

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

**LEY PARA LA CONDONACIÓN DE LAS DEUDAS ACUMULADAS
RELACIONADAS AL PAGO DEL MARCHAMO**

EXPEDIENTE N.º 22687

**DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME
01 DE DICIEMBRE DE 2021**

CUARTA LEGISLATURA

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS

ÁREA COMISIONES LEGISLATIVAS V

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME

Los suscritos Diputados, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rendimos el presente el presente dictamen afirmativo unánime sobre el proyecto “LEY PARA LA CONDONACIÓN DE LAS DEUDAS ACUMULADAS RELACIONADAS AL PAGO DEL MARCHAMO”, Expediente N° 22687, iniciativa del Diputado Carranza Cascante Luis Ramón, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°190, del 04 de octubre del 2021, con base en las siguientes consideraciones:

I. Generalidades del proyecto de ley:

El propósito de esta iniciativa de ley es condonar las deudas de vehículos de más de dos periodos de pago de marchamo, justamente para aumentar la probabilidad de que realicen el pago de los marchamos en el futuro. De esta manera, tanto el Estado como los propietarios de los vehículos se verán beneficiados. Cabe aclarar que este beneficio, no aplicará para embarcaciones y aeronaves, ni para los vehículos de altos jerarcas y sus convivientes. Una descripción más detallada de las razones y el mecanismo para realizar la condonación se encuentran a continuación.

De acuerdo al Instituto Nacional de Seguros el monto total adeudado por el marchamo es de 570,017,382,638 colones, a Julio de 2021. Este monto representa un 1.61% del PIB proyectado para el 2021, un valor nada despreciable. En la Tabla uno se encuentra una descripción de los montos adeudados por grupo de vehículo, actualmente hay novecientos noventa y dos mil quinientos noventa y seis (992,596) vehículos, que adeudan dos o más periodos de pagos del derecho de circulación.

Sin embargo, es de considerar que el monto total adeudado no está contabilizado en el Presupuesto Nacional, es decir, que no hay una expectativa de recibir ese dinero por lo que condonar estas deudas no generaría un vacío en la recaudación del Estado.

Tabla 1.

Grupo de Cálculo	Cantidad de vehículos	Impuesto a la Propiedad	Recargo del Imp. Propiedad	Monto Total de Marchamo
Particulares	372,002	75,332,249,545	103,602,279,912	256,778,949,113
Carga liviana	111,160	24,525,723,901	34,017,099,011	80,142,428,279
Carga pesada	27,215	2,651,630,389	3,493,709,958	11,790,976,650
Motos y bicimotos	441,042	3,102,189,016	4,066,412,287	193,465,486,721
Autobuses	15,002	1,032,269,436	1,408,424,387	12,308,158,837
Taxis	3,474	260,131,591	356,898,485	4,260,336,912
Equipo Especial	22,701	4,096,459,587	5,846,390,977	11,271,046,126
Total	992,596	111,000,653,465	152,791,215,017	570,017,382,638

Fuente: INS

No solamente las arcas del Estado son las afectadas, ya que el pago del Marchamo también incluye otros rubros diferentes al Impuesto a la Propiedad que se encuentran en la tabla dos. Por lo tanto, este incentivo también beneficiará en el mediano plazo a otras instituciones y a los servicios públicos que estas ofrecen a los ciudadanos.

Tabla 2. Rubros que componen al Marchamo

Rubro	Porcentaje
Impuesto a la Propiedad de Vehículos	63,86%
Seguro Obligatorio Automotor (SOA)	21,92%
Aporte al Consejo de Seguridad Vial	5,70%
IVA al SOA y timbre Fauna y Scout	4,70%
Aporte al Consejo de Transporte Público	1,71%
Parquímetros	1,42%
Aresep	0,46%
Infracciones a la Ley de Tránsito	0,23%

Fuente: INS

Además, la deuda de varios periodos desalienta al dueño del vehículo a pagar lo que debe, pues tiene que pagar el monto con intereses acumulados. Por ello, el propósito de esta iniciativa es crear un incentivo para que las personas puedan estar al día con el pago del Derecho de Circulación y que entonces la recaudación por parte del Estado, con respecto a este impuesto y del resto de rubros, aumente en los próximos años.

En el presente, los ciudadanos siguen sufriendo las consecuencias de una crisis económica mundial sin precedentes, que generó una reducción de la producción y una pérdida de empleos abrupta, y se debe reconocer que la recuperación es lenta.

Por ello, en 2020 y 2021, se han presentado proyectos de ley con el fin de reducir el costo del impuesto a la propiedad de vehículos automotores en los años 2021 y 2022, mediante la aprobación de transitorios a la Ley N.º 7088, Ley de Reajuste Tributario y Resolución 18ª Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, de 30 de noviembre de 1987. La reducción para el marchamo 2020, se logró con la aprobación de la Ley N.º 9911, del 30 de octubre de 2020, y actualmente está en la corriente legislativa un proyecto de ley para reducir el costo del marchamo en el año 2022. No obstante, es también conveniente la discusión y aprobación de una condonación de las deudas relacionadas al pago de marchamos para incentivar a los ciudadanos cuyos vehículos tienen más de dos periodos adeudados, a que estén al día y que entonces el Estado también pueda recibir más ingresos en el futuro.

La condonación de deudas expuesta en esta iniciativa de ley será automática y aplicará para los vehículos que tengan más de dos periodos adeudados al momento en que esta ley empiece a regir.

Los beneficios de esta iniciativa no aplicarán para deudas contraídas por propietarios de embarcaciones y aeronaves y también excluye a los vehículos personales o de convivientes de los miembros de los Supremos Poderes, el Presidente de la República, los vicepresidentes, los ministros y viceministros, las diputaciones, las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia, las magistraturas del Tribunal Supremo de Elecciones, el contralor y subcontralor de la República, el procurador y subprocurador General de la República, la defensora y defensora adjunta de los Habitantes, el superintendente General de Entidades Financieras (Sugef), el superintendente General de Valores (Sugeval), el superintendente General de Seguros (Sugese), el superintendente General de Pensiones (Supén), los jerarcas y miembros de las juntas directivas de los bancos del Estado y de las instituciones públicas, los alcaldes, vicealcaldes e intendentes.

II. Trámite legislativo:

El proyecto fue publicado en La Gaceta N.º 190, del 04 de octubre de 2020, iniciativa del Diputado Carranza Cascante.

III. Del proceso de consulta:

El proyecto no tiene consultas realizadas.

IV. Audiencias realizadas:

No se realizaron audiencias para este proyecto.

V. Informe del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos:

El Departamento de Servicios Técnicos remitió las siguientes recomendaciones respecto al fondo del proyecto:

“El cobro del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores y otras cargas se establece mediante el artículo 9 de la Ley N.º 7088.

En lo conducente, cabe indicar que se rige por diversas disposiciones, entre las que resaltan:

Es un impuesto anual que recae sobre la propiedad de los vehículos inscritos en el Registro Público de la Propiedad de Vehículos, sobre las aeronaves inscritas en el Registro de Aviación Civil y sobre las embarcaciones de recreo o pesca deportiva inscrita en la Dirección General de Transporte Marítimo.

Dado lo anterior, el hecho generador de este impuesto ocurre en el momento de su adquisición y se mantiene hasta la cancelación de la inscripción.

Por lo tanto, son contribuyentes de este tributo las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, de hecho, o de derecho, que sean propietarias de los vehículos citados.

No sujeta a este tributo a los vehículos de:

1. Los Estados Extranjeros que los destinen para el uso exclusivo de sus embajadas y consulados acreditados en el país con las limitaciones que se generen de la aplicación.
2. Los organismos internacionales que los destinen exclusivamente para sus funciones.
3. El Gobierno Central y la Municipalidades.

Entiende como “eximidos” de este impuesto (en realidad es no sujetos técnicamente, pues los suma a los casos anteriores) también a:

1. Las ambulancias y unidades de rescate de la Cruz Roja Costarricense, del Sistema Hospitalario Nacional, de los Asilos de Ancianos y del Instituto Nacional de Seguros, así como las máquinas para extinguir incendios.
2. Las bicicletas.

Determina que, a pesar de que se puedan producir varias transacciones del bien objeto del impuesto, se pagará **una sola vez en el período**, y su monto no será deducible del impuesto sobre la Renta.

Igualmente, se señala en dicho numeral las disposiciones tanto relativas al cálculo de este impuesto, así como a su pago. Precisamente, en cuanto a este último, se precisa que el impuesto se pagará conforme se disponga en el reglamento, de tal manera que las placas, marchamos o cualquier otro distintivo, no se entregarán al contribuyente sin el pago previo del impuesto. Tratándose de vehículos “exentos” del pago de este tributo, las placas, marchamos o distintivos, serán entregados a los interesados previa comprobación de su derecho, mediante nota de la Dirección General de Hacienda. En este último caso deberá cancelarse el seguro obligatorio de vehículos, así como las obligaciones relativas al derecho de circulación.

Para los efectos del presente proyecto de ley, resulta de importancia establecer que, con la “condonación” que se busca, se pretende, precisamente, evitar el cobro por concepto de la mora que pesa en los vehículos en el pago del impuesto por ser debido por dos o más periodos.

El conducir un vehículo en tal condición, señala el referido artículo 9, es motivo para el retiro de la placa, lo cual será sancionado con una multa del diez por ciento (10%) mensual, por cada mes de atraso, que se aplicará sobre el monto del impuesto que debió pagarse, pero el total no podrá exceder de ese monto.

Así las cosas, la obligación de pagar este impuesto constituye una carga real, que pesa con preferencia sobre cualesquiera otros gravámenes del vehículo afectado,

además de constituir una deuda personal del propietario, con los privilegios establecidos en los artículos 993 y 1000 del Código Civil.

1.1. OBJETO DE LO PRETENDIDO: CONDONAR NO EXONERAR

Esta Asesoría encuentra que la iniciativa legislativa confunde, técnicamente, el uso de los términos condonar y exonerar (exención). Los cuales, por su propia naturaleza jurídica, resultan ser distintos. Lo que se pretende por esta iniciativa es “condonar”, NO exonerar el pago de dos o más marchamos.

Con la finalidad de orientar al respecto a esta Asamblea Legislativa, cabe indicar que, tal y como se indica de previo, existe diferencia técnica entre **la condonación y la exoneración**, a pesar que ambas deben tener un origen dispuesto en ley al efecto.

Así las cosas, se tiene que, tratándose de la “**condonación**” implica **la renuncia que hace el acreedor (la Administración Tributaria) al cobro de la deuda ya de por sí generada y, por ende, “debida”**. Por su parte, la “**exoneración o exención**” refiere a la **dispensa previa, a que resulte la obligación de pago, de esa obligación tributaria**.

Por ello, la doctrina y la jurisprudencia administrativa afirma que, materia de exoneraciones:

(...) la exención tributaria, es la situación jurídica de origen constitucional o legal, en que se encuentra un grupo de sujetos, que hace que aun dándose respecto de ellos los supuestos fácticos que harían nacer la relación tributaria, los mismos no les sean imputables, no naciendo en consecuencia la misma." (WASHINGTON LANZIANO), Teoría General de la Exención Tributaria, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1ra. edición, 1979, pág. 13), citado por Procuraduría General de la República, No. C-175-2000)

Ante ello, y para evitar confusión en la operación posterior de esta norma, se recomienda a esta Asamblea Legislativa uniformar las disposiciones de este Transitorio V, refiriéndolo, en todo caso a condonación dado que eso es lo que pretende. Todo en resguardo no solamente de una adecuada técnica legislativa, sino, además, de una debida disposición de la norma transitoria a emitirse en aplicación del principio de reserva de ley absoluto que en esta materia rige (artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política) y que impide que, vía reglamento, el Poder Ejecutivo pueda venir, con posterioridad, a desarrollar o interpretar los alcances de lo que se disponga.

1.2. NO SE DELIMITAN TODOS LOS ELEMENTOS ESENCIALES SOBRE LA CONDONACIÓN A DESARROLLAR, REGLAMENTARIAMENTE, POR EL PODER EJECUTIVO

El primer párrafo del Transitorio V que se pretende adicionar **no determina los elementos objetivos con sustento en los cuales el Poder Ejecutivo**

implementará esta condonación. Concretamente, solo determina como elemento esencial el adeudo de dos derechos de circulación. Y, en su párrafo final, **deja a decisión del Poder Ejecutivo la definición de éstos** al indicar que: "(...) La administración tributaria tomará las medidas técnicas y administrativas, a efectos de la aplicación de lo dispuesto en esta norma (...)"

Véase que solamente se define, como se dijo, el poseer dos adeudos del pago de este impuesto, pero falta definir, al menos:

Definir hasta cuándo se tienen por definidos esos dos adeudos, anterior o posterior al 31 de diciembre de 2022 o se extenderá, por la impronta de esta norma, su posibilidad de obtención a enero de 2023.

Hasta cuándo puede solicitar y cómo el administrado esta condonación.

Asimismo, falta determinar si la condonación también incluye intereses y multas.

Estos aspectos refieren a elementos esenciales del tributo, que NO son posibles de ser definidos, por más delegación que se haga en ley, por Poder Ejecutivo. Ello por razones constitucionales muy precisas, sean las siguientes.

Debe recordarse a esta Asamblea Legislativa que, en esta materia, existe reserva de ley total, puesto que tanto la imposición, la no sujeción, la condonación, así como la exoneración deben definirse bajo la decisión política legislativa. La que debe seguir, mediante desarrollo reglamentario, la Administración Tributaria, y no a la inversa. De mantenerse en tal sentido, se advierte la posible existencia de la afectación de los principios de reserva de ley tributaria, así como de seguridad jurídica. Dado que la Administración debe de contar con límites establecidos en ley que, sin aspirar al detalle último, sí que impliquen la delimitación dentro de la cual ha de seguir la reglamentación.

Lo contrario, además, implicaría una "delegación" de competencias exclusivas y excluyentes en el Poder Ejecutivo, **lo que no le es dable a este Parlamento, por así estar definido constitucionalmente, dentro del diseño del Estado costarricense, y, en concreto, en resguardo último del principio de separación de poderes, y, con ello, de garantizar, en materia tan delicada como la impositiva, que lo que se decida por el Parlamento sea lo que siga y desarrolle el Poder Ejecutivo.**

Así las cosas, **se recomienda** a esta Asamblea Legislativa definir, bajo el ejercicio de su oportunidad y conveniencia, los aspectos de temporalidad aplicables en este "Transitorio" por cuanto NO se encuentran definidos lo que, incluso, desnaturaliza esta norma como propiamente transitoria. Puesto que deja, se reitera, al Poder Ejecutivo que lo realice lo que es inconstitucional por las razones expuestas.

1.3. NO SE DISPONE ADECUADAMENTE LA TRANSITORIEDAD

Debido a las consideraciones anteriormente expuestas, queda claro que no se disponen los elementos esenciales que deben regir toda disposición transitoria. Siendo la primera y más importante de ella, definir el ámbito temporal de aplicación.

Ello no se dispone en este proyecto, pues la determinación de la condonación de dos adeudos al 2022 del pago referido es un hecho generador de la condonación, **mas, se reitera, no precisa la temporalidad de aplicación de éste y, por ende, el espacio de tiempo dentro del cual los administrados pueden acceder a ello.**

Por lo que, como se indicara, se requiere su definición en resguardo de los principios de reserva de ley tributaria, de seguridad (por cuanto la Administración ha de saber concretamente a qué está facultada y el administrado a qué atenerse), los cuales se amparan en el principio de separación de funciones, en el tanto la labor de disponer gravar o no, condonar o no, eximir o no un tributo es “exclusiva y excluyente” de la Asamblea Legislativa y **no puede ésta delegarla al Poder Ejecutivo**, pues entrega en éste el ejercicio de control inter poderes que precisamente entregó el Constituyente Originario al Parlamento.

1.4. OTROS ALCANCES

Debe observarse que pesan en los dos adeudos que se aspiran condonar otras cargas igualmente adeudadas que resultan ser adicionales al impuesto que se pagan con este, según el artículo 9 citado, pues, técnicamente, no estarían cubiertas por el Transitorio y son deudas generadas. Resulta necesario se indique qué pasará con ellas, puesto que, como ya se ha dicho, NO puede ser definido por reglamento. Estos rubros no incluidos son:

1. Seguro Obligatorio Automotor (SOA).
2. Aporte al Consejo de Seguridad Vial.
3. Impuesto de Ventas sobre el SOA.
4. Infracciones a la Ley de Tránsito.
5. Parquímetros.
6. Impuesto a favor de las Municipalidades.
7. Canon a Autoridad Reguladora de Transporte Público
8. Canon de transporte público del Consejo de Transporte Público
9. Timbre de Fauna y Timbre Scout.

Por lo que se recomienda que, expresamente, **se indique si estos rubros se incluyen o no en la condonación.**

Dado que su exclusión puede incidir en lo referente a finanzas de las municipalidades y de Instituto Nacional de Seguros, ambas entidades sujetas a regímenes de autonomía de diverso grado, implica su necesaria y requerida consulta obligatoria, por la posible afectación indicada.

Asimismo, se deja constando para efectos de la consideración pertinente, que en la ley se prevén destinos de este impuesto como: programas de caminos vecinales, mantenimiento de carreteras y vías urbanas, así como aportes adicionales anuales por vehículo de mil setecientos colones (¢1.700,00, que se distribuye en la siguiente proporción: el cincuenta y seis por ciento (56%) a la Asociación de Guías y Scouts de Costa Rica; el diez por ciento (10%) al Centro Diurno de Atención al Ciudadano en la Tercera Edad (Ascate); el cuatro por ciento (4%) a la Asociación Hogar de Ancianos de Pérez Zeledón; el quince por ciento (15%) al Patronato Nacional de Rehabilitación y el quince por ciento (15%) a la Asociación Pueblito de Costa Rica.

El aporte se actualiza anualmente con base en el índice de precios al consumidor. Estos aportes se pueden ver afectados de operar la condonación.

En otro orden de ideas, debe plantearse esta Asamblea Legislativa la razonabilidad y proporcionalidad que media en la implementación de esta Ley, al no definirse plazo real y adecuado que puedan tener los administrados para ser favorecidos, dada la posibilidad de que la Administración Tributaria no posea la capacidad instalada para poder cobrar en este próximo mes diciembre de 2021 los montos correspondientes, dados los ajustes técnicos requeridos. De lo que, por cierto, tampoco consta estudio técnico que lo indique ni de la afectación a la recaudación tampoco.

En ese sentido, se recomienda realizar las consultas indicadas y las modificaciones señaladas para evitar las inconstitucionalidades detectadas”

VI. Conclusiones:

Los Diputados y Diputadas de la República, miembros de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, resuelve la rendición del presente DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO, sobre el Proyecto de Ley contenido en el expediente legislativo 22.687, “LEY PARA LA CONDONACIÓN DE LAS DEUDAS ACUMULADAS RELACIONADAS AL PAGO DEL MARCHAMO”.

En consecuencia, los suscritos diputados y diputadas recomiendan al Plenario Legislativo la aprobación a la mayor brevedad del siguiente texto dictaminado, siempre y cuando se presente un texto sustitutivo que incorpore los señalamientos realizados por el Departamento de Servicios Técnicos.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA LA CONDONACIÓN DE LAS DEUDAS ACUMULADAS
RELACIONADAS AL PAGO DEL MARCHAMO**

ARTÍCULO ÚNICO- Se adiciona un transitorio V a la Ley 7088, Ley de Reajuste Tributario y Resolución 18ª Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, de 30 de noviembre de 1987. El mismo se leerá de la siguiente manera:

Transitorio V- El Ministerio de Hacienda condonará el monto a cancelar por concepto de impuesto a la propiedad de los vehículos automotores previo al año 2022 de aquellos vehículos automotores que adeuden más de dos derechos de circulación, creado por el artículo 9 de la Ley 7088, Ley de Reajuste Tributario y Resolución 18ª Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, de 30 de noviembre de 1987.

Las exoneraciones dispuestas en el presente transitorio no serán aplicables a ningún vehículo de cualquier tipo o motocicleta, propiedad personal o de sus cónyuges o convivientes, así como aquellos registrados a nombre de personas jurídicas en las que tengan participación los miembros de los Supremos Poderes, el presidente de la República, los vicepresidentes, los ministros y viceministros, los diputados, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, el contralor y subcontralor de la República, el procurador y subprocurador General de la República, la defensora y defensora adjunta de los Habitantes, el superintendente General de Entidades Financieras (Sugef), el superintendente General de Valores (Sugeval), el superintendente General de Seguros (Sugese), el superintendente General de Pensiones (Supén), los jefes y miembros de las juntas directivas de los bancos del Estado y de las instituciones públicas, los alcaldes, vicealcaldes e intendentes.

La administración tributaria tomará las medidas técnicas y administrativas, a efectos de la aplicación de lo dispuesto en esta norma, cabe destacar que dicha condonación aplicará únicamente a vehículos automotores y motocicletas, excluyendo de la norma a embarcaciones y aeronaves.

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V,
al primer día del mes de diciembre del año dos mil veintiuno.

Ana Karine Niño Gutiérrez

Luis Ramón Carranza Cascante

Roberto Hernán Thompson Chacón

Floria María Segreda Sagot

Enrique Sánchez Carballo

Óscar Mauricio Cascante Cascante

Daniel Isaac Ulate Valenciano

Aracelly Salas Eduarte

Erick Rodríguez Steller

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Luis David Ulate Sanchez

Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando

Leído y confrontado: nvo/lsc