

Al contestar refiérase
al oficio n.º **10655**

09 de junio, 2025
DFOE-BIS-0333

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefe de Área
Comisiones Legislativas VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA
fsanchez@asamblea.go.cr
Area-Comisiones-VI@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el proyecto de ley denominado “Ley de Promoción del Trabajo para Personas Mayores de 55 Años”, tramitado bajo el expediente n.º 24.149

Se atiende oficio n.º AL-CPAHAC-640-2024-25 del 8 de abril de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Ley de Promoción del Trabajo para Personas Mayores de 55 Años”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 24.149. La presente asesoría se emite conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

En la exposición de motivos se afirma la necesidad de apoyar a trabajadores de mayor edad por su experiencia, para mitigar la escasez de talento, a la vez que se manifiesta las dificultades y desigualdades que enfrentan para encontrar trabajo; en esta línea, se indica que las personas de 55 o más años enfrentan más dificultades para insertarse en el mercado laboral. Dado esto, el proyecto de ley busca actualizar y reformar el inciso b) del artículo 8 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para que las empresas puedan deducir del impuesto sobre la renta sumas adicionales del monto que paguen por los salarios, sobresueldos, bonificaciones, gratificaciones, regalías, aguinaldos, obsequios y cualquier otra remuneración por servicios personales efectivamente prestados por personas de 55 años o más.

Asimismo, se acota que la concesión de incentivos fiscales a empresas que contraten a personas de 55 años o más se justifica como una medida alineada con los objetivos 8 y 10 de la Agenda 2030 sobre el trabajo decente y crecimiento económico, así como la reducción de desigualdades. De acuerdo con la exposición de motivos, esta reforma se interpreta como una forma de reconocer el valor de la experiencia y los conocimientos de las personas mayores. En esta línea, se espera que el incentivo fiscal facilite el acceso al trabajo para dicha población, promoviendo así un mercado laboral más inclusivo y sostenible.

DFOE-BIS-0333

2

09 de junio, 2025

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, al ser competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico aplicable. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

La Contraloría reconoce la preocupación que motiva el proyecto de ley, respecto a la dificultad de las personas mayores para lograr su inclusión en el mundo laboral, como un aspecto de interés del Estado en tanto debilita la calidad de vida y bienestar de un segmento significativo de la población nacional, que además se espera aumente de manera sostenida dado el envejecimiento poblacional. En este sentido, la propuesta contempla una ampliación de la suma deducible del impuesto sobre la renta del contribuyente, lo cual implica un efecto fiscal que es importante cuantificar.

A pesar de lo anterior, la propuesta no incluye ningún estudio financiero y técnico que analice el impacto fiscal de la reforma. Asimismo, aunque la reforma consiste en un aumento de la deducción del impuesto sobre la renta, no se contemplan formas de compensación para contrarrestar la disminución en la recaudación de dicho impuesto, es decir, no se contemplan alternativas para compensar el desequilibrio financiero que originaría la implementación de la reforma.

Esta preocupación de la Contraloría se ha manifestado en diversas oportunidades. En esta línea, en el oficio DFOE-SAF-0513(13782) del 01 de octubre de 2018 se señaló que:

La Contraloría ha expresado anteriormente que “las exoneraciones son parte de la problemática fiscal del país, por cuanto constituyen una carga para las finanzas estatales, en términos de costo fiscal, administrativo y de control, e inciden en la transparencia y la equidad del sistema tributario”¹. De manera que de previo a crear una exoneración se hace necesario realizar un análisis del costo/beneficio que la misma implicaría, máxime tomando en consideración la situación fiscal que vive nuestro país. En relación con esta materia, algunos proyectos de ley han incluido disposiciones dirigidas a racionalizar su otorgamiento. Así, el expediente 19.531 en su texto base, contenía un artículo 148 para establecer requisitos a los proyectos de exenciones, como la estimación del posible monto que demandará su aplicación y la identificación precisa de la fuente u origen de los recursos para cubrir el respectivo gasto tributario. También en el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, expediente 20.580, se consideró una amplia regulación de estos aspectos, como la presentación de un estudio que establezca y cuantifique sus beneficios económicos, sociales o de otro tipo que generará la exoneración, una propuesta de medidas compensatorias para aumentar los ingresos públicos o recortar el gasto público en igual proporción al beneficio fiscal, y un plazo de vigencia para la exoneración.

¹ Oficio 1850 (DFOE-SAF-0110) de 14 de febrero del 2017 dirigido a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, en relación con el proyecto “Ley de Regímenes de Exenciones y no sujeciones del pago de tributos, su otorgamiento y control sobre su uso y destino”, expediente 19.531.

DFOE-BIS-0333

3

09 de junio, 2025

Aunque el texto citado se refiere a exoneraciones, se trata de la creación de beneficios fiscales, lo que en doctrina y técnica tributaria se hace llamar *gasto tributario*², también conocido como costo fiscal, que se refiere a la pérdida de ingresos del gobierno al otorgar beneficios o incentivos fiscales a ciertos contribuyentes o actividades. El objetivo de estos gastos tributarios es a menudo promover determinadas políticas económicas o sociales, como en la presente reforma.

En la propuesta de ley, la concesión de deducciones tributarias privilegiadas a las empresas que contraten a personas mayores de 55 años, implica una disminución de las obligaciones fiscales de los contribuyentes del impuesto y por ende, una menor recaudación. Sin embargo, la propuesta carece de análisis estadísticos sobre el impacto fiscal de este aumento en las deducciones al impuesto sobre la renta y se sustenta únicamente en la descripción de la problemática laboral que enfrentan las personas mayores de 55 años.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, esta Contraloría General comprende de la preocupación expuesta en la exposición de motivos sobre la dificultad de las personas mayores de 55 años para lograr su inclusión en el mundo laboral; sin embargo, no se presentan estudios técnicos que reflejen el costo fiscal de la reforma, ni se señalan fuentes de recaudación supletorias para contrarrestar esa merma.

Atentamente,

Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Rodrigo Alonso Carballo Solano
Fiscalizador Abogado

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

RACS/VCB/avvg

Ci: Licda. Amelia Jiménez Rueda, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Licda. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República

NI: 8222-2025

G: 2025000577-12

P: 2025012732

² “Los gastos tributarios son desviaciones del sistema tributario de referencia a través de los cuales se brindan tratos tributarios preferenciales. Los Gobiernos los aplican para avanzar hacia distintas metas de política, entre ellas la promoción de la innovación, la creación de empleo o la ecologización de la economía. Su costo fiscal puede ser considerable, y durante los últimos 30 años el promedio mundial de ingresos tributarios no percibidos se ha mantenido estable en alrededor de un 4% del PIB, o un 25% de los ingresos tributarios”. [CEPAL. Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales.](#)