

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 NEGATIVO DE MAYORÍA

02 de abril de 2025

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

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

TERCERA LEGISLATURA

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



COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

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

Los suscritos diputados y diputadas, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, rendimos **DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA** 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 virtud de las siguientes consideraciones:

1. Contenido del proyecto.

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”.

2. Trámite legislativo y fase de consultas.

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

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 Brhandom 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	En el orden de las razones que ofrece la introducción del proyecto, el criterio de neutralidad del IVA - entendiéndolo por tal, que no altere los costos de las empresas-, se satisface en el caso de propietarios que sean contribuyentes de dicho impuesto. Así las cosas, el efecto recaudatorio proviene básicamente de los agentes económicos que no sean contribuyentes del IVA. Sobre este particular, el proyecto no aporta una estimación de su posible impacto en el Presupuesto Nacional. Adicionalmente, el SOA no se considera una carga parafiscal, es decir, un tributo, sino un seguro, sujeto a la regulación correspondiente. No obstante, la subvención que se traslada al Consejo de Seguridad Vial, y que ascendió a ¢18.553 millones en 2022, podría ser considerada de carácter parafiscal, como se hizo mención en un informe de este órgano

	contralor del año 2022. Sobre la recaudación total por SOA en dicho ejercicio, se puede consultar el sitio del Instituto Nacional de Seguros. Para finalizar, además de que el proyecto no señala el impacto fiscal que tendría y la propuesta no se sigue de los argumentos planteados, un criterio de neutralidad del IVA es su generalidad, por lo que las exenciones deben ser limitadas, principalmente con criterios de equidad distributiva.
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.	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. De esta manera, se da por atendida su gestión y se queda a las órdenes para atender cualquier consulta adicional al respecto.
Firma Consultora VV&A, Especialista Tributario, criterio del 13 de abril del 2023.	En nuestra opinión, tomando en cuenta la situación actual del país y los elementos de obligatoriedad y de un fin social del SOA, parece conveniente que el mismo sea exonerado del impuesto al valor agregado, de tal forma que nuestra recomendación respetuosa a los señores diputados es la aprobación del proyecto.
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 beneficiarios de incentivos".

Ministerio de Hacienda, oficio MH-DM-OF-951-2024, 15 de julio del 2024	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. Cabe señalar, que este monto representa un 0.6% del Impuesto al Valor Agregado total interno recaudado en el año 2023, por lo que, debe valorarse con atención, el efecto que tendría para las finanzas públicas una disminución en los ingreso de más de ocho mil seiscientos millones de colones, ya que, podría causar un perjuicio fiscal significativo a la hacienda pública al aumentar el gasto tributario, situación que contraviene lo estipulado tanto en la Regla Fiscal, como en distintos compromisos internacionales asumidos por el Estado. También, es conveniente que se valore que en la propuesta no se contemplan nuevas fuentes de ingresos que puedan contrarrestar la disminución en la recaudación. 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. Es importante recordar que el sistema tributario ya cuenta con numerosas exoneraciones, no sujeciones y tarifas reducidas, las cuales afectan negativamente la carga tributaria al reducir los ingresos, lo cual representa un riesgo para el principio de continuidad en la prestación de servicios públicos establecido en la Constitución Política.
--	--

Como se puede observar en el cuadro anterior, tres instituciones están a favor, tres no indican en su criterio su posición respecto al proyecto y una está en contra. La Contraloría General de la República se refiere al posible impacto en el Presupuesto Nacional que el proyecto no aporta, sin embargo, sí aclara que la subvención que se traslada al Consejo de Seguridad Vial ascendió a ¢18.553 millones en 2022. También aclara que el proyecto no señala el impacto fiscal que tendría y la propuesta no se sigue de los argumentos planteados, un criterio de neutralidad del IVA es su generalidad, por lo que las exenciones deben ser limitadas, principalmente con criterios de equidad distributiva.

El criterio del Ministerio de Hacienda es negativo, porque aporta el impacto que esta propuesta puede producir en caso de aprobarse y llegar a ser ley, en donde, se estima un aproximado de ¢8.690,51 millones con base al monto total recaudado por concepto de IVA al SOA pagado en el marchamo 2024 al 31 de diciembre del 2023, lo cual, representa un 0.6% del Impuesto al Valor Agregado total interno recaudado en el año 2023. Esto generaría un perjuicio fiscal significativo a la hacienda pública al aumentar el gasto tributario, situación que contraviene lo estipulado tanto en la Regla Fiscal, como en distintos compromisos internacionales asumidos por el Estado. Aunado a que la propuesta no contempla nuevas fuentes de ingresos que puedan contrarrestar la disminución en la recaudación.

3. Informe Servicios técnicos

Al momento de la confección de este dictamen no existe registro del informe de la Gerencia de Servicios Técnicos.

4. Consideraciones de fondo

La iniciativa plantea eliminar el cobro del Impuesto del Valor Agregado (IVA) en el Seguro Obligatorio de Automóviles (SOA). Lo anterior, por cuanto este seguro se está aplicando con 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), 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”.

El proyecto expone tres razones por las cuales el IVA aplicado en el SOA debería exonerarse.

Primero, se afirma que el SOA no cumple con el principio de neutralidad fiscal. Sobre ello, se indica que el principio de neutralidad fiscal en el IVA debe entenderse como el principio que consagra el balance o compensación entre el IVA pagado en la cadena de valor, con el crédito fiscal. De esta forma, una transacción será completamente neutra para efectos del Impuesto sobre el Valor Agregado, si precisamente el IVA pagado, corresponde al mismo monto del IVA acreditado, lo cual no sucede en el Seguro Obligatorio de Automóviles (SOA). Lo anterior, en tanto el SOA tiene como destinatario final el Instituto Nacional de Seguros.

Se destaca que actualmente se está trasladando al contribuyente una tarifa del trece por ciento (13%) por concepto del Impuesto al Valor Agregado (Ley N.º 9635), mediante el cobro del SOA (marchamo), lo cual deviene contrario al hecho generador del Impuesto sobre el Valor Agregado, el cual grava la

transferencia de bienes, la prestación de servicios y la importación de mercancías.

Desde la composición del Impuesto sobre el Valor Agregado, se explica que 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 producen, 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.

En segundo término, se indica que el SOA se desnaturaliza y se convierte en una carga parafiscal. Se alega que debe erradicarse la situación de que el monto correspondiente al SOA, ya de por sí es una contribución parafiscal dirigida al Instituto Nacional de Seguros (INS), no debería además llevar el recargo de un impuesto como el Impuesto sobre el Valor Agregado.

Se indica que el IVA es un impuesto regresivo, ya que siempre cobrará un 13% sin importar quien lo esté pagando, lo cual resulta en un impacto significativo en la capacidad de consumo, y la desigualdad social. Consecuente con lo anterior, el efecto completo del impuesto se traslada únicamente al propietario de un vehículo ya de por sí afectado a nivel económico por el alto costo de vida, las carreteras en mal estado, y el propio pago del marchamo con respecto a las demás subpartidas.

En tercer lugar, se argumenta que el SOA 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, que además se legitima en contrariedad con lo establecido en la norma jurídica, a cobrar un trece por ciento (13%), en lugar de un dos por ciento (2%), como corresponde.

Al respecto, se destaca que no existe venta de ningún bien y tampoco se presta ningún servicio a la ciudadanía, a través del seguro en cuestión. Así, se indica que el SOA desvirtúa su naturaleza, pues no es indemnizatorio, sino que debe entenderse como una carga parafiscal más, con recargo injustificado al contribuyente.

5. Consideraciones finales.

Teniendo en cuenta la discrecionalidad de los legisladores para imponer, modificar y extinguir impuestos, así como determinar las exenciones que considere convenientes el proyecto es completamente válido, sin embargo, se debe considerar que la “Ley de Tránsito”, ley N.º 9078 en el artículo 64 indica que el seguro obligatorio de los vehículos automotores cubre tanto lesiones como muertes de las personas víctimas de un accidente de tránsito, independientemente de la responsabilidad subjetiva del conductor. Esto genera confusión respecto a lo indicado en la exposición de motivos del proyecto de ley, respecto a que el SOA se convierte en una contribución parafiscal y que los fondos recaudados no se utilizan adecuadamente, minimizando la función indemnizatoria, dado que, la ley es clara y concisa al afirmar que el SOA está destinado exclusivamente a cubrir accidentes de tránsito. Por lo que no puede emplearse para otro propósito.

También es relevante mencionar que la reforma propuesta no cumple con el objetivo de eliminar el impuesto al SOA, solo crea la opción de que este sea exonerado por el interesado, para lo cual el interesado, deberá realizar el trámite respectivo por medio de la plataforma EXONET.

Lo más importante a considerar es el impacto tributario que generaría la aprobación de este proyecto de ley para las finanzas del Estado, para lo cual, el Ministerio de Hacienda basado en el importe recaudado por concepto del SOA en el marchamo para el periodo 2024 (recaudado al 31-12-2023), estimó una afectación de ¢8.690,51 millones de colones, lo que representa un 0.6% del Impuesto al Valor Agregado total interno recaudado en el año 2023, lo que podría

causar un perjuicio significativo a la hacienda pública, aunado a que el proyecto no incorpora nuevas fuentes de ingresos que puedan contrarrestar la disminución en la recaudación, situación que ha sido advertida por la Contraloría General de la Republica.

6. Conclusiones.

Por todo lo anteriormente expuesto, los suscritos diputados y diputadas de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios rendimos el presente **DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA** sobre el proyecto “**LEY PARA PROTEGER AL CIUDADANO CONTRA LA FIJACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGRAGADO (IVA) EN EL SEGURO OBLIGATORIO DE AUTOMÓVILES**”, expediente N.º 23.478 y recomendamos **ARCHIVAR EL PROYECTO DE LEY**.

**DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE
ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS, ASAMBLEA LEGISLATIVA, SAN
JOSÉ, A LOS DOS DÍAS DEL MES DE ABRIL DEL AÑO DOS MIL VEINTICINCO.**



Paulina Ramírez Portuquez
PRESIDENTA



Carlos Felipe García Molina
SECRETARIO



Ada Gabriela Acuña Castro



Pilar Cisneros Gallo



Johnatan Jesús Acuña Soto

José Joaquín Hernández Rojas



Gilberth Adolfo Jiménez Siles

Eliécer Feinzaig Mintz

Alejandro José Pacheco Castro

Sonia Rojas Méndez



José Pablo Sibaja Jiménez
DIPUTADOS