

San José, miércoles 21 de mayo de 2025
OFICIO N° 05348-2025-DHR

Para: Sra. Noemy Montero Guerrero.
Comisión Permanente Especial de la Mujer.
Asamblea Legislativa.
rrodriguez@asamblea.go.cr, proyectosdeley@dhr.go.cr

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS
PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)
Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS PEREIRA JIMENEZ (FIRMA)
Fecha: 2025.05.21 05:37:06 -06'00'

Asunto: **Criterio al Proyecto de Ley 24729**

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes de la República sobre el Proyecto de **"Ley de Alivio Tributario para mujeres jefas de hogar", expediente legislativo No. 24.729**, y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección de la Defensoría de la Mujer en conjunto con la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo, se procede a presentar las siguientes observaciones:

1. Resumen Ejecutivo

El proyecto de ley propone una reforma legal al artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre la renta con el objetivo de implementar una reducción diferenciada del impuesto sobre la renta para las **mujeres trabajadoras independientes que sean jefas de hogar**, con la finalidad de promover la equidad fiscal, fortalecer su participación en el mercado laboral formal, lo que pretendería reducir la pobreza multidimensional.

Establece como población beneficiaria las mujeres jefas de hogar, que sean trabajadoras independientes y que estén registradas como contribuyentes ante el Ministerio de Hacienda; es decir, que por sus ingresos se encuentran sujetas al pago del impuesto de la renta imponible.

Dentro de las acciones específicas que plantean está:

1. La población beneficiaria son las mujeres trabajadoras independientes jefas del hogar, definidas como aquella mujer responsable principal del sustento de su núcleo familiar, según las bases de datos de instituciones públicas y que, a su vez, desempeña actividades económicas de forma autónoma y está registrada como contribuyente en el Ministerio de Hacienda bajo el régimen de tributación simplificada o general.
2. El Ministerio de Hacienda será el encargado de establecer los procesos para la aplicación del beneficio, como, por ejemplo, la determinación del plazo para definir la recepción de las

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

solicitudes. Asimismo, velará porque la población meta cuente con los requisitos, el ser jefa de hogar, también se encargará de la supervisión y control a través de auditorías periódicas.

3. La verificación de la condición de jefatura de hogar se realizaría a través de bases de datos de instituciones como INEC, IMAS, PANI y CCSS y el sistema de información SINERUBE.
4. Instaure sanciones por uso indebido del beneficio que se propone.
5. Reducción de tarifas del impuesto sobre la renta para personas físicas con actividades lucrativas, exclusivamente para mujeres jefas de hogar, mediante el artículo 7, el cual reformaría el artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para incorporar las nuevas tarifas diferenciadas.

2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Normas jurídicas vigentes

A continuación, se detalla la normativa vigente y el texto del Proyecto de Ley sobre el que se referirá este criterio:

Tabla 1. Comparación normativa

Normativa vigente	Texto del Proyecto de Ley N° 24729
Ley de impuesto sobre la renta N° 7092	
	ARTÍCULO 7- Reducción del impuesto sobre la renta a mujeres trabajadoras independientes jefas de hogar.

Artículo 15- Tarifa del impuesto. A la renta imponible se le aplicarán las tarifas que a continuación se establecen. El producto así obtenido constituirá el impuesto a cargo de las personas a que se refiere el artículo 20 de esta ley. (*)c) A las personas físicas con actividades lucrativas se les aplicará la siguiente escala de tarifas sobre la renta imponible: i) Las rentas de hasta ₡4.094.000,00 (cuatro millones noventa y cuatro mil colones) anuales, no estarán sujetas al impuesto. ii) Sobre el exceso de ₡4.094.000,00 (cuatro millones noventa y cuatro mil colones) anuales y hasta ₡6.115.000,00 (seis millones ciento quince mil colones) anuales, se pagará el diez por ciento (10%). iii) Sobre el exceso de ₡6.115.000,00 (seis millones ciento quince mil colones) anuales y hasta ₡10.200.000,00 (diez millones doscientos mil colones) anuales, se pagará el quince por ciento (15%). iv) Sobre el exceso de ₡10.200.000,00 (diez millones doscientos mil colones) anuales y hasta ₡20.442.000,00 (veinte millones cuatrocientos cuarenta y dos mil colones) anuales, se pagará el veinte por ciento (20%). v) Sobre el exceso de ₡20.442.000,00 (veinte millones cuatrocientos cuarenta y dos mil colones) anuales, se pagará el veinticinco por ciento (25%). (...)	Refórmese el artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para que en adelante se lea de la siguiente manera: Artículo 15- Tarifa del impuesto (...) c) A las personas físicas con actividades lucrativas se les aplicará la siguiente escala de tarifas sobre la renta imponible: ii) (...), se pagará el diez por ciento (10%), las <u>mujeres trabajadoras independiente que son jefas de hogar pagarán el cinco por ciento (5%).</u> iii) (...) se pagará el quince por ciento (15%), las <u>mujeres trabajadoras independientes que son jefas de hogar pagarán el siete punto cinco por ciento (7.5%).</u> iv) (...), se pagará el veinte por ciento (20%), <u>las mujeres trabajadoras independientes que son jefas de hogar pagarán el diez por ciento (10%).</u> (...).
--	---

4. Análisis del contenido del proyecto:

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
 San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
 Apdo. Postal: 686-1005 San José

El proyecto de ley bajo análisis plantea una reforma tributaria del artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre la renta N° 7092, de aplicación únicamente para las mujeres jefas de hogar que sean trabajadoras independientes, el cual busca reducir la carga impositiva en el pago de los tributos de renta a favor de la población objetivo, como una medida de equidad fiscal con perspectiva de género. No obstante, es necesario valorar sus implicaciones estructurales sobre el sistema tributario, la sostenibilidad de la política social y el cumplimiento de los principios de justicia fiscal.

En este contexto, es importante señalar que el 43% de los hogares tiene como jefa de hogar a una mujer, según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2024. El ingreso neto promedio de los hogares encabezados por mujeres es de ₡916,817. En la tabla 2 se detalla la composición del ingreso de los hogares, destacando que las transferencias monetarias y no monetarias en los hogares liderados por mujeres son el único componente en el que superan a los hogares dirigidos por hombres. Sin embargo, esta diferencia no es significativamente notable.

Tabla 2. Composición del ingreso de los hogares, según fuente, 2024

Composición del ingreso de los hogares	Hombre	Mujer
Ingreso per cápita del hogar neto	467 282,80	404 329,93
Ingreso principal neto del hogar	995 106,93	717 106,51
Ingreso secundario neto del hogar	12 054,88	7 899,98
Ingreso por renta de la propiedad del hogar	51 041,17	39 059,31
Total de transferencias monetarias del hogar	177 306,11	189 941,93
Transferencias no monetarias del hogar	3 166,62	7 809,26

Fuente: Elaboración propia, con datos de ENAH 2024.

Al analizar la participación de las mujeres jefas de hogar en el sector de trabajadoras independientes, se observa que solo el 3% pertenece a este grupo. La mayoría se encuentra en los sectores de asalariadas, familiares de asegurados directos y pensionadas del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, como se muestra en la tabla 3. En cuanto al ingreso promedio total de los hogares encabezados por mujeres trabajadoras independientes tienen una cifra de ₡1.317.306, un monto que supera ampliamente el valor de la línea de pobreza, que es de ₡120.996, según los datos del INEC.

Tabla 3. Distribución de los hogares liderados por mujeres, según su condición de aseguramiento, 2024

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Condición de aseguramiento	Frecuencia	Porcentaje
No asegurado	53 244	6,8
Asalariado	193 312	24,7
Mediante convenio (asociaciones, sindicatos, cooperativas, etc.)	552	0,1
Por el Estado	89 575	11,4
Familiar asegurado directo	143 025	18,3
Pensionado del régimen no contributivo monto básico	60 356	7,7
Pensionado del régimen no contributivo de Gracia o Guerra	1 293	0,2
Pensionado del régimen de IVM de la CCSS	138 605	17,7
Pensionado del régimen del Magisterio, Poder Judicial, Hacienda, otro	21 883	2,8
Familiar de pensionado	10 723	1,4
Otras formas de seguro (estudiante, refugiado)	1 205	0,2
Seguro privado o del extranjero	3 038	0,4
Voluntario	42 625	5,4
Trabajador independiente	23 430	3,0
Ignorado	357	0,0
Total	783 223	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2024.

Se destaca, además, en la tabla 3, que un elevado porcentaje de mujeres jefas de hogar no cuenta con seguro, lo cual refleja una situación de alta desigualdad económica, ya que pertenecen al sector informal y enfrentan condiciones laborales precarias. En términos de desigualdad social relacionada con los ingresos, solo el 6,3% de las mujeres jefas de hogar trabajadoras independientes se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. Además, solo el 1% de ellas ha recibido ayudas económicas del Instituto Mixto de Ayuda Social. Cabe destacar que ninguna de estas jefas de hogar ha recibido apoyo del programa Avancemos ni de la Red de Cuido (CECUDI o Hogar Comunitario).

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500

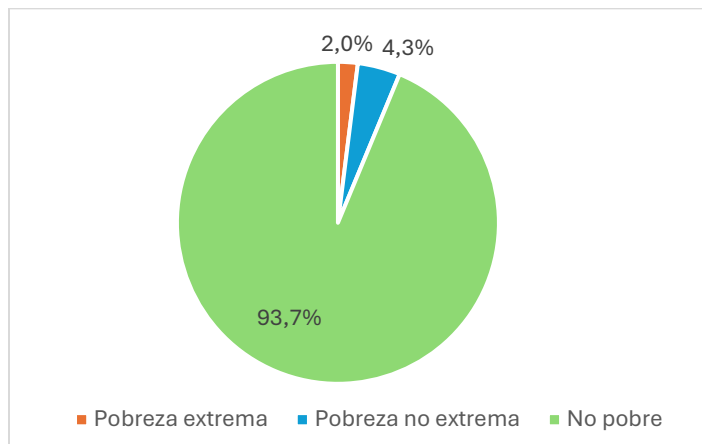


Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Gráfico 1: Nivel de pobreza de las trabajadoras independientes, 2024



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2024.

A pesar de que persisten brechas de género que afectan principalmente a las mujeres, estas desigualdades se agravan aún más en el caso de las mujeres jefas de hogar, quienes tienen la responsabilidad de cubrir las necesidades básicas de los miembros de su familia. Sin embargo, el grupo de mujeres trabajadoras independientes muestra una mayor proporción de no encontrarse en situaciones de vulnerabilidad económica a través de sus ingresos. Esta realidad contrasta con lo expuesto en el proyecto de ley, cuyo enfoque principal es beneficiar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Por lo anteriormente mencionado, la Defensoría de los Habitantes considera importante indicar lo siguiente:

- El principal impuesto de recaudación de la Hacienda Pública es el impuesto sobre la renta de los ingresos y las utilidades, que representa el 36,8% de los ingresos totales por impuestos al cierre de diciembre de 2024. Por lo tanto, implementar una diferenciación en el pago de este impuesto para las mujeres jefas de hogar trabajadoras independientes podría afectar negativamente la recaudación fiscal de este tributo, además de fomentar la evasión y la elusión fiscal, lo que generaría un efecto contrario al esperado por el proyecto.
- Aunque la propuesta está dirigida a un grupo históricamente excluido, como lo son las mujeres, esta medida no tendría un impacto positivo en las mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad, como se menciona en la exposición de motivos¹. Esto se debe a que el impuesto sobre las utilidades solo se aplica a los grupos cuyos ingresos superan los

¹ Proyecto de Ley sección IV Fundamentos de la propuesta en el Informe Estado de la Nación 2024

¢4.094.000, lo que excede ampliamente los rangos de los quintiles de menores ingresos (quintil 1 y 2), que son las poblaciones realmente vulnerables. Esta situación podría generar exenciones regresivas, beneficiando a mujeres con ingresos medios o altos, en detrimento de la política social dirigida a mujeres en pobreza y pobreza extrema.

- El proyecto no se alinea con los principios de progresividad y sostenibilidad fiscal, contenidos en recomendaciones de organismos como la OCDE, que promueven sistemas tributarios eficientes y equitativos que permitan financiar políticas públicas universales, incluyendo redes de cuidado, transferencias monetarias y programas de inserción laboral para mujeres.
- Por lo anteriormente expuesto, si se aprobara la exoneración del pago del tributo para las mujeres jefas de hogar que sean trabajadoras independientes, se vería un impacto indirecto en los programas sociales existentes que sí benefician de forma directa a las mujeres más vulnerables, financiados parcial o totalmente con ingresos tributarios. En este sentido, encontramos que el proyecto de ley es contradictorio con su intención de reducir la pobreza y desigualdad de género, al desfinanciar indirectamente las políticas públicas que buscan ese mismo objetivo, lo cual puede derivar en una afectación estructural a derechos económicos y sociales de mujeres en condición de pobreza y pobreza extrema.
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha recomendado como forma de contribuir al crecimiento económico de los Estados, de aumentar la participación femenina en la fuerza laboral y reducir las brechas salariales entre mujeres y hombres, el fortalecimiento de las redes de cuidado como una estrategia clave para promover la igualdad de género en el ámbito laboral. Entre las recomendaciones realizadas, la OCDE señala que *"[E]l acceso a servicios de cuidado de calidad y accesibles permite a las mujeres participar de manera plena y equitativa en el trabajo remunerado, aliviando la carga desproporcionada de las tareas domésticas y de cuidado que tradicionalmente recaen sobre ellas"*. 2020.
- La modificación que se propone en el artículo 15 crea una diferenciación tarifaria basada únicamente en la condición de jefatura de hogar y la condición de género, sin establecer controles eficaces ni escalas proporcionales al nivel de ingreso, lo que puede generar una medida especial de carácter temporal mal estructurada.

5. Conclusión

Finalmente, una vez realizado el análisis del presente proyecto de ley por parte de las Direcciones de la Defensoría de la Mujer y de Estudios Económicos y de Desarrollo de esta institución, se concluye:

- Si bien el proyecto reconoce una problemática legítima y necesaria -la desigualdad económica de las mujeres jefas de hogar-, su abordaje mediante una reducción generalizada del impuesto sobre la renta resulta fiscalmente regresivo y socialmente contraproducente,

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

considerando que la aplicación del impuesto sobre los ingresos y las utilidades se establece para rangos de ingresos superiores a los de los quintiles de menores ingresos.

- La aprobación del proyecto de ley no lograría el objetivo deseado en cuanto a la reducción de la desigualdad social ni a la inclusión de las mujeres jefas de hogar trabajadoras independientes, debido a que el impuesto sobre los ingresos y las utilidades se aplica a poblaciones con ingresos elevados, tal como lo establece el artículo 15 de la Ley N° 7092. Por lo tanto, no tendría un impacto directo en las poblaciones vulnerables y socialmente excluidas.
- Una política fiscal con perspectiva de género debe ser progresiva, sostenible y basada en una visión estructural de las desigualdades, priorizando el fortalecimiento de los servicios públicos y no la reducción de ingresos estatales que generen detrimento de las personas con más necesidades del país.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes expresa su **inconformidad** con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las diputadas considerar las observaciones anteriormente referidas.

La Defensoría de los Habitantes de la República agradece la deferencia consultiva.

c. archivo

MAS/FJU/KRA/GBR/SAU

