

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECÓNICOS

“REFORMA DE LA LEY NÚMERO 9914, DEFINICIÓN DE LA CANASTA BÁSICA POR EL BIENESTAR INTEGRAL DE LAS FAMILIAS”

EXPEDIENTE N° 23.900

DICTAMEN NEGATIVO UNÁNIME

19 DE FEBRERO DE 2025

SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

TERCERA LEGISLATURA

(DEL 1° DE MAYO DE 2024 AL 30 DE ABRIL DE 2025)

AREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN NEGATIVO UNÁNIME

EXPEDIENTE N. ° 23900

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Las suscritas Diputadas y Diputados, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, que estudió y analizó el proyecto de ley "REFORMA DE LA LEY NÚMERO 9914, DEFINICIÓN DE LA CANASTA BÁSICA POR EL BIENESTAR INTEGRAL DE LAS FAMILIAS", expediente N.º 23.900, publicado a la Gaceta 167, del 12 de setiembre de 2023, rinden, conforme al Reglamento de la Asamblea Legislativa, el siguiente DICTAMEN NEGATIVO UNÁNIME, en tiempo y forma, con base en las siguientes consideraciones:

I. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY:

El expediente legislativo N.º 23.900 propone una reforma a la Ley N.º 9914, "Definición de la Canasta Básica por el Bienestar Integral de las Familias", con el propósito de modificar los criterios utilizados para determinar los bienes que conforman la Canasta Básica Tributaria (CBT). La iniciativa busca establecer una mayor vinculación entre la CBT y la metodología empleada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para la definición de los bienes que integran el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Esto con el fin de dotar de mayor transparencia y previsibilidad a la clasificación de los productos que reciben la tarifa reducida del 1% del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El proyecto introduce cambios en la estructura y criterios de selección de la CBT, estableciendo que su composición se basará en los bienes de mayor consumo por parte de los hogares en el territorio nacional, según lo definido por el INEC. Asimismo, se plantea la intervención del Ministerio de Salud en la revisión y eventual exclusión de ciertos bienes alimenticios, con base en criterios técnicos relacionados con la nutrición y la salud pública.

Además, la reforma establece una actualización periódica de la CBT conforme a los ajustes realizados por el INEC en el IPC, y dispone la consulta obligatoria a diversas instituciones y organizaciones en el proceso de definición de los productos que la conforman. También se propone una mayor publicidad y consulta pública de la lista de bienes incluidos, mediante su publicación en medios oficiales y la habilitación de un período de observaciones.

II. ASPECTOS DE TRÁMITE PARLAMENTARIO

- a) El proyecto fue presentado a la corriente legislativa el 24 de agosto del 2023 por los diputados: Kattia Cambroner Aguiluz, Luis Diego Vargas Rodríguez, Jorge Eduardo Dengo Rosabal, Carlos Andrés Robles Obando, José Pablo Sibaja Jiménez, Alejandro Pacheco Castro, Carlos Felipe García Molina y Vanessa de Paul Castro Mora.

- b) El día veintisiete 07 de setiembre del 2023, el Departamento de Archivo, Investigación y Trámite procedió a remitir a la Imprenta Nacional, la iniciativa de ley para su respectiva publicación, de conformidad con lo que establece el artículo 117 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.
- c) El día 12 de setiembre del 2023, el proyecto de ley N° 23.900 fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 167.
- d) El 26 de setiembre del 2023, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos recibe la iniciativa de ley del Departamento de Archivo, Investigación y Trámite, para su estudio y posterior dictamen.
- e) El día 03 de octubre del 2023, el expediente legislativo ingresa al orden del día y debate de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.

III. CONSULTAS Y RESPUESTAS RECIBIDAS:

Este expediente fue enviado a consulta a las siguientes instituciones:

- Procuraduría General de la República (PGR).
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).
- Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM).
- Consejo Promoción de la Competitividad (CPC).
- Defensoría del Consumidor.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).
- Ministerio de Hacienda.
- Universidad Técnica Nacional (UTN).

Se recibieron las siguientes respuestas:

Institución	Número de Oficio	Fecha de Respuesta	Resumen
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	INEC-GE-801-2024	1 de noviembre de 2024	Uso inadecuado de la canasta del IPC para definir la canasta básica tributaria. Falta de metodología clara para determinar los bienes incluidos.
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	VM-OF-106-23	24 de octubre de 2023	No hay claridad en el rol del Ministerio de Economía y Hacienda en la definición de la canasta. Posible beneficio indiscriminado a toda la población sin distinción de capacidad económica.
Ministerio de Hacienda	MH-DM-OF-1836-2023	14 de noviembre de 2023	Falta de criterios claros para la selección de bienes. Inclusión de productos no esenciales y exclusión de bienes de alto

			consumo por hogares de bajos ingresos.
Procuraduría General de la República (PGR)	PGR-OJ-019-2024	12 de febrero de 2024	Falta de transparencia en la metodología utilizada para la clasificación de productos. La normativa propuesta mantiene la ambigüedad en la selección de bienes.
Universidad Técnica Nacional (UTN)	DGAJ-155-2024	6 de mayo de 2024	Persistencia de ambigüedades en las metodologías para definir los productos incluidos. No se corrigen inconsistencias previas en la ley actual.

IV. AUDIENCIA RECIBIDAS:

El 17 de abril, se recibe en audiencia a las Señoras Floribel Méndez Fonseca, Gerente General y Odette Navarro Solano, del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Durante la audiencia se señalaron diversas preocupaciones con respecto al proyecto de reforma a la Ley N° 9914 sobre la Canasta Básica Tributaria. En primer lugar, se evidenció la falta de una metodología clara y establecida para definir la composición de la canasta, lo que genera incertidumbre sobre los criterios empleados para su selección. Uno de los principales cuestionamientos es el uso de la canasta del Índice de Precios al Consumidor (IPC) como referencia para determinar los bienes incluidos en la Canasta Básica Tributaria, sin considerar adecuadamente su cobertura geográfica. Esto podría resultar en la exclusión de ciertos grupos de población que no se encuentran representados en la estructura del IPC. Además, se destacó que la definición propuesta en el proyecto de ley es ambigua, lo que podría generar confusión con la canasta del IPC y afectar la correcta interpretación de los criterios de selección de productos.

Asimismo, se advirtió que el proyecto introduce cambios significativos respecto a la normativa actual, sin un análisis profundo de su impacto en los hogares de menores ingresos. En este sentido, se alertó sobre la posible desnaturalización del propósito de la Canasta Básica Tributaria, ya que la reforma ampliaría su alcance a todos los hogares del país, sin enfocarse en aquellos con menores recursos, que deberían ser los principales beneficiarios de una política fiscal diferenciada.

Otro aspecto crítico es la falta de precisión en los términos utilizados en el proyecto, como el concepto de "subconjunto de bienes", lo que genera ambigüedades en su interpretación y aplicación. Además, no se especifican de manera clara las categorías de bienes a incluir, lo que podría generar inconsistencias en su implementación futura.

Finalmente, se señaló que los cambios propuestos podrían afectar la estabilidad de los cálculos del IPC, lo que a su vez tendría repercusiones en otros indicadores económicos nacionales. Ante estas observaciones, se enfatizó la necesidad de realizar ajustes en el

proyecto de ley para garantizar una definición metodológicamente sólida, transparente y alineada con el objetivo de beneficiar a los sectores de la población más vulnerables.

V. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS

El Informe Económico del Departamento de Servicios Técnicos al Expediente 23900 enviado mediante oficio AL-DEST-IEC-003-2025, analiza las modificaciones propuestas a la Ley 9914 sobre la Canasta Básica Tributaria (CBT). El estudio evidencia que la reforma introduce cambios significativos en la forma en que se definen los bienes sujetos a la tarifa reducida del 1% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo que podría afectar negativamente el objetivo de beneficiar a los sectores de menores ingresos.

Uno de los principales aspectos negativos es la modificación en la definición de la CBT. Mientras que actualmente esta se basa en el consumo efectivo primordial del 30% de los hogares de menores ingresos, la reforma propone que se seleccione a partir de los bienes que representan una mayor proporción del gasto realizado por todos los hogares del país. Esta transformación podría generar un efecto regresivo, ya que permitiría que hogares de ingresos medios y altos también se beneficien de la reducción impositiva, perdiendo el enfoque progresivo del beneficio fiscal.

Otro problema relevante es la vinculación con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) como criterio principal para definir los productos incluidos en la CBT. El informe señala que el IPC no fue diseñado para determinar políticas tributarias diferenciadas, sino para medir la inflación. Además, su composición se basa en el consumo de los hogares urbanos, lo que excluye a poblaciones rurales y podría generar distorsiones en la selección de bienes, incluyendo productos que no sean de primera necesidad para los sectores de menores ingresos.

La propuesta también introduce ambigüedades en la selección de productos al establecer la inclusión de un “subconjunto de bienes” sin especificar criterios claros para su determinación. Se advierte que algunos grupos de productos, como prendas de vestir y calzado, serían incorporados sin una justificación clara, lo que podría desviar el propósito original de la CBT. Además, se eliminan los mecanismos actuales de revisión periódica, generando incertidumbre sobre la actualización de la lista de productos y dejando su modificación a criterio del Poder Ejecutivo.

El informe destaca que estos cambios pueden impactar el gasto tributario, ya que en 2022 la exoneración parcial del IVA por la CBT representó el 1.16% del PIB, equivalente a ₡518.781 millones. Con la nueva metodología, este monto podría incrementarse significativamente si se incluyen productos que no están directamente ligados con la alimentación y el bienestar de los hogares más vulnerables.

Finalmente, el informe señala que la reforma podría entrar en contradicción con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10, que busca reducir las desigualdades, ya que, al ampliar la población beneficiaria de la reducción impositiva, los hogares de mayores ingresos podrían obtener ventajas fiscales a expensas de los sectores de menores recursos.

En conclusión, el informe técnico evidencia que la reforma planteada en el Expediente 23.900 introduce modificaciones que podrían desvirtuar el propósito de la CBT, reduciendo su impacto en los sectores más necesitados y generando un esquema regresivo en la aplicación del beneficio tributario.

VI. ANÁLISIS DE FONDO:

El Expediente Legislativo N.° 23900 propone una reforma a la Ley N.° 9914 con el objetivo de modificar los criterios de selección de los bienes que conforman la Canasta Básica Tributaria (CBT) y su vinculación con el Índice de Precios al Consumidor (IPC). No obstante, tras un análisis detallado del proyecto de ley, se identifican múltiples deficiencias que podrían comprometer la efectividad del beneficio tributario y afectar la progresividad del sistema impositivo.

Uno de los principales problemas radica en la redefinición de la CBT. Actualmente, la normativa establece que esta debe basarse en el consumo efectivo primordial del 30% de los hogares de menores ingresos, asegurando que la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) beneficie a quienes más lo necesitan. Sin embargo, el proyecto modifica este criterio al proponer que la CBT se determine con base en los bienes que representan una mayor proporción del gasto realizado por todos los hogares costarricenses. Este cambio podría generar un efecto regresivo en la política fiscal, ampliando los beneficios tributarios a sectores de ingresos medios y altos, desvirtuando así el propósito original de la CBT.

Además, la propuesta establece una vinculación inadecuada con el IPC, el cual no fue diseñado como un instrumento de política fiscal, sino como un indicador económico para medir la inflación. Dado que el IPC se construye sobre el consumo de todos los hogares urbanos del país, su uso como referencia para definir la CBT podría generar exclusiones injustificadas de productos esenciales para los sectores más vulnerables, especialmente en zonas rurales. Este enfoque podría dar lugar a la inclusión de productos no prioritarios y la exclusión de bienes de alta demanda entre los hogares de menores ingresos, afectando la efectividad del beneficio fiscal.

Otro aspecto problemático es la ambigüedad en la selección de productos. La reforma introduce el concepto de “subconjunto de bienes”, pero no establece criterios claros para determinar qué productos serán incluidos o excluidos de la CBT. Además, se incorporan categorías de bienes que tradicionalmente no han sido parte de esta, como prendas de vestir y calzado, lo que amplía la lista de bienes beneficiados sin una justificación técnica adecuada. Esta falta de claridad podría derivar en decisiones discrecionales que afecten la estabilidad y coherencia del sistema tributario diferenciado.

Adicionalmente, la propuesta elimina la revisión periódica de la CBT que actualmente se encuentra establecida en el artículo 7 de la Ley 9914, el cual ordena su actualización cada cinco años o cuando el INEC publique una nueva Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). La eliminación de este mecanismo genera incertidumbre sobre la periodicidad con la que se ajustará la lista de bienes y deja la decisión en manos del Poder Ejecutivo, sin establecer un marco normativo claro para

garantizar que los productos incluidos sigan reflejando las necesidades de los sectores más vulnerables.

Desde una perspectiva fiscal, la reforma podría tener un impacto significativo en el gasto tributario. En el año 2022, la exoneración parcial del IVA derivada de la CBT representó ¢518.781 millones, equivalentes al 1.16% del PIB. La modificación de los criterios de selección de productos podría incrementar este gasto sin necesariamente mejorar la focalización del beneficio hacia los hogares más necesitados, generando un uso ineficiente de los recursos tributarios.

Finalmente, se debe considerar el posible impacto de esta reforma en los compromisos del país con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Específicamente, la propuesta podría contradecir el ODS 10 (Reducción de las Desigualdades), ya que la ampliación de los beneficios fiscales sin criterios de focalización adecuados podría resultar en una distribución menos equitativa de los recursos públicos, favoreciendo a los sectores de mayores ingresos en detrimento de los más vulnerables.

En conclusión, el Expediente 23.900 presenta una serie de deficiencias que afectan la progresividad y eficacia del beneficio tributario que pretende mejorar. La eliminación de criterios focalizados, la falta de claridad en la selección de bienes, la vinculación inadecuada con el IPC y el posible impacto fiscal negativo son factores que justifican el rechazo de esta iniciativa de ley.

VII. CONSIDERACIONES FINALES:

De conformidad con el análisis expuesto, así como con aspectos técnicos de oportunidad y conveniencia, las suscritas diputaciones rendimos el presente DICTAMEN NEGATIVO UNÁNIME sobre el proyecto de ley "REFORMA DE LA LEY NÚMERO 9914, DEFINICIÓN DE LA CANASTA BÁSICA POR EL BIENESTAR INTEGRAL DE LAS FAMILIAS", expediente N.º 23900, para que se proceda a su archivo.

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V, a los diecinueve días del mes de febrero del año dos mil veinticinco.

Vanessa de Paul Castro Mora

Olga Lidia Morera Arrieta

Gilberto Arnoldo Campos Cruz

María Marta Carballo Arce

Sofía Guillén Pérez

Manuel Esteban Morales Díaz

Katherine Andrea Moreira Brown

Kattia Rivera Soto

Montserrat Ruíz Guevara
DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Karla Calvo Cortés
Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando
Leído y confrontado: nvo/eun