



**ESTADO
DE LA NACIÓN**

Estado de la Nación 2025

Investigación

Exoneraciones fiscales aprobadas
por la Asamblea Legislativa.
Diciembre 2024 a Julio 2025

Investigador:

Jose Mario Achoy Sánchez

San José | 2025



336.2416
AC179e

Achoy Sánchez, Jose Mario

Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa :
diciembre 2024 a julio 2025 / Jose Mario Achoy Sánchez. -- San José,
C.R. : PEN, 2025.

1 recurso en línea (18 páginas) : archivos de texto PDF, 600 KB

ISBN 978-9930-654-48-4

Investigación para el Informe Estado de la Nación 2025 (no. 31)

1. EXONERACIONES FISCALES. 2. ASAMBLEA LEGISLATIVA.
3. COSTA RICA. I. Título.



Información de la persona investigadora:

Jose Mario Achoy Sánchez. <https://orcid.org/0000-0003-0942-6318>

Esta obra se comparte bajo la licencia

Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual

(CC-BY-NC-SA)



Permite usar una obra para crear otra obra o contenido,
modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor,
la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y
no tenga fines comerciales

Índice

Descargo de responsabilidad	4
Presentación	4
Metodología.....	4
Fuente de la información	5
Base de datos de legislación aprobada.....	6
Revisión de los registros incluidos en la base de datos.....	6
Resumen y hallazgos sobre las exoneraciones fiscales aprobadas	7
Precisión adicional	15
Conclusión y agenda de investigación a futuro:.....	17

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación (2025)*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Presentación

El presente documento es el avance del reporte: “Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa en el periodo Diciembre 2024-Julio 2025”, como resultado de la actualización de la base de datos realizada por José M. Achoy Sánchez. Este trabajo se desarrolla con la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. La base de datos y este reporte servirán de insumo en la elaboración del Balance Económico del Informe Estado de la Nación 2025.

Metodología

Este proceso de investigación consiste en la actualización de datos correspondiente a la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios del Programa Estado de Nación y la Asamblea Legislativa”. La ruta metodológica inició a partir de la recopilación de información que proporciona la Tabla de legislación aprobada, la cual es facilitada por el Departamento de Servicios Parlamentarios (DSP) de la Asamblea Legislativa; a partir de ello, el Programa Estado de la Nación (PEN) extrajo todos los proyectos de ley que fueron aprobados en segundo debate por el parlamento y que, posteriormente, fueron sancionados por el Poder Ejecutivo y publicados en el Diario Oficial La Gaceta. Además de lo anterior, de forma manual, el investigador responsable de este insumo realizó la extracción de información correspondiente mediante una revisión detallada de cada una de las publicaciones de ley hechas en el Diario Oficial La Gaceta, así como el Sistema Costarricense de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República.

Este primer avance de esta investigación comprende el periodo entre el 1 de diciembre de 2024 y el 1 de julio de 2025, el cual será complementado con el reporte final de enero a diciembre al concluir este año.

El detalle a profundidad de los aspectos metodológicos para el proceso de recopilación, sistematización y análisis de los datos se encuentra disponible en el [Manual sobre base de datos pública sobre exoneraciones fiscales](#) del Programa Estado de la Nación (2020). En tal insumo se encuentra disponible y accesible la información relacionada con el detalle para cada una de las variables y los aspectos específicos vinculados con la codificación de los registros en la base de datos antes indicada.

A modo de validación y colaboración interinstitucional estratégica, el presente informe y la base de datos se somete a revisión y verificación del DSP de la Asamblea Legislativa, el cual procede a emitir un dossier en el que se plasman las principales revisiones y observaciones, cuando corresponden, acerca de la información sistematizada y los hallazgos obtenidos. Los insumos de esta revisión periódica se ponen a disposición de consulta pública por medio de los sitios oficiales del Programa Estado de la Nación.

Fuente de la información

Para el proceso de recolección de los datos y de la información que sirve como plataforma en esta investigación, el DPS facilitó al Programa Estado de la Nación la *Tabla de legislación aprobada*, la cual consiste en un control cronológico de todas las leyes que la Asamblea Legislativa aprueba en segundo debate, con la inclusión de algunos detalles específicos como las diputaciones proponentes, la fecha de inicio de la iniciativa de ley y la fecha de aprobación en segundo debate. Las leyes adicionales que están fuera del ámbito temporal de esos insumos, pero señaladas dentro del rango de este informe (periodo entre el 1 de diciembre de 2024 y el 1 de julio de 2025), fueron recopiladas por el investigador a través de la revisión a detalle de las versiones diarias del Diario Oficial La Gaceta, así como en el Sistema Costarricense de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República.

Base de datos de legislación aprobada

Este insumo corresponde a un archivo en formato Excel/.xlsx en el cual se encuentra la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa, delimitada por el rango temporal bajo estudio en cada ocasión de referencia. La tabla facilitada por el Departamento de Servicios Parlamentarios es un importante insumo en virtud de que recopila y sistematiza información clave de esta legislación en aspectos como: a) proponentes; b) fechas de presentación, publicación y aprobación; c) el número de Gaceta donde se encuentra; d) legislatura de aprobación; entre otros.

La información facilitada por medio de este útil insumo es posteriormente validada con la publicación correspondiente de cada ley en el Diario Oficial La Gaceta, así como con la información que consta en el sitio web de consulta de la Asamblea Legislativa y en el sitio digital del Sistema Costarricense de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República.

Revisión de los registros incluidos en la base de datos

En esta ocasión, se ha iniciado el proceso para enlazar la base de datos de exoneraciones con la base de datos de impuestos, tasas y contribuciones especiales. En el marco de ello, se han creado nuevas variables en la base de datos de exoneraciones y se ha revisado nuevamente cada uno de los registros para adicionar la información correspondiente.

Un aspecto que es común en el caso de las exoneraciones es el hecho de que la redacción legislativa en ocasiones supedita la vigencia de esos beneficios fiscales a: a) un plazo específico; o, b) la realización de un acto o contrato determinado. En el primero de los casos, la exoneración pierde vigencia una vez transcurrido el plazo, como ocurre cuando de manera transitoria se aprueba alguna exoneración y, tiempo después, el sujeto que figura como obligado tributario pierde el beneficio porque se ha acabado el plazo o porque ha cesado la actividad.

En el segundo ejemplo se trata de exoneraciones aprobadas por la Asamblea Legislativa para actividades, actos o hechos específicos; los cuales, una vez concluidos, también generan la pérdida de vigencia de la exoneración. La práctica más común de este tipo de beneficios ocurre cuando se autoriza a que un determinado traspaso de bienes públicos se exonere de impuestos. Tal beneficio fiscal acaba una vez que se ha concluido el acto notarial del traspaso del bien.

Además, en el proceso de investigación se identificó que leyes posteriores habían derogado exoneraciones registradas en la base de datos. Para eso, se creó una nueva variable denominada “vigencia de la ley”. En esta columna es posible encontrar cuáles exoneraciones han perdido vigencia porque una norma así lo dispuso. En aquellos casos en que una exoneración esté derogada por disposición posterior, se consignó también el número de ley que ocasionó esa derogatoria.

La creación de estas variables implicó una revisión manual de cada uno de los registros existentes en la base de datos. Para efectos de este informe y del proceso sistematizado en la base de datos, se tomó como principal insumo de información la tabla de legislación aprobada que proporciona el DSP. De acuerdo con la actualización efectuada, esta base de datos, cuyo formato es .xlsx y se trabaja en Microsoft Excel, está compuesta por 1519 registros, de los cuales 1255 corresponden a exoneraciones fiscales vigentes y 264 derogadas. Para todos los registros, existe información disponible sobre 40 variables de interés, las cuales se podrían resumir bajo 3 ámbitos temáticos: a) aspectos de procedimientos legislativo; b) aspectos de contenido de la norma; y, c) aspectos contextuales.

Resumen y hallazgos sobre las exoneraciones fiscales aprobadas

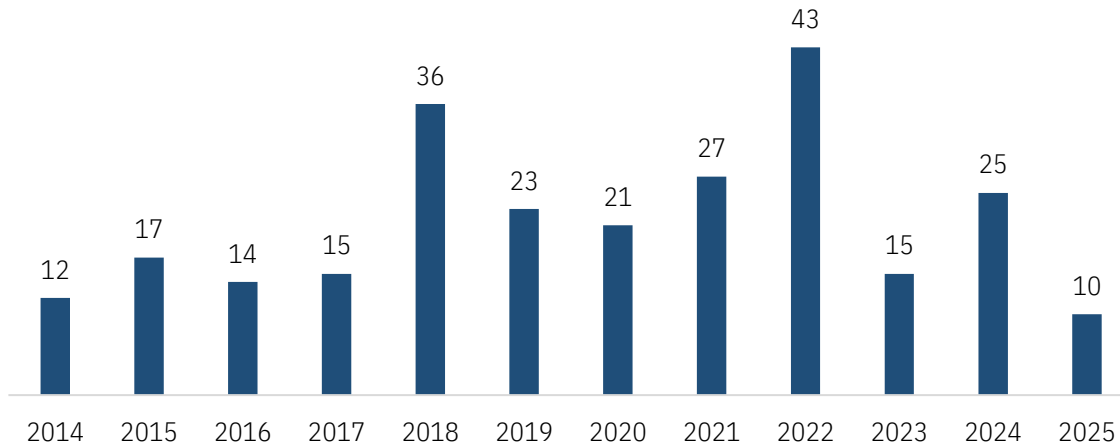
Tomando en cuenta que se ha sistematizado la información anual del 2024, en este reporte se procederá a brindar un análisis a profundidad sobre este periodo y se brindarán algunos hallazgos complementarios que comparan aspectos relevantes en la serie de datos de la base.

Una vez efectuada la revisión de las leyes que han sido aprobadas por el Poder Legislativo, sancionadas por el Poder Ejecutivo y publicadas en el Diario Oficial La Gaceta, se identificó que

entre el 1 de diciembre y el 1 de julio de 2025, fueron aprobadas 17 exoneraciones fiscales. La actualización anual de beneficios fiscales desde el 2014 se muestra del siguiente modo:

Gráfico 1

Distribución anual de las exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa entre 2014 y 2025



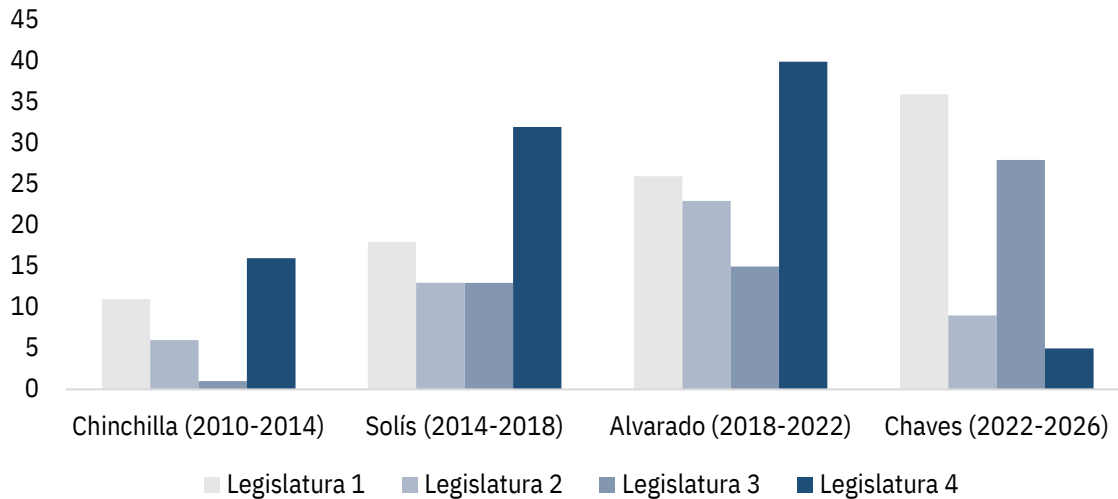
Fuente: Elaboración a partir de la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación (2025).

El año 2024 cerró con un repunte en la cantidad de exoneraciones aprobadas. Los datos por Administración de Gobierno en la que se aprueban estos beneficios también reflejan un detalle importante con respecto al actual periodo.

La segregación de exoneraciones por legislatura de aprobación ha demostrado que, tradicionalmente, el último año de Gobierno es el que presenta un incremento en este tipo de legislación. En el caso de la Administración Chaves Robles (2022-2026), las exoneraciones de las 3 primeras legislaturas y aquellas aprobadas hasta julio de 2025, ya le posicionan como el segundo periodo de Gobierno con más beneficios fiscales aprobados en los últimos 15 años, con un total de 78 exoneraciones. La Administración Alvarado Quesada (2018-2022) se mantiene como el periodo con más tributos exonerados en este mismo rango temporal.

Gráfico 2

Distribución de las exoneraciones fiscales aprobadas según legislatura y Administración de Gobierno



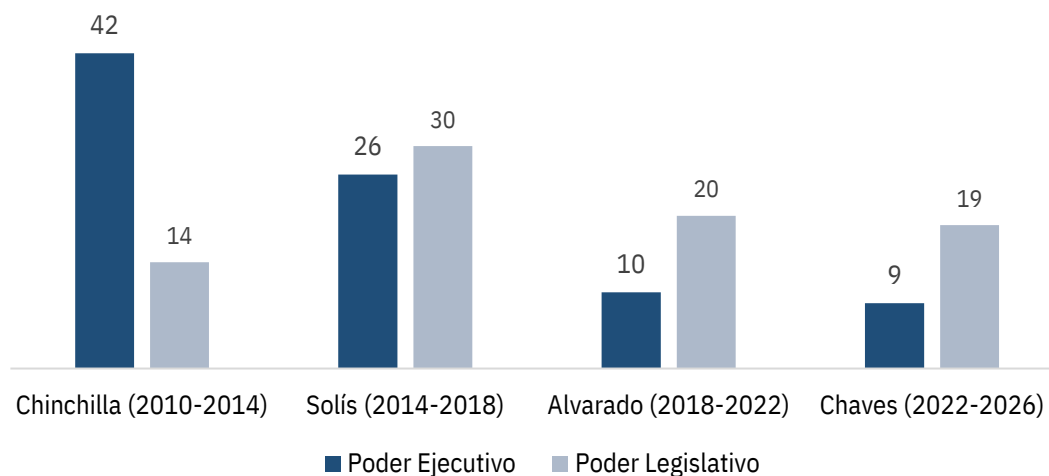
ⁱ Los datos de 2025 contemplan el periodo del 1 de enero al 1 de julio de ese año.

Fuente: Elaboración a partir de la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación, 2025.

Otro aspecto particular de este periodo cuatrienal se enfoca en que los promedios de duración en meses que tarda la aprobación de beneficios fiscales han sido más favorables cuando se trata de propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo. La Administración Chaves Robles (2022-2026) presenta el promedio de duración más expedito de los últimos 15 años cuando se trata de iniciativas de exoneración, si se compara con Administraciones de Gobierno anteriores. No es posible afirmar lo mismo si se trata de propuestas presentadas por el Poder Legislativo, pues en el periodo de 2010-2024, el promedio de duración fue inferior que el actual en ese tipo de proyectos de ley aprobados.

Gráfico 3

Promedio de duración en meses para el trámite legislativo de las exoneraciones aprobadas, según Administración de Gobierno y proponente de la exoneración



Fuente: Elaboración a partir de la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación, 2025.

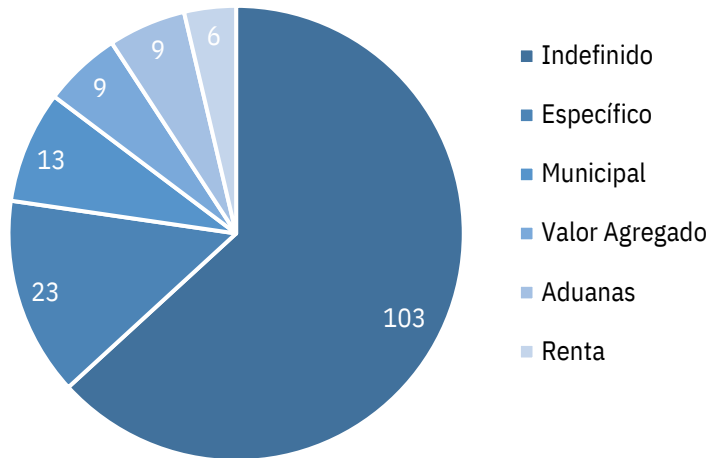
En anteriores informes se ha identificado que el país tiene una deficiencia de técnica legislativa cuando se trata de proyectos de ley asociados a exoneraciones y beneficios fiscales. El Código de Normas y Procedimientos Tributarios establece en su artículo 62 la necesidad de que este tipo de dispensas fijen un plazo determinado de vigencia. En su mayoría, las exoneraciones que se han registrado en la base de datos carecen de esa indicación de temporalidad; sin embargo, otro de los aspectos sobre los cuales se identifica una debilidad es la ausencia de una especificación clara sobre los impuestos que se exoneran.

Es decir, la redacción de los textos legislativos en materia de beneficios fiscales recurre con frecuencia a eximir del pago de cualquier tributo determinados actos. Eso dificulta la individualización de los impuestos que, efectivamente, son dispensados.

De las 163 exoneraciones aprobadas entre 2019 y 2025, solo 60 de ellas (el 37%) tiene una mención explícita al impuesto sobre el que recaen. El resto de los beneficios fiscales aprueban la dispensa del pago de cualquier tipo de tributo para un sujeto, una actividad o un acto específico, pero sin una mención específica de los impuestos a los que se refiere la exoneración.

Gráfico 4

Beneficios fiscales aprobadas entre 2019 y 2025 según especificación del impuesto exonerado



Fuente: elaboración a partir de la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación (2025).

Esta debilidad complica la individualización y la trazabilidad de los beneficios fiscales aprobados y efectivamente facilitados a su beneficiario final. Si se toma en cuenta que las exoneraciones son conceptualizadas con mecanismo de política fiscal que tiene efectos de gasto público, la ausencia de datos por esta deficiencia impide que el país cuente con mejores insumos para la toma de decisiones en esta materia.

Tratándose de las exoneraciones fiscales propuestas por el Poder Legislativo durante el actual periodo de Gobierno (2022-2026), los datos muestran que la fracción parlamentaria con más iniciativas de este tipo es el PLN, seguida por el PUSC.

Cuadro 1

Exoneraciones fiscales vigentes propuestas por el Poder Legislativo y aprobadas en la Administración Chaves Robles (2022-2026) según categoría de la exoneración y fracción parlamentaria

Fracción proponente	Proyectos comunales	IVA	Múltiples	Impuestos municipales	Otros ⁱ	Total por fracción
FA		1	4			5
PAC			3	1	1	5
PLN	5	2	16	2		25
PLP			1			1
PNR			1			1
PSD			2			2
PUSC			11	5		16
Varias fracciones			11		1	12

ⁱ Para efectos de visualización del cuadro, en esta categoría se incluyó 1 exoneración a favor de la *Cruz Roja* y 1 exoneración bajo la categoría de *Formación cultural, educativa y científica*.

Fuente: elaboración a partir de la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación (2025).

Con la más reciente actualización, la base de datos registra un total de 1255 exoneraciones fiscales vigentes. Según las categorías establecidas en el manual de la base de datos, la agrupación de estas exoneraciones y sus proponentes se concentra en aquellas que se vinculan a más de un tributo.

Cuadro 2

Distribución de las exoneraciones fiscales vigentes según categoría y proponente.

Categoría	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Convenios Internacionales	Total
Múltiples	255	209	54	518
Diplomáticos	3	15	225	243
Organizaciones internacionales	7	2	90	99
Organismos de beneficencia e interés social	74	5		79
Financieras	4	31	31	66
Impuestos municipales	32	18	1	51
Impuesto sobre Renta	5	34		39
Derogación de exoneraciones específicas	34	2		36
Cultural, educativa, deportiva y científica	28	1	6	35
Proyectos municipales o comunales	20	-		20
Proyectos de energía	5	6	2	13

Categoría	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Convenios Internacionales	Total
Impuesto sobre el valor agregado	7	5		12
Cruz Roja	8	3		11
Proyectos de acueductos	8	1	1	10
Salida	-	8		8
Rojo	5	-		5
Deuda de comerciantes	1	3		4
Ventas	1	3		4
Desarrollo económico de zonas vulnerables	1	1		2

Fuente: elaboración a partir de la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación (2025).

Ese es otro de los aspectos de mejora, pues se reduce la posibilidad de agrupar temáticamente las exoneraciones si la redacción legislativa no especifica con claridad el grupo beneficiario, el tributo que se dispensa o el propósito explícito de la exoneración.

A nivel sustantivo, durante el periodo del 1 de diciembre de 2024 y hasta el 1 de julio del 2025, 12 de las 17 exoneraciones corresponden a dispensas tributarias para los trámites notariales y de traspaso de bienes en beneficio de instituciones públicas, municipalidades y organizaciones locales. Los restantes 5 beneficios fiscales se encuentran en las siguientes leyes:

- Ley de cinematografía y audiovisual: exonera de impuestos las donaciones de bienes y recursos que se hagan al Centro Costarricense de Cine y Audiovisual.
- Ley para el desarrollo y construcción de embarcaderos vecinales: dispensa de tributos a los embarcaderos vecinales protegidos por esta ley.
- Ley de Juntas de Educación: se trata de una actualización a la normativa existente, de modo que se formaliza a nivel legislativo la exoneración de impuestos de la que gozan las Juntas de centros educativos del MEP.
- Ley de la Cruz Roja: formaliza la exoneración de tributos para la importación y exportación de los equipos y materiales necesarios para la atención de emergencias nacionales en el marco del convenio internacional de la Cruz Roja.
- Ley de impuestos municipales del cantón de Matina: exime del pago de impuestos municipales por actividad lucrativa a las actividades agropecuarias que no tengan por objeto la distribución de productos generados o se destinen al autoconsumo y las actividades agropecuarias realizadas por personas físicas que estén exentas del pago del impuesto de renta.

Precisión adicional

Por último, en este periodo también se aprobó la Ley para facilitar el acceso a los útiles escolares y equipo tecnológico, ley n. 10579. Una iniciativa que tiene como propósito brindar facilidades a población socio económicamente vulnerable en la compra de implementos para la educación y de recursos tecnológicos para ese fin.

Consiste en una habilitación legal para que el Ministerio de Hacienda devuelva el monto correspondiente al Impuesto sobre el Valor Agregado que se paga en este tipo de compras. No obstante, la ley no fue incluida en la base de datos de exoneraciones porque, técnicamente, su redacción no implica una exoneración, sino una devolución del impuesto pagado. A esta población no se le exime del pago del tributo, sino que se le exige acudir a un procedimiento

administrativo para el reembolso del monto de IVA que pagado en esos útiles escolares. El diseño de esta devolución podría presentar deficiencias en cuanto a su efectividad, principalmente por el trámite administrativo que conlleva para las personas interesadas en acogerse al beneficio.

Las personas cubiertas por este beneficio deben satisfacer requisitos como: a) encontrarse en la categoría de hogar en condición de pobreza o pobreza extrema en el SINIRUBE; b) presentar facturas electrónicas a nombre del estudiante; c) acogerse al beneficio en una sola ocasión por ciclo lectivo. Los beneficios se extienden a:

- Materiales escolares y uniformes, según lo establecido en el Reglamento de Uniforme Oficial, Decreto Ejecutivo N.º 28557-MEP, del 15 de febrero de 2000 y sus reformas, o el que se encuentre vigente, así como los utilizados por instituciones de enseñanza de naturaleza privada o semioficiales.
- Una computadora o una tableta, adquirida en beneficio de cada estudiante matriculado en un centro de enseñanza primaria o secundaria, cuyo precio no supere un salario base.
- Un celular adquirido en beneficio de cada estudiante matriculado en un centro de enseñanza primaria o secundaria, cuyo precio no supere medio salario base.

Es posible que, aunque una persona satisfaga los requisitos para acogerse a este beneficio, no pueda acceder de modo efectivo a la devolución del pago, pues eso se encuentra condicionado a que cada beneficiario lleve a cabo el procedimiento administrativo que al efecto dispongan el Ministerio de Hacienda y el Instituto Mixto de Ayuda Social.

La segunda precisión atiende a la *Ley para fomentar los vuelos de bajo costo entre Costa Rica y Centroamérica*. Este proyecto de ley contiene exoneraciones de impuestos, pero su trámite se encuentra detenido porque el Poder Ejecutivo lo vetó. A la fecha del presente informe, se verificó el expediente legislativo asociado a esta iniciativa; sin embargo, su trámite se encuentra suspendido y no ha sido votado por el Plenario de la Asamblea. En caso de que la propuesta sea resellada, corresponderá a futuro su inclusión en la base de datos de

exoneraciones fiscales. Por el motivo señalado anteriormente, no fue posible incluirla en esta ocasión a la base de datos.

Conclusión y agenda de investigación a futuro:

En primer lugar, se observa que, en este período de aproximadamente ocho meses, la Asamblea Legislativa aprobó un total de 17 exoneraciones fiscales, cifra que representa una parte significativa en el contexto de la legislación anual, la cual muestra una tendencia creciente desde 2014. La actualización anual de beneficios fiscales revela, además, que 2024 cerró con un incremento notable en la cantidad de exoneraciones aprobadas frente al 2023. Esto refleja una dinámica legislativa en la que, en años recientes, la aprobación de exoneraciones ha tendido a concentrarse en los últimos años de cada cuatrienio o administración, particularmente en el último año del período de gobierno.

La distribución de estas exoneraciones revela que una proporción considerable (más de la mitad) de las exoneraciones se concentran en aquellos casos que involucran a más de un tributo o categoría, evidenciando la existencia de beneficios que tienen un impacto de carácter múltiple y transversal en el sistema tributario. En esta categoría se encuentran, por ejemplo, las exoneraciones a favor de los trámites notariales sobre inmuebles del Estado, en las que se exonera el traspaso del bien, pero no necesariamente un impuesto en particular. Otro ejemplo es el que se aprobó en la ley del programa de turismo social para todas las personas, en la que se estableció la posibilidad de *exonerar de todo tributo* y sobretasas relacionadas a la importación y compra local de equipos especializados para la accesibilidad turística. Como se observa, es claro que la norma exonera a más de un tributo, pero incurre en omitir cuáles son los impuestos asociados ella. Para efectos de la base de datos, esto se consigna bajo la categoría de “múltiples” tributos exonerados, aunque a nivel de sistema tributario persiste la imposibilidad de que se genere una identificación clara, trazable y precisa de cuáles impuestos no se recaudaron como producto de esa habilitación legal.

Esto podría indicar la existencia de estrategias específicas por parte de algunos proponentes para maximizar los beneficios fiscales otorgados, además de una posible tendencia a utilizar estos instrumentos como herramientas para promover múltiples objetivos simultáneamente; o, en su defecto, una ausencia de claridad acerca de esos objetivos. Finalmente, una conclusión clave que emerge de este reporte es la necesidad de mantener una supervisión y evaluación periódica de la eficiencia y transparencia en la asignación y uso de estas exoneraciones, las cuales carecen -también- de mecanismos de control previstos en la redacción de la ley. A futuro, se debe prestar atención sobre la *Ley para fomentar los vuelos de bajo costo entre Costa Rica y Centroamérica*, que fue vetada y presenta en su contenido una exoneración, pues ese procedimiento legislativo impidió incluirla en la base de datos para esta actualización.