ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

“LEY PARA LA DEFINICIÓN DE LA CANASTA BÁSICA POR EL BIENESTAR INTEGRAL DE LAS FAMILIAS”

JONATHAN PRENDAS RODRÍGUEZ
Y OTRO SEÑOR DIPUTADO Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.º 21.400

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

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

PROYECTO DE LEY

“LEY PARA LA DEFINICIÓN DE LA CANASTA BÁSICA POR EL BIENESTAR INTEGRAL DE LAS FAMILIAS”

Expediente N.º 21.400

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Canasta Básica Alimentaria consiste en un conjunto de alimentos expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de calorías de un hogar promedio, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el INEC actualiza mensualmente el costo de esta canasta utilizando la variación mensual de precios de algunos artículos del IPC. El costo de la Canasta Básica Alimentaria es un indicador cuyo objetivo principal es la medición del fenómeno de la pobreza mediante el Método de Línea de Pobreza o Método del Ingreso.[1]

Con base en las cifras oficiales de la Encuesta Nacional de Hogares, de julio de 2017, elaborada por este mismo Instituto, un 22,13% de los costarricenses (**alrededor de un millón de personas) viven en hogares en estado de pobreza extrema, según los índices que se utilizan para estas mediciones.** Alrededor de trescientas mil personas no logran obtener los montos mínimos establecidos para poder consumir al menos las calorías necesarias para la subsistencia de su cuerpo, esto a pesar de que los productos definidos en la canasta básica alimentaria están exentos de pagar el impuesto general sobre las ventas.

Debido al déficit presupuestario de la administración Alvarado Quesada, surgió la necesidad de crear nuevos impuestos para solventar la problemática en las finanzas del Estado, por lo que se elaboró un proyecto de ley para convertir el impuesto general de las ventas en un impuesto al valor agregado, creándose así una canasta básica tributaria, con una tarifa reducida de un 1%, por medio de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018.

Según autoridades del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía Industria y Comercio, *“la nueva Canasta Básica Tributaria (CBT) protege el consumo de la población con menos ingresos, hace una distribución mucho más homogénea del beneficio (1% de IVA) y reduce la regresividad que tiene el impuesto, al excluir aquellos bienes que consume mayoritariamente la población*

[1] Instituto Nacional de Estadística y Censos, Última actualización del Sitio Web: 26/3/2019. Consultado el 27 de marzo de 2019. Disponible en la web: http://www.inec.go.cr/economia/costo-canasta-basica-alimentaria

con más recursos"; [2] sin embargo, la metodología que se utiliza para establecer los productos que conforman esta canasta básica no es la más idónea ni excluye los bienes que realmente consumen mayoritariamente los costarricenses.

Al hacer un análisis de la naturaleza de la nueva canasta básica, se denota que ante la urgencia presupuestaria que tenía la administración, esta se elaboró basada principalmente en criterios tributarios que pretenden la mayor recaudación de impuestos posible, sin embargo, se excluyeron elementos que deben ser tomados en cuenta para que sea elaborada con base a criterios técnicos nutricionales, las estadísticas que indican la forma de alimentación de la población y los estratos socioeconómicos de menores ingresos, esto según diferentes criterios de expertos en el tema, lo que crea un malestar general en los ciudadanos que la consideran injusta e incorrectamente elaborada.

En esta misma línea de preocupación, desacuerdo con la metodología actual y la exclusión de los factores necesarios, se han manifestado públicamente el Colegio de Nutricionistas, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, la Escuela de Nutrición de la UCR, una cantidad importante de legisladores e inclusive ciudadanos que han tenido que recurrir a la Sala Constitucional alegando violaciones al derecho de salud.[3]

El Ministerio de Hacienda puso a disposición de consulta pública la propuesta de "Reglamento de Canasta Básica Tributaria" desde el primero y hasta el quince de febrero de 2019, atendiendo a lo dispuesto en el Título I, Capítulo III, artículo 11, numeral 3, inciso b) de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No.9635, que ordena a los Ministerios de Hacienda y de Economía, Industria y Comercio, la tarea de formular dicha canasta mediante decreto ejecutivo, esto aparentemente para recibir observaciones según lo que indicaron en su portal www.hacienda.go.cr.

La Ley General de Salud, N° 5395 y sus reformas, establece en el artículo 2, la función que le corresponde al Estado de velar por la salud de la población por medio de una política nacional de Salud.

> *"ARTICULO 2º.- Es función esencial del Estado velar por la salud de la población. Corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Salubridad Pública, al cual se referirá abreviadamente la presente ley como "Ministerio", la definición de la política nacional de salud, la*

[2] Comunicación Institucional Ministerio de Hacienda. "Nueva canasta básica tributaria protege a población con menos recursos", 14 de marzo de 2019. Disponible en la web: https://www.hacienda.go.cr/noticias/15015-nueva-canasta-basica-tributaria-protege-a-poblacion-con-menos-recursos.

[3] Soto, Juan. "Ciudadano reclama ante Sala IV que nueva canasta básica afecta salud de personas obesas", Noticias Monumental, 25 de marzo de 2019. Disponible en la web: http://www.monumental.co.cr/2019/03/25/ciudadano-reclama-ante-sala-iv-que-nueva-canasta-basica-afecta-salud-de-personas-obesas/

formación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Tendrá potestades para dictar reglamentos autónomos en estas materias".

El 8 de febrero de 2019, el Ministerio de Salud, respondiendo a esta función que establece la ley anteriormente citada, por medio de su Dirección de Vigilancia de la Salud, emitió su criterio técnico DVS-J-UAPSS-024-2019, ante la consulta pública de la propuesta de reglamento de canasta básica tributaria y se la remitió al Ministerio de Hacienda para que la canasta básica fuera elaborada en base a criterios nutricionales, con la finalidad de ofrecer alternativas saludables especialmente en los estratos socioeconómicos de menores ingresos.

Entre las recomendaciones emitidas por el Ministerio de Salud, advirtió que la exclusión de la canasta básica de los panes integrales y libres de gluten para personas celiacas, contraviene la Ley para la Atención de las Personas con Enfermedad Celiaca, N° 8975.

El Ministerio de Hacienda, simplemente ignorando los criterios técnicos del aportados, el 18 de marzo de 2019 publicó en el Diario Oficial La Gaceta, el Decreto N° 41615, para dejar en firme la nueva Canasta Básica, en el cual se incluyeron 14 nuevos productos y retiraron 29 respecto a la anterior, productos que tendrán que pagar el 13% de impuesto general de ventas, que posteriormente se transformará en impuesto al valor agregado (IVA).

La Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018, y sus reformas en el artículo 11, subinciso b del numeral 3 establece que la canasta básica debe establecerse mediante decreto emitido por el MEIC y deberá ser revisado y actualizado cada vez que se publique una nueva encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, además establece que la canasta se definirá basada en el consumo efectivo de bienes y servicios de primera necesidad de los hogares que se encuentran en los dos primeros deciles de ingresos, de acuerdo a estudios de la INEC.

"Artículo 11- Tarifa reducida. Se establecen las siguientes tarifas reducidas:

(…)

3. Del uno por ciento (1%) para los siguientes bienes o servicios:

(…)

b. Las ventas, así como las importaciones o internaciones, de los artículos definidos en la canasta básica, 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 será establecida mediante decreto ejecutivo emitido por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), y 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 dos primeros deciles de ingresos, de acuerdo con los estudios efectuados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).*
>
> *(…)"*

Además, en esta misma ley N° 9635, se estableció un transitorio que faculta al Ministerio de Hacienda a que promulgue un decreto que contenga la nueva canasta básica tributaria.

> *"TRANSITORIO XI. El Ministerio de Hacienda coordinará con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) la promulgación del decreto que contenga la nueva canasta básica tributaria, en un plazo no mayor de tres meses a partir de la publicación de la ley, hasta tanto no se publique una nueva canasta básica tributaria, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, se mantendrá vigente la exoneración a la canasta básica tributaria y de bienes esenciales para la educación, contenida en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N.° 14082-H, de 29 de noviembre de 1982".*

El criterio del Ministro de Salud, Dr. Daniel Salas, es que la metodología establecida en esta ley para elaborar la canasta básica tributaria, la cual contiene productos gravados con un 1% del IVA, debería ser modificada, con el fin de que contenga "el factor salud". *"Yo creo que tiene que tener ajustes. No es un ajuste exclusivamente o solamente de salud, pero sí debe de considerar seriamente, y de una manera muy importante y metodológicamente demostrada, la parte de salud para tener ese balance",* fue la sugerencia que hizo el Ministro.[4]

El Ministro de Agricultura, Renato Alvarado, calificó como una *"lógica perversa"*, la formula implementada por los dos ministerios (MEIC y Ministerio de Hacienda), para establecer los productos de la canasta básica ya que según señaló el ministro Alvarado *"si la población más pobre no la compra (la comida más saludable) se encarece para que definitivamente nadie la compre y esto obliga a los más pobres a continuar comiendo comida chatarra"*.[5] Además cuestionó la

---

[4] Bravo, Josué. "Ministro de Salud propone integrar el 'factor salud' al cálculo de la canasta básica". La Nación, 27 de marzo de 2019. Disponible en la web: https://www.nacion.com/el-pais/politica/ministro-de-salud-propone-integrar-el-factor/NOIUGOYRHNE3TILZ2SSZWBZG54/story/

[5] Paniagua, Javier. "Ministro de Agricultura: canasta básica condena a pobres a comer chatarra", CrHoy.com, 20 de marzo de 2019. Disponible en la web:

metodología de elaboración, indicando que no es de recibo que Hacienda utilizara la Encuesta Nacional de Hogares, de julio de 2017, como único insumo para elaborarla, pues considera que hay criterios nutricionales y de producción que no fueron tomados en cuenta. El Ministro reconoce que en la canasta básica hay productos con valor nutricional, pero considera que deben incluirse otros con contenido nutritivo.[3]

La Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), a pesar de la importancia que tienen en el ámbito de la Salud en el país, confirmó que no se les solicitó un criterio técnico para la construcción de dicha canasta básica, pero la institución fue enfática en señalar que para la elaboración de esta deben incluirse los principios nutricionales, así lo confirmó el Dr. Roberto Cervantes, Gerente General de la CCSS, señalando que:

> *"los aspectos nutricionales son de vital importancia debido a las cifras de obesidad en el país y otras enfermedades asociadas al sobrepeso, además añadió que los llamados a mejorar los hábitos alimenticios lo que indican es que algo estamos haciendo mal, ya que las frituras y productos con perseverantes son los que más se consume en la población, muchas veces por un tema de accesibilidad de precio".*[6]

Lo señalado por el Gerente General de la CCSS confirma los preocupantes resultados que arrojó el informe del "Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe", del año 2018, que señalaba a Costa Rica como el país de América Latina con mayor crecimiento en la tasa de obesidad, alcanzando una cifra de casi 900.000 adultos con problemas de sobrepeso en el país y un aumento en las tasas de subnutrición cercana a las 200.000 mil personas, cerca del 4% de la población.[7]

La canasta básica establecida por medio del decreto citado anteriormente, efectivamente carece de los criterios técnicos nutricionales que respondan realmente a la necesidad de la población costarricense, las estadísticas actuales, la situación alimentaria y el perfil epidemiológico, esto según la escuela de Nutrición de la UCR, la cual emitió su criterio sobre la lista de los nuevos productos que conforman la canasta básica, señalando lo siguiente:

---

https://www.crhoy.com/nacionales/ministro-de-agricultura-canasta-basica-condena-a-pobres-a-comer-chatarra/

[6] Quesada, Jessica. "CCSS pide criterios nutricionales para el diseño de canasta básica". CrHoy.com, 23 de marzo de 2019. Disponible en la web: https://www.crhoy.com/nacionales/ccss-pide-criterios-nutricionales-para-el-diseno-de-canasta-basica/

[7] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, OPS, WFP, UNICEF. "Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, Desigualdad y Sistemas Alimentarios". Santiago, 2018. Disponible en la web: http://www.fao.org/3/CA2127ES/ca2127es.pdf

> *"…la nueva Canasta Básica Tributaria, además de carecer de criterios técnicos nutricionales claros e inclusivos que respondan a las necesidades y las recomendaciones para la población costarricense de acuerdo con su perfil epidemiológico y la situación alimentaria y nutricional actual, promueve tendencias en la producción, el acceso a los alimentos y el consumo que afectan elementos de gran trascendencia para el efectivo cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria y Nutricional, afectando con ello a distintos sectores de la población.".*[8]

Por su parte, el Colegio de Profesionales en Nutrición mostro también su molestia respecto a la posición del Ministerio de Hacienda de excluir algunos alimentos de la canasta básica, Norma Meza, presidenta del Colegio expresó lo siguiente:

> *"Para el Colegio de Profesionales en Nutrición, es preocupante el hecho de que se hayan incluido algunos productos que no forman parte del mayor consumo de alimentos, y que se excluyeran algunos productos que son importantes, que si forman parte de los hábitos alimentarios de la población, y que además son saludables. Nosotros como profesionales de la salud promovemos hábitos alimentarios saludables".*

Debe ser considerado el impacto que tiene en la alimentación de las familias, los productos que se establecen en la canasta básica, ya que se deben incluir los criterios técnicos que emiten al efecto las organizaciones públicas y privadas al momento de su elaboración y no simplemente que se ignore la opinión fundamentada de estas, que pretenden prioritariamente el bienestar de la salud pública y la promoción de la libre competencia. Este último, en consonancia con las disposiciones de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472 del 20 de diciembre de 1994 y sus reformas.

Debido a los motivos y criterios citados, surge la necesidad de que la metodología que se utilice para una correcta elaboración de la canasta básica se haga con base a la alimentación mínima necesaria para la subsistencia de las familias, todos los grupos alimenticios existentes, criterios nutricionales, estadísticas y tendencias de consumo de las familias en condición de pobreza, los derechos de los consumidores y promoción de la competencia.

Esta propuesta excluye al Ministerio de Hacienda en la creación, revisión y actualización de los productos que forman parte de la canasta básica, por lo que todos los que ahí se establezcan no podrán ser vetados por dicho ente y más bien propone que el MEIC haga las consultas obligatorias y facultativas a las

---

[8] Jiménez, Jennifer. "La Escuela de Nutrición manifiesta su inconformidad con la nueva canasta básica tributaria", UCR, 22 de marzo de 2019. Disponible en la web: ttps://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/03/22/la-escuela-de-nutricion-manifiesta-su-inconformidad-con-la-nueva-canasta-basica-tributaria.html

instituciones correspondientes para una correcta elaboración de una canasta básica que sea en defensa al consumidor.

En razón de todo lo expuesto, se somete a consideración de los diputados y las diputadas el siguiente proyecto de ley.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

“LEY PARA LA DEFINICIÓN DE LA CANASTA BÁSICA POR EL BIENESTAR INTEGRAL DE LAS FAMILIAS”

ARTÍCULO 1- Canasta Básica. La Canasta Básica será el conjunto de bienes de consumo mínimos necesarios para sustentar la vida de las familias costarricenses. Estará conformada por todos los grupos alimenticios con el fin de determinar una alimentación balanceada necesaria para una dieta saludable.

ARTÍCULO 2- Determinación de la canasta básica. Le corresponderá al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, determinar la lista de alimentos que conformarán la Canasta Básica. La Canasta Básica deberá ser utilizada para fines fiscales y la definición de políticas públicas.

ARTÍCULO 3- Criterios de selección de alimentos. Para la determinación de la Canasta Básica el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, deberá utilizar criterios de: alimentación mínima necesaria para la subsistencia, todos los grupos alimenticios existentes, criterios nutricionales para una dieta balanceada, estadísticas y tendencias de consumo de las familias en condición de pobreza, los derechos de los consumidores.

ARTÍCULO 4- Obligación de consultar. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio, deberá consultar obligatoriamente el proyecto de Canasta Básica a:

a) Ministerio de Salud.
b) Caja Costarricense del Seguro Social
c) Colegio de Profesionales en Nutrición de Costa Rica.
d) Instituto Nacional de Estadística y Censos.
e) Las organizaciones de Consumidores inscritas en la Red de Organizaciones de Consumidores del MEIC.
f) Las universidades que cuenten en su oferta académica con la carrera de nutrición o tecnología de alimentos o ingeniería alimentaria.

Los criterios recibidos deberán ser considerados obligatoriamente por el MEIC para la confección del listado de productos contenidos en la Canasta Básica.

ARTÍCULO 5- Consultas facultativas. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio, podrá consultar otras organizaciones públicas y privadas, con el fin de establecer una Canasta Básica que cumpla con los criterios de alimentación mínima necesaria para la subsistencia, todos los grupos alimenticios existentes, criterios nutricionales para una dieta balanceada, estadísticas y tendencias de consumo de las familias en condición de pobreza, los derechos de los consumidores y promoción de la competencia.

ARTÍCULO 6- Consulta Públicas. La consulta pública deberá publicarse en el diario oficial La Gaceta y por lo menos en un medio de circulación nacional. La misma deberá extenderse por un plazo de 30 días hábiles. El MEIC dispondrá de un plazo de 60 días hábiles para responder cada una de las consultas, luego de lo cual procederá a publicar el decreto respectivo.

ARTÍCULO 7- Revisión canasta básica. La lista de productos incluidos en la Canasta Básica se revisará, al menos, cada dos años.

ARTÍCULO 8- Reformas a otras leyes. Reformase el subinciso b del numeral 3 del artículo 11 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Nº. 9635 del 3 de diciembre del 2018 y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 11- Tarifa reducida. Se establecen las siguientes tarifas reducidas:

(…)

b) Las ventas, así como las importaciones o internaciones, de los artículos definidos en la canasta básica, 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 será establecida mediante decreto ejecutivo emitido por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), esta deberá elaborarse con base a los criterios técnicos de selección de alimentos establecidos al efecto y los emitidos en las consultas obligatorias y facultativas de acuerdo a la Ley para la definición de la canasta básica por el bienestar integral de las familias.**

(…).

TRANSITORIO I- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro del plazo de tres meses contados a partir de su publicación.

TRANSITORIO II- El MEIC dispondrá de seis meses a partir de la publicación del reglamento de la presente ley para dar la primera lista oficial de la Canasta Básica de acuerdo a las disposiciones de esta ley.

Rige a partir de su publicación.

Jonathan Prendas Rodríguez

Ignacio Alberto Alpízar Castro

Marulin Azofeifa Trejos

Nidia Lorena Céspedes Cisneros

Carmen Irene Chan Mora

Harllan Hoepelman Páez

Ivonne Acuña Cabrera

Diputados y diputadas

20 de mayo de 2019.

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración.

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