



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-137-2024

INFORME DE PROYECTO DE LEY

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

EXPEDIENTE N° 23.478

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
ÁLEX PIEDRA SÁNCHEZ
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
LUIS PAULINO MORA LIZANO
JEFE A. I. DEL ÁREA HACENDARIA**

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:
FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A. I.**

16 DE ABRIL DE 2024

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. ANTECEDENTES	3
III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)	3
IV. ANÁLISIS DE FONDO	3
1. Consideraciones Generales	3
a) Impuestos y exoneraciones	4
b) Impuesto al Valor Agregado	5
c) Seguro Obligatorio de Vehículos	5
2. Análisis del articulado	7
V. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	8
VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	9
VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	9
1. Votación	9
2. Delegación	9
3. Consultas	10
a) Obligatorias	10
b) Facultativas	10
VIII. FUENTES	10



AL-DEST-IJU-137-2024

INFORME JURÍDICO

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

EXPEDIENTE N° 23.478

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone reformar el inciso 8) del artículo 8 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, N° 6826 del 8 de noviembre de 1982, para establecer dentro de las exenciones a este tributo la prima del Seguro Obligatorio de Automóviles.

Según la exposición de motivos, la exoneración de este impuesto se justifica por tres razones:

- No cumple con el principio de neutralidad fiscal.
- Se convierte en realidad en una carga parafiscal.
- La prima del seguro no extiende su cobertura ante una eventualidad, por lo que no cumple una función indemnizatoria, como sucede usualmente en estos casos.

II. ANTECEDENTES

Los siguientes expedientes legislativos correspondientes a proyectos de ley que tienen relación con el tema tratado en la iniciativa: 21.319, 21.331, 21.444, 21.484, 22.012, 22.538, 22.602, 22.728, 23.005, 23.132, 23.195, 23.267, 23.285, 23.286, 23.310 y 23.372.

III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

La propuesta carece de vinculación con los objetivos de la Agenda 2030, ni con sus metas e indicadores.

IV. ANÁLISIS DE FONDO

1. Consideraciones Generales

a) Impuestos y exoneraciones¹

El inciso 13) del artículo 121 de la Carta Política determina, como atribución de la Asamblea Legislativa, la de establecer “... *los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales.*”

En relación con esta norma constitucional se debe de indicar que se ha entendido, para todos los efectos, que habilita al Parlamento para crear, modificar y extinguir tributos nacionales, así como para autorizar la creación, modificación y extinción de tributos municipales.

Según el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 del primero de julio de 1971, los tributos se definen de la siguiente manera:

“Artículo 4º.- Definiciones. Son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines./ Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente./ Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado/ Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación.”

Respecto de la obligación tributaria, el artículo 11 del cuerpo normativo recién citado señala lo siguiente:

“Artículo 11.- Concepto. La obligación tributaria surge entre el Estado u otros entes públicos y los sujetos pasivos en cuanto ocurre el hecho generador previsto en la ley; y constituye un vínculo de carácter personal, aunque su cumplimiento se asegure mediante garantía real o con privilegios especiales”.

¹ En este sentido, ver el oficio del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IIN-067-2016, que corresponde al informe integrado (jurídico-económico) del proyecto de “Ley de regímenes de exenciones y no sujeciones del pago de tributos, su otorgamiento y control sobre su uso”, expediente N° 19.531.

Por su parte, la exención tributaria, de acuerdo con el artículo 61 del mismo texto, es *“...la dispensa legal de la obligación tributaria.”*

b) Impuesto al Valor Agregado

Según la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el objeto de este tributo es el siguiente:

“Artículo 1- Objeto del impuesto: 1. Se establece un impuesto sobre el valor agregado en la venta de bienes y en la prestación de servicios, independientemente del medio por el que sean prestados, realizados en el territorio de la República. 2. A efectos de este impuesto, se entenderán realizados en el territorio de la República: a) Las ventas de bienes en los siguientes casos: i. Cuando los bienes no sean objeto de transporte, si los bienes se ponen a disposición del adquirente en dicho territorio. ii. Cuando los bienes deban ser objeto de transporte para la puesta a disposición del adquirente, si el transporte se inicia en el referido territorio. iii. Cuando los bienes se importen. b) Las prestaciones de servicios en los siguientes casos: i. Cuando los servicios sean prestados por un contribuyente del artículo 4 de esta ley, ubicado en dicho territorio. ii. Cuando el destinatario sea un contribuyente del artículo 4 de esta ley y esté ubicado en el territorio de la República, con independencia de dónde esté ubicado el prestador y del lugar desde el que se presten los servicios. iii. Los servicios relacionados con bienes inmuebles, cuando estén localizados en el citado territorio. iv. Los servicios de transporte, en los siguientes casos: a. En transporte terrestre, por la parte de trayecto que discurra por el territorio de la República. b. En transporte marítimo y aéreo, cuando se origine en el territorio de la República. c) Los siguientes servicios, cuando se presten en el territorio de la República: i. Los relacionados con actividades culturales, artísticas, deportivas, científicas, educativas, recreativas, juegos de azar o similares, así como las exposiciones comerciales, incluyendo los servicios de organización de estos y los demás servicios accesorios a los anteriores. ii. Servicios digitales o de telecomunicaciones, de radio y de televisión, independientemente del medio o la plataforma tecnológica por medio del cual se preste dicho servicio.”

Asimismo, en esa norma se regulan los elementos del impuesto, sus tarifas diferenciadas, exenciones, liquidación y formas de pago, entre otros aspectos.

c) Seguro Obligatorio de Vehículos

El Seguro Obligatorio de Vehículos (SOA) fue establecido en la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, Ley N° 9078 del 4 de octubre de 2012 y, a partir del artículo 56. Este numeral indica lo siguiente:

“Artículo 56.- Seguro obligatorio de vehículos. Todo vehículo automotor deberá estar asegurado de conformidad con lo dispuesto en este capítulo y su reglamento, así como por lo que dispone la Ley N.° 8653, Ley Reguladora del Mercado de Seguros, de 22 de julio de 2008, y sus reformas, y demás sobre la materia. Las entidades aseguradoras que

ofrezcan el seguro obligatorio no podrán negarse a emitir el seguro por la cobertura obligatoria establecida en esta ley, siempre que el vehículo cumpla los requisitos exigidos por la legislación para circular en el país./ El reglamento definirá las pautas para la emisión de la póliza./ Las tarifas de las primas serán determinadas por cada una de las entidades aseguradoras y deberán ser suficientes para hacer frente a los compromisos definidos para el seguro obligatorio. La Superintendencia General de Seguros no tramitará solicitudes de autorización de tarifas cuyo margen de utilidad sea superior al seis por ciento (6%). La nota técnica que sustenta la tarifa deberá cumplir las formalidades requeridas en la normativa que emita el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero./ No obstante, si a pesar de dicha limitación se producen excedentes, se constituirá una reserva acumulativa para hacerle frente a futuras pérdidas del seguro obligatorio, hasta de un veinticinco por ciento (25%) de las primas percibidas en el año. Si el excedente supera este porcentaje, el remanente se trasladará a título de contribución especial a la Caja Costarricense de Seguro Social para mitigar el costo por la atención de personas lesionadas, cuando se agote la cobertura del seguro obligatorio”.

Sobre la cobertura del SOA, la ley de comentario establece lo siguiente:

“Artículo 64.- Cobertura del seguro obligatorio del vehículo automotor. El seguro obligatorio de los vehículos automotores cubre la lesión y la muerte de las personas víctimas de un accidente de tránsito, exista o no responsabilidad subjetiva del conductor. Asimismo, la lesión o muerte ocurrida en un accidente producido con responsabilidad civil, derivados de la posesión, el uso o el mantenimiento del vehículo. En este último caso, esta responsabilidad debe ser fijada mediante los procedimientos establecidos y ante los tribunales competentes.”

*“Artículo 66.- Cobertura del seguro de vehículos automotores. El límite de cobertura por persona es individual e intransferible según se establece a continuación:./ **a)** Hasta un monto básico para cubrir de forma combinada las prestaciones médicas o económicas./ **b)** El monto dispuesto en el inciso anterior se duplicará, a efectos de cubrir, exclusivamente, prestaciones médicas, en presencia de alguna de las siguientes situaciones:./ **i.** El lesionado no sea asegurado al Régimen de Enfermedad y Maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)./ **ii.** El lesionado sea menor de dieciocho años de edad./ **iii.** Se tenga en riesgo la vida del lesionado./ **c)** Hasta un monto básico por persona, para cubrir la indemnización en el caso de invalidez permanente, sea total o parcial. No se deducirá suma alguna por concepto de las prestaciones indicadas en los incisos a) y b)./ **d)** Hasta un monto básico por persona para cubrir la indemnización en el caso de muerte, del cual no se deducirá ninguna suma./ **e)** Para todos los casos en que se agote el monto de la cobertura indicada en los incisos a) y b) de este artículo, se procederá de conformidad con esta ley./ El Poder Ejecutivo definirá los parámetros de actualización del monto básico de la cobertura.”*

“Artículo 67.- Prestaciones cubiertas. Dentro de los montos límites a los que se refiere el artículo anterior, las víctimas o sus derechohabientes, que resulten afectadas como consecuencia de un accidente cubierto por este seguro, tendrán derecho al menos a los

siguientes servicios: a) Asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación. b) Prótesis y aparatos médicos que se requieran para corregir las deficiencias funcionales. c) Prestaciones en dinero que correspondan a la indemnización por incapacidad, temporal o permanente, o por la muerte, según se detalla en esta ley. d) Gastos de traslado, en los términos y las condiciones establecidos en el reglamento de esta ley. e) Pagos de hospedaje y de alimentación, cuando el lesionado, con motivo del suministro de las prestaciones médico-sanitarias o de rehabilitación, deba trasladarse a un lugar distinto de su residencia habitual, y la entidad aseguradora no pueda suministrarle ese servicio. El monto por este concepto será fijado en el reglamento de esta ley. f) Costos incurridos por el funeral y el traslado del cuerpo, según los términos que se establecerán en el reglamento de esta ley.”

Este mismo cuerpo legal regula también las obligaciones del asegurador, las excepciones al seguro obligatorio, la póliza global para vendedores de vehículos, la necesidad de contar con un reglamento de seguro obligatorio y registro, la vigencia del SOA, cargos por retrasos, presunción de accidente, normas para el otorgamiento de pólizas, libertad de elección para el suministro de las prestaciones sanitarias y preferencias en el pago de prestaciones, entre otros.

2. Análisis del articulado

A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre el texto vigente del inciso 8) del artículo 8 de la Ley N° 6826 y el propuesto. Esto para efectos de visualizar los cambios que se plantean:

Ley N° 6826 vigente	Texto propuesto
<i>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.</i>	<i>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.</i>

Si bien la aprobación de exoneraciones es, en principio, una cuestión de conveniencia y oportunidad, en el estado actual de las finanzas públicas, resulta conveniente tomar como criterio, en la correspondiente valoración, el impacto de la medida en el erario, a fin de evitar desbalances.

Por otro lado, cabe indicar que, en la venta de servicios gravados por parte del Estado, tales como el SOA, no aplica el principio de inmunidad tributaria, como se aduce en la justificación de la propuesta, por ser una actividad comercial.

Asimismo, las entidades aseguradoras actúan reteniendo el IVA para trasladarlo al Estado, sin que exista evidencia de que se lo apropian para financiarse, como parece sugerir la exposición de motivos, cuando indica que se trata de una carga

parafiscal. Por el contrario, una retención en ese sentido no solo sería contraria a la ley, sino que incluso podría configurar un delito.

Sí podría ser que, contablemente, existan compensaciones de tipo tributario, como créditos fiscales u otros, pero no la aplicación de un principio de inmunidad tributaria, ni un financiamiento vía carga parafiscal.

Asimismo, el diseño del seguro y su cobertura están debidamente regulados, y la Superintendencia de Seguros autoriza las respectivas tarifas, según los elementos correspondientes, de conformidad con los estudios actuariales que presentan las entidades aseguradoras, tal y como se dispone en el artículo 29 inciso e) de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, N° 8653 del 22 de julio de 2008.

De esta forma, el SOA opera como un seguro con su respectiva cobertura, por lo que no se comprenden los cuestionamientos relacionados con su neutralidad fiscal o con que no se cumple una función indemnizatoria.

No se omite indicar, además, que las aseveraciones de la exposición de motivos no cuentan con estudios o datos técnicos adjuntos y, por el contrario, la regulación legal y el giro de la actividad indican otra cosa.

Sin embargo, para aclarar dudas, se recomienda solicitar al Instituto Nacional de Seguros, y a cualquier otra aseguradora que brinde el servicio, los rubros en los que se invierten las pólizas del SOA, con relación a las correspondientes prestaciones.

Finalmente, tampoco se comprende la afirmación de que el IVA no puede ser aplicado como crédito fiscal. De hecho, en términos generales, en un sistema de como el costarricense, la exoneración total de este tributo termina siendo contraproducente, no solo porque rompe la cadena de trazabilidad, sino, precisamente, porque impide tener un porcentaje sobre el que deducir los impuestos pagados por otros bienes y servicios que forman parte de la cadena de valor, debiéndose asumir lo sufragado por concepto tributario dentro del precio final del bien como tal.

Por ello, el establecimiento de tarifas reducidas es un modelo más acorde con nuestro sistema, para bienes y servicios que presenten externalidades positivas, o altos valores de tipo sanitario o comercial.

V. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

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.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Dado que la propuesta consta de un solo ordinal, es técnicamente más correcto denominarlo como *“artículo único”* y no con el número *“1”*.

Por otro lado, el encabezado del numeral 1 de la propuesta indica que se reforma el inciso *“9)”* del artículo 8 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuando lo correcto es el *“8)”*, tal y como se consigna en el texto de la modificación propiamente dicho.

Finalmente, técnicamente, si bien la exoneración hace referencia a seguros, esta no tiene que ver con rentas, que es a lo que se refiere el inciso 8) del artículo 8 de la Ley N° 6826, por lo que se recomienda su inclusión en un inciso nuevo.

VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. Votación

Este proyecto de ley requiere, de conformidad con el artículo 119 constitucional, de la mayoría absoluta de los votos presentes para su aprobación.

2. Delegación

De acuerdo con el artículo 124 constitucional, el proyecto no puede ser delegado en una comisión con potestad legislativa plena, ya que plantea la modificación de un tributo nacional.

3. Consultas

a) Obligatorias

- Instituto Nacional de Seguros.
- Banco Central de Costa Rica.
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

b) Facultativas

- Contraloría General de la República.
- Ministerio de Hacienda

VIII. FUENTES

- [Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.](#)
- [Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 del 3 de mayo de 1971.](#)
- [Ley del Instituto Nacional de Seguros, N° 12 del 30 de octubre de 1924.](#)
- [Ley del Impuesto al Valor Agregado, N° 6826 del 8 de noviembre de 1982.](#)
- [Ley de Reajuste Tributario y Resolución N° 18° Consejo Arancelario y Aduanero CA, N° 7088 del 30 de noviembre de 1987.](#)
- [Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593 de 9 de agosto de 1996.](#)

- [Ley Reguladora del Mercado de Seguros, N° 8653 del 22 de julio de 2008.](#)
- [Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, N° 9078 del 4 de octubre de 2012.](#)

Elaborado por: APS
/*LSCH//16-4-2024
C. Arch//23478 IJU