de los principales mecanismos de protección social. Con las pensiones se protege a los ciudadanos y ciudadanas del riesgo de quedar repentinamente sin ingresos suficientes para una vida digna, ya sea por vejez, por un accidente que genere invalidez o por la muerte de los responsables de los ingresos del hogar.

El Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) administrado por la CCSS es el principal régimen de pensiones de nuestro país. Actualmente, más de 238 mil ciudadanos y ciudadanas perciben pensiones de este régimen y más de 1,4 millones de trabajadores y trabajadoras cotizan para recibir, en el futuro, una pensión del IVM. El IVM es uno de los pilares centrales en la generación de seguridad social para la ciudadanía costarricense.

Según revela el estudio actuarial del seguro del IVM, realizado por la Universidad de Costa Rica, la situación financiera del régimen de pensiones del IVM “es complicada”. Si no se toman medidas, en el presente, se estima que el régimen se volvería insolvente en 2027-2034. Es decir, que si no se fortalece el IVM financieramente en el presente en unos 11 o 18 años el IVM comenzará a ser incapaz de pagar las pensiones.

El estudio actuarial señala algunas medidas potenciales que técnicamente solventarían la situación financiera del régimen. Entre ellas el aumento de la edad de retiro en franjas que alcanzan hasta los 70 años, el aumento de las cotizaciones por parte de los trabajadores, o la reducción de los montos de pensión a recibir. Las opciones propuestas se enfocan a medidas valoradas por los expertos que realizaron el estudio, solo a la luz de la sostenibilidad puramente financiera, como correspondía a su labor, pero que no pueden considerarse, ya en la toma de decisiones políticas, de forma aislada a sus consecuencias sociales. En este sentido, debemos señalar que la decisión sobre la vía a elegir para fortalecer el IVM es una decisión que debe tener fundamento técnico pero que es una decisión política en última instancia.

Por ende, es lógico esperar que la respuesta política de los neoliberales consista en cargar el peso a los trabajadores y las trabajadoras (aumentar la edad de retiro, aumentar la cotización sobre pequeños salarios, privatización del régimen). En cambio, nosotros desde el campo progresista, al contrario de los neoliberales, impulsaremos soluciones en las que prime la solidaridad, para evitar que el fortalecimiento del IVM lo paguen los trabajadores de menores ingresos y, por supuesto, para evitar que se deteriore la seguridad social nacional. Nosotros queremos un IVM fuerte, financieramente sano y profundamente solidario. Y eso

¹⁸ Este monto corresponde al resultado bruto, sin aplicar supuesto de evasión o elusión fiscal.

puede lograrse mediante un acuerdo nacional donde cada sector (patronos, trabajadores y Estado) aporte según sus verdaderas capacidades económicas, donde el esfuerzo de cada sector corresponda a sus capacidades y donde el objetivo de todos los sectores confluya hacia el fortalecimiento del Estado social de derecho y hacia la construcción de una sociedad en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tengan iguales oportunidades para vivir con dignidad.

Buscar soluciones reales, posibles y justas es absolutamente necesario. No hacer nada solo provocará una crisis social en el futuro. Hay que tomar acciones para fortalecer el IVM. Pero esas acciones deben guiarse por dos principios fundamentales: por un lado, por la necesidad de fortalecer las finanzas del IVM; por otro, por la necesidad de que no se erosionen los ingresos ni las condiciones de los trabajadores.

En aras de contribuir al fortalecimiento del IVM proponemos que lo recaudado con la creación de este impuesto sea destinado al régimen de pensiones, tomando en cuenta que la recaudación total, según nuestras estimaciones, tendrá un piso de 30 mil millones de colones y que sabemos no es suficiente para solventar la problemática actual, pero que contribuye de manera importante. Asimismo, consideramos deben tomarse otras medidas que complementen esta, teniendo claro que tenemos la responsabilidad de asegurar que nuestra población jubilada tenga una vida digna.

Por las razones anteriormente expuestas, someto a consideración de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley y solicitamos a las señoras y señores diputados su aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA DESINCENTIVAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS
ULTRAPROCESADOS Y FORTALECER EL RÉGIMEN
DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE DE LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

ARTÍCULO 1- Objeto de la ley

Esta ley tiene por objeto gravar mediante un impuesto los productos ultraprocesados, con la finalidad de desincentivar su consumo y destinar los recursos recaudados al del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, para su fortalecimiento.

ARTÍCULO 2- Definiciones

Para los efectos de la aplicación de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

a) Alimentos sin procesar o mínimamente procesados: los alimentos sin procesar son alimentos de origen vegetal (hojas, tallos, raíces, tubérculos, frutos, nueces, semillas) o animal (carne u otros tejidos y órganos, huevos, leche) distribuidos poco después de la cosecha, recolección, matanza o crianza. Los alimentos mínimamente procesados son alimentos sin procesar que se alteran de maneras tales que no agregan o introducen ninguna sustancia, pero que pueden implicar quitar partes del alimento. Los procesos mínimos incluyen el lavado, cepillado; aventamiento, descascaramiento, pelado, molienda, ralladura, expresión, corte en hojuelas, desmenuzamiento; desollamiento, deshuese, rebanado, división en porciones, escamado, corte en filetes; compresión, secado, descremado, pasteurización, esterilización; enfriamiento, refrigeración, congelamiento, sellado, embotellamiento, cobertura con envoltura simple, empaquetado al vacío y con gas. El malteado, que agrega agua, es un proceso mínimo, lo mismo que la fermentación, la cual implica agregar organismos vivos, cuando esto no genera alcohol.

b) Ingredientes culinarios procesados: son sustancias extraídas y purificadas por la industria a partir de ciertos componentes de los alimentos u obtenidos de la naturaleza (como las grasas, aceites, sal y azúcares). Por lo general, estas sustancias no se consumen solas. Su papel principal en la alimentación se da en la preparación de los alimentos y hacen que los platos y las comidas, que típicamente se comparten con otras personas, sean sabrosos, variados, nutritivos y agradables.

c) Alimentos procesados: se elaboran al agregar sal o azúcar (u otro ingrediente culinario como aceite o vinagre) a los alimentos para hacerlos más duraderos o modificar su palatabilidad. Se derivan directamente de alimentos y son reconocibles como versiones de los alimentos originales. En general se producen para consumirse como parte de comidas o platos. Los procesos incluyen enlatado y embotellado, fermentación y métodos de conservación como el salado, la conserva en salmuera o escabeche y el curado.

d) Productos ultraprocesados: formulados en su mayor parte o totalmente a partir de sustancias derivadas de alimentos u otras fuentes orgánicas. Por lo común, contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen empaquetados o envasados; son duraderos, prácticos, de marca, accesible, y a menudo causan hábito. En general, no son reconocibles como versiones de alimentos, aunque pueden imitar la apariencia, forma y cualidades sensoriales de estos. Muchos de sus ingredientes no están disponibles en las tiendas al menudeo. Algunos ingredientes se derivan directamente de alimentos como aceites, grasas, almidones y azúcares, y otros se obtienen mediante el procesamiento ulterior de componentes alimentarios, o se sintetizan a partir de otras fuentes orgánicas. Numéricamente, la mayoría de los ingredientes son preservantes y otros aditivos, como estabilizadores, emulsificantes, solventes, aglutinantes, cohesionantes, aumentadores de volumen, endulzantes, resaltadores sensoriales, colorantes y saborizantes, y auxiliares para el procesamiento. Puede obtenerse volumen agregando aire o agua. Los productos pueden “fortificarse” con micronutrientes. En su mayoría están diseñados para consumirse solos o combinados como snacks, o para sustituir los platos y comidas recién preparados a base de alimentos sin procesar o mínimamente procesados. Los procesos incluyen la hidrogenación, hidrolización, extrusión, moldeado, modificación de la forma, preprocesamiento mediante fritura, horneado.

ARTÍCULO 3- Objeto del impuesto

Se establece un impuesto específico sobre los productos ultraprocesados: papas fritas en paquete, helados, chocolates y caramelos, panes, bollos, galletas, pasteles y tortas empaquetadas, cereales endulzados para el desayuno, barras energizantes, margarinas, bebidas azucaradas a base de leche, incluido el yogurt para beber de fruta, bebidas y néctares de fruta, bebidas de chocolate y aquellos similares determinados así por el Poder Ejecutivo mediante el decreto correspondiente.

ARTÍCULO 4- Hecho generador del impuesto

El hecho generador del impuesto ocurre al momento de las ventas a nivel de fábrica, en la fecha de emisión de la factura o de la entrega del producto, el acto que suceda primero; en la importación o internación, en el momento de aceptación de la declaración aduanera; en todos los casos, independientemente de su presentación.

En la producción nacional, será contribuyente del impuesto el fabricante, embalador o envasador o de dichos productos; en la importación o internación, la persona física o jurídica que introduzca los productos o a cuyo nombre se importen o internen.

Para los efectos de esta ley se entenderá por venta cualquier acto que involucre o tenga por fin último la transferencia del dominio del producto, independientemente de su naturaleza jurídica, la designación y las condiciones pactadas por las partes. Asimismo, se entenderá por importación o internación el ingreso al territorio nacional, una vez cumplidos los trámites legales, de los productos sujetos a estos impuestos.

ARTÍCULO 4- Productos no sujetos

No se encuentran sujetos al pago de este impuesto los alimentos sin procesar o mínimamente procesados, los ingredientes culinarios procesados, los alimentos procesados, los productos definidos en la canasta básica alimentaria, la leche maternizada para lactantes y las bebidas envasadas sin contenido alcohólico establecidas en el impuesto específico de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley N.º 8114, de 4 de julio de 2001, y sus reformas.

ARTÍCULO 5- Administración tributaria

Corresponde al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Tributación, la administración del impuesto creado en la presente ley.

ARTÍCULO 6- Agente de retención

Cumplirá funciones de agente de retención de este tributo, todo importador, fabricante, embalador o envasador de productos ultraprocesados, de conformidad con lo establecido en los artículos 23 y 24 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N.º 4755, de 3 de mayo de 1971, y sus reformas.

ARTÍCULO 7- Tarifa

La tarifa a aplicar sobre los productos ultraprocesados será de 1,5 colones por cada 5 gramos, de acuerdo con la cantidad total de gramos del producto y cuyo monto a pagar será proporcional a la cantidad total de gramos de este.

ARTÍCULO 8- DESTINO DE LOS RECURSOS

Los recursos que se obtengan mediante el impuesto creado en la presente ley ingresarán a caja única del Estado y deberán ser destinados al fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 9- Reforma de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley N.º 8114, de 4 de julio de 2001, y sus reformas

Se reforma el artículo 9 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley N.º 8114, de 4 de julio del 2001, y sus reformas, para que en adelante se lea:

Artículo 9- Impuesto específico. Fijase un impuesto específico por unidad de consumo para todas las bebidas envasadas sin contenido alcohólico, excepto la leche y todos los productos contemplados en el registro que, al efecto, llevan el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, cuando se trata de bebidas terapéuticas y de uso médico, utilizadas en los establecimientos sanitarios y hospitalarios del país, como se detalla a continuación:

Tipo de producto	Impuesto en colones Por unidad de consumo
Bebidas gaseosas y concentrados de gaseosas	25.494
Otras bebidas líquidas envasadas	18.914
Agua (envases de menos de 18 litros)	13.51
Agua (envases de 18 litros o más)	6.28
Impuesto por gramo de jabón de tocador	0.23

Defínanse como unidades de consumo los siguientes volúmenes: para todas las bebidas líquidas sujetas al impuesto, doscientos cincuenta mililitros (250 ml) y para los concentrados de gaseosas treinta y nueve coma doscientos dieciséis mililitros (39,216 ml). Para envases de diferentes contenidos el impuesto se aplicará proporcionalmente. También se fija un impuesto específico de ocho céntimos de colón (¢0,08) por gramo de jabón de tocador. Para los jabones de tocador con distinto peso, el impuesto se aplicará proporcionalmente. Los impuestos específicos recaen sobre la producción nacional y las importaciones o internaciones.

El hecho generador de los impuestos establecidos en este artículo ocurre en las ventas a nivel de fábrica, en la fecha de emisión de la factura o de la entrega del producto, el acto que suceda primero; en la importación o internación, en el momento de aceptación de la declaración aduanera; en todos los casos, independientemente de su presentación.

En la producción nacional será contribuyente de estos impuestos el fabricante o envasador de dichos productos; en la importación o internación, la persona natural o jurídica que introduzca los productos o a cuyo nombre se importen o internen.

Para aplicar estos impuestos, se entenderá por venta cualquier acto que involucre o tenga por fin último la transferencia del dominio del producto, independientemente de su naturaleza jurídica, la designación y las condiciones pactadas por las partes. Asimismo, se entenderá por importación o internación el ingreso al territorio nacional, una vez cumplidos los trámites legales, de los productos sujetos a estos impuestos, provenientes tanto de Centroamérica como del resto del mundo.

Exceptúase del pago de estos impuestos el producto destinado a la exportación.

El 40% de los recursos que se obtengan del impuesto recaudado por concepto de “bebidas gaseosas y concentrados de gaseosas” y de “otras bebidas líquidas envasadas” ingresará a caja única del Estado y deberá ser destinado al fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

TRANSITORIO ÚNICO- Para efectos del artículo 7, la tarifa a cobrar sobre los productos ultraprocesados se aplicará de la siguiente manera a partir de la vigencia de esta ley:

- a) Durante el primer año la tarifa será de 0,5 colones por cada 5 gramos.
- b) Segundo año la tarifa será de 1 colón por cada 5 gramos.
- c) A partir del tercer año la tarifa se cobrará en su totalidad.

Rige tres meses a partir de su publicación

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

26 de noviembre de 2018

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.