



# COSTA RICA

## COSTA RICA **RECOMENDACIONES** LEYES Y POLÍTICAS PARA LA DONACIÓN DE ALIMENTOS

MARZO DE 2021

## **Autores**

Este informe fue escrito por los siguientes miembros del personal y estudiantes de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard: David J. Jefferson, Melissa Shapiro y Emily M. Broad Leib.

## **Agradecimientos**

Agradecemos a la Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN), cuyos aportes, ideas y experiencia sirvieron de base para gran parte de nuestra investigación. Este informe también fue posible gracias al asesoramiento y al apoyo de nuestros socios locales en Costa Rica, con quienes discutimos las ideas aquí expuestas, entre ellos, Banco de Alimentos de Costa Rica (ABACOR), así como muchas otras ONG, empresas y organismos gubernamentales.

## **Acerca del proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos**

El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos (Global Food Donation Policy Atlas) es una iniciativa pionera para promover mejores leyes sobre la donación de alimentos, con el fin de ayudar a abordar tanto la pérdida de alimentos como la inseguridad alimentaria. Este proyecto traza el mapa de las leyes que repercuten en la donación de alimentos en países de todas partes del mundo, a fin de: ayudar a los profesionales a comprender las leyes nacionales relativas a la donación de alimentos; comparar las leyes de los distintos países y regiones; analizar las cuestiones jurídicas y los obstáculos a la donación; y compartir las mejores prácticas y recomendaciones para superar esos obstáculos. El proyecto es una iniciativa de colaboración entre la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias de la Facultad de Derecho de Harvard y la Red Mundial de Bancos de Alimentos. Para conocer y comparar las leyes y políticas de donación de alimentos de los países investigados por la FLPC hasta la fecha, visite [www.atlas.foodbanking.org](http://www.atlas.foodbanking.org).

## **Acerca de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias de la Facultad de Derecho de Harvard**

La Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) presta servicios a organizaciones asociadas y comunidades ofreciendo orientación sobre innovadoras cuestiones jurídicas y normativas del sistema alimentario, al tiempo que involucra a los estudiantes de derecho en la práctica de las leyes y políticas alimentarias. La FLPC tiene como objetivo aumentar el acceso a alimentos saludables, apoyar la producción de alimentos y sistemas alimentarios sostenibles, y reducir el desperdicio de alimentos sanos y saludables. Para más información, visite [www.chlpi.org/FLPC](http://www.chlpi.org/FLPC).



## **Acerca de la Red Mundial de Bancos de Alimentos**

La Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN) es una organización internacional sin fines de lucro que alimenta a aquellos que padecen hambre en el mundo mediante la unión y el fomento de los bancos de alimentos en más de 40 países. La GFN se enfoca en la lucha contra el hambre y la prevención del desperdicio de alimentos ofreciendo conocimientos especializados, dirigiendo recursos, promoviendo el intercambio de conocimientos y el desarrollo de conexiones que aumenten la eficiencia, garanticen la seguridad alimentaria y ayuden a los bancos de alimentos a llegar a más personas que padecen hambre. Para más información, visite [www.foodbanking.org](http://www.foodbanking.org).



## **Hecho posible con el apoyo de la Fundación Walmart**

La investigación incluida en este informe fue posible gracias a la financiación de la Fundación Walmart. Los resultados, conclusiones y recomendaciones que se presentan en este informe son exclusivamente de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard y no reflejan necesariamente las opiniones de la Fundación Walmart.



# ÍNDICE

<b>Acerca de estas recomendaciones.....</b>	<b>1</b>
<b>Resumen de las recomendaciones.....</b>	<b>2</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>Desafíos legales y recomendaciones de políticas.....</b>	<b>3</b>
Seguridad alimentaria para donaciones.....	3
Resumen de la situación.....	3
Recomendaciones de políticas.....	4
Etiquetado de fechas.....	5
Resumen de la situación.....	5
Recomendaciones de políticas.....	6
Protección frente a la responsabilidad para donaciones de alimentos.....	7
Resumen de la situación.....	7
Recomendaciones de políticas.....	8
Impuestos.....	9
Resumen de la situación.....	9
Recomendaciones de políticas.....	10
Requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos.....	11
Resumen de la situación.....	11
Recomendaciones de políticas.....	11
<b>Conclusión.....</b>	<b>11</b>

# ACERCA DE ESTAS RECOMENDACIONES

Este documento es fruto del proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos (Global Food Donation Policy Atlas), una alianza entre la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard y la Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN).<sup>1</sup> El proyecto Atlas es una alianza innovadora concebida para trazar el mapa de las leyes y políticas que afectan la donación de alimentos en 15 países durante dos años y para proporcionar un análisis jurídico comparativo basado en estas conclusiones. Para cada uno de esos países, el proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos elaborará una Guía Legal para identificar las leyes relativas a la donación de alimentos en ese país. Si bien el panorama difiere a través de las fronteras geopolíticas, las Guías Legales reconocen cuestiones universales que repercuten en los esfuerzos por reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y aumentar su recuperación. Estos temas incluyen la seguridad alimentaria, el etiquetado de fechas, la responsabilidad legal, los impuestos y las subvenciones o programas de financiación del gobierno.

La información proporcionada por las partes interesadas pertinentes, incluidos los bancos de alimentos y otras organizaciones de recuperación de alimentos, los donantes de alimentos, los funcionarios gubernamentales y los expertos jurídicos, precisó el contenido de las Guías Legales y puso de manifiesto las medidas prioritarias para la modificación de las leyes y las políticas. Sobre la base de estas conclusiones, la FLPC ha elaborado recomendaciones específicas para cada país. Estas recomendaciones tienen por objeto servir de complemento a las Guías Legales, aunque ambos documentos pueden ser independientes. El propósito de estas recomendaciones es destacar acciones específicas para mejorar las leyes, políticas y programas relevantes a la pérdida, desperdicio y donación de alimentos.

En el presente documento se formulan recomendaciones centradas en Costa Rica, donde se estima que el 40% del suministro de alimentos del país se pierde o desperdicia<sup>2</sup> y que el 25.5% de la población padecía inseguridad alimentaria antes de que comenzara la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19).<sup>3</sup> En el análisis que sigue a continuación, se ofrece una breve reseña de las cuestiones jurídicas más relevantes para la donación de alimentos, que están explicadas más en detalle en la Guía Legal de Costa Rica. Las recomendaciones incluidas en el presente informe no son exhaustivas, pero ofrecen una selección de mejores prácticas y soluciones normativas para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y combatir la inseguridad alimentaria mediante leyes y políticas más estrictas de donación de alimentos en Costa Rica.





# RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que figuran en el presente documento proporcionan un punto de partida a las partes interesadas de Costa Rica para fortalecer el marco jurídico y normativo pertinente a la donación de alimentos. Los bancos de alimentos y otras organizaciones cuya misión es reducir el desperdicio de alimentos y aumentar las donaciones de alimentos (denominadas colectivamente "organizaciones de recuperación de alimentos"), los donantes y los encargados de la formulación de políticas deberían considerar oportunidades adicionales para promover la donación de alimentos y reducir su desperdicio.

Para garantizar que los alimentos se donen de forma segura y no supongan un riesgo para quienes los reciben, y para ofrecer más claridad para alentar a los donantes de alimentos, el gobierno debería:

- **Modificar el marco normativo nacional en materia de seguridad alimentaria para indicar explícitamente qué disposiciones de seguridad alimentaria se aplican a los donantes de alimentos y a las entidades receptoras de donaciones.**
- **Elaborar y difundir orientación permanente para aclarar qué requisitos de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados.**

Para garantizar que las etiquetas de fechas basadas en la calidad no conduzcan al desperdicio de alimentos que de otro modo serían seguros para su consumo o donación, el gobierno debería:

- **Coordinar con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) la introducción de un sistema estandarizado de etiquetado de doble fecha en el Reglamento Técnico Centroamericano sobre Etiquetado General de los Alimentos Previamente Envasados (Preenvasados).**
- **Adoptar un sistema nacional de etiquetado de doble fecha para distinguir claramente entre las etiquetas de fechas basadas en la seguridad y aquellas basadas en la calidad, y permitir la donación de alimentos después de la fecha basada en la calidad.**
- **Promover la educación y concientización de los consumidores acerca del significado de las etiquetas de fechas y su aplicación a los alimentos donados.**

Para garantizar que la preocupación por la responsabilidad relacionada con la donación de alimentos no desanime a los posibles donantes, el gobierno debería:

- **Adoptar leyes que establezcan protección de responsabilidad clara y amplia para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos que actúen de buena fe.**
- **Establecer protección de responsabilidad que permita a las organizaciones de recuperación de alimentos y otros intermediarios cobrar una tarifa nominal por los alimentos donados.**

Para garantizar que los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos tengan suficiente incentivo para participar en la donación de alimentos, el gobierno debería:

- **Aumentar la deducción fiscal disponible para las donaciones de alimentos y las actividades relacionadas con el almacenamiento, el transporte y la entrega de alimentos donados.**
- **Ofrecer créditos fiscales para las donaciones realizadas a las organizaciones de recuperación de alimentos y otros intermediarios que distribuyen los alimentos donados a las poblaciones que padecen inseguridad alimentaria.**
- **Ajustar el impuesto al valor agregado para que no constituya un posible obstáculo a la donación.**

Para garantizar que todos los actores de la cadena de suministro de alimentos contribuyan con los esfuerzos de recuperación y donación de alimentos, el gobierno debería:

- **Adoptar políticas que exijan la donación de los excedentes de alimentos o que impongan sanciones monetarias por los alimentos que se envíen a los vertederos cuando todavía sean aptos para el consumo humano.**

# INTRODUCCIÓN

Las políticas diseñadas tanto para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos como para promover su donación son fundamentales para los países que responden a las cargas simultáneas de la pobreza, la malnutrición y la inseguridad alimentaria. Este es el caso de Costa Rica, que sigue luchando contra la desigualdad generalizada y el aumento de la inseguridad alimentaria a pesar de la constante expansión económica de los últimos 25 años.<sup>4</sup> Aproximadamente el 21% de la población costarricense vive en la pobreza, y un 5.7% adicional vive en la pobreza extrema.<sup>5</sup> Entre 2017 y 2019, más del 25% de la población se encontraba en situación de inseguridad alimentaria moderada o severa, lo que supone un aumento constante respecto a años anteriores.<sup>6</sup> Estas condiciones no han hecho más que empeorar desde el inicio de la pandemia de COVID-19, que ha desestabilizado la economía y afectado los sistemas alimentarios en toda Costa Rica.<sup>7</sup> El gobierno de Costa Rica ha adoptado varias medidas para responder a esta crisis, que incluyen acuerdos con instituciones financieras internacionales para obtener apoyo temporal de financiación externa.<sup>8</sup>

Estas medidas de emergencia están en consonancia con los esfuerzos que realiza Costa Rica desde hace tiempo para mejorar la seguridad alimentaria y la sostenibilidad del sistema alimentario. En los últimos años, el gobierno ha adoptado iniciativas normativas de amplio alcance sobre estos temas, como la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021*, que tiene como objetivo promover la salud de la población y la seguridad alimentaria a través de un enfoque de equidad basado en los derechos;<sup>9</sup> y la *Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030*, que define estrategias para reducir y manejar adecuadamente el desperdicio de alimentos, entre otros objetivos.<sup>10</sup> Creada por el gobierno en 2014, la *Red Costarricense para la Disminución de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos* realiza misiones de investigación, concientización y promoción de posibles estrategias para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos en todo el país.<sup>11</sup>

Reconocer el potencial de la recuperación y la donación de alimentos no solo para reducir el desperdicio de alimentos, sino también para mitigar la inseguridad alimentaria y el hambre, es esencial para los grandes objetivos normativos de Costa Rica. El *Banco de Alimentos de Costa Rica* (ABACOR), por ejemplo, es miembro de la Red y lleva mucho tiempo abogando por una solución polifacética a estos problemas. Cada mes, ABACOR recupera más de 259 toneladas de excedentes de alimentos seguros y productos de primera necesidad y luego los redistribuye a más de 41,000 beneficiarios con la ayuda de organizaciones comunitarias locales.<sup>12</sup> Aunque este impacto es significativo, garantizar que los marcos jurídicos pertinentes de Costa Rica no constituyan obstáculos innecesarios para una mayor recuperación y donación de alimentos mejorará, en última instancia, las estrategias para reducir el hambre y la pérdida y el desperdicio de alimentos.

En las secciones siguientes se resumen brevemente algunas de las cuestiones jurídicas más comunes relacionadas con la donación de alimentos, identificadas y descritas con más detalle en la Guía Legal de Costa Rica, y se ofrecen recomendaciones de políticas para hacer frente a esos problemas.

## DESAFÍOS LEGALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

### Seguridad alimentaria para donaciones

#### Resumen de la situación

En muchos países, un obstáculo fundamental para la donación de alimentos es la falta de conocimiento o de orientación de fácil acceso acerca de los procedimientos de seguridad para la donación de alimentos. Los posibles donantes suelen tener dudas sobre cuáles reglamentos de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados, en contraposición a los alimentos comprados, y cuáles medidas son necesarias para donar alimentos de manera segura en cumplimiento de los reglamentos aplicables. Como resultado, el excedente de alimentos seguros que podría haberse redirigido a las poblaciones necesitadas se envía en cambio a los vertederos. En Costa Rica, esta incertidumbre se debe a la existencia de un marco de seguridad alimentaria fragmentado que los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos señalan como confuso y oneroso en el contexto de la donación de alimentos.<sup>13</sup>

La seguridad alimentaria en Costa Rica se rige por la Ley General de Salud, que prohíbe la venta y la libre distribución o traspaso de alimentos alterados, deteriorados, contaminados, adulterados o falsificados.<sup>14</sup> Dado que la mayoría de los alimentos donados se ofrecen gratuitamente a los beneficiarios, esta prohibición se aplica presumiblemente a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos. Sin embargo, la Ley General de Salud no hace referencia explícita a la donación de alimentos ni cuenta con una sección específica sobre donaciones. En cambio, la Ley General de Salud exige en términos generales que todos los "establecimientos de alimentos" (es decir, todos los locales, tanto permanentes como de temporada, en los que se elaboran, manipulan, conservan, comercializan o distribuyen alimentos al público) cumplan con las condiciones sanitarias correspondientes a cada tipo de acción u operación.<sup>15</sup> La Ley General de Salud no detalla las condiciones sanitarias específicas que son pertinentes para los donantes de alimentos o las organizaciones de recuperación de alimentos durante el proceso de donación de alimentos o distribución de alimentos donados.

La mayoría de los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos probablemente entren en el ámbito de los "establecimientos de alimentos" sujetos a la Ley General de Salud y a la autoridad reguladora del *Ministerio de Salud*.<sup>16</sup> En virtud de esta autoridad, el Ministerio de Salud ha emitido varios reglamentos que desarrollan la disposición de la Ley General de Salud y ha refrendado varios *Reglamentos Técnicos Centroamericanos* relacionados con la seguridad alimentaria.<sup>17</sup> Cabe destacar que ninguno de estos Reglamentos Técnicos Centroamericanos establece normas específicas de seguridad alimentaria para los alimentos donados, y el Ministerio de Salud no ha adoptado una normativa vinculante a tal efecto.

Tras el inicio de la pandemia de COVID-19, el Ministerio de Salud publicó orientación temporal con normas específicas de seguridad alimentaria para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos.<sup>18</sup> Por ejemplo, los *Lineamientos Generales para la Donación de Alimentos ante la Alerta Sanitaria por COVID-19* (Lineamientos para la Donación de Alimentos por COVID-19) enumeran requisitos específicos de seguridad alimentaria para las organizaciones de recuperación de alimentos que actúan como "centros de acopio" de donaciones, que abordan directamente la recepción, el almacenamiento y la distribución seguros de los alimentos donados.<sup>19</sup> Al momento de redactar este documento, no estaba claro si estos Lineamientos continuarían en vigencia después de la pandemia de COVID-19.

Sin una delimitación permanente y clara de las normas de seguridad alimentaria que se aplican durante la donación, los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos hacen referencia a la incertidumbre y la confusión que existen en el actual régimen normativo. Como resultado, los actores de la cadena de suministro pueden abstenerse de donar alimentos que aún son seguros para el consumo humano.

## Recomendaciones de políticas

**1.**

**MODIFICAR EL MARCO NORMATIVO NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA INDICAR EXPLÍCITAMENTE QUÉ DISPOSICIONES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA SE APLICAN A LOS DONANTES DE ALIMENTOS Y A LAS ENTIDADES RECEPTORAS DE DONACIONES.**

Para resolver la incertidumbre sobre qué disposiciones de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados, Costa Rica debería actualizar los reglamentos en virtud de la Ley General de Salud para incluir un marco específico para las donaciones. En concreto, el Ministerio de Salud debería adoptar un decreto o resolución ministerial que enumere un conjunto diferente de normas de seguridad que se apliquen en un contexto de donación en lugar de un contexto comercial. Este nuevo instrumento normativo debería desarrollar la Ley General de Salud, proporcionando normas sanitarias específicas que se apliquen a las operaciones de donación, y debería incluir referencias cruzadas con cualquier otro reglamento relevante dentro del marco nacional de seguridad alimentaria. Esto puede incluir los Reglamentos Técnicos Centroamericanos que se relacionen con la seguridad alimentaria y que Costa Rica haya refrendado a través de una medida administrativa.

El Ministerio de Salud podría seguir utilizando este instrumento normativo para formalizar las normas de seguridad alimentaria establecidas en los Lineamientos para la Donación de Alimentos por COVID-19.<sup>20</sup> Como se mencionó anteriormente, estos Lineamientos enumeran los requisitos específicos de seguridad alimentaria relacionados con la forma en que las organizaciones de recuperación de alimentos, como "centros de acopio" oficiales, deberían recibir, almacenar y

distribuir las donaciones de alimentos de acuerdo con las normas nacionales y los Reglamentos Técnicos Centroamericanos. Dado que estos Lineamientos se adoptaron para facilitar las donaciones durante la pandemia, es probable que las normas de seguridad alimentaria reflejen los requisitos mínimos para proteger la salud pública y, al mismo tiempo, permitir la mayor recuperación y donación de alimentos posible.

## 2. ELABORAR Y DIFUNDIR ORIENTACIÓN PERMANENTE PARA ACLARAR QUÉ REQUISITOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA SE APLICAN A LOS ALIMENTOS DONADOS.

Una orientación clara de los organismos encargados de aplicar las leyes de seguridad alimentaria sobre qué requisitos se aplican a los alimentos donados frecuentemente ayuda a aliviar las preocupaciones de los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos. Costa Rica ha adoptado esta orientación mientras dure la pandemia de COVID-19;<sup>21</sup> sin embargo, el Ministerio de Salud no ha publicado orientación permanente para los actores pertinentes en situaciones que no sean de emergencia. La redacción de una orientación clara y adaptada sobre los requisitos sanitarios que se aplican a los alimentos donados permitiría a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos cumplir mejor con los reglamentos de seguridad alimentaria pertinentes y la Ley General de Salud. La Red Costarricense para la Disminución de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos podría apoyar la difusión de esta orientación y reforzar la donación de alimentos como una práctica segura para los donantes de alimentos.<sup>22</sup> Concientizar a las personas sobre los parámetros de seguridad alimentaria para la donación de alimentos entra en el ámbito de las actividades de la Red y fomenta su objetivo de promover estrategias para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.<sup>23</sup>

## Etiquetado de fechas

### Resumen de la situación

Una de las principales causas del desperdicio de alimentos y un obstáculo para la donación de alimentos es la idea errónea generalizada sobre las etiquetas de fechas tales como "vender antes de", "consumir antes de" o "consumir preferentemente antes de" en los productos alimenticios. Muchos donantes y consumidores interpretan estas etiquetas de fechas como indicadores de seguridad alimentaria. Sin embargo, en la gran mayoría de los alimentos, las etiquetas de fechas indican la frescura o calidad más que la seguridad alimentaria, y son pocos los alimentos que tienen más probabilidades de transmitir enfermedades a lo largo del tiempo. Sin embargo, los donantes y organizaciones de recuperación de alimentos cautelosos pueden descartar los alimentos después de esa fecha, incluso si son perfectamente seguros para donar y consumir.

En otros países que han medido el impacto de las etiquetas de fechas, la investigación muestra que los consumidores generalmente confunden las etiquetas de fechas con indicadores de seguridad y no de calidad. En el Reino Unido, por ejemplo, los investigadores observaron que los consumidores desechaban alrededor del 22% de los alimentos que podrían haber consumido debido a la confusión sobre la fecha de la etiqueta.<sup>24</sup> Del mismo modo, el 84% de los estadounidenses informan que tiran los alimentos después de la "fecha de vencimiento" debido a preocupaciones sobre la seguridad, incluso cuando el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos en ese momento sea mínimo.<sup>25</sup> Esta confusión se produce en los hogares, pero también repercute en la disposición de las empresas de alimentos para donar, además de crear un estigma contra los alimentos vencidos entre los receptores de las donaciones de alimentos.

Aunque al momento de redactar este informe no se disponía de estadísticas comparables para Costa Rica, las comunicaciones con las partes interesadas confirmaron que los requisitos existentes sobre etiquetas de fechas suponen un obstáculo para una mayor donación de alimentos.<sup>26</sup> El sistema nacional de etiquetado de fechas de Costa Rica se adhiere al *Reglamento Técnico Centroamericano, RTCA 67.01.02:10, Etiquetado General de los Alimentos Previamente Envasados (Preenvasados)*.<sup>27</sup> Este Reglamento Técnico tiene por objeto compatibilizar normas en el marco del Sistema de la Integración Económica Centroamericana y está diseñado para ajustarse a la Norma General del *Codex Alimentarius* para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados (Codex Stan 1-1985) (Rev. 1-1991 y las modificaciones introducidas en las sesiones 23<sup>a</sup>, 24<sup>a</sup>, 26<sup>a</sup> y 28<sup>a</sup> de 1999, 2001, 2003 y 2005).<sup>28</sup> En consonancia con la versión anterior de la Norma General del *Codex Alimentarius*, el Reglamento Técnico exige que la mayoría de los alimentos preenvasados tengan una "fecha de vencimiento o caducidad".<sup>29</sup>



Lamentablemente, el Reglamento Técnico no se alinea con la actualización de 2018 de la Norma General del *Codex Alimentarius* que establece un sistema de etiquetado de doble fecha ampliamente respaldado.<sup>30</sup> De acuerdo con este sistema de etiquetado de doble fecha, la "fecha de caducidad" se designa como una fecha basada en la seguridad, colocada solo en los alimentos que suponen un mayor riesgo para la salud con el paso del tiempo.<sup>31</sup> Todos los demás alimentos pueden llevar una etiqueta basada en la calidad, como "consumir preferentemente antes de".<sup>32</sup> Sin embargo, el Reglamento Técnico define la "fecha de vencimiento o caducidad" como la fecha en que termina el período durante el cual el fabricante garantiza los atributos de *calidad* del producto que normalmente esperan los consumidores, siempre y cuando haya sido almacenado en las condiciones indicadas (énfasis añadido).<sup>33</sup> En otras palabras, Costa Rica utiliza la "fecha de vencimiento o caducidad" para transmitir la máxima calidad de un producto.

Mientras que el Reglamento Técnico no dice nada sobre si esta fecha afecta a los alimentos para la donación, los Lineamientos para la Donación de Alimentos por COVID-19 permiten expresamente la donación y el consumo de ciertos alimentos vencidos. En concreto, los Lineamientos establecen periodos de tiempo específicos durante los cuales varios tipos de alimentos pueden donarse y consumirse con seguridad una vez que ha pasado la "fecha de vencimiento o caducidad".<sup>34</sup> Si bien este claro permiso para donar y consumir alimentos después de la "fecha de vencimiento o caducidad" puede ayudar a aumentar las donaciones de alimentos durante la pandemia, también confirma que la "fecha de vencimiento o caducidad" se utiliza para transmitir calidad más que seguridad en Costa Rica, contrariamente a la Norma General del *Codex Alimentarius*. Esta aplicación puede conducir en última instancia a un desperdicio innecesario de alimentos, ya que los donantes de alimentos pueden suponer que los alimentos vencidos ya no son seguros para consumir o donar.

## Recomendaciones de políticas

1.

### COORDINAR CON LA SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA (SIECA) LA INTRODUCCIÓN DE UN SISTEMA ESTANDARIZADO DE ETIQUETADO DE DOBLE FECHA EN EL REGLAMENTO TÉCNICO CENTROAMERICANO SOBRE ETIQUETADO GENERAL DE LOS ALIMENTOS PREVIAMENTE ENVASADOS (PREENVASADOS).

Para reducir el desperdicio innecesario de alimentos vencidos que aún son seguros para su donación y consumo, Costa Rica debería procurar la integración de un sistema de etiquetado de doble fecha en el Reglamento Técnico. En concreto, el Reglamento Técnico debería redefinir la "fecha de vencimiento o caducidad" como una etiqueta basada en la seguridad que puede colocarse en los alimentos solo si el riesgo de seguridad alimentaria aumenta con el tiempo; puede utilizarse una etiqueta de tipo "consumir preferentemente antes de" para transmitir la máxima calidad. Este sistema permitiría adaptar el Reglamento Técnico a la última actualización de la Norma General del *Codex Alimentarius* para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados.

Muchos otros países y la industria alimentaria están adoptando este sistema de etiquetado de doble fecha como una forma de reducir el desperdicio innecesario de alimentos. Por ejemplo, la Unión Europea exige a los fabricantes que seleccionen solo una de las dos etiquetas estándar: la frase "consumir preferentemente antes de" se requiere para los alimentos cuya etiqueta indica calidad, mientras que la frase "consumir antes de" o "fecha de vencimiento" se utiliza si el riesgo de seguridad alimentaria aumenta después de esa fecha.<sup>35</sup> Varios Estados Miembros de la Unión Europea también han emitido orientación aclarando el impacto de estas fechas en la donación de alimentos y otros han introducido leyes que permiten explícitamente la donación después de la fecha indicada en "consumir preferentemente antes de" (pero no después de la fecha indicada en "consumir antes de").<sup>36</sup> El Foro de Bienes de Consumo, una red mundial de 400 empresas de bienes de consumo en 70 países, también ha pedido que se adopte un sistema estandarizado de etiquetado de doble fecha con frases separadas para indicar la fecha de calidad y la fecha de seguridad en las etiquetas.<sup>37</sup>

Para introducir este sistema de etiquetado de doble fecha en el instrumento de la SIECA, el *Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica* (COMEX) debería coordinar con el *Subgrupo de Medidas de Normalización de la Región Centroamericana*, que adoptó el Reglamento Técnico Centroamericano sobre Etiquetado General de los Alimentos Previamente Envasados (Preenvasados).<sup>38</sup> El *Consejo de Ministros de Integración Económica* (COMIECO), que tiene la responsabilidad de aprobar los marcos de los Reglamentos Técnicos Centroamericanos nuevos y revisados, debe dar su conformidad a la propuesta de

modificación.<sup>39</sup> El COMIECO actualiza e introduce periódicamente nuevos marcos de la SIECA, por lo que esta aprobación no es inédita.<sup>40</sup>

Además de coordinar con los demás miembros del COMIECO la modificación del marco regional centroamericano para el etiquetado de fechas, el gobierno de Costa Rica debería asegurar la implementación de un sistema de etiquetado de doble fecha a nivel nacional. Si se revisa el Reglamento Técnico, Costa Rica tendría que adoptar el régimen modificado mediante una directiva gubernamental. Según la práctica habitual, es probable que se realice mediante una Resolución adoptada conjuntamente por el Presidente, el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud.

## **2. ADOPTAR UN SISTEMA NACIONAL DE ETIQUETADO DE DOBLE FECHA PARA DISTINGUIR CLARAMENTE ENTRE LAS ETIQUETAS BASADAS EN LA SEGURIDAD Y AQUELLAS BASADAS EN LA CALIDAD Y PERMITIR LA DONACIÓN DE ALIMENTOS DESPUÉS DE LA FECHA BASADA EN LA CALIDAD.**

Además de adoptar una versión modificada del Reglamento Técnico según la recomendación anterior, Costa Rica también podría promulgar un nuevo reglamento en virtud de la Ley General de Salud que detalle claramente el sistema de etiquetado de doble fecha. El Ministerio de Salud debería adoptar dicho reglamento en consonancia con el sistema de etiquetado establecido en el *Codex Alimentarius*. El reglamento debería especificar la "fecha de vencimiento o caducidad" como la última fecha en la que el producto debería venderse o consumirse por "razones de seguridad y calidad" y permitir a los fabricantes colocar esta etiqueta solo en los alimentos que supongan un mayor riesgo para la salud después de esa fecha.<sup>41</sup> Para todos los demás alimentos, Costa Rica debería permitir a los fabricantes colocar una fecha basada en la calidad, como "consumir preferentemente antes de".<sup>42</sup> El Ministerio de Salud podría remitirse a los Lineamientos para la Donación de Alimentos por COVID-19 a fin de determinar qué alimentos requieren una fecha basada en la seguridad y cuáles pueden llevar una fecha basada en la calidad. El Ministerio de Salud debería aclarar además que los alimentos pueden donarse después de la fecha basada en la calidad, siempre que sigan siendo aptos para el consumo humano. Esta medida no solo fomentaría las donaciones de alimentos, sino que también reduciría el desperdicio innecesario de excedentes de alimentos envasados y seguros.

## **3. PROMOVER LA EDUCACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN DE LOS CONSUMIDORES ACERCA DEL SIGNIFICADO DE LAS ETIQUETAS DE FECHAS Y SU APLICACIÓN A LOS ALIMENTOS DONADOS.**

Considerando las pruebas de la confusión que existe en torno al sistema de etiquetado de fechas de Costa Rica, es necesario educar al consumidor nacional para aclarar el sistema existente y explicar cualquier cambio futuro. Si Costa Rica adopta un sistema de etiquetado de doble fecha, por ejemplo, las campañas de educación y concientización pueden ayudar a informar a los donantes, a las organizaciones de recuperación de alimentos y a los consumidores que la "fecha de vencimiento o caducidad" en realidad pretende indicar seguridad y no calidad. Si el Reglamento Técnico no es actualizado para alinearlos con la versión más reciente del *Codex Alimentarius*, y si Costa Rica no adopta de forma independiente un sistema de etiquetado de doble fecha, la campaña de educación debería aclarar que los alimentos vencidos aún pueden ser seguros para su donación y consumo, como se refleja en los Lineamientos para la Donación de Alimentos por COVID-19.

# **Protección frente a la responsabilidad para donaciones de alimentos**

## **Resumen de la situación**

Un importante obstáculo para la donación de alimentos es el temor de los donantes de que se les atribuya responsabilidad si alguien se enferma después de consumir alimentos donados. Otros países, incluidos Argentina y Estados Unidos,

han establecido protecciones para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos. Estas protecciones limitan la probabilidad de que esos actores sean considerados legal o financieramente responsables de cualquier daño resultante, siempre que actúen de conformidad con las leyes pertinentes.<sup>43</sup> En Costa Rica, sin embargo, las leyes nacionales no ofrecen protecciones jurídicas amplias a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos. Las partes interesadas de Costa Rica que ayudaron a formular estas recomendaciones confirmaron que la falta de estas protecciones puede impedir una mayor recuperación y donación de alimentos.<sup>44</sup>

La preocupación por la posible responsabilidad entre los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos en Costa Rica se debe en gran medida a la incertidumbre del riesgo. El marco de responsabilidad de Costa Rica no se pronuncia sobre la cuestión de la donación, lo que deja abierta la interpretación sobre si los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos pueden ser considerados responsables en caso de que un beneficiario alegue daños. El Código Civil, por ejemplo, basándose en la garantía constitucional de reparación de daños,<sup>45</sup> establece que "todo aquel que por dolo, falta, negligencia o imprudencia, causa a otro un daño está obligado a repararlo junto con los perjuicios".<sup>46</sup> En virtud de esta norma amplia, los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos que actúen de mala fe, con imprudencia o negligencia al distribuir alimentos no aptos para el consumo podrían estar sujetos a demandas civiles.

Del mismo modo, en virtud de la *Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor* (LDC), los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos pueden constituir "proveedores" que tienen un deber de cuidado con los beneficiarios de las donaciones, incluso si los alimentos donados se ofrecen gratuitamente.<sup>47</sup> Si un consumidor se ve perjudicado por el consumo o el uso de un bien o servicio, puede presentar reclamaciones tanto administrativas como civiles contra los productores y proveedores del bien o servicio.<sup>48</sup> Sobre la base de esta norma, los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos podrían enfrentarse a responsabilidad en virtud de la LDC si los alimentos donados no cumplen con las normas sanitarias aplicables, entre otras leyes pertinentes.

La Ley General de Salud reconoce además la responsabilidad solidaria de cualquier persona que sea responsable de garantizar que los alimentos suministrados al público cumplan con las normas de seguridad alimentaria aplicables. Esto significa que los propietarios o administradores de las organizaciones de donación de alimentos, que se incluyen en la definición de "establecimientos de alimentos" en virtud de la Ley General de Salud, podrían ser responsables de las reclamaciones legales que aleguen violaciones de la seguridad alimentaria.<sup>49</sup>

Aunque los beneficiarios no suelen interponer demandas contra los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos en estos marcos, la falta de protección puede disuadir a los donantes de alimentos y a otros actores, quienes perciben la donación de alimentos como una tarea potencialmente arriesgada. En 2016, la Asamblea Legislativa de Costa Rica intentó introducir protecciones de responsabilidad civil y penal para las entidades receptoras de donaciones, pero no para los donantes de alimentos, en virtud de la Ley General de Salud, una iniciativa que habría ayudado a disipar la percepción del riesgo.<sup>50</sup> Sin embargo, esta propuesta no había avanzado al momento de redactar este informe. Como resultado, los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos siguen donando y distribuyendo alimentos sin protecciones amplias.

## Recomendaciones de políticas

1.

### ADOPTAR LEYES QUE ESTABLEZCAN PROTECCIÓN DE RESPONSABILIDAD CLARA Y AMPLIA PARA LOS DONANTES DE ALIMENTOS Y LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS QUE ACTÚEN DE BUENA FE.

Costa Rica debería promulgar protección nacional de la responsabilidad que se extienda tanto a los donantes de alimentos como a las organizaciones de recuperación de alimentos. Esta protección podría basarse en las protecciones establecidas en la Ley de Donación de Alimentos de Argentina,<sup>51</sup> que otorga a los donantes y a las organizaciones de recuperación de alimentos una presunción de *buena fe*, en ausencia de pruebas de conducta indebida intencional o negligencia que cause daños a un beneficiario.<sup>52</sup> Costa Rica podría introducir una protección similar mediante nuevas leyes centradas en la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos o en la promoción de la recuperación y la donación de alimentos. Alternativamente, Costa Rica podría modificar la Ley General de Salud y su marco normativo para incluir esta protección amplia, en forma similar a la propuesta de 2016.

Dicha protección debería contribuir, en última instancia, a promover la integridad y la seguridad de las operaciones de donación de alimentos y, al mismo tiempo, fomentar la donación de alimentos como una alternativa viable a desecharlos. En otras palabras, la protección debería reforzar las mejores prácticas identificadas en este documento (por ejemplo, la protección debería extenderse solo a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos que cumplan con las normas pertinentes de seguridad alimentaria y a la donación de alimentos vencidos, siempre que la fecha se refiera a la calidad y no a la seguridad).

## 2.

### ESTABLECER PROTECCIÓN DE RESPONSABILIDAD QUE PERMITA A LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS Y OTROS INTERMEDIARIOS COBRAR UNA TARIFA NOMINAL POR LOS ALIMENTOS DONADOS.

Al diseñar la protección de responsabilidad para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos, Costa Rica podría ampliar el alcance de la protección más allá de los límites establecidos en Argentina. En concreto, Costa Rica podría ampliar la protección a los intermediarios que cobran una pequeña tarifa por los alimentos donados, una acción que queda fuera del ámbito de protección de la Ley de Donación de Alimentos de Argentina.<sup>53</sup> Esta restricción se conoce como requisito de "gratuidad" (es decir, los donantes de alimentos y los intermediarios en las donaciones de alimentos pierden la protección frente a la responsabilidad si cobran a los receptores finales incluso una tarifa pequeña o nominal por los alimentos donados). Esta restricción de "gratuidad" dificulta en última instancia los esfuerzos de recuperación de alimentos, ya que elimina una posible fuente de financiación para las organizaciones de recuperación de alimentos que podría utilizarse para apoyar las operaciones o desarrollar modelos innovadores de recuperación y donación de alimentos.

## Impuestos

### Resumen de la situación

La donación de alimentos ayuda a mitigar los costos del hambre y a estimular la economía, pero también puede ser costosa, ya que los donantes de alimentos deben dedicar tiempo y dinero para recuperar, empaquetar, almacenar y transportar el excedente de alimentos que de otro modo se desecharían, generalmente sin costo alguno. Las leyes tributarias pueden ayudar a compensar estos gastos y generar un incentivo para donar, o pueden crear una barrera adicional, contribuyendo a una mayor pérdida y desperdicio de alimentos. Es más probable que las empresas donantes donen el excedente de alimentos a los bancos de alimentos si reciben un crédito o una deducción benéfica para compensar el costo del transporte y la logística. Si bien Costa Rica ofrece un beneficio fiscal para incentivar la donación, no logra posicionar a la donación de alimentos como una alternativa económica a tirarlos.

De conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta de Costa Rica, las donaciones benéficas quedan exentas del cálculo de los ingresos brutos a efectos fiscales, hasta un límite del 10% de los ingresos netos del contribuyente (cuyo cálculo no debe incluir la donación).<sup>54</sup> En el caso de las donaciones en especie, el valor monetario de la donación se determina en función de su valor justo de mercado.<sup>55</sup> Los contribuyentes pueden reclamar estos beneficios para las donaciones realizadas a las organizaciones que reúnen los requisitos, entre las que se incluye la Cruz Roja Costarricense, así como las asociaciones y fundaciones de asistencia social, científicas y culturales.<sup>56</sup> Las organizaciones de recuperación de alimentos, como los bancos de alimentos, entran en esta clasificación, pero no se nombran explícitamente en la Ley del Impuesto sobre la Renta. En consecuencia, los contribuyentes pueden reclamar esta deducción por los alimentos donados, pero no son elegibles para otros beneficios, como los créditos fiscales, según las leyes de Costa Rica.

El régimen del impuesto al valor agregado (IVA) de Costa Rica también puede representar un posible obstáculo para una mayor donación de alimentos. El IVA se aplica, a una tasa estándar del 13%, a la venta de bienes en cada etapa de la cadena de suministro, desde la producción hasta el punto de venta, siempre que se añada valor.<sup>57</sup> La "venta de bienes" se define de forma amplia para incluir la transferencia de bienes sin contraprestación, es decir, pago,<sup>58</sup> y por lo tanto incluye los alimentos que se donan de forma gratuita. Un Decreto Ejecutivo adoptado recientemente redujo de manera significativa la tasa del IVA sobre los productos alimenticios básicos a solo el uno por ciento;<sup>59</sup> sin embargo, la aplicación del impuesto a los alimentos donados puede seguir creando una carga financiera para los donantes de alimentos y las entidades receptoras de donaciones.



## Recomendaciones de políticas

### 1. AUMENTAR LA DEDUCCIÓN FISCAL DISPONIBLE PARA LAS DONACIONES DE ALIMENTOS Y LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL ALMACENAMIENTO, EL TRANSPORTE Y LA ENTREGA DE ALIMENTOS DONADOS.

Aunque Costa Rica ofrece una deducción fiscal limitada para las donaciones de alimentos que cumplan con los requisitos, el límite del 10% es demasiado restrictivo para incentivar eficazmente las donaciones. Para que los donantes perciban la donación de alimentos como una alternativa económica a desecharlos, el gobierno debería modificar la Ley del Impuesto sobre la Renta para ofrecer beneficios más competitivos para la donación de alimentos. En concreto, el Congreso debería elevar el límite del 10% para las deducciones y permitir que los donantes recuperen los costos de transporte, almacenamiento y otros gastos relacionados.<sup>60</sup> Esta modificación sería coherente con las versiones anteriores de la ley, que no imponían un límite de deducción.<sup>61</sup>

Los regímenes fiscales de otros países pueden ofrecer modelos para este cambio. En Chile, por ejemplo, una reforma fiscal de 2020 aclaró que las empresas dedicadas a la fabricación, importación o venta de alimentos pueden deducir el valor total de los alimentos donados, siempre que hayan perdido su valor comercial y sigan siendo seguros para el consumo.<sup>62</sup> En Estados Unidos, los donantes de alimentos pueden reclamar una "deducción fiscal mejorada" de hasta el 15% de sus ingresos imposables por las donaciones de alimentos que cumplan con los requisitos.<sup>63</sup> Esta deducción también permite a las empresas donantes deducir el menor de los siguientes importes: (a) el doble del valor base de los alimentos donados o (b) el valor base de los alimentos donados más la mitad del margen de beneficio previsto (si los alimentos se vendieran a un valor justo de mercado).<sup>64</sup> Ofrecer beneficios más sustanciales como estos puede ayudar a Costa Rica a posicionar la donación de alimentos como una alternativa competitiva a simplemente tirar la comida. Esta reforma fiscal también puede ayudar a reactivar la economía de Costa Rica tras la pandemia de COVID-19.

### 2. OFRECER CRÉDITOS FISCALES PARA LAS DONACIONES REALIZADAS A LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS Y OTROS INTERMEDIARIOS QUE DISTRIBUYEN LOS ALIMENTOS DONADOS A LAS POBLACIONES QUE PADECEN INSEGURIDAD ALIMENTARIA.

Costa Rica también debería modificar su Ley del Impuesto sobre la Renta para incluir créditos fiscales para las donaciones de alimentos que cumplan con los requisitos. Es posible que los productores locales de Costa Rica no generen suficientes ganancias netas imposables para beneficiarse de una deducción fiscal o para compensar los gastos asociados de recuperación y donación en las granjas. A diferencia de la deducción fiscal, que reduce los ingresos imposables del contribuyente y se utiliza para determinar el importe de los impuestos que debe pagar, el crédito fiscal es una sustracción directa, dólar por dólar, de los impuestos adeudados. Los créditos fiscales también se aplican de manera uniforme en todos los tramos fiscales y, por lo tanto, tendrían un mayor impacto para las pequeñas empresas de bajos ingresos que una deducción fiscal.

### 3. AJUSTAR EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO PARA QUE NO CONSTITUYA UN POSIBLE OBSTÁCULO A LA DONACIÓN.

Además de ampliar los beneficios fiscales que incentivarán aún más la donación de alimentos, Costa Rica debería modificar su régimen del IVA para eximir a los alimentos donados. En marzo de 2019, Costa Rica eximió temporalmente a los alimentos básicos, que incluían una amplia lista de productos como panes y tortillas, arroz, harina, leche, carne, huevos, salchichas, atún enlatado, frutas, verduras y bebidas, antes de restablecer el IVA sobre estos productos a una tasa de solo el uno por ciento en julio de 2020.<sup>65</sup> Costa Rica debería emitir un Decreto Ejecutivo actualizado que exima permanentemente del impuesto a estos alimentos básicos y a otros productos alimenticios nutritivos. El Congreso de Costa Rica también podría modificar la Ley del IVA para excluir las donaciones gratuitas de este impuesto, distinguiendo entre las donaciones y la "venta de bienes", a la que se aplica el IVA. Estas medidas podrían contribuir a reducir la carga fiscal que recae sobre los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos.

# Requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos

## Resumen de la situación

Algunos países emplean requisitos de donación de alimentos o imponen sanciones monetarias por los alimentos que se envían a los vertederos (a menudo conocidas como prohibiciones de residuos orgánicos o impuestos sobre los residuos).<sup>66</sup> El objetivo de las prohibiciones de residuos orgánicos o impuestos sobre los residuos es alentar a las empresas a adoptar estrategias que mitiguen el desperdicio de alimentos y, por lo tanto, promuevan sistemas alimentarios más sostenibles. Por ejemplo, la Ley de Donación de Alimentos de Perú incluye un requisito de donación limitado ("*obligatoriedad de donación*") que prohíbe a todas las tiendas de alimentos y supermercados desechar o destruir los alimentos que hayan perdido valor comercial pero que sigan siendo aptos para el consumo humano.<sup>67</sup> Al momento de redactar este documento, en Costa Rica no existía ningún marco jurídico aplicable que exigiera la donación de alimentos en determinadas circunstancias ni que penalizara el desperdicio de alimentos, aunque el gobierno ha asumido otros compromisos para reducir los residuos en los vertederos<sup>68</sup> y garantizar el derecho de los ciudadanos a vivir en un entorno saludable y ecológicamente equilibrado.<sup>69</sup>

## Recomendaciones de políticas

- 1. ADOPTAR POLÍTICAS QUE EXIJAN LA DONACIÓN DE LOS EXCEDENTES DE ALIMENTOS O QUE IMPONGAN SANCIONES MONETARIAS POR LOS ALIMENTOS QUE SE ENVÍEN A LOS VERTEDEROS CUANDO TODAVÍA SEAN APTOS PARA EL CONSUMO HUMANO.**

Costa Rica adoptó recientemente la *Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030*<sup>70</sup> que delinea siete ejes estratégicos para promover la sostenibilidad. Estos abarcan la priorización de los sistemas agroalimentarios sostenibles y los estilos de vida sostenibles, cuyo alcance incluye la reducción y la gestión adecuada de los desperdicios de alimentos.<sup>71</sup> Sin embargo, esta Política Nacional no exige la donación de los excedentes de alimentos ni impone sanciones monetarias por su desperdicio. Costa Rica debería profundizar el compromiso con la producción y el consumo sostenibles que anunció en la Política Nacional, siguiendo el ejemplo de otras jurisdicciones. Por ejemplo, algunos estados y municipios de Estados Unidos han promulgado leyes que obligan a determinadas empresas a suscribirse a servicios de reciclaje de residuos orgánicos.<sup>72</sup>

Costa Rica podría considerar diferentes intervenciones normativas para exigir la donación de excedentes de alimentos. Por ejemplo, el país podría modificar su *Ley para la Gestión Integral de Residuos* actual, que pretende reducir al máximo la generación de residuos, reutilizar los productos de desecho y eliminar la menor cantidad posible de residuos de forma ecológicamente adecuada, entre otros objetivos.<sup>73</sup> La revisión de la Ley para la Gestión Integral de Residuos podría centrarse específicamente en el desperdicio de alimentos y, al hacerlo, introducir sanciones, tales como multas, que podrían imponerse a los actores de la cadena de valor de suministro de alimentos que desechen excedentes de alimentos seguros.

## CONCLUSIÓN

Si bien estas recomendaciones de políticas tienen por objetivo ayudar a fortalecer la donación de alimentos en Costa Rica, no son exhaustivas. Aquellos comprometidos con reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover su recuperación deberían solicitar el asesoramiento de expertos jurídicos, encargados de la formulación de políticas y otras partes interesadas para determinar las intervenciones normativas más eficaces y viables.

# REFERENCIAS

- <sup>1</sup> El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos no sería posible sin el apoyo de la Fundación Walmart. La Fundación Walmart no se hace responsable del contenido de este documento ni de las opiniones incluidas en él. El contenido de este documento no debe interpretarse como asesoramiento jurídico. Las personas que buscan asesoramiento jurídico deben consultar con un abogado habilitado para ejercer en la jurisdicción y el área de derecho aplicables.
- <sup>2</sup> Karla Pérez González, *En Costa Rica 40% de Alimentos se Desperdicia o Desecha Antes de Ser Consumido*, ELMUNDO.CR (23 de noviembre de 2017), <https://www.elmundo.cr/costa-rica/costa-rica-40-alimentos-se-desperdicia-desecha-consumido> (última visita el 7 de enero de 2021).
- <sup>3</sup> FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets* 171(2020), <http://www.fao.org/3/ca9692en/CA9692EN.pdf>.
- <sup>4</sup> *Ver Costa Rica Overview*, THE WORLD BANK, <https://www.worldbank.org/en/country/costarica/overview> (última visita el 11 de noviembre de 2020).
- <sup>5</sup> THE WORLD BANK, COSTA RICA POVERTY & EQUITY BRIEF (octubre de 2020), [https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/AM2020/Global\\_POVEQ\\_CRI.pdf](https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/AM2020/Global_POVEQ_CRI.pdf).
- <sup>6</sup> FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., nota 12 *arriba* en 171. Según la FAO, se estima que el 25.5% de la población sufría inseguridad alimentaria moderada o severa entre 2017 y 2019; entre 2014 y 2016, aproximadamente el 21.8% de la población sufría inseguridad alimentaria moderada o severa.
- <sup>7</sup> *Ver, por ejemplo*, UNHCR, RAPID NEEDS ASSESSMENT IMPACT OF COVID-19 ON NICARAGUAN POC (agosto de 2020), <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/78414>; *Press Release: Costa Rica Receives World Bank Support for Economic Recovery and Promoting Low-Carbon Development*, THE WORLD BANK (26 de junio de 2020), <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/25/apoyo-del-banco-mundial-a-costa-rica-para-promover-la-recuperacion-economica-y-un-desarrollo-bajo-en-carbono>; *IMF paves way for new era of austerity post-COVID-19*, OXFAM INTERNATIONAL (12 de octubre de 2020), <https://www.oxfam.org/en/press-releases/imf-paves-way-new-era-austerity-post-covid-19>.
- <sup>8</sup> *Press Release: Costa Rica Receives World Bank Support for Economic Recovery and Promoting Low-Carbon Development*, THE WORLD BANK (26 de junio de 2020), <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/25/apoyo-del-banco-mundial-a-costa-rica-para-promover-la-recuperacion-economica-y-un-desarrollo-bajo-en-carbono>; *IMF paves way for new era of austerity post-COVID-19*, OXFAM INTERNATIONAL (12 de octubre de 2020), <https://www.oxfam.org/en/press-releases/imf-paves-way-new-era-austerity-post-covid-19>.
- <sup>9</sup> MINISTERIO DE SALUD, POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL 2011-2021, 31 (2011) <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio/politicas-y-planes-en-salud/politicas-en-salud/1106-politica-nacional-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-2011-2021/file>.
- <sup>10</sup> Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, Decreto Ejecutivo N.º 41032-PLAN-MINAE-RE, 3 de mayo de 2018, GACETA N.º 77, [http://www.digeca.go.cr/sites/default/files/documentos/politica\\_nacional\\_produccion\\_consumo\\_sostenibles.pdf](http://www.digeca.go.cr/sites/default/files/documentos/politica_nacional_produccion_consumo_sostenibles.pdf) [en adelante “Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible”].
- <sup>11</sup> *Red Costarricense para la Disminución de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos*, TECNOLÓGICO DE COSTA RICA (última visita el 25 de enero de 2021), <https://www.tec.ac.cr/red-costarricense-disminucion-perdidas-desperdicios-alimentos>. *Tecnológico de Costa Rica* (TEC) actúa como coordinador de la Red, mientras que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) actúa como Secretaría Técnica. Entre los miembros de la Red se encuentran representantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería, del Ministerio de Ambiente y Energía, del Instituto Costarricense de Turismo y de la Asamblea Legislativa; FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., FOOD LOSSES AND WASTE IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN 16 (2016), <http://www.fao.org/3/a-i5504e.pdf> (última visita el 6 de enero de 2021).
- <sup>12</sup> BANCO DE ALIMENTOS DE COSTA RICA (2020), <https://bancodealimentos.or.cr> (última visita el 6 de enero de 2021).
- <sup>13</sup> Encuesta interna realizada por la FLPC, otoño de 2020.
- <sup>14</sup> *Id.* art. 200.
- <sup>15</sup> *Id.* art. 212.
- <sup>16</sup> Ley General de Salud, art. 199.
- <sup>17</sup> Reforma Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud, N.º 41999-S, art. 18, 20 de septiembre de 2019; *ver, por ejemplo*, Publica Resolución N.º 276-2011 (COMIECO-LXI) y su anexo: Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 67.06.55:09 Buenas Prácticas de Higiene para Alimentos No Procesados y Semiprocesados y su Guía de Verificación, Decreto Ejecutivo 37057 (2012).
- <sup>18</sup> *Ver Situación Nacional Covid-19*, MINISTERIO DE SALUD COSTA RICA, <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1532-lineamientos-nacionales-para-la-vigilancia-de-la-infeccion-por-coronavirus-2019-ncov> (última visita el 25 de enero de 2021).
- <sup>19</sup> *Id.* at 6.
- <sup>20</sup> MINISTERIO DE SALUD DE COSTA RICA, LS-PG-001: LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DONACIÓN DE ALIMENTOS ANTE LA ALERTA SANITARIA POR COVID-19 (22 de abril de 2020).
- <sup>21</sup> Lineamientos para la Donación de Alimentos por COVID-19.
- <sup>22</sup> FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., FOOD LOSSES AND WASTE IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN 16 (2016), <http://www.fao.org/3/a-i5504e.pdf> (última visita el 6 de enero de 2021).
- <sup>23</sup> *Id.*
- <sup>24</sup> U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-19-407, DATE LABELS ON PACKAGED FOODS: USDA AND FDA COULD TAKE ADDITIONAL STEPS TO REDUCE CONSUMER CONFUSION (2019), <https://www.gao.gov/assets/710/701238.pdf>.
- <sup>25</sup> HARV. L. SCH. FOOD L. & POL'Y CLINIC & NAT. RESOURCES DEF. COUNCIL, DON'T WASTE, DONATE: ENHANCING FOOD DONATIONS THROUGH FEDERAL POLICY, 19 (2017), <https://www.nrdc.org/sites/default/files/dont-waste-donate-report.pdf>.
- <sup>26</sup> Encuesta realizada entre las partes interesadas por la FLPC en Costa Rica, en el otoño de 2020.
- <sup>27</sup> Reglamento Técnico Centroamericano, Etiquetado General de los Alimentos Previamente Envasados (Preenvasados), RTCA 67.01.02:10, 14 de junio de 2018, <http://web.sieca.s3.amazonaws.com/actos%20administrativos/resoluciones/comieco/280-2012ANEXO.pdf>. [en adelante “RTCA sobre Etiquetado”].
- <sup>28</sup> *Id.*
- <sup>29</sup> *Id.* art. 5.8.1, 5.8.2. El reglamento permite utilizar una variedad de frases y abreviaturas en las etiquetas de fechas, que incluyen “fecha de vencimiento”, “consumir antes de...”, “fecha de caducidad”, “expira el...”, entre otras.
- <sup>30</sup> *Ver* FAO y WHO, CODEX ALIMENTARIUS INTERNATIONAL FOOD STANDARDS: GENERAL STANDARD FOR THE LABELING OF PREPACKAGED FOODS, CXS 1-1985, 2 (Rev. 2018), [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?Ink=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B1-1985%252FCXS\\_001e.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?Ink=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B1-1985%252FCXS_001e.pdf). La actualización de 2018 de la Norma General del *Codex Alimentarius* para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados designa la “fecha de caducidad” como una etiqueta basada en la seguridad que solo puede colocarse en los alimentos que suponen un mayor riesgo para la salud una vez pasada la fecha. Para el resto de los alimentos, el *Codex Alimentarius* sugiere que los fabricantes coloquen una fecha de tipo “consumir preferentemente antes de” para indicar la máxima calidad.
- <sup>31</sup> *Id.*

- <sup>32</sup>*Id.*
- <sup>33</sup>RCTA sobre Etiquetado, art. 5.8.
- <sup>34</sup>*Id.*
- <sup>35</sup>Reglamento de la Comisión N.º 1169/2011, 2011 O.J. (L 304) 18 (EC).
- <sup>36</sup>Ver EUROPEAN COMMISSION, MARKET STUDY ON DATE MARKING AND OTHER INFORMATION PROVIDED ON FOOD LABELS AND FOOD WASTE PREVENTION: FINAL REPORT (2018), [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_lib\\_srp\\_date-marking.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_srp_date-marking.pdf).
- <sup>37</sup>Release: *Companies Commit to Simplify Food Date Labels Worldwide by 2020, Reducing Food Waste*, WRI (20 de septiembre de 2017), <https://www.wri.org/news/2017/09/release-companies-commit-simplify-food-date-labels-worldwide-2020-reducing-food-waste>.
- <sup>38</sup>Ver RCTA sobre Etiquetado.
- <sup>39</sup>Ver RCTA sobre Etiquetado.
- <sup>40</sup>Technical Regulations: *Under Discussion*, SIECA, <https://www.sieca.int/index.php/economic-integration/economic-integration/free-trade/technical-regulations/?lang=en> (última visita el 12 de enero de 2021).
- <sup>41</sup>Ver FAO y WHO, CODEX ALIMENTARIUS INTERNATIONAL FOOD STANDARDS: GENERAL STANDARD FOR THE LABELING OF PREPACKAGED FOODS, CXS 1-1985, 2 (Rev. 2018), [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%252B1-1985%252FCXS\\_001e.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%252B1-1985%252FCXS_001e.pdf).
- <sup>42</sup>Ver FAO y WHO, CODEX ALIMENTARIUS INTERNATIONAL FOOD STANDARDS: GENERAL STANDARD FOR THE LABELING OF PREPACKAGED FOODS, CXS 1-1985, 2 (Rev. 2018), [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%252B1-1985%252FCXS\\_001e.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%252B1-1985%252FCXS_001e.pdf).
- <sup>43</sup>Ver The Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act, 42 U.S.C.A. § 1791(c)(1) [Estados Unidos]; Ley 25989, 16 de diciembre de 2004 [30564] B.O. 1 [Argentina].
- <sup>44</sup>Las personas que participaron en una encuesta de la FLPC identificaron el problema de la posible responsabilidad legal o financiera como un obstáculo real o percibido para la donación de alimentos en el país.
- <sup>45</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA [C.P.], art. XLI.
- <sup>46</sup>Código Civil, Cap. V, Título II, Artículo 1045.
- <sup>47</sup>*Id.*
- <sup>48</sup>*Id.* art. 46.
- <sup>49</sup>LEY GENERAL DE SALUD, Ley 5395, Artículo 219 (aprobada en 1973, modificada por última vez en abril de 2018).
- <sup>50</sup>Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Proyecto de ley: Adición de los Artículo 196-bis, 196-ter y 196-quáter de la Ley General de Salud N.º 5395, 30 de octubre de 1978 (y sus Reformas): "Compartamos la Mesa". Expediente N.º 29.207, Artículo 196 Ter. (2016), <http://www.aselex.cr/boletines/Proyecto-20207.pdf>.
- <sup>51</sup>Ley 25989, 16 de diciembre de 2004, [30564] B.O. 1 [Argentina], <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102664/texact.htm> [https://perma.cc/ED5J-EE4H], modificada mediante el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (Ley N.º 27454).
- <sup>52</sup>*Id.*
- <sup>53</sup>*Id.* Las protecciones de responsabilidad de Argentina se aplican solo a las donaciones que se realicen en forma gratuita, a un intermediario calificado, y que beneficien a las poblaciones necesitadas.
- <sup>54</sup>Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley N.º 7092, 21 de abril de 1988 [en adelante "Ley del Impuesto sobre la Renta"]. *Id.* arts. 6(g), 8(q). El cálculo de los ingresos brutos no incluye el valor de la donación.
- <sup>55</sup>*Id.* art. 8(q).
- <sup>56</sup>*Id.*
- <sup>57</sup>Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA), Ley N.º 6826, art 1., Versión de la norma: 19 de noviembre de 2020 [en adelante "Ley del IVA"].
- <sup>58</sup>*Id.* art. 2.
- <sup>59</sup>Decreto Ejecutivo N.º 41615-MEIC-H (18 de marzo de 2019).
- <sup>60</sup>*Id.*
- <sup>61</sup>Ver Ley del Impuesto sobre la Renta antes de la reforma de 2018.
- <sup>62</sup>Chile modernizó su Ley sobre Impuesto a la Renta mediante la Ley N.º 21.210, Moderniza La Legislación Tributaria, art. 31, 24 de febrero de 2020, DIARIO OFICIAL [D.O.] (Chile).
- <sup>63</sup>Ver I.R.C. § 170(e)(3)(C)(ii) (Estados Unidos)
- <sup>64</sup>Ver I.R.C. § 170(e)(3)(B); 26 C.F.R. § 1.170A-4A(b)(4) (Estados Unidos).
- <sup>65</sup>Decreto Ejecutivo N.º 41615-MEIC-H (18 de marzo de 2019).
- <sup>66</sup>Por ejemplo, algunos estados y municipios de Estados Unidos han promulgado leyes que obligan a determinadas empresas a suscribirse a servicios de reciclaje de residuos orgánicos. BANS AND BEYOND: DESIGNING AND IMPLEMENTING ORGANIC WASTE BANS AND MANDATORY ORGANICS RECYCLING LAWS, HARVARD LAW SCHOOL FOOD LAW AND POLICY CLINIC & CENTER FOR ECOTECHNOLOGY (julio de 2019), [https://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Organic-Waste-Bans\\_FINAL-compressed.pdf](https://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Organic-Waste-Bans_FINAL-compressed.pdf) (última visita el 7 de enero de 2021).
- <sup>67</sup>LEY QUE PROMUEVE LA DONACIÓN DE ALIMENTOS Y FACILITA EL TRANSPORTE DE DONACIONES EN SITUACIONES DE DESASTRES NATURALES, LEY N.º 30498, Disposición Complementaria Final Quinta (2016).
- <sup>68</sup>Ver ESTRATEGIA NACIONAL DE SEPARACIÓN, RECUPERACIÓN Y VALORIZACIÓN DE RESIDUOS (2016-2021) (abril de 2016), <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio/politcas-y-planes-en-salud/estrategias/3026-estrategia-nacional-de-reciclaje-2016-2021/file> (última visita el 7 de enero de 2021).
- <sup>69</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, Artículo 50 (1949) (Constitución de Costa Rica).
- <sup>70</sup>POLÍTICA NACIONAL DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLE 2018-2030, DECRETO EJECUTIVO 41032 (2018).
- <sup>71</sup>*Id.* Artículo 7.3.6.
- <sup>72</sup>HARV. L. SCH. FOOD L. & POL'Y CLINIC & CTR. FOR ECOTECHNOLOGY, BANS AND BEYOND: DESIGNING AND IMPLEMENTING ORGANIC WASTE BANS AND MANDATORY ORGANICS RECYCLING LAWS (2019), [https://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Organic-Waste-Bans\\_FINAL-compressed.pdf](https://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Organic-Waste-Bans_FINAL-compressed.pdf).
- <sup>73</sup>Ley para la Gestión Integral de Residuos, art. 4 (2010).



© MARZO DE 2021



**THE GLOBAL  
FOOD DONATION  
POLICY ATLAS**

