

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISION PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

**LEY PARA PROTEGER AL CIUDADANO CONTRA LA FIJACIÓN DEL IMPUESTO
AL VALOR AGREGADO (IVA) EN EL SEGURO OBLIGATORIO DE
AUTOMÓVILES**

EXPEDIENTE N° 23.478

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA

28 de abril de 2025

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

(Del 1º de febrero de 2025 al 30 de abril de 2025)

TERCERA LEGISLATURA

(Del 1º de mayo de 2024 al 30 de abril de 2025)

**COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS
DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA**

**LEY PARA PROTEGER AL CIUDADANO CONTRA LA FIJACIÓN DEL IMPUESTO
AL VALOR AGREGADO (IVA) EN EL SEGURO OBLIGATORIO DE AUTOMÓVILES**

Expediente N.º 23.478

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El suscrito diputado, miembro de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, rinde el presente **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA** sobre la **LEY PARA PROTEGER AL CIUDADANO CONTRA LA FIJACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) EN EL SEGURO OBLIGATORIO DE AUTOMÓVILES**, expediente N.º 23.478, en tiempo y forma, con base en las siguientes consideraciones:

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa plantea eliminar el cobro del Impuesto del Valor Agregado en el Seguro Obligatorio de Automóviles (en adelante "SOA"), el cual tiene una tarifa del trece por ciento (13%), aun y cuando, de conformidad con el Artículo 11 inciso 2) de la Ley N.º 6826 Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado (en adelante "IVA") y sus reformas, la tarifa o alícuota del IVA reducida que corresponde a las primas de seguros personales, es la de un dos por ciento (2%).

En este sentido, se explica que el Seguro Obligatorio de Automóviles, en conjunto con el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, Aeronaves o Embarcaciones, y otra serie de contribuciones parafiscales, se ha conocido históricamente con el término "MARCHAMO".

En concordancia con lo anterior, a nivel gubernamental, a este seguro se le denomina Seguro Obligatorio de Automóviles, el cual además es incluido como un pago obligatorio, que se cancela una vez al año al Instituto Nacional de Seguros (INS). Este seguro en particular, además, es un requisito indispensable para que todo conductor pueda hacer uso de la infraestructura vial, mientras ejerce el derecho de propiedad de un vehículo

automotor lo que también se le denomina: “derecho de circulación”.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto fue presentado ante la Secretaría del Directorio el 22 de noviembre de 2022, por parte del Diputado Jorge Dengo, fue enviado a la Imprenta Nacional para su publicación el 17 de enero de 2023; e ingresó al Orden del Día de la Comisión de Asuntos Hacendarios el 1 de marzo de 2023.

Conforme a las mociones aprobadas de manera unánime por las señoras y señores diputados, en sesión ordinaria número 92, se solicita a la Secretaría Técnica que realice las consultas facultativas a los siguientes entes:

- Ministerio de Hacienda
- Procuraduría General de la República
- Contraloría General de la República
- UCCAEP
- Instituto Nacional de Seguros
- Superintendencia de Seguros
- Municipalidad de Dota
- Firma Consultora VV&A, Especialista Tributario

III. RESPUESTAS A CONSULTAS REALIZADAS:

De las consultas realizadas, se han recibido al momento de este informe, las descritas en la tabla siguiente.

Ente consultado/ Oficio de respuesta	Resumen de respuesta
Municipalidad de Dota, oficio 288-SCMD-22, 14 de diciembre del 2022.	"El Concejo Municipal del Cantón de Dota, por unanimidad de votos (5 de 5), acuerda: aprobar la anterior moción presentada por el Regidor Propietario y Presidente Municipal Brhandon Chinchilla Muñoz, en cuanto a solicitar al señor Presidente de la República don Rodrigo Chaves

	Robles, al señor Ministerio de Hacienda Nogui Acosta Jaén y a los señores Jefes de Fracción, Asamblea Legislativa donde se pida la convocatoria a estos proyectos y sean debidamente tramitados y aprobados en la Asamblea Legislativa para que así ojala se pueda llegar a buen fin mismos que se denominan respectivamente "Ley para proteger al ciudadano contra la fijación del impuesto al valor agregado en el seguro obligatorio de automóviles" (Expediente No. 23.477) y "Ley para introducción del cálculo de la base imponible y tarifa del marchamo según su depreciación y emisiones de carbono" (No. 23.478). Acuerdo definitivamente aprobado."
Contraloría General de la República, oficio N°05193, 21 de abril, 2023 DFOE-FIP-0151	El informe de la Contraloría señala que el análisis se limita a su ámbito de competencia y no aborda aspectos técnicos que no le corresponden. Respecto a las razones expuestas en el proyecto, indica que el criterio de neutralidad del IVA se cumple para los propietarios contribuyentes, pero no se proporciona una estimación del impacto en el Presupuesto Nacional. Además, cuestiona si el SOA puede ser considerado una carga parafiscal y señala la falta de análisis sobre el impacto fiscal. El informe concluye que las exenciones del IVA deben limitarse con criterios de equidad distributiva y que el proyecto carece de justificación suficiente para su aprobación
Instituto Nacional de Seguros, Oficio PE-00409-2023, 31 de marzo de 2023	Del análisis que efectúa esta Dirección a la documentación remitida, se concuerda con el criterio vertido por la dependencia técnica, en cuanto a que la iniciativa no tiene incidencia alguna en la administración del seguro obligatorio de automóviles que por delegación de ley tiene el Instituto Nacional de Seguros.
Superintendencia de Seguros, oficio N° 5CS2023-0072, 25 de abril del 2023.	"Al respecto, se informa que debido a que la reforma legal propuesta se refiere únicamente a la exención del pago del impuesto al valor agregado del seguro obligatorio de automóviles y por tanto, se trata de un tema eminentemente tributario, la SUGESE estima

	que el asunto no afecta directamente al seguro obligatorio de automóviles desde el punto de vista actuarial y tampoco desde el perfil de las competencias otorgadas por ley a la Superintendencia. Adicionalmente, se considera que la reforma propuesta constituye un gran avance en pro de otorgar profundidad al mercado de seguros, de tal manera que se libere a los seguros de cargas tributarias excesivas y así los consumidores tengan acceso a seguros con una estructura de costos más baja y que refleje en la medida de lo posible, únicamente los costos y gastos derivados de la administración y promoción de esos productos. En resumen, esta Superintendencia no tiene observaciones al proyecto de ley consultado y apoya todo esfuerzo tendiente a liberar a los seguros de cargas tributarias excesivas y brindar mayor profundidad al mercado.”
Firma Consultora VV&A, Especialista Tributario, criterio del 13 de abril del 2023.	El criterio hace varias observaciones al proyecto de ley propuesto para exonerar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicado al Seguro Obligatorio de Automóviles (SOA). Se señala que el proyecto de ley no toma adecuadamente en cuenta el componente del seguro obligatorio dentro del marchamo, centrándose exclusivamente en la modificación del impuesto sobre la propiedad de vehículos. Se destaca que el SOA tiene una naturaleza específica que lo diferencia de otros elementos del marchamo, y esta diferencia debería ser considerada en el proyecto de ley. Indican que, debido a la coerción del SOA y su importancia social, es necesario considerar una técnica legislativa adecuada al momento de proponer modificaciones relacionadas con este seguro. Se hace referencia a la importancia de evitar inconsistencias y problemas de interpretación que puedan surgir al no considerar adecuadamente todos los aspectos del SOA. Estas observaciones resaltan la importancia de abordar el proyecto de ley con una comprensión

	completa de la naturaleza y función del SOA, asegurando que las modificaciones propuestas sean coherentes y efectivas. Además, dicho criterio destaca consideraciones positivas sobre la iniciativa de ley, como que reconoce que el SOA es una imposición del Estado a los ciudadanos y que cumple una función social importante al asegurar una actividad humana como es la circulación por medios mecanizados. Destacan la necesidad de garantizar un mínimo de cobertura asegurada para proteger a los usuarios de vehículos automotores. Asimismo, se menciona que, al igual que otros tipos de seguros que están exonerados del IVA según la Ley de Impuesto al Valor Agregado, la exoneración del SOA también podría considerarse beneficiosa. Se argumenta que esta exoneración no debería ser vista como un incentivo, ya que el SOA es coercitivo, sino más bien como un beneficio para todos los ciudadanos obligados a mantener este seguro. Se hace referencia a la armonización del IVA en la Unión Europea y cómo se manejan las exoneraciones en ese contexto y destacan que las exoneraciones de impuestos sobre bienes y servicios en general tienen como objetivo favorecer ciertas actividades de interés general para los Estados, lo cual incluiría al SOA. En resumen, el criterio reconoce la importancia del SOA como una imposición necesaria del Estado para proteger a los usuarios de vehículos automotores y sugiere que la exoneración del IVA podría ser beneficiosa en términos de equidad y coherencia con otras exoneraciones de seguros. El criterio recomienda la aprobación del proyecto de ley para exonerar el IVA aplicado al SOA.
Procuraduría General de la República, Oficio PGR-OJ-009-2023, 22 de enero de 2024	... Teniendo en cuenta la discrecionalidad de los legisladores para imponer, modificar y extinguir

	impuestos, así como determinar las exenciones que considere convenientes, es que la Procuraduría no tiene objeción alguna en orden al texto consultado. Valga reiterar que el criterio que se emite es estrictamente jurídico, siendo resorte exclusivo del Parlamento el análisis de oportunidad y conveniencia, en relación con la situación y necesidades de recaudación fiscal que posee el Estado, en contraste con las justificaciones que expone la motivación del proyecto de ley en cuestión. Por lo anterior, estimamos relevante que se escuche la posición del Ministerio de Hacienda en relación a esta iniciativa, así como el criterio técnico que pueda expresar al respecto. En la forma expuesta se deja rendido el criterio sobre el proyecto de ley consultado, cuya aprobación es de resorte exclusivo de dicho Parlamento, al tratarse de materia que está sometida a su discrecionalidad y su potestad soberana.
	... la reforma propuesta pretende es incluir el Seguro Obligatorio de Automóviles en el artículo 8 de la Ley N°6826 "Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA)", donde se enlistan los bienes y/o servicios que estarán exentos del pago de este impuesto. Por lo que la reforma presentada no cumple con el objetivo de eliminar el impuesto al SOA, solo crea la opción de que este sea exonerado por el interesado. Cabe indicar que, para poder hacer efectivo ese beneficio fiscal, el interesado deberá realizar el trámite respectivo de "Solicitud de Autorización de Exoneración", a través de la plataforma EXONET, según lo así establecido en el artículo 10 del Decreto Ejecutivo N°31611 "Autoriza al Departamento de Exenciones de la Dirección General de Hacienda, para que realice mediante un Sistema de Información Electrónico denominado EXONET el trámite de las solicitudes de exención de tributos para los

Ministerio de Hacienda, oficio MH-DM-OF-951-2024, 15 de julio del 2024	beneficiarios de incentivos”. Otro punto importante que debe considerarse es el impacto en el gasto tributario que tendría para las finanzas del Estado si se aprobara la reforma planteada, por lo que, se realiza a continuación un ejercicio para estimar dicho impacto, utilizando como referencia el importe recaudado por concepto del SOA en el marchamo para el periodo 2024, recaudado al 31 de diciembre del 2023. ... Tomando en consideración el resultado obtenido en el cálculo anterior, donde se calculó una recaudación del IVA de ¢8 690,50 millones por concepto del SOA en el Marchamo para el periodo 2024, al 31 de diciembre del 2023, podemos estimar una disminución importante en los ingresos en caso de aprobarse el proyecto N°23.478 en los términos propuestos. ... En conclusión, este Ministerio no respalda la propuesta presentada en el Expediente Legislativo N°23.478 debido a que busca introducir un nuevo incentivo fiscal mediante la exoneración del Impuesto al Valor Agregado para el Seguro Obligatorio de Automóviles. Esta medida va en contra del objetivo de la Regla Fiscal y de los compromisos internacionales del Estado. Además, de ser aprobada en los términos actuales, podría generar un perjuicio fiscal al aumentar el gasto tributario, como se demostró en el ejercicio de estimación de impacto realizado en este documento.
---	--

IV. INFORME JURIDICO DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

El 16 de abril de 2024, se presenta el informe AL-DEST-IJU-137-2024. A continuación, se comparten sus conclusiones:

“La presente iniciativa no tiene problemas de índole constitucional o legal, por lo que su eventual aprobación, o no, responde a criterios de conveniencia y oportunidad, propios de la potestad tributaria que ostenta la Asamblea Legislativa.

En efecto, la decisión de exonerar algunos bienes y servicios y no otros, ya sea el producto final o los servicios intermedios, o darles una tarifa reducida, es una decisión política, discrecional, que no depende, aunque sí conviene tenerlas en cuenta, de consideraciones de carácter técnico.

De esta forma, si conviene o no una modificación a la ley, no es un asunto técnico, sino una consideración de oportunidad y conveniencia políticas, en la que vale la pena tener en cuenta aspectos propios del impacto económico y fiscal de la medida.

En términos generales, no para el caso concreto, sino desde la técnica legislativa, sí se puede afirmar, como tesis de principio, que las exoneraciones al IVA dificultan la gestión del sistema tributario como un todo, lo debilitan, encarecen o generan costos adicionales en su administración y constituyen portillos para la elusión y la evasión fiscal, porque producen porosidades que dificultan su aplicación sistemática y general, razón por la cual la recomendación técnica es que se limiten a las mínimas, en aras de una mejor operatividad de todo el sistema.

Por supuesto que una observación de este tipo es, lógicamente, genérica, referida a la totalidad de funcionamiento del sistema, y no valora la especificidad de casos concretos.”

V. ANÁLISIS DE FONDO DEL PROYECTO

La iniciativa plantea una corrección en los componentes del Seguro Obligatorio de Automóviles (SOA) que actualmente incluye un trece por ciento (13%) correspondiente al Impuesto al Valor Agregado. Este componente presenta dos inconvenientes, por una parte, según el Artículo 11 inciso 2) de la Ley N°6826, Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado y sus reformas, la tarifa o alícuota del IVA reducida que corresponde a las primas de seguros personales, es la de un dos por ciento (2%). Aun y cuando partiéramos de que la aplicación de este impuesto es procedente en este caso, la alícuota aplicada en este caso es más de seis veces la determinada en la ley N°6826.

“Por otra parte, desde la naturaleza de este impuesto existe otro inconveniente. Como reza la exposición de motivos de la iniciativa, desde la composición del Impuesto sobre el Valor Agregado, debe existir una cadena de producción, comercialización y distribución, mediante la cual se incorporen insumos, que al final deban trasladarse al consumidor final, y de forma concomitante sirvan como un crédito fiscal, para quienes produce, comercializan o distribuyen el bien o servicio. Lo anterior, es lo que se conoce como la cadena de valor, que precisamente se refleja en el producto o servicio final, que se pretende para la venta o transferencia al consumidor final. Esto se traduce en una desnaturalización del impuesto puesto que, al no existir ninguna de las fases de agregación de valor, el gravamen se traduce en una carga parafiscal.

El análisis tiene que partir de comprender que el “seguro”, que es el objeto del gravamen y que conforma los elementos del denominado: “marchamo”, no representa un seguro como tal, que tiene la funcionalidad de indemnizar ante un siniestro o eventualidad. Todo lo contrario, el seguro, dentro de este conjunto de cargas tributarias, se desnaturaliza y se convierte en una carga parafiscal más.

Como se deja ver, la aplicación de una carga parafiscal que se atribuye al Impuesto al Valor Agregado, no corresponde a un bien o servicio que ha sido vendido al propietario del vehículo, sino a una carga de naturaleza parafiscal impuesta al propietario de los vehículos que a su vez es componente de otra carga tributaria como lo es el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, Aeronaves o Embarcaciones. De forma práctica, podría decirse que la aplicación del “IVA” al SOA es una obligación tributaria impuesta al contribuyente a razón de otra carga tributaria. Carece de sentido ya que se estaría hablando del cobro de un impuesto por concepto del pago de otro impuesto.”¹

Del criterio del Ministerio de Hacienda, se desprende una observación pertinente:

“Cabe indicar que, para poder hacer efectivo ese beneficio fiscal, el interesado deberá realizar el trámite respectivo de “Solicitud de Autorización de Exoneración”, a través de la plataforma EXONET, según lo así establecido en el artículo 10 del Decreto Ejecutivo

¹ Informe afirmativo de minoría del Expediente 23.478, presentado por la Subcomisión 1 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.

N°31611 “Autoriza al Departamento de Exenciones de la Dirección General de Hacienda, para que realice mediante un Sistema de Información Electrónico denominado EXONET el trámite de las solicitudes de exención de tributos para los beneficiarios de incentivos”

Este trámite generaría complicaciones tanto para los contribuyentes como para la Administración Tributaria, que no se considera que sean la voluntad del legislador con esta iniciativa. Por ende, de conocerse este dictamen afirmativo de minoría, se aprovecharía este espacio para presentar una moción 137, para que el SOA pasé a ser no sujeto al IVA.

VI. RECOMENDACIONES

Por todo lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios rinde el presente **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA** sobre el proyecto **LEY PARA PROTEGER AL CIUDADANO CONTRA LA FIJACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) EN EL SEGURO OBLIGATORIO DE AUTOMÓVILES** contenido en el expediente legislativo 23.478, y recomienda **APROBAR EL PROYECTO DE LEY**.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA PROTEGER AL CIUDADANO CONTRA LA FIJACIÓN DEL
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) EN EL SEGURO
OBLIGATORIO DE AUTOMÓVILES**

ARTÍCULO 1- Se reforma el inciso 9) del artículo 8 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA) N.º 6826 del 8 de noviembre de 1982, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 8- Exenciones. Están exentos del pago de este impuesto:

(...)

8- Las primas de seguros de sobrevivencia con rentas vitalicias y rentas de otros tipos. Asimismo, la prima en el Seguro de Obligatorio de Automóviles.

Rige a partir de su publicación.

**DADO EN LA SECRETARÍA DEL DIRECTORIO LEGISLATIVO A LOS VEINTIOCHO DÍAS
DEL MES DE ABRIL DEL AÑO DOS MIL VEINTICINCO.**

ELI FEINZAIG MINTZ

DIPUTADO