

# Documentos de Trabajo

ISSN 2219-780X

# 2

ABRIL  
2021



CIAT

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE  
ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL  
DE INGRESOS

## Tributación indirecta sobre la economía digital y su potencial recaudatorio en América Latina

*Emparejando la cancha  
en tiempos de crisis*

Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá





# **Tributación indirecta sobre la economía digital y su potencial recaudatorio en América Latina**

*Emparejando la cancha en tiempos de crisis*

*In memoriam*

*Juan Carlos “Bebe” Gómez Sabaini, maestro y amigo*

**Juan Pablo Jiménez  
y Andrea Podestá**

**Serie:** *Documentos de Trabajo*  
ISSN 2219-780X

## **Tributación indirecta sobre la economía digital y su potencial recaudatorio en América Latina.**

*Emparejando la cancha en tiempos de crisis*

*In memoriam Juan Carlos “Bebe” Gómez Sabaini, maestro y amigo*

DT-02-2021

© 2021 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT

**Diagramación:** Coordinación de Comunicación y Publicaciones del CIAT

### **Propiedad Intelectual**

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias -CIAT, autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright. [www.ciat.org](http://www.ciat.org)

# C**ontenido**

<b>1</b>	<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Objetivo y alcance</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>La digitalización de la economía en América Latina, el Caribe y el mundo: breve contextualización</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Economía digital: nuevas formas de negocio, efectos económicos y desafíos tributarios</b>	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>Desafíos de la economía digital para el impuesto al valor agregado</b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>Iniciativas implementadas para hacer frente a los desafíos de la economía digital para el impuesto al valor agregado</b>	<b>33</b>
<b>7</b>	<b>Potencial recaudatorio de un IVA sobre la economía digital</b>	<b>42</b>
<b>8</b>	<b>Conclusiones, principales lecciones y perspectivas</b>	<b>52</b>
	<b>Bibliografía</b>	<b>56</b>
	<b>Anexo</b>	<b>59</b>

# Agradecimiento

El presente estudio fue desarrollado en el marco de un esfuerzo de la Administración Tributaria Panameña para evaluar sus alternativas ante los retos que presenta la tributación de la economía digital. El CIAT y los autores agradecen a la DGI y a su Director General, Publio de Gracia, por su disposición y generosidad para compartir ampliamente el contenido de este estudio.

Se agradece la valiosa colaboración y contribución sustantiva de la DGI de Panamá, así como los comentarios de Giorgio Brosio, Jorge Cosulich, Tulio Escobar, Gerardo Herrera, Emma Isaza, Santiago Diaz de Sarralde y Raúl Zambrano a presentaciones y versiones previas del informe.

# 1 Resumen Ejecutivo

La economía digital es el resultado de un proceso de transformación generado por el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que, a través de los significativos avances de las últimas décadas, han logrado reducir los costos de adopción de estas nuevas tecnologías, mejorar los procesos de negocios y reforzar la innovación en todos los sectores de la economía (CEPAL, 2019).

La economía digital es objeto de una constante evolución, de ahí la importancia de analizar toda perspectiva de futuro y posibles avances para determinar su impacto en los sistemas tributarios. Pese a que este rápido cambio dificulta el hecho de predecir futuros avances con un mínimo índice de fiabilidad, cabe seguir de cerca toda perspectiva de futuro en cuanto puede ser detonante de posteriores desafíos a los que tendrán que enfrentarse los responsables de las políticas fiscales en un futuro cercano (OCDE, 2017).

La digitalización de la economía ha dado lugar a importantes cambios en los modelos de negocio y en los procesos de creación de valor de las empresas (CEPAL, 2019). Es por ello que, desde el punto de vista fiscal, surgen una serie de desafíos para la política tributaria y la fiscalidad (De Mello y Ter Minassian, 2020), puesto que los sistemas tributarios, diseñados para otra época y otras circunstancias, presentan una serie de puntos débiles que favorecen la erosión de los ingresos fiscales provenientes de estos nuevos modelos.

Es en este marco y teniendo en cuenta la necesidad de los gobiernos de la región de fortalecer sus ingresos tributarios en el corto plazo y asegurar una correcta tributación de la economía digital en lo relativo al impuesto al valor agregado (IVA) en el mediano y largo plazo, que en este informe se propone elaborar un estudio económico con los datos disponibles, a efectos de analizar las opciones de gravamen de la economía digital en el ámbito de la imposición indirecta y su potencial impacto en la recaudación de ese impuesto en los países de América Latina.

La digitalización ha permitido que algunas empresas participen activamente en determinados sectores económicos de varios países, sin tener necesariamente una presencia física significativa en ellos. Por el lado del impuesto al valor agregado (IVA), objeto de este informe, surge la dificultad para gravar las operaciones en el lugar de consumo, sobre todo en el caso de servicios digitales y bienes intangibles, toda vez que el vendedor reside en otra jurisdicción.

La crisis desatada por la pandemia del 2020 ha tenido un efecto doble sobre la economía digital y su posible tributación: por un lado, la pandemia ha implicado, a través de un importante cambio en el patrón de consumo, una significativa expansión de algunos segmentos de este sector. Por otro lado, el impacto de la pandemia sobre las cuentas fiscales y la necesidad de obtener ingresos hace urgente gravar estos sectores a través de la implementación del IVA (y también del impuesto sobre la renta) sobre los bienes y servicios comercializados por vía digital.

Una de las consecuencias de la pandemia y sus medidas de confinamiento asociadas ha sido el crecimiento del consumo vía plataformas digitales, que en algunos países aún no está gravado o, al menos, no en la medida deseable. Esto no solo tiene un importante costo en términos de recaudación, sino que además está creando una fuerte competencia desleal con los sectores tradicionales, en especial en contra de las pequeñas empresas, precisamente las más castigadas por la crisis (Barreix, Garcimartin y Verdi, 2020).

Actualmente los países enfrentan de dos maneras el reto de gravar con IVA a los servicios digitales transfronterizos. Una de ellas es estableciendo mecanismos unilaterales, generalmente haciendo uso de sistemas de retención sobre los medios de pago (como tarjetas de crédito o transferencias de fondos al exterior) en operaciones realizadas a favor de entidades seleccionadas y autorizadas.

La segunda manera consiste en la aplicación de las medidas propuestas en materia de impuestos al consumo generadas en torno del proyecto “Base Erosion and Profit Shifting” (BEPS) puesta en marcha por la OCDE, que busca en pocas palabras que esas empresas altamente tecnificadas que operan sin presencia física en un país cobren el impuesto y lo trasladen al país utilizando un esquema directo y sencillo que incluya un mecanismo simplificado de inscripción, limitados procesos de obtención y envío de información sobre las operaciones realizadas y efectuar el pago de los tributos recaudados también desde el exterior y sin presencia física.

En vista del crecimiento acelerado de la economía digital y las operaciones transfronterizas resulta crucial que los países adapten sus legislaciones de IVA para gravar los servicios y bienes intangibles adquiridos en el exterior por empresas y consumidores residentes, al tiempo que contemplen mecanismos adecuados de recaudación y registro de contribuyentes. Esto resulta clave tanto para la obtención de ingresos fiscales como para “nivelar la cancha” con los proveedores locales para que operen en igualdad de condiciones de competencia. De no hacerlo, las pérdidas de ingresos tributarios serán cada vez más importantes, no solo por la expansión de este sector sino porque las empresas de sectores tradicionales buscarán la forma de migrar hacia el sector digital y operar desde el exterior, con el consecuente daño al empleo, al crecimiento económico y el desarrollo de la economía digital local.

Ante este panorama, algunos países de América Latina han incorporado a los servicios digitales dentro de la base imponible del IVA y han comenzado a recaudar el tributo, aunque las alícuotas, el mecanismo de recaudación, la obligatoriedad de registro del proveedor y otras características del impuesto varía entre los países.

Si bien la recomendación de la OCDE con respecto a las transacciones de empresa a consumidor (B2C) es que la empresa proveedora extranjera se registre como contribuyente del IVA, mediante un proceso simplificado, en la jurisdicción del comprador y sea la responsable de cobrar, declarar y pagar el impuesto, los países con mercados más pequeños pueden enfrentar dificultades para obligar a las empresas extranjeras a inscribirse y sancionarlas en caso de incumplimientos.

Frente a esta dificultad, algunos países latinoamericanos han optado por cobrar el IVA sobre los servicios digitales adquiridos en el exterior, a través de sistemas de retención en los medios de pagos, enfoque que también tiene problemas y limitaciones, como se detalla en el documento.

Desde el punto de vista recaudatorio, los países de la región han obtenido ingresos tributarios por este concepto que se ubican entre USD 20 y USD 120 millones anuales, según el tamaño de la economía digital de cada país, lo que equivale a un valor entre 0,02% y 0,04% del PIB. Sin embargo, en algunos casos, como en Chile, estos valores corresponden a los primeros meses de aplicación del IVA, por lo que cuando se tenga la recaudación de un año completo este indicador se acercaría a 0,08% del PIB. En el caso de la Unión Europea, de acuerdo con la OCDE (2018), las ganancias de recaudación en

el primer año de operación del régimen de cumplimiento simplificado superaron los 3.000 millones de euros en 2015, como resultado de la implementación de las directrices internacionales sobre el IVA.

De la revisión de la incipiente literatura especializada, las recomendaciones de los organismos internacionales y las experiencias comparadas puede concluirse que la mejor sugerencia para los países de la región que aún no han implementado medidas para gravar con IVA los servicios digitales transfronterizos, es optar por el sistema de inscripción obligatoria en IVA para proveedores no residentes, combinado con la retención del impuesto en los medios de pago solamente en las transacciones con proveedores que incumplen la obligación de inscribirse.

Para ello resulta indispensable que las administraciones tributarias realicen una identificación detallada y exhaustiva de las empresas que potencialmente deberían inscribirse, lista que debe ser actualizada periódicamente. Dicho listado será necesario para solicitar la inscripción voluntaria a los proveedores y, en caso de que ello no ocurra, informar a los emisores de medios de pago a qué empresas se debiera efectuar la retención. Cuando sea necesario aplicar una retención, es importante también establecer procedimientos efectivos y expeditos para devolver el IVA en aquellos casos en que se retuvo erróneamente.

Con respecto a la definición de servicios digitales en la normativa, es recomendable que se use un concepto amplio de servicios digitales, sin perjuicio de que algunos de ellos puedan quedar exentos en virtud de las exenciones generales que contemple la legislación del IVA a nivel nacional. Adicionalmente, en caso de establecer exenciones específicas a ciertos servicios digitales, con el fin de otorgar determinados incentivos, es importante procurar que tales exenciones se hagan extensivas también a los proveedores nacionales, de manera de no incentivar una competencia desleal, como así también evaluar periódicamente la efectividad y continuidad de esos incentivos tributarios.

Respecto del IVA, la recomendación generalizada es gravar completamente en el lugar de consumo, lo que supone que las comisiones que cobra el administrador de una plataforma digital deben gravarse con IVA en un cien por ciento. Pero, además, todo servicio digital que se consuma en un país debe ser gravado con IVA.

Adicionalmente se sugiere facilitar la inscripción de los proveedores no residentes, mediante una plataforma web y un procedimiento simplificado, que no requiera la presencia física de los representantes de la empresa. Asimismo, se debe entregar información de apoyo, de manera de que permita a los proveedores determinar fácilmente si están obligados a inscribirse, cómo realizar la inscripción y cómo cumplir con la declaración y pago.

En cuanto a la periodicidad de la declaración, todos los países latinoamericanos han optado por solicitar declaraciones trimestrales, mientras que para el pago es importante ofrecer todas las alternativas que sean posibles, como pagos en línea por internet o transferencias internacionales, dando la opción de pagar en dólares o en moneda nacional.

Con respecto a las estimaciones incluidas en el informe, puede observarse que la recaudación potencial en términos del PIB sería similar a la que han conseguido otros países de América Latina que ya gravan estas actividades: entre 0,02 y 0,06% del PIB anualmente y una vez que el impuesto esté plenamente en aplicación. Según, el grado de penetración de estas tecnologías, el tamaño de los países y la tasa del IVA, los recursos anuales que se podrían obtener en los países donde aún no se aplica el impuesto oscilan entre los 6 millones de dólares en Nicaragua hasta los USD 113 millones en Perú.

Finalmente, resulta importante resaltar dos elementos que no se han tenido en cuenta en las estimaciones y que ampliarían el efecto sobre la recaudación potencial.

En primer lugar, aquí no se ha medido cuánto caería la recaudación del IVA en aquellos países que no modifiquen la legislación y continúen sin gravar los servicios digitales transfronterizos. El hecho de que estos servicios se sigan expandiendo y no tributen el impuesto impide la competencia en igualdad de condiciones e implica un daño cada vez mayor a los ingresos tributarios, la actividad económica de las empresas residentes que son contribuyentes del impuesto, además de afectar el empleo y la economía informal. El impacto negativo en los ingresos de las empresas locales claramente afectará los niveles futuros de recaudación, efecto que será aún mayor si las empresas locales o de sectores tradicionales buscan la forma de desplazarse hacia el sector digital y operar desde el exterior, lo que aumentaría aún más la pérdida de recaudación. Si bien una cuantificación de este tipo excede el ámbito de este estudio, requiriendo la aplicación de un modelo de equilibrio general y diferentes

supuestos de comportamiento de los agentes, los efectos negativos de no gravar estas actividades son significativos y serán crecientes en el tiempo.

El segundo elemento que permite suponer un mayor efecto sobre las ganancias de recaudación tiene relación con las plataformas intermediarias de servicios de alojamiento y transporte (como Airbnb y Uber), ya que en las estimaciones solo se ha incluido el IVA que se generaría por el servicio que prestan estos intermediarios, es decir, por las comisiones que cobran estas empresas digitales a sus clientes o usuarios. Sin embargo, dado que en muchos países las plataformas comparten con las agencias tributarias, la información del propietario o arrendador del inmueble y del conductor, como así también de las rentas que perciben, ello permitirá fortalecer también la recaudación del IVA por servicios de hospedaje y de transporte y del impuesto sobre la renta de los anfitriones y socios conductores.

## 2 Objetivo y alcance

La economía digital es el resultado de un proceso de transformación generado por el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que, a través de los significativos avances de las últimas décadas, han logrado reducir los costos de adopción de estas nuevas tecnologías, mejorar los procesos de negocios y reforzar la innovación en todos los sectores de la economía (CEPAL, 2019).

La economía digital es objeto de una constante evolución, de ahí la importancia de analizar toda perspectiva de futuro y posibles avances para determinar su impacto en los sistemas tributarios. Pese a que este rápido cambio dificulta el hecho de predecir futuros avances con un mínimo índice de fiabilidad, cabe seguir de cerca toda perspectiva de futuro en cuanto puede ser detonante de posteriores desafíos a los que tendrán que enfrentarse los responsables de las políticas fiscales en un futuro cercano (OCDE, 2017).

La digitalización de la economía ha dado lugar a importantes cambios en los modelos de negocio y en los procesos de creación de valor de las empresas (CEPAL, 2019). Es por ello que, desde el punto de vista fiscal, surgen una serie de desafíos para la política tributaria y la fiscalidad (De Mello y Ter Minassian, 2020), puesto que los sistemas tributarios, diseñados para otra época y otras circunstancias, presentan una serie de puntos débiles que favorecen la erosión de los ingresos fiscales provenientes de estos nuevos modelos.

En ese sentido, la digitalización ha permitido que algunas empresas participen activamente en determinados sectores económicos de varios países, sin tener necesariamente una presencia física significativa en ellos. Por el lado del impuesto al valor agregado (IVA), objeto de este informe, surge la dificultad para gravar las operaciones en el lugar de consumo, sobre todo en el caso de servicios digitales y bienes intangibles, toda vez que el vendedor reside en otra jurisdicción.

La crisis desatada por la pandemia del 2020 ha tenido un efecto doble sobre la economía digital y su posible tributación: por un lado la pandemia ha implicado, a través de un importante cambio en el patrón de consumo, una significativa expansión de algunos segmentos de este sector. Por otro lado,

el impacto de la pandemia sobre las cuentas fiscales y la necesidad de obtener ingresos hace urgente gravar estos sectores a través de la implementación del IVA (y también el impuesto sobre la renta) sobre los bienes y servicios comercializados por vía digital.

Una de las consecuencias de la pandemia y sus medidas de confinamiento asociadas ha sido el crecimiento del consumo vía plataformas digitales, que en algunos países aún no está gravado o, al menos, no en la medida deseable. Esto no solo tiene un importante costo en términos de recaudación, sino que además está creando una fuerte competencia desleal con los sectores tradicionales, en especial en contra de las pequeñas empresas, precisamente las más castigadas por la crisis (Barreix, Garcimartin y Verdi, 2020).

El objetivo de este informe es colaborar en el desarrollo de mecanismos que permitan recaudar el impuesto al valor agregado (IVA) generado por transacciones con sujetos no residentes que operan en la economía digital y estimar su potencial impacto en la recaudación en aquellos países que aún no lo han implementado.

Este tipo de actividades pueden concentrarse en la venta de bienes de pequeño valor (*Amazon, eBay, Alibaba*), en la prestación de servicios brindados en medios electrónicos (*Spotify, Netflix, Apple TV, Amazon AWS, etc.*), plataformas de intermediación orientadas a la economía colaborativa (*Airbnb, TaskRabbit, Upwork, etc.*), venta de activos digitales y libros electrónicos (*Amazon, Apple, etc.*) música y audiovisuales (*Amazon, Apple, Google*), software (*Microsoft, Setapp, Adobe* y otras muchas compañías), publicidad digital (*Google, Facebook, Instagram, etc.*), entre otros.

Actualmente los países enfrentan de dos maneras el reto de gravar con IVA a los servicios digitales transfronterizos. Una de ellas es estableciendo mecanismos unilaterales, generalmente haciendo uso de sistemas de retención sobre los medios de pago (como tarjetas de crédito o transferencias de fondos al exterior) en operaciones realizadas a favor de entidades seleccionadas y autorizadas.

La segunda manera consiste en la aplicación de las medidas propuestas en materia de impuestos al consumo generadas en torno del proyecto “Base Erosion and Profit Shifting” (BEPS) puesta en marcha por la OCDE, que busca que esas empresas altamente tecnificadas que operan sin presencia física en un país cobren el impuesto y lo trasladen al país utilizando un esquema directo y sencillo

que incluya un mecanismo simplificado de inscripción, limitados procesos de obtención y envío de información sobre las operaciones realizadas y efectuar el pago de los tributos recaudados también desde el exterior y sin presencia física.

Con relación a este último enfoque, la OCDE, junto con el BID, el Banco Mundial y el CIAT, se encuentran desarrollando un conjunto de guías de aplicación “*toolkit*” para países de América Latina y el Caribe que facilite la implementación de las recomendaciones propuestas por la OCDE sobre esta materia. Por su parte, el CIAT, con apoyo financiero de NORAD -cooperación de Noruega- desarrollará una herramienta informática que permitirá a las administraciones de países que así deseen utilizarla, la efectiva implementación de este enfoque.

Es en este marco y teniendo en cuenta la necesidad de los países de la región de fortalecer sus ingresos tributarios en el corto plazo y asegurar una correcta tributación de la economía digital en lo relativo al IVA en el mediano y largo plazo, que en este informe se propone elaborar un estudio económico con los datos disponibles, a efectos de analizar las opciones de gravamen de la economía digital en el ámbito de la imposición indirecta y su potencial impacto en la recaudación de ese impuesto.

Con estos objetivos en mente, el informe se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza una breve contextualización respecto de la economía digital en la región y en el mundo. Luego se resumen las nuevas formas de negocio que han surgido con la implementación de estas tecnologías, de manera de revisar los efectos económicos y los problemas tributarios derivados de la economía digital. En la siguiente sección se presentan los principales desafíos de la economía digital para el IVA en particular. Posteriormente se revisan las iniciativas implementadas para hacer frente a los desafíos de gravar con el IVA a la economía digital. A continuación, se presenta la recaudación efectiva lograda por aquellos países latinoamericanos que implementaron un IVA sobre la economía digital. Luego se explica una metodología de estimación de la recaudación potencial del IVA sobre los servicios digitales en aquellos países que aún no han aplicado este impuesto al sector como Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana, junto con los resultados desagregados por principales tipos de servicios. Por último, se resumen las principales conclusiones del informe, las lecciones centrales y potencialidades y desafíos de las posibles opciones de reforma.

### 3 La digitalización de la economía en América Latina, el Caribe y el mundo: breve contextualización

La medición de la economía digital y de la creación y captura de valor que van asociadas con ella está llena de dificultades, ya que no existe una definición generalmente aceptada de qué es la economía digital ni se dispone de estadísticas confiables, especialmente en los países en desarrollo. Dependiendo de la definición que se adopte, las estimaciones del volumen de la economía digital oscilan entre el 4,5 % y el 15,5 % del PIB mundial (UNCTAD, 2019).

Más allá de las limitaciones y dificultades para medirla, a continuación se muestra una estimación de la economía digital en América Latina y el Caribe, por subregiones y considerando los siguientes sectores<sup>1</sup>: mercado de comercio electrónico de bienes físicos (*eCommerce*); mercado de servicios electrónicos (*eServices*); publicidad digital; medios digitales (contenido de video digital, música digital, juegos digitales, e-books, prensa, etc.); Smart Home y FinTech (Tecnología Financiera, aunque únicamente se incluye el segmento de pagos digitales)<sup>2</sup>.

Según esta metodología, se estima que los ingresos de la economía digital en la región crecerían 28% anual en 2021, llegando a USD 359,4 mil millones, equivalentes a 8,1% del PIB, en comparación con 11,2% del PIB para los países de la OCDE<sup>3</sup>. Como se ve en el siguiente cuadro y gráfico, la economía digital ha adquirido una creciente importancia en América Latina y el Caribe. El comercio electrónico de bienes alcanzaría el 1,7% del PIB en la región en 2021, lo que sumado al comercio electrónico de servicios daría un total de 2 puntos del PIB, en tanto que el mercado de pagos digitales representaría el 5,5% del PIB. América Latina y el Caribe representa aproximadamente el 3,4% de los ingresos

---

1 Para mayor detalle sobre los segmentos incluidos en cada sector, véase <https://www.statista.com/outlook/digital-markets>

2 Un trabajo reciente publicado por el BID (véase Del Carmen y otros, 2020) cuantifica la economía digital en la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPARD), a partir de estos mismos datos y sectores, pero sin incluir Smart Home y con dos segmentos adicionales: servicios de movilidad en línea (vuelos, transporte terrestre, etc.) y reservas de viaje en línea (reserva de boletos, paquetes de vacaciones, estancias en hoteles, alquileres vacacionales, cruceros). Lamentablemente, no se encontraron cifras disponibles para estos dos últimos.

3 Este valor de la OCDE corresponde a una estimación para 2020 publicada por el BID (Del Carmen y otros, 2020).

mundiales de la economía digital en 2021, en tanto que el comercio electrónico latinoamericano de bienes participa con el 2,8% de las ventas globales.

**Cuadro 1. América Latina y el Caribe. Tamaño de la economía digital por subregiones- 2021- En millones de USD y porcentajes**

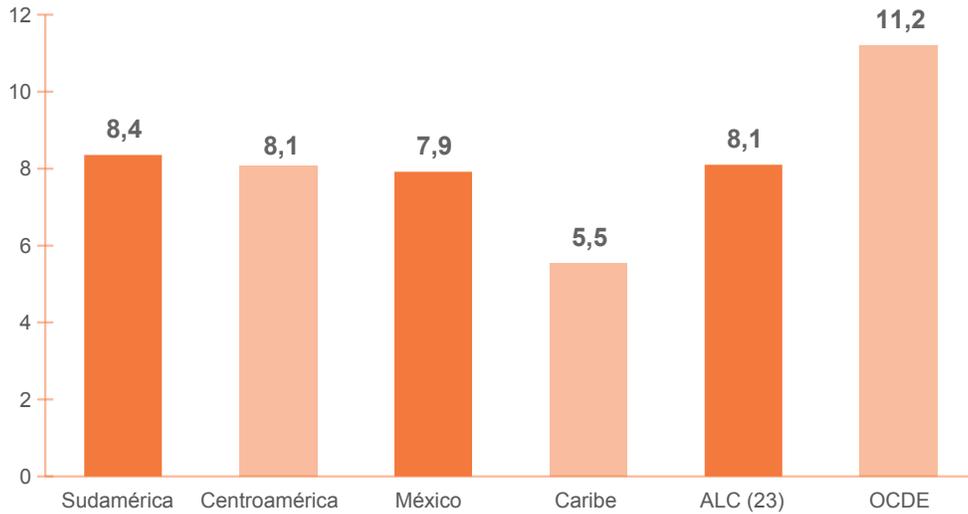
	América del Sur	América Central	México	Caribe	ALC			Crecimiento Interanual 2020-2021
					M de USD	% PIB	% en el Mundo	
Medios digitales	9.319	665	4.376	447	<b>14.807</b>	<b>0,3</b>	<b>5,1</b>	<b>17,9</b>
Publicidad digital	8.367	613	2.812	427	<b>12.219</b>	<b>0,3</b>	<b>3,1</b>	<b>17,6</b>
E-Commerce	49.347	3.027	21.209	1.732	<b>75.315</b>	<b>1,7</b>	<b>2,8</b>	<b>15,4</b>
E-Services	7.816	199	3.140	95	<b>11.250</b>	<b>0,3</b>	<b>4,7</b>	<b>24,2</b>
Smart Home	1.953	118	977	64	<b>3.112</b>	<b>0,1</b>	<b>3,1</b>	<b>46,4</b>
Fin Tech*	162.827	17.209	54.186	8.473	<b>242.695</b>	<b>5,5</b>	<b>3,6</b>	<b>32,5</b>
<b>Total</b>	<b>239.629</b>	<b>21.831</b>	<b>86.700</b>	<b>11.238</b>	<b>359.398</b>	<b>8,1</b>	<b>3,4</b>	<b>27,7</b>
<b>Crecimiento interanual</b>	<b>27,4</b>	<b>34,5</b>	<b>26,6</b>	<b>30,5</b>	<b>27,7</b>			

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Statista- <https://www.statista.com/outlook/digital-markets>

**Notas:** \*/ Considera solo pagos digitales.

Se incluyen los siguientes países. América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay. América Central: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Caribe: Cuba, República Dominicana, Haití y Jamaica.

**Gráfico 1. América Latina, el Caribe y OCDE. Ingresos de la economía digital por subregiones. 2021** *En porcentajes del PIB*

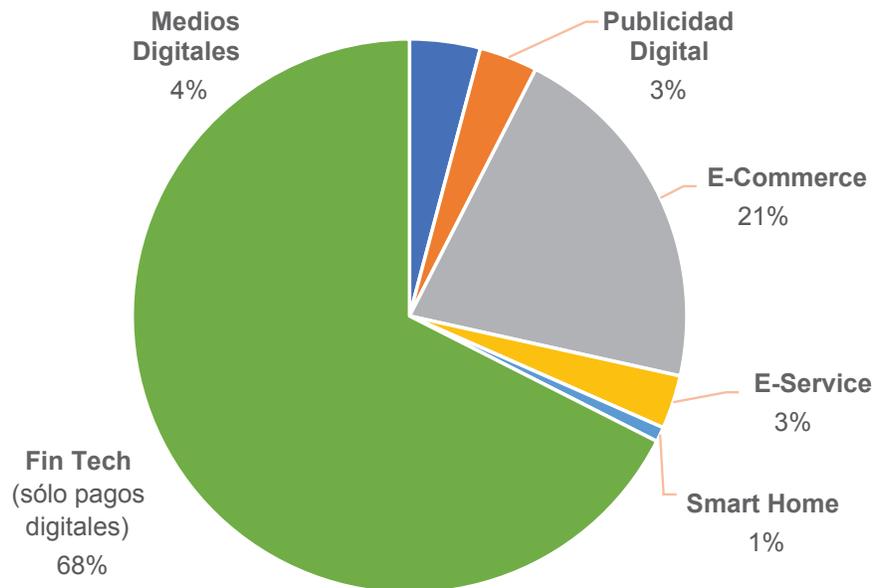


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Statista- <https://www.statista.com/outlook/digital-markets>, FMI y CEPAL para los datos de PIB y BID (2020) para la cifra de la OCDE.

**Nota:** El valor de la OCDE corresponde a 2020.

En todas las subregiones, el sector de las FinTech (que incluye los pagos digitales) es la principal fuente de ingresos por servicios digitales (gráfico 2). En el promedio regional representa el 68% del total, luego le siguen eCommerce (21%), medios digitales (4%) y publicidad digital y e-services (con el 3% cada uno).

**Gráfico 2. América Latina y el Caribe. Composición de los ingresos de la economía digital según sectores- Año 2021. En porcentajes**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Statista- <https://www.statista.com/outlook/digital-markets>

Respecto del sector e-commerce, la UNCTAD elabora el índice de comercio electrónico B2C (B2C: empresa a consumidor) que clasifica a los países de acuerdo con su preparación para las compras online, los que reciben una puntuación en función del acceso a servidores de Internet seguros, la fiabilidad de los servicios postales y la infraestructura, y la proporción de su población que utiliza Internet y tiene una cuenta en una institución financiera o en un proveedor de servicios de dinero móvil<sup>4</sup>.

Como se observa en el siguiente cuadro, luego de África, América Latina y el Caribe tiene el puntaje promedio regional (49) más bajo en el índice de comercio electrónico B2C para 2020 y se ubica por debajo del promedio global (55). En la región, la confiabilidad postal es la mayor debilidad de la infraestructura del comercio electrónico (con un puntaje de solo 29). El estudio remarca que el desarrollo postal deficiente es particularmente grave en el Caribe, con ocho países de esa subregión que se ubican en el cuartil inferior del Índice Integrado de Desarrollo Postal. Otra limitación en los países de América Latina y el Caribe es la escasa bancarización: la proporción de personas que

<sup>4</sup> Véase UNCTAD (2021).

tiene una cuenta en una institución financiera o en un proveedor de servicios de dinero móvil apenas llega al 53% (en comparación al 60% a nivel mundial y al 93% de las economías desarrolladas). En el caso del acceso a Internet, casi dos tercios de la población de la región utiliza Internet, proporción superior al promedio mundial. En cuanto al acceso a servidores de Internet seguros, la región está peor posicionada que el promedio global y muy por detrás de las economías desarrolladas. No obstante, en comparación con el índice de 2019, América Latina y el Caribe es la única región que muestra una mejora en su valor regional. En 2020, los diez países de la región con mejor índice son los siguientes: Costa Rica, Chile, Brasil, República Dominicana, Colombia, Uruguay, Jamaica, Trinidad y Tobago, Perú y Argentina.

**Cuadro 2: Valores regionales del índice de comercio electrónico B2C de la UNCTAD, 2020**

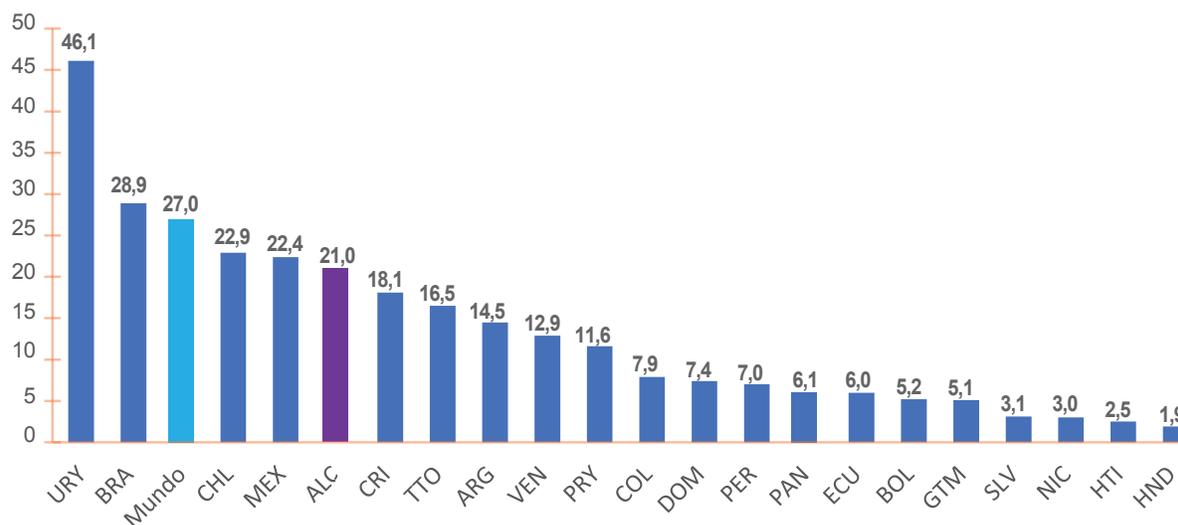
	Proporción de personas que utilizan Internet	Proporción de personas con una cuenta	Servidores de internet seguros	Puntaje de confiabilidad postal	Valor del índice 2020	Valor del índice 2019
África	30	40	28	21	30	31
Asia oriental, meridional y sudoriental	57	60	54	58	57	58
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>64</b>	<b>53</b>	<b>50</b>	<b>29</b>	<b>49</b>	<b>48</b>
Asia occidental	77	58	45	50	58	59
Economías de transición	71	58	60	59	62	63
Economías desarrolladas	88	93	84	80	86	87
<b>Mundo</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>53</b>	<b>47</b>	<b>55</b>	<b>55</b>

Fuente: UNCTAD (2021).

De acuerdo con UNCTAD (2021), en 2019, aproximadamente 1.500 millones de personas, o el 27% de la población mundial de 15 años o más, compraron en línea, lo que representó un aumento del 7% con respecto a 2018. En Canadá, Estados Unidos y 10 naciones europeas, más del 70% de la población adulta realiza compras en línea, pero esa proporción está muy por debajo del 10% en la mayoría de los países de renta baja y media-baja. En América Latina y el Caribe se estima que, en promedio, el 21 por ciento de su población realizó compras en línea en 2019. Solo dos países de la región se ubican por encima del promedio mundial: Uruguay y Brasil, aunque están muy lejos de los países desarrollados. En el otro extremo de la región se hallan El Salvador, Nicaragua, Haití y

Honduras, donde los porcentajes de la población adulta que realiza compras en línea son inferiores al 3% (gráfico 3).

**Gráfico 3: Compras en línea en América Latina, el Caribe y el mundo**  
En porcentajes de la población



Fuente: UNCTAD (2021).

Según el citado estudio, los cinco principales mercados de América Latina y el Caribe (Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia) generaron ventas de comercio electrónico B2C estimadas de USD 71 mil millones en 2019, un 13,4% más que el año anterior. Estas ventas equivalen al 1,7% del PIB, bastante más bajo que el 5% a nivel global. Los restantes países de ALC generaron alrededor de USD 2 mil millones en ventas de comercio electrónico en 2019. Además, señala que si bien la región cuenta con el 9% de la población mundial mayor de 15 años y con el 11% de los usuarios de Internet del mundo, su participación en el número de compradores en línea a nivel mundial fue solo del 6% en 2019.

En los mercados más pequeños de América Central y el Caribe, los grandes minoristas locales en línea son mucho menos frecuentes que en América del Sur o México y se estima que los envíos transfronterizos, principalmente desde los Estados Unidos, representan entre el 60% y el 90% de las ventas B2C. Sin embargo, durante la pandemia el comercio electrónico transfronterizo de mercancías en la región se vio afectado negativamente a causa de la interrupción de los servicios de transporte aéreo, mientras que el comercio electrónico nacional experimentó altas tasas de crecimiento (UNCTAD, 2021).

## 4 Economía digital: nuevas formas de negocio, efectos económicos y desafíos tributarios

En esta sección se resumen las nuevas formas de negocio que han surgido como resultado de la adopción de las nuevas tecnologías, con el objetivo de presentar adecuadamente los efectos económicos y los desafíos regulatorios y tributarios asociados.

De acuerdo con OECD (2015) y CEPAL (2019) seis características relevantes distinguen a la economía digital desde la perspectiva impositiva: *movilidad*, tanto de los activos intangibles, los usuarios y las funciones comerciales; uso de datos de clientes y proveedores que hacen las empresas del sector; *efectos o externalidades de red*, en la medida en que la participación de un usuario adicional cambia el valor de esa red para los usuarios existentes; *modelos de negocio multilaterales*, donde interactúan diferentes grupos a través de un intermediario o plataforma, que coordina la demanda; *tendencia al monopolio u oligopolio*, a partir de los efectos de red y las economías de escala; *volatilidad*, debido a la reducción progresiva de los costos, tanto de procesamiento de datos como de barreras de entrada.

Con respecto a las empresas digitalizadas, hay distintas características que son comunes y de las cuales se derivan los principales desafíos en materia de tributación: alta rentabilidad; escala interjurisdiccional sin presencia física; fuerte dependencia de activos intangibles, especialmente la propiedad intelectual; y la importancia de los datos, la participación y el valor generado por los usuarios y sus sinergias con la propiedad intelectual (FMI, 2018; OCDE, 2018; CEPAL, 2019).

La transformación digital no ha cambiado las actividades que tradicionalmente han realizado las empresas para generar ganancias (logística, operaciones, marketing y ventas, entre otras), pero sí ha transformado la forma en que estas funciones se realizan, llevando a la aparición de nuevos modelos de negocio y a la transformación de los antiguos (OCDE, 2018; CEPAL, 2019).

Existen distintas clasificaciones de los modelos de negocios de la economía digital. Por ejemplo, en OCDE (2015) y Balsa y otros (2016) se realiza una clasificación de los modelos de negocio del comercio electrónico, que resulta útil para analizar la tributación con IVA de los servicios e intangibles. De acuerdo con esta clasificación, el comercio electrónico, que se define como la compra o venta

de bienes o servicios realizada a través de las redes informáticas mediante métodos especialmente diseñados con el fin de recibir o colocar pedidos, puede ser entre empresas (B2B), de empresa a consumidor final (B2C) o entre consumidores finales (C2C).

### **Modelos de comercio electrónico entre empresas (B2B)**

La gran mayoría de las transacciones de comercio electrónico se clasifican dentro de este grupo y son aquellas en las que una empresa vende productos o servicios a otra empresa (OECD, 2015; CEPAL, 2019). Puede tratarse de la adaptación en línea de operaciones convencionales en las que un mayorista compra mercaderías para luego revenderlas al consumidor, o bien de la venta en línea de bienes o servicios que requieren otras empresas para llevar a cabo sus actividades, como por ejemplo: i) servicios de logística, tales como transporte, depósito y distribución; ii) servicios de computación a través de la red; iii) externalización de las funciones de asistencia al comercio electrónico, tales como el alojamiento web, seguridad y soluciones de asistencia al cliente; iv) servicios de subasta electrónica para la gestión y el mantenimiento de las subastas en tiempo real por Internet; v) servicios de gestión de contenidos de sitios web, y vi) herramientas de comercio electrónico que permiten efectuar compras automatizadas en línea, entre otros.

### **Modelos de comercio electrónico de empresa a consumidor (B2C)**

Se trata de empresas que venden bienes o servicios en línea a consumidores finales, complementándose en algunos casos con las tiendas físicas tradicionales. Otra distinción relevante, se refiere al tipo de bienes o servicios que se venden, que pueden tener un carácter tangible (físico o material) o bien intangible (recibidos por el consumidor en un formato electrónico a través de un dispositivo). Entre las ventajas de este modelo pueden enumerarse (OCDE, 2015 y CEPAL, 2019) que permite hacer entrega digital de un número mayor de bienes y servicios a clientes situados lejos de la ubicación del vendedor; acorta drásticamente la cadena de suministro, eliminando la necesidad de recurrir a intermediarios; reduce los costos de transacción y de búsqueda de los consumidores; reduce las barreras de entrada al mercado, al ser menos costoso mantener un sitio web que habilitar un punto de venta físico tradicional.

## Modelos de comercio electrónico de consumidor a consumidor (C2C)

Este modelo opera como una plataforma multilateral, en donde hay una empresa que actúa como intermediario entre los consumidores, agilizando las transacciones a través de internet. Estas empresas tienen distintas formas de financiamiento, ya sea a través de un cobro a los consumidores o bien mediante publicidad.

### Cuadro 3. Síntesis de modelos de negocios en la economía digital

Modelos de negocios	Principales características
Comercio electrónico entre empresas (B2B)	<p>Venta de productos o servicios de una empresa a otra. Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ compra de mercaderías para luego revenderlas</li><li>■ servicios de logística (transporte, depósito, distribución)</li><li>■ servicios de computación a través de la red</li><li>■ servicios de asistencia al comercio electrónico (alojamiento web, etc.)</li><li>■ servicios de subasta electrónica</li><li>■ servicios de gestión de contenidos de sitios web</li><li>■ herramientas de comercio electrónico.</li></ul>
Comercio electrónico de empresa a consumidor (B2C)	<p>Venta de bienes (tangibles o intangibles) o servicios en línea de una empresa a consumidores finales. Ventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ entrega digital de un número mayor de bienes y servicios a clientes alejados</li><li>■ acorta la cadena de suministro y elimina intermediarios</li><li>■ reduce costos de transacción y de búsqueda de consumidores</li><li>■ reduce las barreras de entrada al mercado (es menos costoso mantener un sitio web que habilitar un punto de venta físico tradicional).</li></ul>
Comercio electrónico de consumidor a consumidor (C2C)	<p>Opera a través de una plataforma multilateral de una empresa que actúa como intermediario entre los consumidores.</p> <p>Se financia mediante un cobro a los consumidores o con publicidad.</p>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2019).

Adicionalmente, se pueden distinguir tres tipos de situaciones que se aplican a industrias específicas (Hernandez y Albagli, 2017):

*Mismo producto o servicio, menores costos de transacción:* Estos son negocios que en su esencia no han cambiado; si bien se redujo el costo de transacción de conectar al comprador, el vendedor y/o el producto o servicio final. Entre estos se incluyen: transporte público (Uber, Cabify); alojamiento (Airbnb, Booking), venta minorista (Amazon, Mercado libre); servicios (domésticos) in situ (TaskRabbit; Youpijob).

*Menores costos de transacción y diferenciación de productos:* Este grupo incluye negocios donde la entrega del producto o servicio se hace de modo digital y no presencial, diferenciándose del producto tradicional. Comprende servicios de televisión y video (Netflix, Apple TV, Amazon Prime, Disney Plus), música (iTunes, Spotify, Apple Music), apuestas (888poker), dating (match.com), venta (descarga) de software y libros digitales (Kindle- Amazon, Apple Books), así como consultas médicas, educación a distancia u otras actividades profesionales que se realizan de manera remota.

*Nuevos productos y/o servicios:* Este grupo comprende nuevos negocios que se originan por los avances tecnológicos. En esta categoría deben incluirse los motores de búsqueda (Yahoo, Google, Bing), las redes sociales (Facebook, Instagram, Twitter, Tinder, Happn) y aplicaciones como Skype, WhatsApp y Facetime, que si bien son (casi) gratis para los usuarios finales, permiten obtener información sobre los patrones de consumo, de consulta u otros generando valor desde los usuarios, junto con ofrecer nuevos canales a las empresas para realizar publicidad.

Los cambios mencionados en los párrafos anteriores, más allá de sus comentadas ventajas, presentan importantes desafíos en materia regulatoria y tributaria, entre los que se destacan la posibilidad para las empresas de operar en la informalidad, con trabajadores que no cotizan a la seguridad social; la no declaración de ingresos junto con la evasión y/o elusión de impuestos; la obtención y uso de información de los consumidores con fines comerciales u otros sin su autorización o conocimiento; el desequilibrio económico que puede afectar de manera significativa la economía tradicional y dejar trabajadores sin protección social adecuadas. Estos riesgos son muy difíciles de identificar con los actuales sistemas de la mayoría de las administraciones tributarias (Arias y Zambrano, 2021).

Como resultado de estos riesgos y de sistemas tributarios que no los tienen en cuenta, se presentan importantes amenazas económicas, sociales y tributarias, entre ellas, la posibilidad de la quiebra de compañías y la pérdida de empleos, el traslado de las operaciones comerciales fuera de la jurisdicción y la consecuente pérdida de los tributos derivados directa o indirectamente de esas actividades (Arias y Zambrano, 2021).

Debe resaltarse la desventaja en que queda una empresa que, al no entregar sus bienes o servicios de modo digital, enfrenta una mayor carga tributaria. Esta desventaja ocurre porque los sistemas tributarios vigentes, cuyo diseño es anterior a la irrupción de la revolución tecnológica y la economía digital, no están pensados para situaciones donde hay una desconexión física entre el mercado de destino y el de origen y/o donde existe entrega remota por vía digital y no física o presencial (Hernandez y Albagli, 2017).

Por supuesto que no debiera concluirse que el problema se origina en la adopción de estas nuevas tecnologías y que, en consecuencia, deben evitarse. Como se hizo énfasis previamente, las nuevas tecnologías son deseables por cuanto aumentan el universo de bienes y servicios disponibles para los consumidores. El desafío regulatorio y tributario consiste en lograr que las nuevas tecnologías resulten exitosas, ya que permiten ofrecer bienes y servicios mejores y/o más baratos, pero no porque pagan menos impuestos lo que significaría competencia desleal causada por la permanencia de un sistema tributario inadecuado para los desafíos digitales. Se hace necesario, entonces, reformar el marco tributario, adaptándolo a los nuevos tiempos, lo que permitiría igualar la carga impositiva entre empresas que ofrecen los mismos servicios/productos, independientemente de que se basen o no en plataformas digitales (Hernandez y Albagli, 2017).

## 5 Desafíos de la economía digital para el impuesto al valor agregado

El IVA es un impuesto cuyo objetivo es gravar el consumo final de los hogares, mediante el método plurifásico no acumulativo, esto es, se aplica en cada etapa de la cadena productiva, pero en cada una de ellas se grava el valor agregado, o sea la diferencia entre compras y ventas (CEPAL 2019 y Jorrat, 2020).

Frente a las operaciones transfronterizas, existen dos posibilidades o principios para la aplicación del IVA. En primer lugar, el “principio de origen”, según el cual el IVA debe gravar los bienes y servicios producidos domésticamente, con lo que se gravarían las exportaciones, mientras que las importaciones estarían exentas. En segundo lugar, está el “principio de destino”, que sugiere gravar con IVA los bienes y servicios consumidos domésticamente, con lo que en este caso se gravarían las importaciones, en tanto que las exportaciones quedarían exentas.

Mientras que en el caso del IVA sobre los bienes se suele aplicar el principio de destino, no ha ocurrido lo mismo con el IVA a los servicios, pudiendo dar origen a situaciones de doble o nula tributación.

Si bien la aplicación armonizada de un IVA en origen permitiría cumplir el objetivo del impuesto de gravar el consumo, existe consenso entre los especialistas respecto de la superioridad del principio de destino, pues este principio da al impuesto su principal característica de neutralidad en la cadena de valor y en el comercio internacional. Así lo reconoce la OCDE<sup>5</sup>, al señalar que “para efectos del impuesto al consumo, los servicios e intangibles comercializados internacionalmente deben ser gravados de acuerdo con las reglas de la jurisdicción de consumo”.

Ahora bien, para aplicar el principio de destino a las operaciones transfronterizas de servicios e intangibles, deben existir mecanismos para determinar en qué país o jurisdicción se espera que tenga lugar el consumo. Los sistemas de IVA requieren reglas para implementar el principio de destino no

---

5 Directriz 3.1 sobre “determinación del lugar de tributación para el suministro transfronterizo de servicios e intangibles” en OCDE (2014), Directrices Internacionales sobre IVA/IBS.

solo para los suministros de empresa a consumidor (B2C), que involucran el consumo final, sino también para los suministros de empresa a empresa (B2B), aunque dichos suministros no involucren el consumo final. En este segundo caso, las reglas que se apliquen deben facilitar el objetivo del IVA, que es gravar el consumo final a la tasa del país en donde este se lleva a cabo. Es así como, para el caso de las operaciones B2B, la OCDE establece que es la jurisdicción en la que se encuentra el cliente la que tiene el derecho de gravar con IVA los servicios o intangibles objetos de comercio internacional<sup>6</sup>.

También considera el caso de empresas que tienen sucursales o establecimientos en varios países, en donde la compra de servicios o intangibles se realiza de forma centralizada, para luego distribuir su uso entre las distintas sucursales. En ese caso, la OCDE indica que cuando el cliente tiene establecimientos en más de una jurisdicción, el derecho a gravar con IVA recae en la jurisdicción o las jurisdicciones en que se encuentran los establecimientos que utilizan el servicio o intangible<sup>7</sup>.

Respecto de las operaciones B2C, el derecho a gravar con IVA debe corresponder a la jurisdicción en donde efectivamente se consumen los servicios o intangibles, de forma de asegurar la neutralidad del impuesto. En la actualidad, es sumamente fácil para cualquier persona adquirir servicios e intangibles, a través de la web, a proveedores ubicados en cualquier parte del mundo. Asimismo, el cliente puede usar esos servicios e intangibles en cualquier país del mundo, aunque ciertamente es más probable que lo haga en el país en el que habitualmente reside.

En este contexto, la OCDE recomienda dos reglas generales para determinar el lugar de aplicación del IVA para los suministros de servicios e intangibles entre empresas y consumidores: i) para suministros que se realizan físicamente en un lugar fácilmente identificable y que normalmente se consumen al mismo tiempo y en el lugar donde se realizan físicamente en presencia de la persona que realiza el suministro y la persona que lo consume (por ejemplo, servicios de hospedaje, cines o restaurantes), la OCDE<sup>8</sup> recomienda que el IVA se aplique en el lugar donde se ejecuta el servicio; ii) para los demás

---

6 Directriz 3.2 OCDE (2014).

7 Directriz 3.4

8 Directriz 3.5

suministros de servicios e intangibles (por ejemplo, compra de aplicaciones, software o suscripción a una plataforma), la OCDE recomienda aplicar el IVA en la jurisdicción en que el cliente tenga su residencia habitual<sup>9</sup>. Estas recomendaciones permiten asignar los derechos tributarios sobre los suministros de servicios e intangibles B2C a la jurisdicción donde se puede suponer que el consumidor final está realmente ubicado cuando consume el suministro.

Más allá de las recomendaciones, en el comercio internacional de bienes, servicios y activos intangibles, las principales dificultades por resolver para la aplicación del IVA a estas actividades tienen que ver principalmente con las transacciones B2C cuando el proveedor y el consumidor se encuentran en distintos países. También puede haber problemas de erosión de base imponible en transacciones B2B, cuando el cliente se encuentra exento del IVA. Si bien estos problemas ya existían, con la economía digital se han agudizado considerablemente, ya que los avances tecnológicos han aumentado en forma importante las opciones que tienen los consumidores finales e intermedios de realizar compras en línea a proveedores de cualquier lugar del planeta y se han incrementado también las posibilidades de cualquier empresa de vender sus productos a consumidores situados en cualquier país.

Uno de los principales problemas se relaciona con las exenciones en la importación de bienes de escaso valor, teniendo en cuenta que cualquier persona puede realizar compras de bienes tangibles a un proveedor extranjero, siempre que el comprador disponga de los medios de pago electrónicos y el proveedor cuente con una plataforma de comercio electrónico y realice despachos al exterior. Desde el punto de vista conceptual, es claro que el comprador está realizando una importación, la que debe ser gravada con IVA en el país en que reside, impuesto que normalmente será cobrado en la Aduana en el momento en que ingrese la mercancía. También es cierto que el vendedor está exportando la mercancía, por lo que en su jurisdicción esa venta debería quedar gravada a la tasa cero. El problema surge porque en casi todos los países existe una exención de IVA para las importaciones de bajo monto, la que se justifica porque los gastos administrativos en que incurriría la Aduana para cobrar el IVA de esas operaciones podrían ser mayores que el impuesto a recaudar. Estas exenciones fueron instauradas cuando las importaciones personales de bajo valor eran escasas, las compras por Internet no existían y el nivel de importaciones que se beneficiaban de la exención era relativamente

---

9 Directriz 3.6

bajo. No obstante, a partir de los avances de la economía digital este tipo de importaciones han crecido significativamente. Son cada vez más frecuentes las compras de todo tipo de bienes en tiendas como Amazon, AliExpress y otras, por lo que el gasto tributario asociado será cada vez mayor. Adicionalmente aparece aquí una competencia desleal para los proveedores residentes en el país del consumidor, los cuales venden los mismos productos obligados a recargar el IVA. Esto podría también llevar a que algunos busquen la forma de realizar esas ventas de escaso valor desde el exterior, lo que aumentaría aún más la pérdida de recaudación.

Los umbrales de exención para las importaciones de escaso valor que buscan establecer un equilibrio entre los gastos administrativos de aplicar el IVA a estas pequeñas importaciones y la recaudación potencial que se podría obtener difieren enormemente entre países. Por lo tanto, la OCDE (2015) considera que la solución a este problema consiste en una drástica simplificación de los procedimientos de declaración del IVA para estas importaciones, permitiendo la reducción o eliminación de estos umbrales. Asimismo, se considera que se podría lograr una simplificación radical instando a los vendedores no residentes a registrarse como contribuyentes del IVA, con un procedimiento simplificado, en la jurisdicción del comprador, de tal forma que sean ellos los que retengan y paguen el impuesto. Este mecanismo limita o elimina la necesidad de que las autoridades aduaneras intervengan en la recaudación del IVA por la importación de bienes de bajo valor, ya que el impuesto se recauda directamente del proveedor o plataforma digital (CEPAL, 2019).

Algunos países, como Australia, Nueva Zelanda y Noruega, ya han implementado un régimen de recaudación del IVA sobre la importación de bienes de bajo valor, donde los proveedores extranjeros deben inscribirse, cobrar el IVA por sus ventas, declarar y pagar el impuesto en virtud de un régimen de registro simplificado. En los países de la Unión Europea, la legislación vigente hasta el 1 de julio de 2021 establece que los estados miembros deben eximir del IVA la importación de bienes cuyo valor no supere los 10 euros, y se les permite otorgar una exención para los bienes importados con un valor superior a 10 euros, pero que no superen los 22 EUR. Sin embargo, a partir de esa fecha, se elimina la exención del IVA para las importaciones de bienes de bajo valor y los proveedores podrán optar por cobrar el IVA a consumidores de la UE en el momento de la venta y declarar y pagar ese impuesto a través de un portal digital en línea. Si los proveedores no optan por este régimen simplificado de

registro y recaudación, el declarante de aduana (por ejemplo, el operador postal, la empresa de mensajería, el despachante de aduanas, etc.) cobrará a los clientes el IVA de importación y lo remitirá a las autoridades aduaneras en un pago mensual<sup>10</sup>.

Un segundo problema se refiere a los suministros digitales a distancia a consumidores. Como se mencionó anteriormente, la economía digital facilita la venta a distancia de bienes intangibles y servicios a consumidores finales, sin que el proveedor cuente con una presencia física en el país en que residen sus clientes. Normalmente, la legislación de los países relativa al IVA considera que estas operaciones se gravan en el país en que los servicios o intangibles son consumidos, tal como sugieren las directrices de la OCDE. Para asegurar la recaudación del impuesto, en el caso de las operaciones B2B se suele realizar lo que se conoce como un cambio de sujeto, traspasando la obligación del pago a la empresa residente que actúa como compradora del servicio o intangible. En el caso de las operaciones B2C el cambio de sujeto no es lo más adecuado, pues los consumidores finales no tienen incentivos para declarar y pagar el impuesto, por lo que cabría esperar un alto nivel de incumplimiento. En este caso, lo recomendable es que sean los proveedores no residentes los encargados de cargar, recaudar y pagar el IVA de estas operaciones, para lo cual es necesario que se inscriban en el registro de contribuyentes de IVA del país de donde residen los consumidores. En todo caso, las legislaciones de IVA de varios países, a pesar de que gravan los servicios e intangibles adquiridos en el exterior por personas residentes, no contemplan mecanismos adecuados de recaudación, por lo que en la práctica no se aplica IVA alguno a los suministros digitales importados por consumidores finales. En vista del crecimiento exponencial que estas operaciones están experimentando en todo el mundo, el no establecer procedimientos factibles y simples de recaudación puede dar lugar a pérdidas cada vez más importantes de ingresos tributarios para los países. Pero además de la pérdida de recaudación, la no aplicación de IVA a estas operaciones implica una desventaja competitiva importante para los proveedores internos de los mismos servicios e intangibles. Esta desventaja competitiva puede inducir a los proveedores locales a reestructurar sus operaciones a fin de realizar el suministro de servicios e intangibles desde el exterior, incrementándose aún más la pérdida de recaudación.

---

10 Para más detalle véase OCDE (2020).

Como una posible solución a este problema, en OCDE (2015) se recomienda que en las operaciones B2C, los países obliguen a todo proveedor no residente a registrarse como contribuyente y declarar el IVA aplicable al suministro de servicios e intangibles transfronterizos en la jurisdicción del consumidor. Para ello, las administraciones tributarias deben implementar mecanismos simplificados de registro, suficientemente claros y accesibles para los vendedores que son PYMES no residentes, de tal forma que no sea necesario fijar umbrales por debajo de los cuales no se exija el registro. En este procedimiento simplificado pueden jugar un papel importante los intermediarios, que serían los encargados de ayudar a las empresas no residentes a registrarse, declarar y pagar el IVA (CEPAL, 2019).

Otro problema se refiere a los suministros digitales a distancia a empresas exentas. Tratándose de operaciones B2B, la recomendación es que el derecho a gravar con IVA los suministros de servicios e intangibles debe recaer en la jurisdicción donde reside el cliente, caso en el cual normalmente se aplica un cambio de sujeto, de tal forma que es el propio cliente quien retiene y paga el IVA<sup>11</sup>. En la medida en que los países no pongan en práctica esa recomendación, el régimen del IVA puede ofrecer a las empresas oportunidades de planificación fiscal para bajar la carga de IVA que soportan sus productos. En particular, surge esta posibilidad en el caso de los suministros digitales a distancia a empresas exentas de IVA. Las empresas exentas no aplican IVA sobre sus ventas, pero deben soportar como costo el IVA pagado en la compra de insumos. Es decir, al igual que los consumidores finales, no pueden recuperar el IVA recargado en sus compras, que finalmente es trasladado a los precios de sus productos. Algunos países no exigen a las empresas que recauden y paguen el IVA correspondiente a las importaciones de servicios e intangibles. Si la empresa es contribuyente de IVA, no hay mayor problema de erosión de la base imponible, pues no retendrá el IVA por la importación pero tampoco podrá rebajar crédito del IVA en su liquidación. En cambio, cuando la empresa está exenta del IVA, hay un beneficio directo en la no sujeción al IVA de los suministros importados, con un claro riesgo de erosión de la base imponible. De igual forma, conlleva una desventaja competitiva para los proveedores nacionales de los mismos servicios o intangibles, quienes están obligados a pagar el IVA cuando realizan operaciones con las empresas residentes exentas (CEPAL, 2019).

---

11 Directriz 3.2 de la OCDE.

La OCDE<sup>12</sup> sugiere que la solución a los problemas de suministros digitales a distancia a empresas exentas consiste en que en operaciones B2B el derecho a cobrar IVA recaerá en la jurisdicción del cliente<sup>13</sup>. A su vez, la aplicación práctica de este principio supone que se debe efectuar un cambio de sujeto o cobro revertido, es decir, el comprador es el encargado de retener y pagar el IVA asociado a estas operaciones (OCDE, 2017).

Un problema adicional se relaciona con los suministros digitales a distancia a empresas multilocalizadas. En estos casos, existe también el riesgo de prácticas elusivas en los que una empresa multilocalizada adquiere un bien o servicio digital ya que es habitual que estas entidades se organicen para adquirir servicios e intangibles de forma centralizada a fin de lograr economías de escala. No obstante, en la actualidad muchas jurisdicciones con un régimen de IVA no aplican dicho impuesto a las operaciones efectuadas entre establecimientos de una misma persona jurídica (OCDE, 2015). Lo anterior significa que las empresas multilocalizadas que realizan actividades exentas del IVA pueden organizarse para que los servicios e intangibles sean inicialmente adquiridos por un establecimiento ubicado en una jurisdicción en donde no se aplique el IVA o bien se aplique con una tasa relativamente baja. Posteriormente, se refacturaría a cada establecimiento, en función del uso que hagan de esos servicios o intangibles, transacciones que también quedarían exentas por corresponder a operaciones entre establecimientos de la misma persona jurídica. Ello le permitiría adquirir los mencionados servicios sin estar sujeto al IVA, ya que no se aplica este impuesto a las operaciones entre establecimientos de la misma persona jurídica. Las empresas exentas del IVA pueden ahorrar importantes cantidades en concepto de IVA recurriendo a este tipo de planificaciones (OCDE, 2015).

Al igual que en el caso anterior, la OCDE sugiere que cuando el cliente tiene establecimientos en más de una jurisdicción, el derecho a gravar con IVA corresponde a la jurisdicción o las jurisdicciones en que se encuentran los establecimientos que utilizan el servicio o intangible<sup>14</sup>. A su vez, la aplicación práctica de este principio supone que se debe efectuar un cambio de sujeto o cobro revertido, tal como sucede para el caso de las operaciones transfronterizas B2B (OCDE, 2017).

---

12 Informe sobre la Acción 1 del Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios de 2015.

13 Directriz 3.2 de la OCDE.

14 Directriz 3.4

#### Cuadro 4. IVA en la economía digital: Problemas y soluciones propuestas

Problema	Propuesta de solución planteadas por la OCDE
i) Exenciones en la importación de bienes de escaso valor	Simplificar procedimiento de declaración del IVA para así poder reducir o eliminar el umbral exento. Por ejemplo, permitir que proveedores no residentes se registren en el IVA y sean ellos quienes retengan y paguen el impuesto.
ii) Suministros digitales a distancia a consumidores	Permitir a los proveedores no residentes registrarse para el IVA en la jurisdicción del cliente, con arreglo a un régimen simplificado.
iii) Suministros digitales a distancia a empresas exentas	El derecho a cobrar IVA debe recaer en la jurisdicción del cliente, y debe aplicarse cambio de sujeto para que la empresa importadora retenga y pague el IVA.
iv) Suministros digitales a distancia a empresas multilocalizadas	El derecho a cobrar IVA debe recaer en la jurisdicción del cliente, y debe aplicarse cambio de sujeto, para que sea el establecimiento residente el que retenga y pague el IVA.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal 2019.

## 6 Iniciativas implementadas para hacer frente a los desafíos de la economía digital para el impuesto al valor agregado

En esta sección se describen las principales medidas que han adoptado los países latinoamericanos para hacer frente a los retos de la digitalización de la economía en relación con el impuesto al valor agregado.

De acuerdo con un relevamiento de KPMG (2021), a nivel mundial, en enero de 2021 existen 81 países que han implementado impuestos indirectos sobre las transacciones en la economía digital, como el impuesto al valor agregado o impuestos generales sobre las ventas. De esos países, nueve son latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay (cuadro 5). Asimismo, hay 11 países con algún proyecto de ley o un proceso de consulta pública para aplicar este tipo de impuestos, donde cuatro de ellos son países de la región: Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana<sup>15</sup>.

---

15 Adicionalmente, en CEPAL (2020) se indica que Bolivia también cuenta con una propuesta para gravar con el IVA a los servicios digitales prestados desde el exterior para aplicar el tributo del 13% a las plataformas digitales.

**Cuadro 5: Impuestos indirectos a la economía digital a nivel mundial**

Tipo	Países de ALC	Países OCDE (sin AL)	Resto del Mundo
IVA, IGV	Argentina <sup>1</sup> , Bahamas, Barbados, Brasil <sup>2</sup> , Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay	Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Corea del Sur, Dinamarca, República Eslovaca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.	Albania, Andorra, Armenia, Bahrein, Bangladesh, Bielorrusia, Bután, Bulgaria, Camerún, Croacia, Chipre, Ghana, India, Indonesia, Kenia, Malasia, Malta, Mauricio, Moldavia, Nigeria, Nueva Caledonia, Omán, Polinesia Francesa, Rumania, Rusia, Arabia Saudita, Serbia, Singapur, Sudáfrica, Taiwán, Tanzania, Tayikistán, Uganda, Emiratos Árabes Unidos, Uzbekistán, Vietnam, Zimbabue.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de KPMG (2021) y legislación nacional.

1/ Adicionalmente, algunas provincias argentinas aplican un impuesto sobre los ingresos brutos, con tasas entre el 2% y el 5%.

2/ Solo algunos estados de Brasil gravan con el ICMS a las transacciones con bienes y mercancías digitales (Sao Paulo, Paraíba, Goiás, Piauí y Rondonia).

Tal como se mencionó en la sección anterior, la OCDE (2017) ha publicado un conjunto de principios y normas acordados internacionalmente para el tratamiento del IVA en el caso de transacciones internacionales. La directriz 3.1 de este organismo establece que se debe aplicar el principio de destino para gravar los servicios y los bienes intangibles con el IVA, es decir, que deben gravarse de acuerdo con las reglas de la jurisdicción de consumo.

En particular, en el caso de operaciones entre empresas (B2B), de acuerdo con la directriz 3.2, la jurisdicción en la que se encuentra el cliente tiene los derechos impositivos sobre los servicios o intangibles comercializados internacionalmente. Para evitar cargas innecesarias a los proveedores, la OCDE recomienda el “mecanismo de inversión del sujeto pasivo” cuando esto sea coherente con el diseño general del IVA en el país. Mediante este mecanismo fiscal la obligación de pagar el impuesto se cambia del proveedor al cliente, es decir, la empresa residente que importa el servicio o intangible es responsable de cualquier impuesto adeudado.

Por otra parte, las directrices de la OCDE respecto de las operaciones de empresa a consumidor final (B2C) recomiendan implementar un mecanismo de recaudación basado en un régimen simplificado de registro y cumplimiento de proveedores no residentes. Según la OCDE (2017), la experiencia con estos regímenes simplificados de registro y cumplimiento ha demostrado que proporcionan una solución práctica y relativamente eficaz para asegurar la recaudación del IVA sobre los servicios e intangibles transfronterizos en las operaciones entre empresas y consumidores, al tiempo que minimizan las distorsiones económicas y preservan la neutralidad entre proveedores residentes y no residentes. Asimismo, hace hincapié en que este mecanismo permite a las administraciones tributarias capturar una proporción significativa de los ingresos tributarios asociados con esas transacciones a un costo administrativo relativamente limitado.

En definitiva, las directrices de la OCDE respecto de la definición de sujeto pasivo establecen que en las operaciones B2B debiera ser la empresa cliente, es decir, se debe aplicar el enfoque de inversión del sujeto pasivo, mientras que en las transacciones B2C, el sujeto pasivo debe ser el proveedor.

Sin embargo, tal como advierte Jorratt (2020), establecer el registro obligatorio propuesto por la OCDE no es trivial para las administraciones tributarias de países con mercados más pequeños que los de la UE u otros países del mundo desarrollado, que deberían forzar a las empresas multinacionales que operan en la economía digital, sin presencia física, a cumplir las normas y procedimientos que se establezcan, o someterse a auditorías tributarias y sanciones en caso de incumplimientos.

En América Latina, varios países han comenzado a gravar con IVA a los servicios digitales transfronterizos, aunque solo algunos siguen esas directrices como se explicará a continuación.

Los países pioneros en aplicar el IVA a estos servicios fueron Argentina, Colombia y Uruguay que empezaron a recaudar el impuesto en 2018, luego siguieron Chile, Costa Rica, Ecuador y México que lo implementaron en 2020, mientras que en Paraguay su aplicación comenzó en 2021. Las tasas impositivas que se aplican corresponden a la alícuota general del impuesto y varía entre los países<sup>16</sup>.

---

16 En el anexo se presentan las alícuotas generales del IVA y su recaudación en términos del PIB en los países de América Latina.

Las mayores tasas, entre 19 y 22% según el país, se tributan en Argentina, Chile, Colombia y Uruguay; en tanto que en México la alícuota del IVA es del 16%. En contraste, las menores tasas se aplican en Costa Rica, Ecuador y Paraguay con el 13, 12 y 10%, respectivamente.

De estos ocho países de la región, la mitad de ellos siguen las recomendaciones de la OCDE en relación con la obligación de inscripción en el IVA por parte de los proveedores no residentes de servicios digitales: Chile, Colombia, México y Uruguay. Adicional al registro obligatorio de contribuyentes extranjeros, en Chile y Colombia, opera en ciertos casos, una retención en los medios de pago utilizados para abonar estos servicios (tarjetas de crédito o transferencias de fondos al exterior). En el primero, la retención es aplicable en caso de que los proveedores extranjeros no cumplan con la obligación de inscribirse, en tanto que en Colombia los prestadores no residentes pueden optar voluntariamente para que el IVA se les retenga directamente en los medios de pagos de sus servicios digitales. Asimismo, en México, las plataformas tecnológicas que prestan servicios de intermediación tienen la obligación de retener el impuesto a las personas físicas que enajenen bienes o presten servicios (incluidos los servicios de hospedaje) y de enterar estas retenciones a la administración tributaria.

En cambio, en Argentina, Costa Rica, Ecuador y Paraguay, no se les exige a los proveedores no residentes inscribirse como contribuyentes del impuesto, sino que se aplica la retención del IVA por parte de las entidades financieras que administran los medios de pago usados para pagar el servicio digital. Las administraciones tributarias de estos países publican periódicamente un listado de las empresas no residentes que están sujetas a esta retención. Además, en Costa Rica y Ecuador, el prestador no residente puede elegir voluntariamente registrarse ante la administración tributaria y solo en caso de que se inscriba, éste se encarga de cobrar, declarar y pagar el IVA ante el organismo impositivo. En Paraguay se establece una excepción al mecanismo de percepción y retención del impuesto, ya que las plataformas intermediarias de servicios de transporte terrestre deben declarar y pagar directamente el IVA ante la administración tributaria utilizando un RUC (Registro Único de Contribuyentes) genérico.

Si bien la implementación de los mecanismos de retención sobre los medios de pagos es relativamente rápida y simple, y puede generar recaudación de manera inmediata, adolece de una serie de inconvenientes y limitaciones. En primer lugar, la entidad bancaria no tiene cómo saber si el pago efectuado a un determinado proveedor extranjero corresponde o no a compras gravadas con IVA.

En segundo lugar, la entidad bancaria tampoco puede estar segura de si el pago corresponde a un consumo que deba ser gravado en su jurisdicción, pues no tiene información suficiente, que sí tienen los proveedores, para aplicar los criterios que permitan determinar o presumir el lugar de consumo. Por último, con ese método quedan fuera del alcance del impuesto todas las transacciones pagadas con tarjetas bancarias emitidas por un banco no residente, o con medios de pago no administrados por el sistema financiero local (Jorratt, 2020).

En cuanto a la definición del sujeto pasivo, cuando el único método de recaudación es la retención en los medios de pago, el sujeto del impuesto es siempre el comprador del servicio digital, ya sea una empresa residente o un consumidor final (Argentina y Paraguay). En cambio, cuando existe un sistema de registro de los prestadores extranjeros existen dos alternativas. Una de ellas es el enfoque de la OCDE donde el sujeto pasivo es el proveedor cuando el cliente es un consumidor final, mientras que si el comprador es una empresa inscrita en el IVA se aplica el mecanismo de inversión del sujeto pasivo y el responsable del pago del impuesto sería el comprador. Los países de la región que siguen ese enfoque son Colombia y Chile. La otra alternativa, en el caso de registro de proveedores extranjeros, es que siempre el sujeto pasivo sean estos últimos, es decir, tanto en operaciones B2B como en B2C, tal como sucede en Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay.

Respecto a los servicios gravados con IVA, la mayoría de los países consideran una definición amplia, como Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Paraguay. Sin embargo, en algunos de ellos se consideran excepciones. Por ejemplo, en Argentina el acceso y/o la descarga de libros digitales se encuentran exentos de IVA; lo mismo sucede en Colombia con los servicios vinculados al desarrollo de contenidos digitales (educación virtual, software, almacenamiento, etc.) y en Ecuador, los servicios de suministro de dominios de páginas web, servidores y computación en la nube tienen tarifa 0%. En Chile y México, se enumeran cuatro conceptos que, si bien son bastante amplios, tal como señala Jorratt (2020), podría dar origen a discusiones respecto de si ciertos servicios están incluidos o no, como por ejemplo en el caso chileno, la administración de sistemas remotos, aulas virtuales o suministro de información. En el caso mexicano, en la enumeración de servicios digitales no se menciona a los servicios de publicidad digital y se establece que no se grava la descarga o acceso a libros, periódicos y revistas electrónicos. En Uruguay se grava con IVA únicamente a los servicios de transmisión de

contenido audiovisual y los servicios de intermediación de las plataformas multilaterales. Además, en este último caso, si el oferente o el demandante se encuentra en el extranjero, solo se tributa con IVA el 50% del servicio de intermediación.

En relación con los criterios para identificar si el comprador está en un determinado país y por lo tanto definir si corresponde gravar esa venta con el impuesto, los países recurren a indicadores similares, como la dirección IP del dispositivo usado por el cliente, el código país de la tarjeta SIM o algún mecanismo de geolocalización, el domicilio del comprador, la dirección registrada en la institución financiera, el lugar de emisión o registro de la tarjeta o medio de pago, entre otros.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que resume las principales características del IVA para hacer frente a los desafíos de la economía digital en los países de la región.

**Cuadro 6. Principales características de los impuestos indirectos a la economía digital en países de América Latina**

País	Año de inicio	Tasa	Obligación de inscripción de proveedores	Sujeto pasivo	Método de recaudación	Servicios digitales gravados	Criterios para determinar el lugar de consumo	¿En línea con OCDE?
Argentina	2018	21%	No	Comprador	Retención en medios de pago según lista de entidades publicada por la AT.	Todos, excepto el acceso y/o la descarga de libros digitales que se encuentran exentos de IVA.	- Dirección IP - Código país de tarjeta SIM - Dirección de facturación de cliente - Cuenta bancaria utilizada para el pago, dirección de facturación del cliente de la que disponga el banco o el emisor de la tarjeta de crédito o débito con que se realice el pago.	No
Chile	2020	19%	Si	B2B: comprador B2C y B2B en que comprador no es contribuyente de IVA: proveedor	Directo si está inscripto; de lo contrario, retención en medios de pago.	- Servicios de intermediación de plataformas multilaterales - Suministro de contenido de entretenimiento digital - Suministro de software, almacenamiento, plataformas e infraestructura informática  - Publicidad	- Dirección de IP del dispositivo - Lugar de emisión o registro de la tarjeta o medio de pago - Domicilio del comprador - Código país de la tarjeta SIM	Si
Colombia	2018	19%	Si	B2B: comprador B2C y B2B en que comprador no es contribuyente de IVA: proveedor	Directo, pero el proveedor puede elegir voluntariamente la retención en medios de pago.	Todos, excepto los servicios vinculados al desarrollo de contenidos digitales (educación virtual, software, almacenamiento, etc.)	- Lugar de emisión de la tarjeta o de la cuenta bancaria - Dirección de IP del dispositivo utilizado - Código país de la tarjeta SIM utilizada - Otros criterios	Si

Pais	Año de inicio	Tasa	Obligación de inscripción de proveedores	Sujeto pasivo	Método de recaudación	Servicios digitales gravados	Criterios para determinar el lugar de consumo	¿En línea con OCDE?
Costa Rica	2020	13%	No (opcional)	Proveedor si está registrado. Si no, el comprador	Directo si está inscripto; o Retención en medios de pago según lista de entidades de la AT.	Todos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirección donde se presta el servicio</li> <li>- En intermediarios, si el prestador final está domiciliado en el país</li> <li>- Ubicación de línea fija</li> <li>- Dirección de IP</li> <li>- Código país tarjeta SIM</li> <li>- Domicilio registrado por el cliente</li> <li>- Ubicación de la cuenta bancaria o dirección de facturación en el banco</li> <li>- Otra información</li> </ul>	No
Ecuador	2020	12%	No (opcional)	Comprador o el proveedor si está registrado	Directo si el proveedor está inscripto; o Retención en medios de pago según lista de prestadores de la AT.	Todos, aunque los servicios de suministro de dominios de páginas web, servidores y computación en la nube tienen tarifa 0%.		No
México	2020	16%	Si	Proveedor	Directo del proveedor Plataformas de intermediación: retienen el IVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descarga o acceso a contenidos en formato digital, incluidos juegos de azar (excepto libros, periódicos y revistas electrónicos)</li> <li>- Intermediación entre oferentes y demandantes de bienes y servicios</li> <li>- Clubes en línea y páginas de citas</li> <li>- Enseñanza a distancia o de test o ejercicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Domicilio del cliente</li> <li>- Pago a través de un intermediario ubicado en el país</li> <li>- Dirección IP</li> <li>- Número de teléfono con el código del país.</li> </ul>	Si

Pais	Año de inicio	Tasa	Obligación de inscripción de proveedores	Sujeto pasivo	Método de recaudación	Servicios digitales gravados	Criterios para determinar el lugar de consumo	¿En línea con OCDE?
Paraguay	2021	10%	No	Comprador	Retención en medios de pago, excepto para plataformas intermediarias de servicios de transporte que el pago es directo utilizando un RUC genérico.	Todos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirección de IP</li> <li>- Código país de tarjeta SIM</li> <li>- Dirección de facturación del cliente</li> <li>- Ubicación de la cuenta bancaria utilizada para el pago</li> <li>- Dirección de facturación del cliente en el banco</li> <li>- Ubicación de la entidad financiera.</li> </ul>	No
Uruguay	2018	22%	Si	Proveedor	Directo del proveedor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios de transmisión de contenido audiovisual</li> <li>- Servicios de intermediación de plataformas multilaterales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirección de IP</li> <li>- Dirección de facturación del cliente</li> <li>- Lugar de emisión de los medios de pago electrónico</li> </ul>	Si

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de legislación oficial y Jorratt (2020).

## 7 Potencial recaudatorio de un IVA sobre la economía digital

En primer lugar, en esta sección se presenta información sobre la recaudación efectiva del IVA en servicios digitales en países de América Latina con datos disponibles. Luego se explica una metodología de estimación de la recaudación potencial del IVA sobre los servicios digitales en aquellos países que aún no han implementado este impuesto sobre el sector digital y se muestran los resultados desagregados por principales tipos de servicios.

Como se revisó en la sección anterior, algunos países de la región ya han comenzado a cobrar el IVA a las empresas extranjeras que ofrecen servicios digitales a sus residentes. Algunas administraciones tributarias empezaron a aplicar el impuesto en el año 2018, como Argentina, Colombia y Uruguay, mientras que otros países comenzaron a cobrarlo en 2020, como Chile, Costa Rica, Ecuador y México, en tanto que Paraguay postergó la aplicación de impuestos a los servicios digitales hasta enero de 2021.

En el año 2019, primer periodo en el cual estuvo vigente el impuesto durante un año completo, Argentina y Colombia recaudaron valores por debajo de los 80 millones dólares, lo que equivale a 0,02% del PIB. En Uruguay, el IVA recaudado por los servicios brindados a través de plataformas de contenidos audiovisuales y de alojamiento, alcanzó 18,4 millones de dólares, es decir, 0,03% del PIB en 2019 (cuadro 7). Sin embargo, este valor no incluye la recaudación aportada por las aplicaciones de servicios de transporte, dado que su monto no ha sido publicado por la autoridad tributaria. De acuerdo con información de la DGI de este país, la recaudación total de impuestos a los servicios digitales proviene de catorce empresas.

### Cuadro 7. Recaudación de IVA a los servicios digitales en países de América Latina

País	Periodo	Millones de USD	% PIB
Argentina	2018	53,0	0,01
	2019	79,0	0,02
Chile	Jun-Dic 2020	119,6	0,04
Colombia	Jul-Dic 2018	12,2	0,004
	2019	77,0	0,02
Costa Rica	Oct 2020	1,7	0,003
Ecuador	Set-Oct 2020	2,4	0,003
	2000**	5,0	0,01
	2021**	19,0	0,02
Uruguay*	2018	2,7	0,004
	2019	18,4	0,03

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

\*/ No incluye recaudación de aplicaciones de transporte.

\*\*/ Estimación del SRI.

Entre los países que comenzaron recientemente a recaudar el IVA a las empresas digitales extranjeras, se destaca el caso de Chile que solo en los primeros siete meses logró cobrar casi 120 millones de dólares por ese concepto, cifra equivalente a 0,04% de su PIB anual. Sin embargo, este valor corresponde a los primeros meses de aplicación del IVA, por lo que cuando se tenga la recaudación de un año completo este indicador se acercaría a 0,08% del PIB. En Costa Rica, el IVA a servicios digitales permitió una recaudación de 1,7 millones de dólares en el primer mes de vigencia, en tanto que en Ecuador se recogió 2,4 millones de dólares durante el primer mes y medio de aplicación. Según estimaciones del SRI de este último país, la recaudación en 2020 rondaría los 5 millones de dólares, y se espera que para el 2021 se obtengan 19 millones de dólares, aproximadamente 0,02% del PIB.

Como metodología para estimar la recaudación potencial del IVA sobre los servicios digitales en ocho países de la región que aún no aplican el impuesto<sup>17</sup>, se sigue básicamente a Hernández y Albagli (2017) y CEPAL (2019), aunque con algunas adaptaciones y ampliación de la cobertura, de acuerdo con la última información disponible, lo que permitiría una estimación más representativa. De esta forma, se ha actualizado la información de las cuatro empresas (Uber, Netflix, Apple, Spotify) presentadas en las estimaciones anteriores, al tiempo que se amplía el universo de empresas que se tiene en cuenta en los cálculos, agregando información de tres compañías más (Amazon, Google y Airbnb).

La metodología consiste, en primer lugar, en estimar los ingresos por ventas en servicios digitales en cada uno de los países de las siete empresas extranjeras mencionadas. Para ello se utilizan los reportes que estas compañías han presentado ante la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (Securities and Exchange Commission – SEC) y otros informes para sus inversionistas con información para los años 2018, 2019 y 2020. En general, la mayoría de las empresas publica información de sus ingresos por ventas de servicios digitales por principales países o áreas geográficas, por lo que cuando existe disponibilidad de datos para la región de América Latina, se consideró dicha información. A partir de las ventas totales en servicios digitales en la región de América Latina, o en otros países o regiones cuando esta última no está disponible, se estiman las ventas per-cápita en esa zona o país para las siete empresas internacionales prestadoras de servicios digitales (cuadro 8).

---

17 Estos países son: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

**Cuadro 8. Ingresos por ventas de servicios digitales de empresas internacionales**

Empresa	País/Región	Año	Ingresos (millones de USD)	Ingreso por habitante (USD)
Apple <sup>a</sup>	ALC + Canadá	2018	2.100	3,2
		2019	2.606	4,0
		2020	3.008	4,5
Netflix	ALC	2018	2.238	3,5
		2019	2.795	4,3
		2020	3.157	4,8
Spotify	USA + UK	2018	3.010	7,7
		2019	3.658	9,3
		2020 <sup>b</sup>	4.299	10,8
Amazon <sup>c</sup>	Resto del mundo (sin USA, UK, Alemania y Japón)	2018	9.573	1,4
		2019	13.327	1,9
		2020	19.432	2,8
Google	ALC + Canadá	2018	7.608	11,7
		2019	8.986	13,7
		2020	9.417	14,2
Airbnb	Global	2018	3.652	0,5
		2019	4.805	0,6
		2020 <sup>d</sup>	3.200	0,4
Uber	ALC	2018	2.002	3,2
		2019	1.947	3,1
		2020 <sup>b</sup>	1.465	2,3

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los reportes de estas empresas ante US- SEC y FMI y CEPAL para los datos de población.

a/ Estimado aplicando la participación de los ingresos por ventas de servicios digitales en el total de ingresos mundiales sobre el valor de las ventas totales en el Resto de América (sin USA).

b/ Estimado a partir de las ventas acumuladas a septiembre de 2020.

c/ Estimado aplicando la participación de los ingresos por ventas totales (productos más servicios) del Resto del mundo en el total global sobre el valor de las ventas mundiales en servicios.

d/ Estimación de Forbes con datos de la compañía a septiembre 2020.

Posteriormente, se re-escala el valor de las ventas per-cápita en esa zona o país por el ingreso per-cápita relativo entre el país bajo análisis y esa zona o país, utilizando información correspondiente al mismo año, tanto para las ventas, la población como el ingreso per-cápita. En los casos en que las ventas se refieren a un conjunto de países o a la región de ALC, se usa el ingreso per-cápita ponderado por la cantidad de habitantes de esos países. Este resultado se multiplica por la población del país correspondiente para ese mismo año (2018, 2019 o 2020) y se obtiene una estimación de los ingresos por ventas en servicios digitales. Una vez que se tiene el valor estimado de las ventas en cada país, se aplica la tasa general del IVA en ese país y se obtiene una estimación de la recaudación potencial, medida tanto en dólares como en porcentaje del PIB. Por lo tanto:

$$Ventas_p^i = \frac{Ventas_j^i}{Población_j} * \frac{PIB\ per\ cápita_p}{PIB\ per\ cápita_j} * Población_p$$

$$Recaudación\ de\ IVA_p^i = \frac{Ventas_p^i}{(1 + t_p)} * t_p$$

$$Recaudación\ total\ de\ IVA_p = \sum_i Recaudación\ de\ IVA_p^i$$

Donde: Ventas se refiere únicamente a los ingresos por ventas de servicios digitales.

$i$  corresponde a la empresa internacional que presta los servicios digitales (Apple, Netflix, Spotify, Amazon, Google, Airbnb y Uber).

$p$  denota al país de América Latina al que se refiere la estimación de la recaudación potencial.

$j$  se refiere a la jurisdicción donde se generaron esos ingresos por ventas digitales (ya sea un país, una región, etc.).

$t_p$  es la tasa general del IVA en el país  $p$ .

Previo a analizar los resultados obtenidos, es importante señalar algunos supuestos y limitaciones de la metodología para que sean interpretados con cautela, tal como advierten Hernández y Albagli (2017):

- Los ingresos por ventas de estas compañías no son siempre conocidos en cada localidad o región y varían de manera importante entre localidades dependiendo de la antigüedad (grado de penetración) de la firma en cada mercado.

- Por tratarse de innovaciones recientes, no siempre existe certeza jurídica respecto de cómo se aplica la legislación tributaria a las ventas de bienes y servicios digitales. Por ejemplo, en el estudio citado, los servicios de intermediación provistos por la plataforma UBER fueron tratados como exentos de IVA debido a que en ese momento eran considerados por el SII de Chile como servicios de “corretaje” y provistos desde el extranjero. Sin embargo, en general, las administraciones tributarias sí están percibiendo IVA por las comisiones que cobran las plataformas por este tipo de servicios en los países donde está vigente el impuesto sobre los servicios digitales, por lo que aquí sí se consideran como parte de la base imponible del IVA. En las estimaciones de CEPAL (2019) se consideró que Uber pagaría IVA sobre la comisión de intermediación.
- Las estimaciones se basan en los siguientes supuestos: i) las ventas dependen sólo del ingreso per cápita del país y ii) éstas no cambian en presencia de impuestos (o alternativamente que los impuestos los paga en su totalidad el proveedor extranjero)<sup>18</sup>.
- Las estimaciones se refieren a esos años específicos y los supuestos mencionados sugieren que los resultados podrían sobreestimar la recaudación potencial, ya que es razonable esperar que las ventas disminuyan en presencia de impuestos si los oferentes trataran de traspasar parte de estos a los demandantes. Sin embargo, un análisis más completo con proyecciones plausibles de mediano plazo posiblemente resultaría en una estimación aún mayor, por lo que los resultados tendrían un sesgo negativo si se comparan con una situación de mediano plazo, donde las empresas basadas en nuevas tecnologías tienen un mayor crecimiento.

Según las estimaciones obtenidas, en 2018 se han dejado de recaudar en estos ocho países de la región (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana) un total de 184 millones de dólares en concepto de IVA por no ampliar la base imponible a los servicios digitales provistos por empresas extranjeras (cuadro 9). Dada la significativa expansión de la

---

18 Esta metodología asume que el ingreso per-cápita captura el grado de penetración de las tecnologías: a mayor ingreso per cápita mayor uso de las tecnologías. El supuesto ii) es cuestionable. De hecho, en los países que comenzaron a aplicar el IVA se ha observado un aumento en los precios al consumidor. Sin embargo, no se cuenta con información sobre la elasticidad de la demanda por estos servicios.

economía digital año tras año, estos montos llegan a 227 y 255,4 millones de dólares en 2019 y 2020, respectivamente. En proporción al tamaño de la economía, en promedio, el fisco dejó de recaudar 0,05% del PIB en 2020 por no aplicar un IVA a los servicios digitales de empresas transfronterizas. Sin embargo, existen diferencias entre países, siendo la menor recaudación potencial en Panamá (con 0,03% del PIB), y las mayores en Perú y la República Dominicana (con 0,06% del PIB)<sup>19</sup>.

**Cuadro 9. América Latina (8 países). Estimación de la recaudación potencial del IVA por servicios digitales. 2018-2020**

País	En millones de USD			En porcentaje del PIB		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Bolivia	13,3	16,3	19,4	0,03	0,04	0,05
El Salvador	7,6	9,5	11,0	0,03	0,04	0,04
Guatemala	19,8	25,0	31,3	0,03	0,03	0,04
Honduras	7,8	9,9	12,0	0,03	0,04	0,05
Nicaragua	4,3	5,0	6,1	0,03	0,04	0,05
Panamá	10,8	13,4	15,3	0,02	0,02	0,03
Perú	86,3	105,1	113,0	0,04	0,05	0,06
R. Dominicana	34,1	42,9	47,4	0,04	0,05	0,06
<b>AL (8)</b>	<b>184,0</b>	<b>227,0</b>	<b>255,4</b>	<b>0,03</b>	<b>0,04</b>	<b>0,05</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los reportes de estas empresas ante US- SEC y FMI y CEPAL para los datos de población, PIB e ingresos per cápita.

\*/El total en millones de USD para AL (8) corresponde a la suma de la recaudación potencial de los ocho países, en tanto que el valor en porcentajes del PIB corresponde al promedio simple de los ocho países.

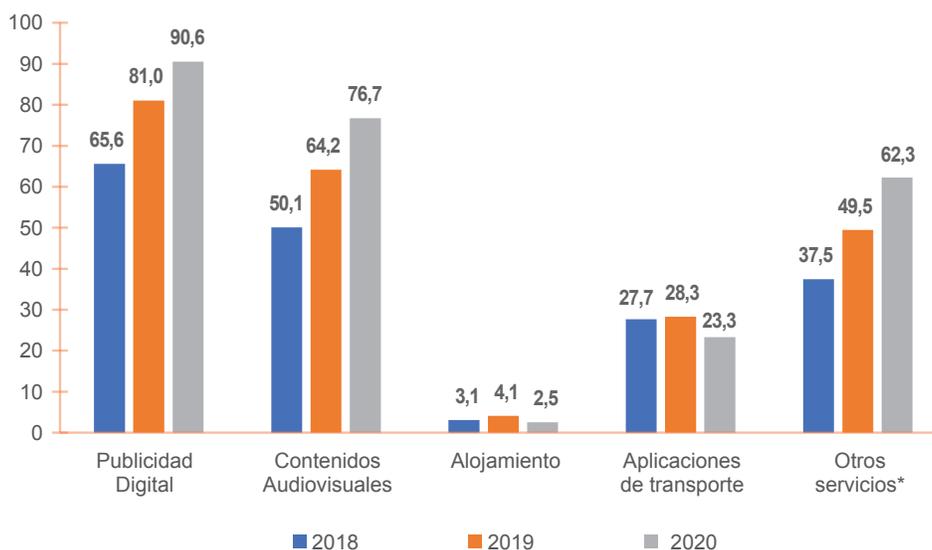
En el siguiente gráfico se aprecia la cantidad creciente de recursos, por tipo de servicio, que el fisco deja de percibir cada año por no gravar estas transacciones, que cada vez se expanden más y significan una porción creciente de la actividad económica. Es notoria la recaudación potencial que generaría la tributación del IVA sobre las ventas de publicidad digital, la cual se estima en 90,6 millones

19 En el anexo se presenta información más detallada para cada país y por empresa, como así también los conceptos incluidos como ingresos por ventas de servicios digitales en cada empresa.

de dólares para el conjunto de ocho países, según los datos de 2020. También son importantes los ingresos fiscales que se dejan de recaudar en concepto de servicios con contenidos audiovisuales como Netflix, Spotify, Amazon Prime, YouTube Premium, YouTube TV y otros contenidos digitales que han crecido considerablemente en los últimos años, especialmente durante la pandemia. Se estima que en 2020, se han dejado de recaudar alrededor de 76,7 millones de dólares en la muestra de ocho países latinoamericanos.

En el caso de las aplicaciones que actúan como intermediarias de servicios de alojamiento y transporte, solo se considera que se gravan con IVA a las comisiones que cobran estas plataformas tecnológicas a sus clientes o usuarios. En contraste, en 2020 se nota una caída en los ingresos por servicios digitales correspondientes a estas plataformas, como consecuencia de las medidas de confinamiento y las restricciones para contener el avance de la pandemia de COVID-19. No obstante, la recaudación potencial por la plataforma de transporte UBER también es bastante importante. Otros servicios digitales como el almacenamiento en una nube, bases de datos, servicios de soporte técnico, etcétera, igualmente implicarían ingresos extras para el fisco.

**Gráfico 4. América Latina (8 países). Estimación de la recaudación potencial del IVA por servicios digitales según tipo - En millones de dólares**

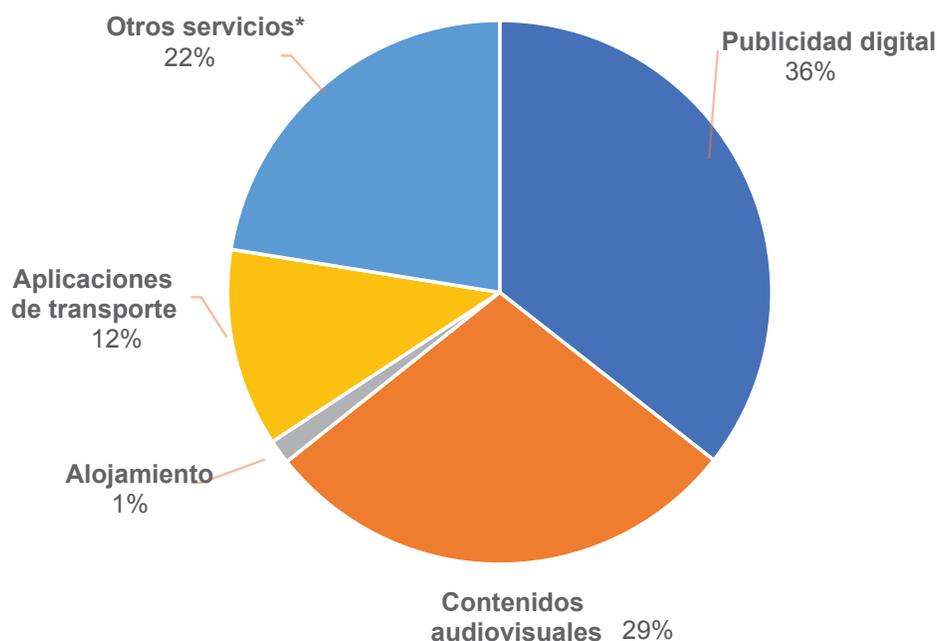


**Fuente:** Elaboración propia.

\*/ Dado que no se encontró información desagregada, incluye servicios digitales de Apple (publicidad, AppleCare, contenido digital, mapas, iCloud, Apple TV, etc.); servicios de Amazon (comisiones a terceros vendedores, ventas de AWS, servicios de publicidad y otros); Google Cloud y otros servicios de Google.

En promedio, un 36% de la recaudación potencial del IVA se originaría en las ventas de publicidad digital, mientras que los servicios relacionados con contenido audiovisual (como contenidos de TV, películas, series, videos, juegos, música, libros electrónicos, etc.) generarían cerca del 29% de la recaudación potencial (gráfico 5). El resto correspondería a otros servicios digitales (22%) y a servicios de intermediación, ya sea a través de plataformas de transporte (12%) o de alojamiento (1%).

**Gráfico 5. América Latina (8 países). Participación relativa en la recaudación potencial del IVA por servicios digitales según tipo – Promedio 2018-2020. En porcentajes**

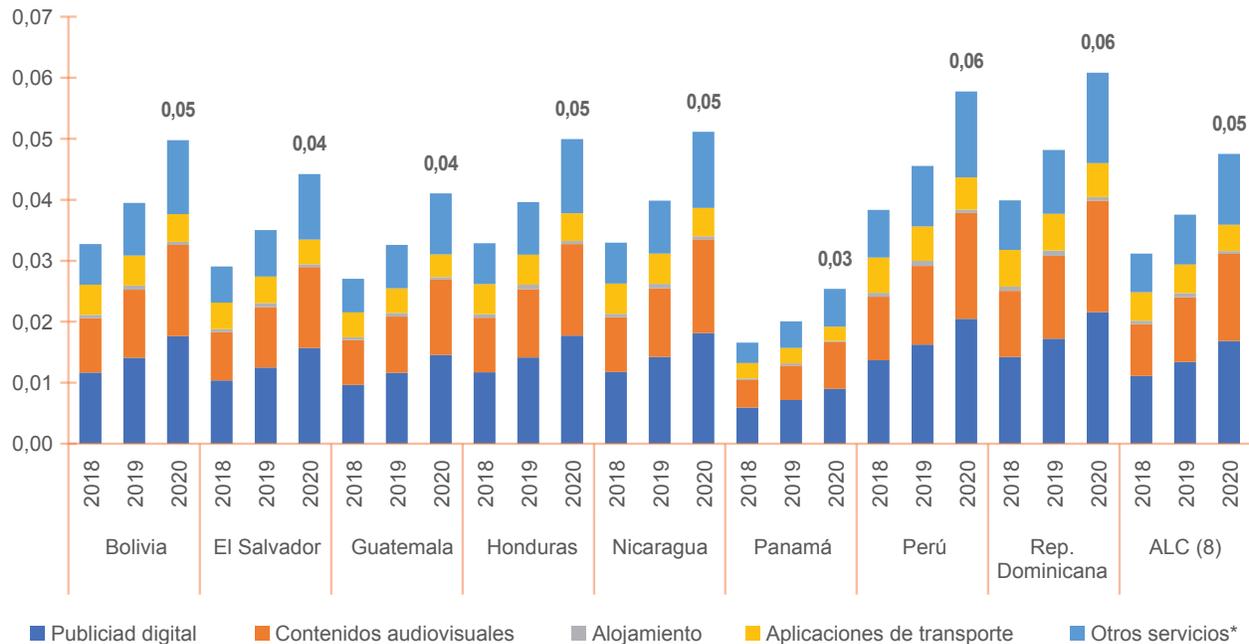


**Fuente:** Elaboración propia.

\*/ Dado que no se encontró información desagregada, incluye servicios digitales de Apple (publicidad, AppleCare, contenido digital, mapas, iCloud, Apple TV, etc.); servicios de Amazon (comisiones a terceros vendedores, ventas de AWS, servicios de publicidad y otros); Google Cloud y otros servicios de Google.

A continuación se muestra el crecimiento de la recaudación potencial del IVA en servicios digitales transfronterizos en cada uno de los países, entre 2018 y 2020, el cual es explicado principalmente por el incremento en las ventas de contenido audiovisual y otros contenidos digitales como así también por los mayores ingresos de la publicidad en línea (gráfico 6).

**Gráfico 6. América Latina (8 países). Estimación de la recaudación potencial del IVA por servicios digitales según tipo y país - En porcentajes del PIB**



**Fuente:** Elaboración propia.

\*/ Dado que no se encontró información desagregada, incluye servicios digitales de Apple (publicidad, AppleCare, contenido digital, mapas, iCloud, Apple TV, etc.); servicios de Amazon (comisiones a terceros vendedores, ventas de AWS, servicios de publicidad y otros); Google Cloud y otros servicios de Google.

Más allá de las limitaciones de la metodología aplicada, este ejercicio da una idea de la magnitud de recursos que los países de la región dejan de recaudar por el hecho de no cobrar el IVA sobre los servicios digitales prestados por empresas no residentes, situación que se irá profundizando y agravando de la mano del avance de la economía digital.

## 8 Conclusiones, principales lecciones y perspectivas

En vista del crecimiento acelerado de la economía digital y las operaciones transfronterizas resulta crucial que los países adapten sus legislaciones de IVA para gravar los servicios y bienes intangibles adquiridos en el exterior por empresas y consumidores residentes, al tiempo que contemplen mecanismos adecuados de recaudación y registro de contribuyentes. Esto resulta clave tanto para la obtención de ingresos fiscales como para “nivelar la cancha” con los proveedores locales para que operen en igualdad de condiciones de competencia. De no hacerlo, las pérdidas de ingresos tributarios serán cada vez más importantes, no solo por la expansión de este sector sino porque las empresas de sectores tradicionales buscarán la forma de migrar hacia el sector digital y operar desde el exterior, con el consecuente daño al empleo, al crecimiento económico y el desarrollo de la economía digital local.

Ante este panorama, algunos países de América Latina han incorporado a los servicios digitales dentro de la base imponible del IVA y han comenzado a recaudar el tributo, aunque las alícuotas, el mecanismo de recaudación, la obligatoriedad de registro del proveedor y otras características del impuesto varía entre los países.

Si bien la recomendación de la OCDE con respecto a las transacciones de empresa a consumidor (B2C) es que la empresa proveedora extranjera se registre como contribuyente del IVA, mediante un proceso simplificado, en la jurisdicción del comprador y sea la responsable de cobrar, declarar y pagar el impuesto, los países con mercados más pequeños pueden enfrentar dificultades para obligar a las empresas extranjeras a inscribirse y sancionarlas en caso de incumplimientos.

Frente a esta dificultad, algunos países latinoamericanos han optado por cobrar el IVA sobre los servicios digitales adquiridos en el exterior, a través de sistemas de retención en los medios de pagos, enfoque que también tiene problemas y limitaciones, como se vio en el documento.

Desde el punto de vista recaudatorio, los países de la región han obtenido ingresos tributarios por este concepto que se ubican entre USD 20 y USD 120 millones anuales, según el tamaño de la economía digital de cada país, lo que equivale a un valor entre 0,02% y 0,04% del PIB. Sin embargo, en algunos casos, como en Chile, estos valores corresponden a los primeros meses de aplicación del IVA, por lo que cuando se tenga la recaudación de un año completo este indicador se acercaría a 0,08% del PIB. En el caso de la Unión Europea, de acuerdo con la OCDE (2018), las ganancias de recaudación en el primer año de operación del régimen de cumplimiento simplificado superaron los 3.000 millones de euros en 2015, como resultado de la implementación de las directrices internacionales sobre el IVA.

De la revisión de la incipiente literatura especializada, las recomendaciones de los organismos internacionales y las experiencias comparadas puede concluirse que la mejor sugerencia para los países de la región que aún no han implementado medidas para gravar con IVA los servicios digitales transfronterizos, es optar por el sistema de inscripción obligatoria en IVA para proveedores no residentes, combinado con la retención del impuesto en los medios de pago solamente en las transacciones con proveedores que incumplen la obligación de inscribirse.

Para ello resulta indispensable que las administraciones tributarias realicen una identificación detallada y exhaustiva de las empresas que potencialmente deberían inscribirse, listado que debe ser actualizado periódicamente. Dicho listado será necesario para solicitar la inscripción voluntaria a los proveedores y, en caso de que ello no ocurra, informar a los emisores de medios de pago a qué empresas se debiera efectuar la retención. Cuando sea necesario aplicar una retención, es importante también establecer procedimientos efectivos y expeditos de manera de devolver el IVA en aquellos casos en que se retuvo erróneamente.

Con respecto a la definición de servicios digitales en la normativa, es recomendable que se use un concepto amplio de servicios digitales, sin perjuicio de que algunos de ellos puedan quedar exentos en virtud de las exenciones generales que contemple la legislación del IVA a nivel nacional. Adicionalmente, en caso de establecer exenciones específicas a ciertos servicios digitales, con el fin de otorgar determinados incentivos, es importante procurar que tales exenciones se hagan extensivas también a los proveedores nacionales, de manera de no incentivar una competencia desleal, como así también evaluar periódicamente la efectividad y continuidad de esos incentivos tributarios.

Respecto del IVA, la recomendación generalizada es gravar completamente en el lugar de consumo, lo que supone que las comisiones que cobra el administrador de la plataforma deben gravarse con IVA en un cien por ciento. Pero, además, todo servicio digital que se consuma en un país debe ser gravado con IVA.

Adicionalmente se sugiere facilitar la inscripción de los proveedores no residentes, mediante una plataforma web y un procedimiento simplificado, que no requiera la presencia física de los representantes de la empresa. Asimismo, se debe entregar información de apoyo, de manera de que permita a los proveedores determinar fácilmente si están obligados a inscribirse, cómo realizar la inscripción y cómo cumplir con la declaración y pago.

En cuanto a la periodicidad de la declaración, todos los países han optado por solicitar declaraciones trimestrales, mientras que para el pago es importante ofrecer todas las alternativas que sean posibles, como pagos en línea por internet o transferencias internacionales, dando la opción de pagar en dólares o en moneda nacional.

Con respecto a las estimaciones incluidas en el informe, puede observarse que la recaudación potencial en términos del PIB sería similar a la que han conseguido otros países de América Latina que ya gravan estas actividades: entre 0,02 y 0,06% del PIB anualmente y una vez que el impuesto esté plenamente en aplicación. Según, el grado de penetración de estas tecnologías, el tamaño de los países y la tasa del IVA, los recursos anuales que se podrían obtener en los países donde aún no se aplica el impuesto oscilan entre los 6 millones de dólares en Nicaragua hasta los USD 113 millones en Perú.

Finalmente, resulta importante resaltar dos elementos que no se han tenido en cuenta en las estimaciones y que ampliarían el efecto sobre la recaudación potencial.

En primer lugar, aquí no se ha medido cuánto caería la recaudación del IVA en caso de no modificarse la legislación y continuar sin gravar los servicios digitales transfronterizos. El hecho de que estos servicios se sigan expandiendo y no tributen el impuesto impide la competencia en igualdad de condiciones e implica un daño cada vez mayor a los ingresos tributarios, la actividad económica de las empresas residentes que son contribuyentes del impuesto, además de afectar el empleo y la

economía informal. El impacto negativo en los ingresos de las empresas locales claramente afectará los niveles futuros de recaudación, efecto que será aún mayor si las empresas locales o de sectores tradicionales buscan la forma de desplazarse hacia el sector digital y operar desde el exterior, lo que aumentaría aún más la pérdida de recaudación. Si bien una cuantificación de este tipo excede el ámbito de este estudio, requiriendo la aplicación de un modelo de equilibrio general y diferentes supuestos de comportamiento de los agentes, los efectos negativos de no gravar estas actividades son significativos y serán crecientes en el tiempo.

El segundo elemento que permite suponer un mayor efecto sobre las ganancias de recaudación tiene relación con las plataformas intermediarias de servicios de alojamiento y transporte (como Airbnb y Uber), ya que en las estimaciones solo se ha incluido el IVA que se generaría por el servicio que prestan estos intermediarios, es decir, por las comisiones que cobran estas empresas digitales a sus clientes o usuarios. Sin embargo, dado que en muchos países las plataformas comparten con las agencias tributarias, la información del propietario o arrendador del inmueble y del conductor, como así también de las rentas que perciben, ello permitirá fortalecer también la recaudación del IVA por servicios de hospedaje y de transporte y del impuesto sobre la renta de los anfitriones y socios conductores. Incluso algunos países han obligado a las plataformas a actuar como agentes de retención. Por ejemplo, recientemente en México, entró en vigor la obligación de este tipo de plataformas tecnológicas de retener el IVA y el impuesto sobre la renta a las personas físicas que presten servicios a través de éstas (incluidos los servicios de hospedaje, transporte, entrega de bienes, enajenación de bienes y prestación de servicios); y luego deben enterar esas retenciones a la administración tributaria.

# Bibliografía

Arias, G. y Zambrano, R. (2021), *La imposición indirecta de transacciones digitales. La porción que nos falta recaudar en tiempos de crisis*, Revista de Derecho Fiscal n.º 18, enero-junio de 2021.

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/6971/9545>

Balsa R., P. De León, M. Ferrari y E. Sartori (2016), *Desafíos para los regímenes tributarios y la técnica tributaria de la economía digital*, Centro de Estudios Fiscales, Montevideo.

<https://cef.org.uy/wp-content/uploads/2016/12/Desafios-para-los-regimenes-tributarios-y-la-tecnica-tributaria-de-la-economia-digital-1.pdf>

Barreix, A.; Garcimartin, C. y Verdi, M. (2020), *Ideas para una mejor tributación en la post crisis del COVID19* en Capello, M.; Eguino, H.; Jiménez, J.P. y Suarez Pandiello, J. "Los desafíos de las finanzas intergubernamentales ante el COVID-19", Asociación Iberoamericana de Financiación Local.

<https://www.aifil-jifl.org/wp-content/uploads/2020/11/AIFIL-2.11.pdf>

CEPAL (2019), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion>

CEPAL (2020), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>

De Mello, L y T. Ter Minassian (2020), *Digitalisation Challenges and Opportunities for Subnational Governments*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 31, OECD Publishing, Paris

<https://doi.org/10.1787/9582594a-en>

Del Carmen, G., K. Díaz y M. Ruiz-Arranz (2020), *A un clic de la transición: economía digital en Centroamérica y la República Dominicana*, Monografía del BID 848, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/A-un-clic-de-la-transicion-Economia-digital-en-Centroamerica-y-la-Republica-Dominicana.pdf>

Diaz de Sarralde, S. (2018), *Tributación, digitalización de la economía y Economía Digital*, Documento de Trabajo, ISSN: 2219-780X, CIAT.

<https://www.ciat.org/dt-06-tributacion-digitalizacion-de-la-economia-y-economia-digital/>

FMI (2018), *Fiscal Monitor 2018*, Chapter 2, Washington DC.  
[https://www.elibrary.imf.org/view/IMF089/24824-9781484333952/24824-9781484333952/binaries/9781484333952\\_Chapter\\_2-Digital\\_Government.pdf](https://www.elibrary.imf.org/view/IMF089/24824-9781484333952/24824-9781484333952/binaries/9781484333952_Chapter_2-Digital_Government.pdf)

Hernández, L y P. Albagli (2017), *Economía digital: oportunidades y desafíos*, Documento de Trabajo, N° 40, Santiago, Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES UC).  
<https://www.clapesuc.cl/investigacion/doc-trabajo-no40-economia-digital-oportunidades-desafios>

Jorratt (2020), *Experiencias internacionales en la tributación de la economía digital*, Nota Técnica IDB-TN 1939, Banco Interamericano de Desarrollo.  
<https://publications.iadb.org/es/experiencias-internacionales-en-la-tributacion-de-la-economia-digital>

KPMG (2021), *Taxation of the digitalized economy*. Developments Summary, Updated: January 15, 2021.  
<https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2019/06/tnf-digital-economy0.html>

OCDE (2014), *Directrices internacionales sobre IVA/IBS*, OCDE, Paris.

OECD (2015), *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*, Action 1 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264241046-en>

OECD (2017), *International VAT/GST Guidelines*, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401-en>

OECD (2018), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264293083-en>

OECD (2020), *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, OECD Publishing, Paris  
<https://doi.org/10.1787/152def2d-en>

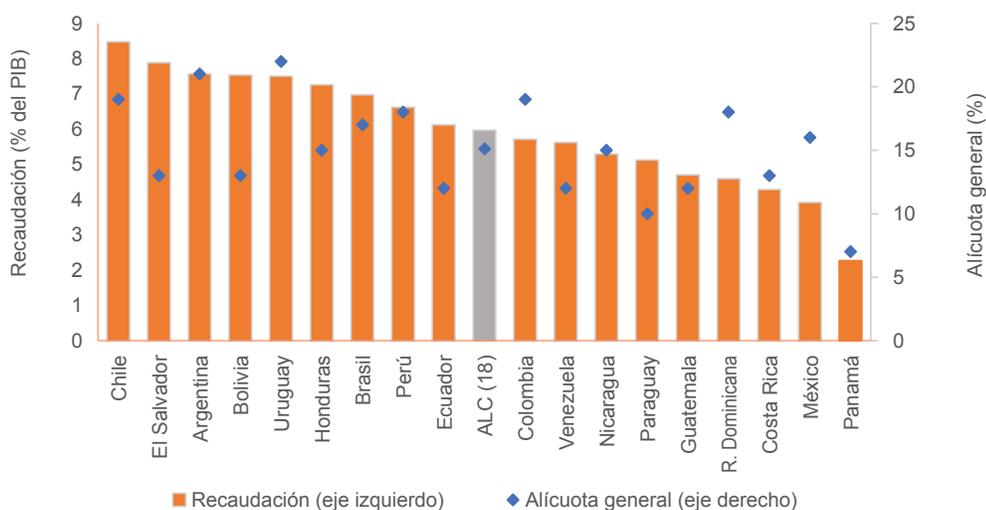
OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2020), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris  
<https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>

UNCTAD (2019), *Informe sobre la Economía Digital 2019. Creación y captura de valor: Repercusión para los países en desarrollo*, Naciones Unidas, Ginebra.  
[https://unctad.org/system/files/official-document/der2019\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_es.pdf)

UNCTAD (2021), *The UNCTAD B2C E-commerce Index 2020: Spotlight on Latin America and the Caribbean* - UNCTAD Technical Notes on ICT for Development No. 17 (TN/UNCTAD/ICT4D/17)  
<https://unctad.org/webflyer/unctad-b2c-e-commerce-index-2020-spotlight-latin-america-and-caribbean>

**Cuadro A.1. América Latina y el Caribe. Impuesto al Valor Agregado  
alícuotas generales y recaudación - Año 2018**

País	Alícuotas generales (%)	Recaudación en % del PIB
Argentina	21,0	7,6
Bolivia*	13,0	7,5
Brasil	17,0	7,0
Chile	19,0	8,5
Colombia	19,0	5,7
Costa Rica	13,0	4,3
Ecuador	12,0	6,1
El Salvador	13,0	7,9
Guatemala	12,0	4,7
Honduras	15,0	7,3
México	16,0	3,9
Nicaragua	15,0	5,3
Panamá	7,0	2,3
Paraguay	10,0	5,1
Perú	18,0	6,6
República Dominicana	18,0	4,6
Uruguay	22,0	7,5
Venezuela	12,0	5,6
<b>ALC (18)</b>	<b>15,1</b>	<b>6,0</b>



**Fuente:** CIAT para las alícuotas y OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2020) para la recaudación.

\*/ Bolivia: tasa general de 13% incorporado en el precio, lo que significa 14,94% como tasa efectiva.

**Cuadro A.2. Conceptos incluidos como ingresos por ventas de servicios digitales de empresas internacionales**

Empresa	Conceptos incluidos	Área geográfica
Apple	Servicios: ventas de publicidad, AppleCare, contenido digital y otros servicios (mapas, Siri, almacenamiento de iCloud, Apple TV, etc.)	ALC + Canadá
Netflix	Ingresos por servicios de streaming en LATAM	ALC
Spotify	Ingresos por Servicios Premium (Plan estándar, Plan familiar y Plan para estudiantes) y por Servicios con Publicidad	USA + UK
Amazon	Servicios: tarifas a terceros vendedores (comisiones, tarifa de cumplimiento y envío), ventas de AWS, tarifas de membresía de Amazon Prime, servicios de publicidad y suscripciones a contenido digital	Resto del mundo (sin USA, UK, Alemania y Japón)
Google	Servicios de Google: productos y servicios como anuncios, Android, Chrome, hardware, Google Maps, Google Play, Búsqueda y YouTube; publicidad; ventas de aplicaciones, contenido digital, tarifas de suscripción como YouTube Premium y YouTube TV; Google Cloud: Google Cloud Platform y Google Workspace. Otros: servicios de Internet y TV, licencias	ALC + Canadá
Airbnb	Ingresos por las tarifas de servicio que cobra a sus clientes (anfitriones y turistas)	Global
Uber	Ingresos por las tarifas (comisiones) que pagan los conductores y los restaurantes por el uso de la plataforma	ALC

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro A.3. América Latina (8 países). Estimación de la recaudación potencial del IVA por servicios digitales según principales empresas. 2018-2020**

	Bolivia			El Salvador			Guatemala			Honduras		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>Ventas (millones de USD)</b>												
Apple	12,1	15,6	20,3	7,8	10,3	13,0	21,9	29,1	39,9	7,1	9,4	12,5
Netflix	16,8	21,8	28,5	10,8	14,3	18,2	30,2	40,6	55,9	9,8	13,2	17,6
Spotify	5,2	6,2	7,1	3,3	4,1	4,5	9,4	11,5	13,9	3,0	3,7	4,4
Amazon	7,1	9,9	14,3	4,6	6,5	9,2	12,8	18,4	28,0	4,2	6,0	8,8
Google	43,9	53,8	63,7	28,3	35,4	40,7	79,3	100,3	124,8	25,8	32,6	39,3
Airbnb	1,7	2,3	1,5	1,1	1,5	0,9	3,1	4,2	2,9	1,0	1,4	0,9
Uber	15,4	15,6	13,6	9,9	10,2	8,7	27,8	29,0	26,6	9,0	9,4	8,4
<b>Total</b>	<b>102,2</b>	<b>125,1</b>	<b>149,1</b>	<b>66,0</b>	<b>82,3</b>	<b>95,3</b>	<b>184,5</b>	<b>233,2</b>	<b>292,1</b>	<b>60,0</b>	<b>75,7</b>	<b>91,9</b>
<b>Recaudación potencial (millones de USD)</b>												
Apple	1,58	2,03	2,64	0,90	1,18	1,50	2,34	3,12	4,27	0,93	1,23	1,64
Netflix	2,18	2,83	3,71	1,24	1,65	2,10	3,24	4,35	5,99	1,28	1,72	2,29
Spotify	0,67	0,80	0,92	0,39	0,47	0,52	1,00	1,24	1,49	0,40	0,49	0,57
Amazon	0,92	1,28	1,86	0,53	0,75	1,05	1,37	1,97	3,00	0,54	0,78	1,15
Google	5,71	6,99	8,28	3,26	4,07	4,69	8,50	10,75	13,37	3,36	4,25	5,12
Airbnb	0,22	0,29	0,19	0,13	0,17	0,11	0,33	0,45	0,31	0,13	0,18	0,12
Uber	2,00	2,02	1,77	1,14	1,18	1,00	2,98	3,11	2,85	1,18	1,23	1,09
<b>Total</b>	<b>13,3</b>	<b>16,3</b>	<b>19,4</b>	<b>7,6</b>	<b>9,5</b>	<b>11,0</b>	<b>19,8</b>	<b>25,0</b>	<b>31,3</b>	<b>7,8</b>	<b>9,9</b>	<b>12,0</b>
<b>Recaudación potencial (% del PIB)</b>												
Apple	0,004	0,005	0,007	0,003	0,004	0,006	0,003	0,004	0,006	0,004	0,005	0,007
Netflix	0,005	0,007	0,010	0,005	0,006	0,008	0,004	0,006	0,008	0,005	0,007	0,010
Spotify	0,002	0,002	0,002	0,001	0,002	0,002	0,001	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002
Amazon	0,002	0,003	0,005	0,002	0,003	0,004	0,002	0,003	0,004	0,002	0,003	0,005
Google	0,014	0,017	0,021	0,012	0,015	0,019	0,012	0,014	0,018	0,014	0,017	0,021
Airbnb	0,001	0,001	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000	0,001	0,000	0,001	0,001	0,000
Uber	0,005	0,005	0,005	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004	0,005	0,005	0,005
<b>Total</b>	<b>0,033</b>	<b>0,039</b>	<b>0,050</b>	<b>0,029</b>	<b>0,035</b>	<b>0,044</b>	<b>0,027</b>	<b>0,033</b>	<b>0,041</b>	<b>0,033</b>	<b>0,040</b>	<b>0,050</b>

	Nicaragua			Panamá			Perú			Rep. Dominicana		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>Ventas (millones de USD)</b>												
Apple	3,9	4,8	6,4	19,6	25,5	31,9	67,1	86,0	101,1	26,5	35,1	42,4
Netflix	5,4	6,7	8,9	27,1	35,7	44,7	92,7	120,0	141,8	36,7	49,0	59,4
Spotify	1,7	1,9	2,2	8,4	10,1	11,1	28,7	34,1	35,3	11,4	13,9	14,8
Amazon	2,3	3,0	4,5	11,5	16,2	22,4	39,3	54,5	71,1	15,6	22,2	29,8
Google	14,2	16,5	19,9	71,0	88,1	99,9	243,2	296,4	316,7	96,2	121,0	132,7
Airbnb	0,6	0,7	0,5	2,8	3,7	2,3	9,5	12,4	7,4	3,8	5,1	3,1
Uber	5,0	4,8	4,3	24,9	25,5	21,3	85,2	85,8	67,6	33,7	35,0	28,3
<b>Total</b>	<b>33,0</b>	<b>38,3</b>	<b>46,7</b>	<b>165,2</b>	<b>204,9</b>	<b>233,8</b>	<b>565,8</b>	<b>689,2</b>	<b>741,0</b>	<b>223,9</b>	<b>281,2</b>	<b>310,5</b>
<b>Recaudación potencial (millones de USD)</b>												
Apple	0,51	0,62	0,83	1,28	1,67	2,09	10,23	13,11	15,43	4,05	5,35	6,46
Netflix	0,71	0,87	1,17	1,77	2,33	2,93	14,15	18,30	21,63	5,60	7,47	9,06
Spotify	0,22	0,25	0,29	0,55	0,66	0,73	4,38	5,20	5,39	1,73	2,12	2,26
Amazon	0,30	0,39	0,58	0,75	1,06	1,47	6,00	8,31	10,85	2,37	3,39	4,55
Google	1,85	2,15	2,60	4,64	5,76	6,54	37,09	45,22	48,30	14,68	18,45	20,24
Airbnb	0,07	0,09	0,06	0,18	0,24	0,15	1,46	1,89	1,12	0,58	0,77	0,47
Uber	0,65	0,62	0,56	1,63	1,67	1,39	13,00	13,09	10,31	5,14	5,34	4,32
<b>Total</b>	<b>4,3</b>	<b>5,0</b>	<b>6,1</b>	<b>10,8</b>	<b>13,4</b>	<b>15,3</b>	<b>86,3</b>	<b>105,1</b>	<b>113,0</b>	<b>34,1</b>	<b>42,9</b>	<b>47,4</b>
<b>Recaudación potencial (% del PIB)</b>												
Apple	0,004	0,005	0,007	0,002	0,003	0,003	0,005	0,006	0,008	0,005	0,006	0,008
Netflix	0,005	0,007	0,010	0,003	0,003	0,005	0,006	0,008	0,011	0,007	0,008	0,012
Spotify	0,002	0,002	0,002	0,001	0,001	0,001	0,002	0,002	0,003	0,002	0,002	0,003
Amazon	0,002	0,003	0,005	0,001	0,002	0,002	0,003	0,004	0,006	0,003	0,004	0,006
Google	0,014	0,017	0,022	0,007	0,009	0,011	0,016	0,020	0,025	0,017	0,021	0,026
Airbnb	0,001	0,001	0,001	0,000	0,000	0,000	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
Uber	0,005	0,005	0,005	0,002	0,002	0,002	0,006	0,006	0,005	0,006	0,006	0,006
<b>Total</b>	<b>0,033</b>	<b>0,040</b>	<b>0,051</b>	<b>0,017</b>	<b>0,020</b>	<b>0,025</b>	<b>0,038</b>	<b>0,046</b>	<b>0,058</b>	<b>0,040</b>	<b>0,048</b>	<b>0,061</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los reportes de estas empresas ante US- SEC y FMI y CEPAL para los datos de población, PIB e ingresos per cápita.





# Serie Documentos de Trabajo



**CIAT**

**Secretaría Ejecutiva del CIAT**

Apartado: 0834-02129, Panamá, República de Panamá

Teléfono: (507) 3072428

Fax: (507) 2644926

Correo electrónico: [ciat@ciat.org](mailto:ciat@ciat.org)

Sitio Web: [www.ciat.org](http://www.ciat.org)