

Emparejando la cancha en tiempos de crisis: Tributación indirecta sobre la economía digital en América Latina y su potencial recaudatorio

Por **Juan Pablo Jiménez** (AIFIL) y

Andrea Podestá (Universidad de Mendoza).

In memoriam Bebe Gómez Sabaini, maestro y amigo.

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. Es por ello que, desde el punto de vista fiscal, surgen una serie de desafíos para la política tributaria y la fiscalidad, 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 de manera de poder cumplir con los desafíos estructurales de la región resumidos en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible sumados a los derivados de la crisis del COVID, así como asegurar una correcta tributación de la economía digital, tanto en lo relativo a la imposición directa como indirecta, que recientemente hemos elaborado un estudio ([Tributación indirecta sobre la economía digital y su potencial recaudatorio en América Latina. Emparejando la cancha en tiempos de crisis / 2021](#)) a

efectos de analizar las opciones de imposición indirecta de la economía digital y su potencial impacto en la recaudación en los países de América Latina.

La digitalización ha permitido que algunas empresas participen activamente en determinados sectores económicos de los países, sin tener necesariamente una presencia física significativa en ellos. Por el lado de la imposición indirecta y del impuesto al valor agregado (IVA) en particular, 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 resultado en un importante crecimiento en la economía digital, a través de un importante cambio en el patrón de consumo. Una de las consecuencias más salientes de la pandemia y sus medidas de confinamiento asociadas ha sido el crecimiento del consumo vía plataformas digitales, que en varios países de la región aún no está gravado o, al menos, no en la medida deseable.

Más allá de las limitaciones y dificultades para medirla, a continuación se muestra una estimación de la economía digital y su crecimiento en el último año, por subregiones y considerando los siguientes sectores¹: 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).²

(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) (*continúa*).

CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

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	14.807	0,3	5,1	17,9
Publicidad digital	8.367	613	2.812	427	12.219	0,3	3,1	17,6
E-Commerce	49.347	3.027	21.209	1.732	75.315	1,7	2,8	15,4
E-Services	7.816	199	3.140	95	11.250	0,3	4,7	24,2
Smart-Home	1.953	118	977	64	3.112	0,1	3,1	46,4
Fin-Tech*	162.827	17.209	54.186	8.473	242.695	5,5	3,6	32,5
Total	239.629	21.831	86.700	11.238	359.398	8,1	3,4	27,7
Crecimiento interanual	27,4	34,5	26,6	30,5	27,7			

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.

Fuente: Jiménez y Podestá (2021) sobre la base de Statista - <https://statista.com/outlook/digital-markets>.

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

- (2) (*continuación*) 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.

PIB para los países de la OCDE³. Como se ve, 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 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.

Por otro lado, el impacto de la pandemia sobre las cuentas fiscales, requiriendo mayor gasto público pero afectando la generación de ingresos tributarios a partir de la caída en el nivel de actividad, ha fortalecido la necesidad de obtener ingresos y 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.

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.

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.

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

CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Como una manera de apoyar este objetivo, 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 sobre esta materia. Por su parte, el CIAT, con apoyo financiero de NORAD -cooperación de Noruega- está desarrollando una herramienta informática que permitirá a las administraciones de países que así deseen utilizarla, la efectiva implementación de este enfoque (La economía digital, la Cooperación Noruega y el CIAT. Una herramienta clave).

La adecuación de la imposición indirecta de manera de alcanzar al sector digital resulta clave tanto para la obtención de ingresos fiscales como para “emparejar 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 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.

Cuadro 2. Recaudación de IVA a los servicios digitales en países de América Latina.

Pais	Periodo	Millones de USD	% PIB
Argentina	2018	53,0	0,010
	2019	79,0	0,020
Chile	Jun-Dic 2020	119,0	0,040
Colombia	Jul-Dic 2018	12,2	0,004
	2019	77,0	0,020
Costa Rica	Oct 2020	1,7	0,003
Ecuador	Sept-Oct 2020	2,4	0,003
	2000**	5,0	0,010
	2021**	19,0	0,020
Uruguay*	2018	2,7	0,004
	2019	18,4	0,030

*/ No incluye recaudación de aplicaciones de transporte.

**/ Estimación del SRI.

Fuente: Jiménez y Podestá (2021) sobre la base de cifras oficiales.

Si bien la recomendación de los expertos y los organismos con respecto a las transacciones desde la empresa al consumidor 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.

CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

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, los valores incluidos en la tabla 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.

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.

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.

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 consume 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.

Con respecto a las estimaciones incluidas en Jiménez y Podestá (2021), puede observarse que la recaudación potencial en términos del PIB sería comparable con 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.

CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Cuadro 3. 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
AL (8)	184,0	227,0	255,4	0,03	0,04	0,05

Notas: */ 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 de PIB corresponde al promedio simple de los ocho países.

Fuente: Jiménez y Podestá (2021) sobre la base de reportes de estas empresas ante US- SEC y FMI y CEPAL para los datos de población, PIB e ingresos per cápita.

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, la cual será creciente 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.

Nota publicada originalmente en CIATBlog el día 29 de abril de 2021.

