

San José, 13 de junio de 2022  
CACIA – 022 – 22

Señor  
Nogui Acosta  
Ministro de Hacienda

Señor  
Francisco Gamboa  
Ministro de Economía,  
Industria y Comercio

Doctora  
Joselyn Chacón Madrigal  
Ministra de Salud

**ASUNTO: OBSERVACIONES DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA ANTE CONSULTA PUBLICA DE REGLAMENTO A LA LEY DE DEFINICIÓN DE LA CANASTA BÁSICA TRIBUTARIA POR EL BIENESTAR INTEGRAL DE LAS FAMILIAS**

Estimados ministros

Atendiendo la consulta pública sobre los cambios que se proponen para la determinación del listado de productos que comprenden la Canasta Básica según la legislación nacional, desde la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria, deseamos manifestar una serie de elementos de fondo y forma, que consideramos de urgente conocimiento por parte de las autoridades, de manera tal que cualquier cambio que se proponga, no genere impactos negativos en la población ni en la producción nacional, en tiempos en que la coyuntura internacional afecta sensiblemente el costo de vida.

Por tanto, agradecemos toda la atención a los siguientes elementos de forma y fondo respectivamente:

- 1. La Ley 9914 que se pretende reglamentar mediante este proyecto de Decreto, es irrealizable, puesto que sus propias inconsistencias y contradicciones la inutilizan.**

El primer error que cometen los legisladores que dieron vida a la Ley 9914, fue mezclar dos tipos de políticas, que, en su ejecución, muestran muchos elementos irreconciliables: una canasta de bienes que atienda la necesidad de alivio por condición socioeconómica, con la necesidad de construir una política que incentive hábitos y patrones de alimentación balanceada en la población. Estimar que con política tributaria se logra amalgamar ambos objetivos ha generado una ley que se contradice contra sí misma.

Es necesario aclarar ante las carteras ministeriales involucradas en el proceso de elaboración de la nueva Canasta Básica Tributaria, es que en la construcción del proyecto de ley 21 400, que culminó en la promulgación de ley 9914, los sectores gremiales agrícolas, comerciales e industriales vinculados a la elaboración de productos alimentarios, nunca fueron parte del proceso legislativo. De ahí que la ley fuera construida con muy buena intención, pero escaso conocimiento de la manera en que debían ser conciliados escenarios que ahora, en el proceso de construcción del reglamento afloran.

Bajo este antecedente, desde CACIA podemos afirmar y sostener que, el texto de la legislación finalmente aprobada por la Asamblea Legislativa, es opuesto a la intención o espíritu del legislador, al reprochar que los parámetros fijados por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, número 9635, se fijaron solo con criterios tributarios omitiendo criterios técnicos nutricionales. 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 algunos grupos de la sociedad, que la consideran injusta e incorrectamente elaborada (Página 2, exposición de motivos, Expediente N.º 21.400, “LEY PARA LA DEFINICIÓN DE LA CANASTA BÁSICA POR EL BIENESTAR INTEGRAL DE LAS FAMILIAS”).

Indica el artículo 2 párrafo tercero de la ley 9914:

“ARTÍCULO 2-Determinación de la canasta básica tributaria.

(...)

Sin embargo, no podrá incluir bienes que no estén siendo consumidos primordialmente por el treinta por ciento (30%) de los hogares de menores ingresos, de conformidad con los datos de consumo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).”

Por favor nótese que, bajo este escenario, se presenta una barrera total y sin lugar al matiz de las interpretaciones, que desvirtúa la intención de pretendían los diputados proponentes. Un producto podría ser muy deseable por sus características nutricionales, pero si los hogares de menores ingresos no lo consumen, por mandato de la propia ley que deseaba les fuera accesible, no lo van a poder ver reflejado como parte de la canasta básica.

## **2. En el desarrollo de este borrador de Decreto se encuentran situaciones propias de una inadecuada técnica reglamentaria, que nos permitimos resumir.**

El término “*Canasta Básica Tributaria por el Bienestar Integral de las Familias*” (CBTBIF) existe solo en el título de la ley 9914, pero el texto de la norma oficial continúa utilizando en su articulado la frase “**Canasta Básica Tributaria**”, por lo que para una mejor comprensión, así debe seguir siendo conocida, **ya que es una denominación que es transversal a otras leyes y reglamentos**, por ejemplo el Reglamento de Canasta Básica Tributaria decreto 41615 MEIC-H, o la ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Caso contrario se produce la sensación de que hay 2 canastas básicas tributarias diferentes, ya que la “CBTBIF” solo existiría en el reglamento. Si la ley 9914 **ya desarrolla una definición de canasta básica tributaria**, carece de sentido que el reglamento conciba otra definición que copia parcialmente la que ya posee la ley, pero le añade más cosas.

Reglamentar una ley no es copiarla o copiarla parcialmente y cambiarla. Esto lo que puede generar es confusión al administrado.

<b>LEY 9914</b>	<b>Borrador de Reglamento</b>
<p>ARTÍCULO 1-Canasta básica tributaria.</p> <p>La canasta básica tributaria es el conjunto de bienes de consumo efectivo primordial del treinta por ciento (30%) de la población de menores ingresos, de conformidad con los datos encuestados o censados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).</p>	<p>Canasta Básica Tributaria por el Bienestar Integral de las Familias (CBTBIF):</p> <p><b>Es el conjunto de bienes de consumo efectivo primordial del treinta por ciento (30%) de los hogares de menores ingresos de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), conformada por alimentos de todos los grupos alimenticios de carácter nutricional, además de productos de limpieza, higiene personal y artículos escolares, consumidos por ese estrato poblacional.</b></p>

Los párrafos primero y segundo del artículo 2 del borrador de reglamento, **es una fusión de los artículos 1 y 2 de la ley 9914.** ¿Cuál es la utilidad de estar copiando la ley? ¿Qué le aporta al administrado?

El inciso 2) del artículo 3 del borrador, posee redacción de “considerando”, ya que pareciera estar exponiendo motivos, o justificando actos, más que reglando el por qué se toma el 6,25% del consumo, como porcentaje representativo.

De hecho se estima que en los considerandos del decreto, se debería indicar el procedimiento con el cual la Administración, discrecionalmente toma dicho porcentaje.

El último párrafo del artículo 3 del reglamento es la copia mezclada de los artículos 3, 4, y 5 de la ley 9914, pero en el fondo no reglamenta nada.

**LEY 9914**

**Borrador de Reglamento Art. 3**

<p><b>ARTÍCULO 3- (...)</b> A partir de ella, el Ministerio de Salud (Minsa) deberá definir todos los bienes alimenticios y valorará la inclusión de los de alto valor nutricional, con base en criterios como la implementación de una dieta balanceada y diversa que atienda las necesidades nutricionales, culturalmente pertinentes y derivados del perfil epidemiológico de la población.</p> <p><b>ARTÍCULO 4- (...)</b> Los criterios recibidos deberán ser considerados obligatoriamente por el MEIC y el Ministerio de Salud (Minsa) la confección del listado de productos contenidos en la canasta básica tributaria de carácter nutricional y, de lo contrario, mediante resolución motivada apartarse de esos criterios.</p>	<p><b>ARTÍCULO 3- BORRADOR (...)</b> Esta lista, será remitida a MINSa, para que, a partir de ésta, <b>se definan los bienes alimenticios consumidos, valorando mantener aquellos que considere de alto valor nutricional, de acuerdo a criterios para la implementación de una dieta balanceada y diversa, que atienda las necesidades nutricionales, culturales y los derivados del perfil epidemiológico de la población.</b></p> <p>El MEIC y MINSa, efectuarán las consultas obligatorias y facultativas que la ley les establece conforme a los artículos 5 y 6 de este reglamento, de la lista de productos que conformarán la CBTBIF.</p> <p><b>Cuando los criterios técnicos no sean de recibo por el MEIC y MINSa, debe dictarse resolución motivada para apartarse de los criterios emitidos.</b></p>
---	--

El artículo 5 del borrador de reglamento, repite lo que ya dice el artículo 4 de la ley. Sería de ayuda al propósito del reglamento, que se dicten en esa norma, los parámetros que deben ser abordados por las entidades en consulta obligatoria, de manera que se garantice una línea argumentativa ordenada, disminuyendo subjetividades.

Llama la atención que el penúltimo párrafo del artículo 5 copia lo que dice el artículo 4 de la ley, pero además, lo modifica añadiendo discrecionalmente la frase: “...**siempre y cuando sean consumidos primordialmente, por el treinta por ciento (30%) de los hogares de menores ingresos.**”

¿Cuál es el propósito de variar la ley, haciendo un condicionamiento sobre 30% que la ley no dicta?

### LEY 9914

### Borrador de Reglamento Art.5

<p>Los criterios recibidos deberán ser considerados obligatoriamente por el MEIC y el Ministerio de Salud (Minsa) la confección del listado de productos contenidos en la canasta básica tributaria de carácter nutricional y, de lo contrario, mediante resolución motivada apartarse de esos criterios.</p>	<p>Los criterios técnicos emitidos por estas instituciones y enviados dentro del plazo al MEIC y MINSNA, deben ser obligatoriamente considerados en la confección de la lista de bienes de la CBTBIF, <b>siempre y cuando sean consumidos primordialmente, por el treinta por ciento (30%) de los hogares de menores ingresos.</b></p>
---	--

Además el artículo 5 del borrador, repite lo que dicen los últimos tres renglones del artículo 3 del mismo texto que se propone, -y que a la vez- ya está normado en el artículo 4 de la ley 9914.

### Borrador de Reglamento Art.3

### Borrador de Reglamento Art.5

<p>“...Cuando los criterios técnicos no sean de recibo por el MEIC y MINSNA, debe dictarse resolución motivada para apartarse de los criterios emitidos.”</p>	<p>“...Cuando los criterios técnicos no sean de recibo por esos dos Ministerios, deberán dictar resolución motivada para apartarse de esos razonamientos.”</p>
---	--

El artículo 6 del borrador copia el artículo 5 de la ley, pero le introduce el mismo condicionamiento citado supra. ¿Por qué? o ¿para qué?

<p>ARTÍCULO 5-Consultas facultativas. Los ministerios de Salud y de Economía, Industria y Comercio podrán consultar otras organizaciones públicas y privadas, con el fin de establecer dicha canasta básica tributaria.</p>	<p>ARTÍCULO 6º-Consultas facultativas. <b>El MEIC y MINSNA podrán consultar a otras organizaciones públicas y privadas, con el fin de establecer la CBTBIF, dentro del plazo de la consulta obligatoria del artículo 5 de este reglamento.</b></p> <p>Las consultas emitidas por estas instituciones y enviadas dentro del plazo al MEIC y MINSNA, pueden ser consideradas en la confección de la lista de bienes de la CBTBIF, <b>siempre y cuando sean consumidos primordialmente, por el treinta por ciento (30%) de los hogares de menores ingresos.</b></p>
---	--

El artículo 7 del borrador, conceptualmente, es lo que ya dice el artículo 6 de la ley 9914, **con el error que someten a consulta pública el decreto ejecutivo y esto es técnicamente improcedente**, ya que la ley indica en ese mismo artículo 6, que lo que se debe publicar es “La lista definitiva de la canasta básica tributaria...” pero en este estatus -todavía no es decreto-, tal y como de manera equivocada dice el borrador de reglamento. **Si está en consulta pública, es porque aún no es un decreto.**

Es impropio de la técnica reglamentaria emplear siglas de ministerios en los decretos, los nombres de las carteras deben consignarse completos.

En el artículo 8 en vez de las siglas de los ministerios, se debe consignar “*Poder Ejecutivo*”. De hecho el artículo 8 no debería existir, ya que la coordinación de publicación es un tema de proveedurías de los ministerios, y por mandato de ley la emisión de la Canasta Básica Tributaria es por decreto. Está de más.

Se establece en artículo 8 el nombre de “*Reglamento de Lista de Bienes que conforman la CBTBIF*”. Se debe mantener el nombre que posee el decreto 41615 MEIC-H que es el actual **Reglamento de Canasta Básica Tributaria**.

Por el fondo:

- 3. Los datos de ingresos y gastos de las familias, recopilados entre 2020 y 2022, podrían estar generando un sesgo estadístico, cuya lectura parcial podría propinar un golpe injusto e innecesario a la población de escasos recursos y productores nacionales.**

Es importante conocer no solamente los procesos de recolección de datos sobre los que se basa la escogencia de productos que serán incluidos en la canasta básica, sino el momento coyuntural en que los encuestados participan. El proceso de pandemia por COVID-19 produjo un impacto profundo en materia de desempleo y pobreza de nuestro país. Si a lo anterior sumamos la coyuntura internacional de incremento en el precio de los alimentos, que inició desde el primer semestre de 2021, tenemos un panorama de enorme afectación coyuntural al consumidor en sus patrones de compra, en la escogencia de productos para satisfacer sus necesidades, así como las características de cada escogencia, ajustada a una realidad apremiante, que no necesariamente refleja un patrón de mediano o largo plazo. Este elemento debe ser considerado en el proceso, puesto que nos podríamos estar enfrentando a un escenario en el que las personas de escasos recursos se alejan, momentáneamente, de la escogencia ciertos tipos de productos, en procura de un ajuste en sus presupuestos por el impacto socioeconómico que vive este segmento de la población desde inicios de 2020 hasta la fecha, lo cual es un fenómeno que debe considerarse temporal. Esto genera la necesidad de reflexionar, si estando en un momento de recolección de datos que puede sesgar dicho listado, con el consecuente impacto negativo en el mediano y largo plazo hacia el consumidor de bajos ingresos, se pueda estar generando una calificación ilusoria de las preferencias de consumo, a partir de una situación económica coyuntural que modifica patrones de compra.

**4. Tiempos de pandemia y de crisis económica por precios altos de materias primas, generó enorme innovación y evolución de productos, que el sector de menores ingresos no necesariamente percibe en la encuesta de ingresos y gastos.**

Es también de notable importancia mencionar que, en tiempos de pandemia, precios altos de alimentos y conflictos bélicos, se ha generado una importante crisis de abastecimiento y disponibilidad de ingredientes y materias primas para la manufactura. Por tal motivo, la industria alimentaria desarrolla procesos agresivos de innovación, sustitución o mezcla de materias primas e ingredientes, que en muchos casos genera una evolución de los productos particulares, con presentaciones o modificaciones que son imperceptibles o de difícil identificación por parte del consumidor. Este elemento, si no es considerado dentro del análisis, podría dejar una buena parte de los productos de consumo frecuente de los estratos de menores ingresos, fuera de su rango de indicación, simplemente porque el encuestado y el encuestador no cuentan con la información completa de este fenómeno, tan acelerado en tiempo de pandemia y crisis de precios altos. Este es otro elemento de sesgo, cuya no incorporación dentro del análisis, puede generar un impacto en la población de menores ingresos, al mismo tiempo que un golpe fuerte a las posibilidades de innovación para mantener el mercado abastecido, en tiempos en que la seguridad alimentaria de la población está en una situación de vulnerabilidad.

**5. El artículo 3 del decreto en consulta establece un 6.25% considerado como representativo, sin detallar ni explicar el origen, metodología ni fórmula de cálculo del mismo.**

Para la debida seguridad jurídica y respeto a principios de transparencia, claridad y base técnica de las propuestas reglamentarias, es necesario conocer el origen y fórmula de establecimiento del criterio del 6.25% como base para la determinación de un consumo aparente de los sectores de menores ingresos. Este detalle es particularmente importante, pues se desconoce si es factible o si existe alguna metodología mediante la cual se vayan a combinar los elementos socioeconómicos de ingresos y gastos, con variables nutricionales, cuyo abordaje puede ser estrictamente subjetivo.

**6. Los conceptos y definiciones con los que se busca incorporar criterios nutricionales para la determinación de los productos exentos del IVA, son muy generales e insuficientes para darle a dicha selección objetividad y seguridad jurídica.**

La iniciativa presenta una serie de definiciones del área nutricional, que no tienen un desarrollo o aplicación en el cuerpo del decreto; además, son conceptos muy amplios sobre alimentación balanceada, que no aportan una manera técnica de aplicación o una metodología objetiva que determine cuáles grupos de productos específicos son deseables o no, desde la perspectiva nutricional, para que sean parte de la canasta básica exenta del IVA, que se desea construir.

Esto genera enorme preocupación en la industria alimentaria, puesto que *las autoridades no deben propiciar situaciones en las cuales, criterios o animadvertencias subjetivas hacia un alimento o un nutriente, pretenda excluir un tipo o una variedad de productos de la canasta básica*, cuando los mismos sí son pertinentes para el consumidor desde su perspectiva socioeconómica, objetivamente identificada en la Encuesta de Ingresos y Gastos del INEC. Aquí se debe prevenir a la autoridad, sobre la necesidad de una normativa que sea absolutamente precisa sobre la metodología, procedimientos y técnica de escogencia de productos, pues nos encontramos frente a una combinación de factores objetivos y subjetivos que puede generar impactos innecesarios y altamente conflictivos, sobre el bienestar de la población vulnerable y sobre la producción nacional, dada la combinación de factores subjetivos, indeterminados y sin una fuente objetiva definida dentro de ningún marco normativo de referencia.

El mismo Ministerio de Hacienda, durante el proceso de consulta de la iniciativa de ley se manifestó en torno a las inconsistencias y faltas de claridad:

<p>Director General de Hacienda Oficio: DGH-533-2019 Posición: Observaciones</p>	<p>Se considera que debe precisarse cuales son los criterios técnicos de selección de alimentos establecidos al efecto y los emitidos en las consultas obligatorias y facultativas de acuerdo a la Ley, aunque el artículo 3 propuesto define los criterios de selección de alimentos, los cuales resultan ambiguos.</p> <p>El texto del proyecto no define cuales son los productos que se considerarían en la nueva canasta básica, razón por la cual no se puede cuantificar la pérdida en la recaudación fiscal que generaría la nueva definición de la canasta básica.</p>
--	---

Por tal motivo, el único esquema que podría ser menos lesivo para la seguridad jurídica del productor, el bienestar socioeconómico del consumidor y la procura de una ingesta de alimentos deseables desde la visión nutricional y de salud es que, una vez determinada la lista de productos por parte del INEC, esta solamente pueda ser observada por los sectores relacionados con la nutrición, para incorporar otros productos que sean considerados deseables, para darle a la canasta total de productos, un contexto mejor diseñado desde el punto de vista de una dieta balanceada. Este elemento debe quedar totalmente explícito en el Decreto, pues de lo contrario, se abrirá un espacio de enorme conflictividad, dado el elemento subjetivo que la materia nutricional aporta a un tema que fue originalmente diseñado en un contexto de alivio socioeconómico.

- 7. No debe confundirse la discusión entre una canasta de consumo, exenta del IVA y que incentiva una dieta balanceada, para la protección de sectores socialmente vulnerables, con la apertura de espacios de discusión subjetiva que promuevan tipos de política fiscal para desincentivar el consumo de lo que grupos activistas definen, sin justificación científica, como alimentos dañinos para la salud.**

Otro elemento de alta preocupación y sensibilidad en la industria alimentaria a identificar ante las nuevas autoridades, es la existencia de colectivos activistas (extranjeros y locales), que buscan promover políticas fiscales, orientadas a desincentivar las ventas de las empresas, en aquellas líneas de productos que estos grupos categorizan como “dañinos para la salud”. Los artículos 4 y 5 de la iniciativa de Decreto, identifican algunos sectores que participan en movimiento activistas internacionales, influenciados por visiones de altísima conflictividad económica, política, ideológica y científica, que proponen paquetes de política para desincentivar el consumo de grupos alimenticios, dentro de los cuales se encuentran algunos que componen la actual canasta básica exenta del IVA, por tratarse de productos de importante consumo por parte de los sectores en vulnerabilidad social.

Por tal motivo, debemos alertar y solicitar a las autoridades, tomar todas las medidas necesarias, para que la discusión que busca conformar una canasta de alimentos exentas del IVA y que además genere un incentivo a la conformación de dietas balanceadas en la población, no permita la apertura de espacios a discusiones de política que nada tienen que ver con este objetivo y cuyo abordaje se aleja de la protección de la objetividad, la seguridad jurídica, el incentivo a la producción nacional, al empleo y a la reducción del costo de vida de la población. De no atenderse esta preocupación, la dinámica de conformación de esta canasta básica exenta del IVA, terminará convirtiéndose en un espacio de debate entre alimentos buenos y malos, lo cual no tiene ninguna base científica ni estamos en un momento apropiado para perder el tiempo ni los recursos en discusiones de ese tipo.

**Consideraciones finales:** Cuando hay poca claridad normativa del articulado de un reglamento, se afecta el fondo de la ley, ya que no la hace operativa, tanto para la Administración como para los administrados.

Dados los puntos anteriores, de la manera más respetuosa, la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA), solicita a los Ministerios de Economía, Industria y Comercio, al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Salud, que no se avance en la conformación de esta iniciativa reglamentaria, sin que todos los elementos expuestos no sean totalmente atendidos y le otorguen a la nueva canasta básica los factores objetivos y de seguridad jurídica, que están ausentes de la iniciativa de normativa, y que de no subsanarse convierten el tema en un elemento de conflictividad que no es necesario, dado el estado de urgencia que vive el país y las personas de menores recursos de la población.

Atentamente,

Mario Montero P.  
Vicepresidente Ejecutivo  
Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria

C.c. Sra. Natalia Díaz, Ministra de la Presidencia  
Sra. Patricia Rojas, Viceministra de Economía, Industria y Comercio  
Sr. Christian Rucavado, Viceministro de Economía, Industria y Comercio  
Dra. Priscila Herrera, Directora del Área de Regulación, Ministerio de Salud