

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS
FINANZAS PÚBLICAS, N.º 9635, PUBLICADA EN EL ALCANCE N.º 202
DE LA GACETA N.º 225 DE 04 DE DICIEMBRE DEL 2018**

**PAOLA ALEXANDRA VALLADARES ROSADO
DIPUTADA**

EXPEDIENTE N.º 22.196

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

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, N.º 9635, PUBLICADA EN EL ALCANCE N.º 202 DE LA GACETA N.º 225 DE 04 DE DICIEMBRE DEL 2018

Expediente N.º 22.196

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Las Naciones Unidas han establecido el acceso a una alimentación adecuada como derecho individual y responsabilidad colectiva. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 proclamó que "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...".

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha proporcionado la siguiente definición del derecho a una alimentación adecuada: "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende (...) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada, y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. (...) La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física".

Toda la población nacional (incluida aquella que se ubica en los dos menores deciles de ingreso económico) debería tener al alcance una dieta variada, equilibrada suficiente e inocua como parte del derecho humano a la alimentación.

Según la Encuesta Nacional de Hogares 2018, elaborada por el INEC, en Costa Rica existen 328.848 hogares en situación de pobreza, de los cuales 99 034 (30,1%) se encuentran en pobreza extrema. Estos grupos corresponden a los hogares que se ubican en los primeros dos deciles de ingreso de la población, los cuales tienen un ingreso promedio mensual per cápita de ₡61.660.

La pobreza por falta de ingresos en los hogares está determinada entre otros factores por el crecimiento económico o la riqueza nacional y por la forma como esta riqueza es distribuida, pues un país, aunque tenga un buen crecimiento económico no necesariamente lo distribuye de forma equitativa entre sus ciudadanos y esto genera problemas estructurales y desigualdad social.

El coeficiente de Gini (0,514), en Costa Rica, evidencia el aumento en la desigualdad, por lo que la preferencia en el consumo de alimentos por los estratos con más bajos ingresos no se debe tomar de parámetro para satisfacer las necesidades de nutrientes de un hogar promedio, porque la elección se basa principalmente en el poder adquisitivo.

A menor poder adquisitivo se consumen productos menos saludables, de menor costo, más procesados con un mayor contenido en sodio y carbohidratos de alto índice glucémico (IG),¹ desencadenando el desarrollo de obesidad, de resistencia a la insulina, de diabetes y de otras enfermedades crónicas no transmisibles.

Los problemas de gestión y distorsiones en la asignación del gasto social han afectado la capacidad redistributiva del gasto, el acceso físico y la falta de apropiación cultural de ciertos alimentos haciendo que en el balance global la desigualdad no disminuya. Si bien la política de gasto social presenta aún ciertas deficiencias, su impacto redistributivo luce superior al que podría venir de la política tributaria.

Existen fuertes interrelaciones entre diferentes tipos y manifestaciones de la desigualdad. No solo la desigualdad de oportunidades genera desigualdad, la causalidad también puede incidir en resultados marcadamente desiguales. La desigualdad de ingresos está asociada a oportunidades desiguales, como el acceso a servicios de salud, educación de calidad y la posibilidad de tener una nutrición adecuada.²

La canasta básica alimentaria (CBA) es definida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) “como un conjunto de alimentos expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de calorías de un hogar promedio”, cuyo costo es un “índicador que tiene como objetivo principal la edición de la pobreza mediante el Método de Línea de Pobreza o Método del Ingreso”.³

La CBA está conformada por bienes y servicios de consumo general y se obtiene de una metodología estructurada sugerida por recomendaciones de organismos internacionales. Dadas las inequidades nutricionales, en salud, de acceso geográfico y accesibilidad económica se estima una canasta alimentaria para la zona rural y otra para la zona urbana.

¹ Se entiende como Índice Glucémico (IG) “una medida de la rapidez con la que un alimento puede elevar su nivel de azúcar (glucosa) en la sangre”. American Diabetes Association: Nutrition recommendations and principles for people with Diabetes Mellitus. 2015.

² 26 PNUD (2013). Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries. Nueva York: PNUD.

³ Instituto Nacional de Estadística y Censos, Última actualización del sitio web: 26/3/2019. Consultado el 8 de mayo de 2019. Disponible en la web: <http://www.inec.go.cr/economia/costo-canasta-basica-alimentaria>.

Dicha CBA posee criterios establecidos para definir los alimentos que la conforman, entre ellos: universalidad (que el alimento sea reportado por el 10% o más de los hogares), aporte calórico (que el alimento aporte el 0,5% o más de calorías con respecto al total de calorías consumidas) y porcentaje del gasto (que el gasto del alimento represente el 0,5% o más con respecto al gasto total en alimentos).

El alimento incluido en la CBA siempre debe cumplir con el criterio de universalidad y al menos uno de los dos restantes, obedeciendo a un estudio transversal que analiza el consumo actual de la población en el momento de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) y no su aporte en nutrientes.

La canasta básica tributaria (CBT) vigente, definida según las reglas del artículo 11 de la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas está formulada con base en criterios económicos e incluye aquellos bienes esenciales que son consumidos en mayor proporción por el veinte por ciento de la población de menores ingresos.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas se grava con un 1% de impuesto al valor agregado (IVA) la lista de alimentos incluidos en una “canasta básica tributaria”, y con un 13% a los productos que no sean incluidos dentro de esta.

Actualmente, la canasta básica tributaria no incluye el aspecto nutricional ni los ámbitos de la seguridad alimentaria nutricional en la economía de los hogares del país, perjudicando principalmente a los deciles de menos recursos que responden más a la carencia de ingresos y menos a una decisión libre de consumo sin valorar el costo beneficio en la salud ni la posibilidad real de mejorar los patrones de consumo hacia una alimentación saludable.

Además, la canasta básica tributaria carece de la estructura metodológica que, por ejemplo, sí tiene la CBA del INEC. En la canasta básica tributaria predomina el criterio único de selección de los alimentos de mayor consumo de los dos menores deciles de ingreso, limitando aún más a la población con menos acceso a la obtención de algunos productos que son más saludables, nutritivos o inclusivos, por ejemplo, alimentos libres de componentes alergénicos que requieren muchas personas independientemente del estrato socioeconómico al que pertenezcan.

Por lo anterior, la canasta básica tributaria debe contemplar los criterios, técnicos nutricionales y de seguridad alimentaria nutricional, que permitan una dieta balanceada que suscriba a toda la población y especialmente a las mujeres embarazadas, los niños y adolescentes, adultos mayores y otras poblaciones vulnerables para lograr un adecuado estado nutricional y de salud. Dichos criterios deben enfatizar la inclusión de alimentos fuente de carbohidratos (cereales, raíces, tubérculos y musáceas), proteínas (carne de res, de cerdo, pollo, pescado, huevos, leche, queso, yogurt, leguminosas y semillas), vitaminas, minerales y fibra (legumbres, frutas y vegetales), lo cual repercutirá beneficiosamente en la salud de la población previniendo enfermedades crónicas no transmisibles, cuya morbi-mortalidad va en aumento en el país.

La nueva canasta básica tributaria aprobada por decreto emitido por los Ministerios de Hacienda y Economía, Industria y Comercio (MEIC) denota por parte del Estado un incentivo a los patrones de consumo alimentario poco saludables.

Esta canasta se definirá con base en el consumo efectivo de bienes y servicios de primera necesidad de los hogares que se encuentren en los dos primeros deciles de ingresos, de acuerdo con los estudios efectuados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

A partir de esa disposición, la ley no contempla criterios técnicos nutricionales y de seguridad alimentaria nutricional que deberían ser incorporados, en beneficio de la salud pública de la población.

Está demostrado que la obesidad afecta a todos los estratos sociales, pero paradójicamente las personas de más bajos ingresos son quienes presentan mayores tasas de sobrepeso y obesidad combinadas con hambre oculta.⁴

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) cita en el reporte Actualización sobre la Obesidad 2017, la importancia de combatir la obesidad, porque afecta la economía, ya que las personas con sobrepeso son menos productivas y se enferman más, tienen menos oportunidad de buenos trabajos y sufren de discriminación social.⁵

Según el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2018, el porcentaje de población mayor de 18 años que presenta obesidad es de 21,1% en hombres y 30,4% en mujeres, siendo Costa Rica uno de los más altos de la región.

El Estudio Latinoamericano de Nutrición y Salud (ELANS), publicado en el año 2016, donde evalúa la población urbana del país, establece que Costa Rica es el segundo país de América Latina con mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad. Por su parte, el Censo Escolar de Peso y Talla del año 2016 elaborado por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica mostró resultados alarmantes donde un 34,6% (118000) de la población escolar se detectó con sobrepeso u obesidad, declarándose como problema de salud pública la obesidad infantil en el país.

La obesidad en Costa Rica es un problema de salud pública en todos los grupos de edad y los efectos secundarios no deseados a largo plazo como las enfermedades

⁴ Se conoce como “hambre oculta” un tipo de malnutrición que no se puede ver a simple vista, pues se da por una carencia de vitaminas y minerales esenciales para mantener la salud. Consultado el 26 de junio de 2019. Disponible en la web:

www.fao.org/docrep/017/i3027s/i3027s03.pdf

⁵ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Informe Actualización sobre la obesidad, 2017.

crónicas no transmisibles generaran mayor perjuicio económico en el presupuesto estatal, que deberá ser invertido para tratar todas las complicaciones de salud generadas por la mal nutrición de la población, donde la Caja Costarricense de Seguro Social y el pago concomitante de incapacidades por enfermedades secundarias imperarán debido al mal estado de salud.

De acuerdo con el estudio sobre Vigilancia de Factores de Riesgo Cardiovascular (CCSS, 2014), actualmente la CCSS registra una incidencia del 36% de la población con hipertensión, 25% de la población con dislipidemia y un 13% de la población con diabetes mellitus, números que van en aumento año tras año. La situación es alarmante, no solo porque las enfermedades mencionadas representan factores de riesgo para la enfermedad cardiovascular, primera causa de muerte en el país, sino que, al ser enfermedades crónicas, afectan la calidad de vida de la persona y sus seres queridos, de forma permanente.

El Estado costarricense en cumplimiento de los compromisos de gestión acoge la Carta Internacional de Derechos Humanos que respalda el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la cual se reconoce el derecho humano a la alimentación, así como “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

En concordancia con el accionar del Estado y el mandato constitucional según su artículo 21, es responsabilidad del Estado velar por la salud de la población, a fin de proteger la salud de sus habitantes en bien de la salud pública, así como de velar por el cumplimiento de la Ley General de Salud, Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (2011-2021), el Estado costarricense se ha adherido a acuerdos como la “Carta de compromiso para el abordaje integral del sobrepeso y la obesidad en la niñez y la adolescencia costarricense”, y el “Decreto Ejecutivo N.º 41345-S-MTSS-MCJ-MEP-MIDEPOR, de 16 de octubre de 2018, “Desarrollo de intervenciones intersectoriales comunitarias y laborales de promoción del bienestar”, publicado en La Gaceta 219 de 26 de noviembre de 2018, que “pretende propiciar el trabajo de instituciones públicas y comunidades para promover la salud mediante una alimentación saludable, la actividad física, la salud mental y la recuperación de espacios libres de humo de tabaco”.

Al construir la canasta básica tributaria con la realidad económica y cultural de los cuatro menores deciles de ingreso se protege no solo a la población en pobreza y pobreza extrema, sino también a los grupos de bajos ingresos expuestos a elevados niveles de inseguridad alimentaria e indefensión en sus condiciones de vida, a consecuencia del impacto provocado por eventos económico sociales como el desempleo y los cambios en política fiscal que vive el país.

La vulnerabilidad social de los primeros cuatro deciles de ingreso expresa la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentar ajustes estructurales de naturaleza macroeconómica, siendo afectados por los impactos provocados con el patrón de desarrollo vigente.

Concebir la canasta básica tributaria con referencia a los dos primeros deciles de ingreso (pobreza y pobreza extrema) lleva implícito un consumo de adaptación a condiciones de carencia o necesidad, es por ello que modificar la línea base de la canasta básica tributaria a los cuatro inferiores deciles de ingreso amplía el espectro de alimentos y transforma la estructura de consumo considerando el ámbito de acceso físico y económico de la seguridad alimentaria nutricional y mejorando la canasta básica tributaria para permitir una alimentación saludable y nutritiva en todos los estratos socioeconómicos.

Considerando que la composición del promedio de miembros por hogar en Costa Rica es 3,24 miembros, y esta composición varía entre los primeros cuatro deciles es necesario, también, recapacitar en la conformación de la canasta básica tributaria según el tamaño del hogar promedio, ya que en los deciles uno y dos el promedio es de 3,49 miembros, mientras que en los deciles tres y cuatro de 3,53 miembros, lo que resulta en los primeros cuatro deciles de ingreso en una mayor concentración de personas vulnerables generalmente niños o niñas.⁶

La canasta básica tributaria debe permitir a la población de más bajos ingresos proveerse de un aporte nutricional adecuado, dicha canasta debe ser inclusiva (intolerancias o alergias alimentarias) y permitirle a la población en todos los estratos sociales tener a su alcance los alimentos que cubran sus necesidades nutricionales, por lo que debe ser definida por un equipo multidisciplinario.

Este equipo multidisciplinario convocado por el Ministerio de Salud deberá establecer la metodología que detalla los procedimientos para la construcción de la canasta básica tributaria con criterios técnicos nutricionales y de seguridad alimentaria nutricional.

Dentro de la formulación de la metodología de la canasta básica tributaria se deben considerar los siguientes principios:

1. Que se cumpla el objetivo de Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas en cuanto a generar políticas fiscales que sean lo menos regresivas posibles.
2. Que, si bien los beneficios pueden extenderse a otros grupos poblacionales de mayor ingreso, se concentrará la canasta básica tributaria en la realidad económica y cultural de los cuatro menores deciles de ingreso.
3. Que los insumos para la construcción de la canasta básica tributaria serán la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) para el análisis de las tendencias de los patrones de consumo y los criterios técnicos nutricionales y de seguridad alimentaria nutricional establecidos en respuesta a mejorar salud de la población.

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Censos, Resultados Encuesta Nacional de Hogares 2018. Consultado el 13 de junio de 2019. Disponible en la web: <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenaho2017.pdf>

4. Que los intereses o posible afectación de un sector productivo o económico en particular NO deberán ser considerados para determinar si un producto debe o no estar incluido en la canasta básica tributaria, esto porque el impuesto sobre el valor agregado se basa en la neutralidad para el producto o prestador de servicios.

5. Que la incorporación de alimentos nuevos en la canasta básica tributaria contemple el valor nutritivo del producto y la facilidad de acceso físico y económico para los cuatro menores deciles de ingreso.

6. Que los cambios en la canasta básica tributaria en cuanto a la inclusión de alimentos sean graduales con estrategias articuladas e integrales, para propiciar el consumo, contando con una evaluación quinquenal del consumo de alimentos incluidos en la canasta básica tributaria, de manera tal que se le dé seguimiento al resultado.

7. Dado que los cambios en la canasta básica tributaria deben ser graduales también debe contemplarse que los cambios de consumo en la población son muchas veces prácticas de hábitos que no son fáciles de cambiar y constituyen procesos que requieren tiempo.

La canasta básica tributaria será revisada y actualizada cada vez que se publiquen los resultados de una nueva encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares. Esta canasta se definirá con base en el consumo efectivo de bienes y servicios de primera necesidad de los hogares que se encuentren en los cuatro primeros deciles de ingresos, de acuerdo con los estudios efectuados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y los criterios técnicos nutricionales y de seguridad alimentaria nutricional establecidos por los ministerios responsables de la formulación de la canasta básica tributaria: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y Ministerio de Salud. Para ello podrán asesorarse con las dependencias y organizaciones vinculadas a la materia.

Además, se solicitará la participación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) como órgano asesor técnico en el uso de la información extraída de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y la Defensoría de los Habitantes, como observador del proceso en el ejercicio de sus funciones.

La canasta básica tributaria debería permitir cubrir las necesidades nutricionales de la población y la satisfacción de hábitos alimentarios saludables, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de acuerdo con criterios multidisciplinarios, acorde al principio constitucional de proteger la vida y la salud y el perfil epidemiológico de la población.

Una canasta básica tributaria debe cumplir con su fin económico y contemplar en su composición una variedad de alimentos que permita la promoción y la práctica de una alimentación saludable, la cual se define como aquella que cumple con ser variada, equilibrada, suficiente y adecuada.

De esta manera el beneficio para el país se refleja en la reducción del presupuesto estatal en hospitalización, incapacidades y medicamentos, con mayor inversión en intervención nutricional y hábitos de vida saludables que permitan separar los problemas nutricionales de los indicadores de desigualdad social.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, N.º 9635, PUBLICADA EN EL ALCANCE N.º 202 DE LA GACETA N.º 225 DE 04 DE DICIEMBRE DEL 2018

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmese el artículo 11, inciso 3), sub inciso b) de la Ley N.º 9635, de 03 de diciembre del 2018, Ley de fortalecimiento de las Finanzas Públicas, publicada en el Alcance N.º 202 de La Gaceta N.º 225 de 04 de diciembre del 2018, para que se lea de la siguiente manera.

Artículo 11-

Inciso 3-

b) Las ventas, así como las importaciones o internaciones, de los artículos definidos en la canasta básica tributaria, incluyendo la maquinaria, el equipo, los servicios e insumos necesarios para su producción, y hasta su puesta a disposición del consumidor final. Para todos los efectos, la canasta básica tributaria será establecida mediante decreto ejecutivo emitido por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), y el Ministerio de Salud.

La canasta básica tributaria será revisada y actualizada cada vez que se publiquen los resultados de una nueva encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares efectuada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Esta canasta se definirá con base en el consumo efectivo de bienes y servicios de primera necesidad de los hogares que se encuentren en los cuatro primeros deciles de ingresos y según los criterios técnicos nutricionales y de seguridad alimentaria nutricional establecidos por los ministerios responsables. Para ello podrán asesorarse con las dependencias y organizaciones vinculadas a la materia.

Rige a partir de su publicación.

Paola Alexandra Valladares Rosado
Diputada

21 de setiembre de 2020

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

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.