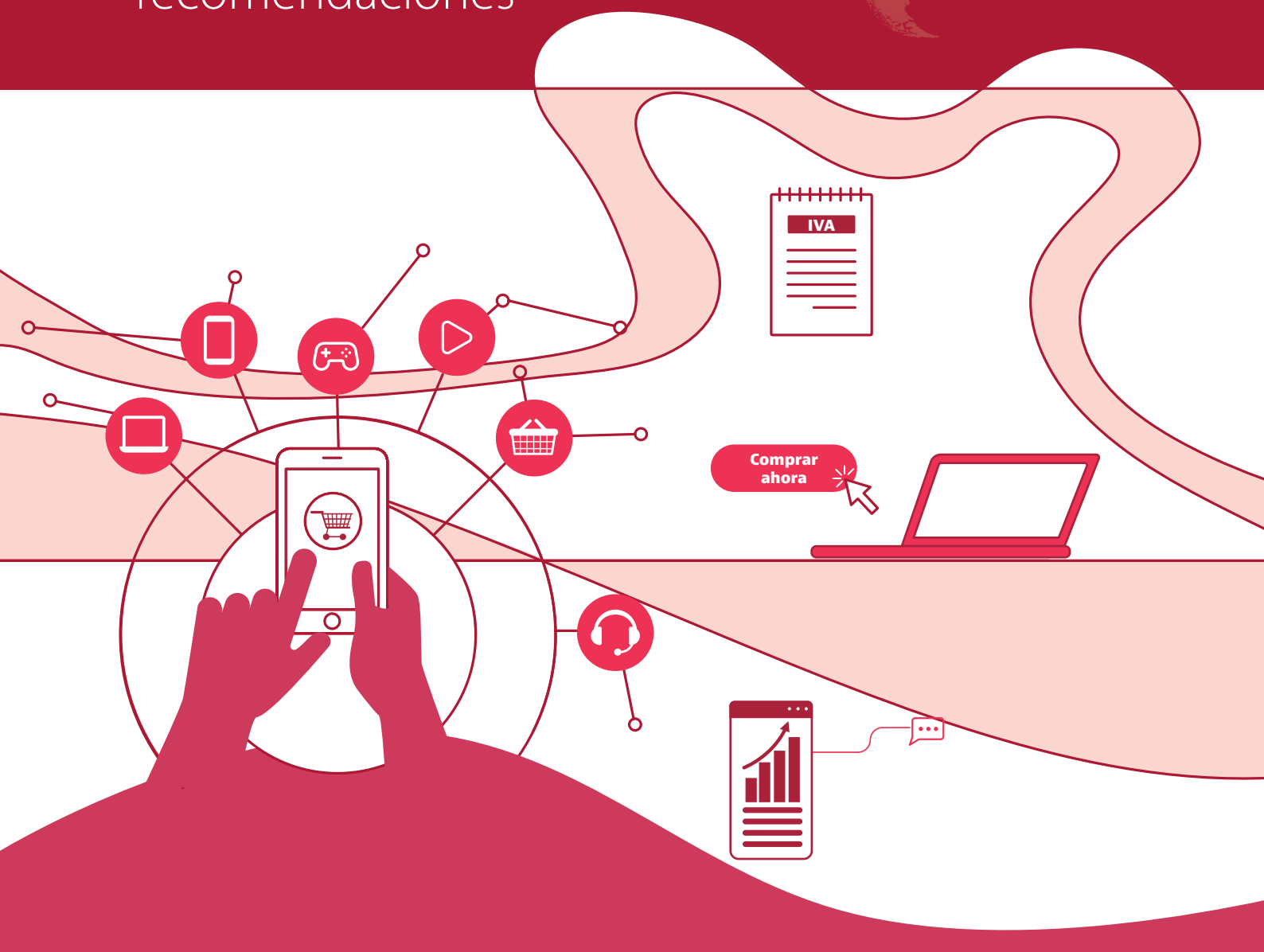


Kit de Herramientas de IVA Digital para Latinoamérica y el Caribe

Aspectos destacados y principales recomendaciones



Kit de Herramientas de IVA Digital para Latinoamérica y el Caribe

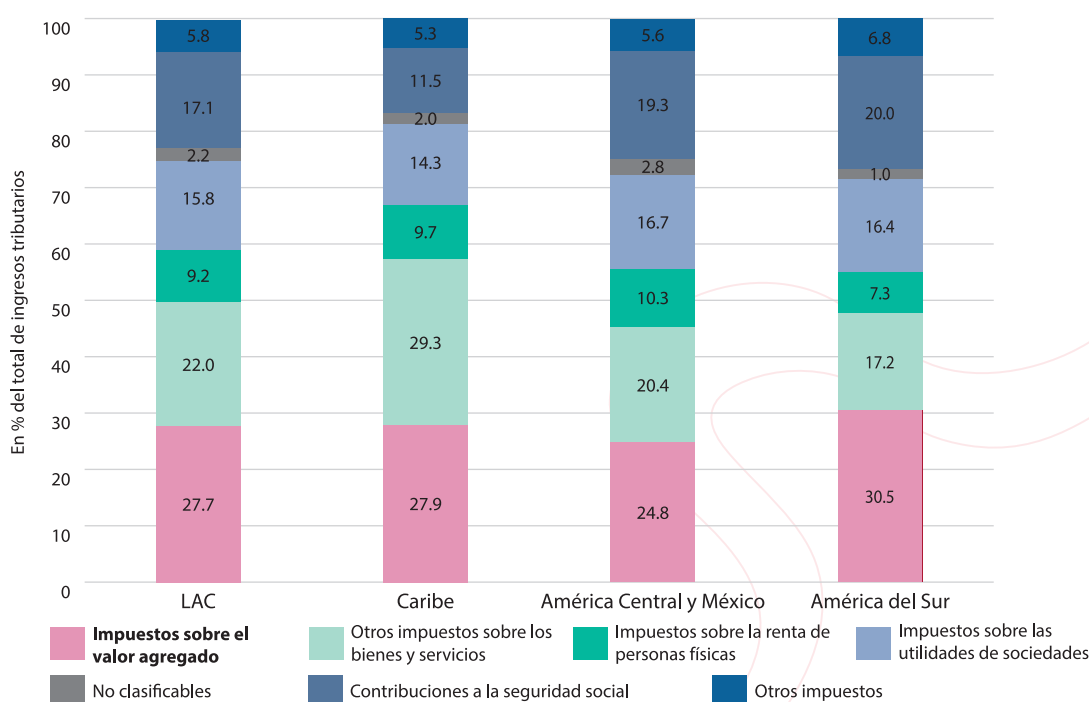
El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es, en promedio, la mayor fuente de ingresos fiscales en Latinoamérica y el Caribe (LAC), representando un 27,7% de los ingresos fiscales totales en 2019. Dichos ingresos, como porcentaje del PIB, se duplicaron con creces para los países de LAC en promedio entre 1990 y 2019, pasando de un 2,2% del PIB en 1990 a un 6,0% en 2019.¹

Salvaguardar esta importantísima fuente de ingresos en una economía en transformación producto de la digitalización y la globalización constituye una prioridad para muchos gobiernos de LAC. Sin perjuicio de que en la mayoría de las jurisdicciones que aplican IVA en otras regiones del mundo ocurra una situación similar, la necesidad de eventuales reformas puede ser más urgente en LAC debido a ser una de las regiones donde más rápido ha crecido el comercio electrónico a nivel mundial. Pese a lo anterior, las respuestas legislativas en materia de IVA a esta nueva realidad económica han sido relativamente limitadas.

Los principales desafíos en materia de IVA relacionados con el comercio electrónico son:

- El fuerte crecimiento de las ventas en línea de servicios e intangibles, incluyendo productos digitales (aplicaciones y compras realizadas dentro de éstas, acceso a descargas de música y televisión bajo demanda, juegos, transporte de pasajeros, alojamiento, arrendamiento de inmuebles, etc.), especialmente a consumidores finales, respecto de los cuales la recaudación de IVA es nula o mínima dada la ausencia de reglas efectivas para aplicar el impuesto sobre dichas operaciones bajo las normas tradicionales del IVA; y
- El fuerte crecimiento del volumen de importaciones de bienes de bajo valor provenientes de ventas en línea, respecto de los cuales el IVA no se recauda efectivamente bajo los procedimientos aduaneros tradicionales y que muy frecuentemente ingresan a las jurisdicciones sin tributar. Dicha situación provoca una creciente pérdida de ingresos fiscales, así como presiones competitivas sobre las empresas domésticas, las cuales difícilmente pueden competir contra los crecientes volúmenes de ventas minoristas libres de IVA producto del comercio electrónico.

Imagen 1. **Estructura tributaria promedio en LAC (región y subregiones), 2019**



Fuente: OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2021), Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2021, <https://oe.cd/RevStatsLAC>

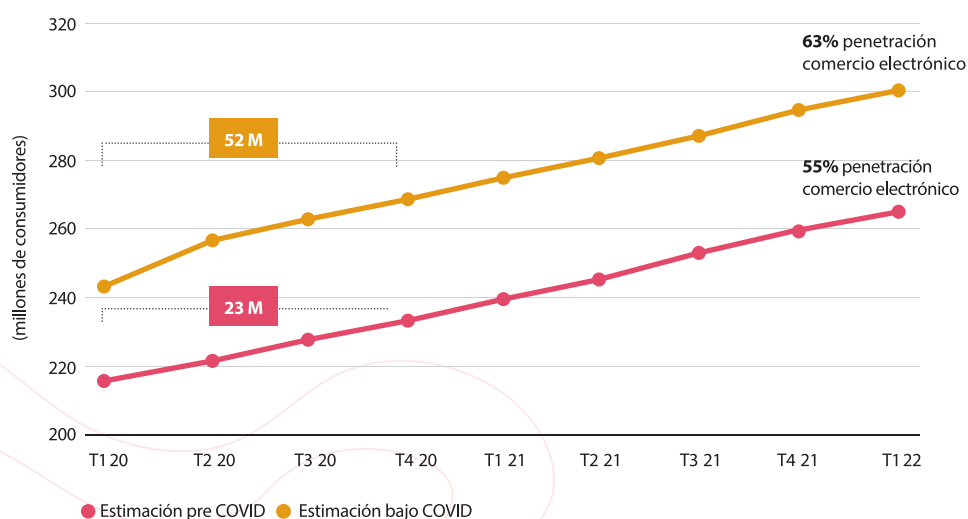
1 OECD/CIAT/ECLAC/IDB (2021), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021, <https://dx.doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>.

LAC es una de las regiones donde el comercio electrónico más rápido ha crecido a nivel mundial. La pandemia de COVID 19 ha sido un factor clave en dicho crecimiento, el cual ha sobrepasado las expectativas. Millones de personas abrieron cuentas bancarias, o alguna alternativa electrónica, por primera vez en sus vidas con el objeto de recibir subsidios gubernamentales de emergencia. Al mismo tiempo, la posesión de teléfonos móviles y el acceso a internet móvil han continuado aumentando, lo cual ha favorecido las compras y pagos en línea por medio de dichos dispositivos, a la vez que dicho tipo de operaciones se ha alentado por las restricciones de desplazamiento que muchos países adoptaron producto de la pandemia. Producto de lo anterior, se pronostica que el comercio electrónico alcanzará un 63% de penetración en la población total de América Latina para 2022, comparado con un 45% al inicio de 2020. Se ha estimado un crecimiento en LAC del comercio electrónico de bienes de un 21% en términos interanuales en 2020, y análogamente, de entre un 20% a un 30% respecto del comercio electrónico de servicios y productos digitales.² Al mismo tiempo, la recaudación del IVA disminuyó considerablemente en 2020, sobre todo durante el primer semestre del año, y si bien hubo cierta recuperación durante el segundo semestre, se aprecia en general una marcada disminución en comparación con 2019.³

Existe una importante necesidad de emprender iniciativas para asegurar una recaudación eficiente y eficaz de IVA sobre el creciente volumen de ventas del comercio electrónico, no sólo para generar los ingresos necesarios para financiar el desarrollo sostenible y reforzar el poder redistributivo de la política tributaria en LAC después de la crisis, sino también para evitar distorsiones competitivas entre proveedores en línea y comercios físicos tradicionales.

Gobiernos de todo el mundo han reconocido que los desafíos de la economía digital en materia de IVA requieren una respuesta coordinada a nivel mundial, que permita a la vez maximizar los niveles de cumplimiento y minimizar sus costos, apoyar la cooperación internacional efectiva en la administración y aplicación de impuestos y minimizar los riesgos de distorsión del comercio.

Imagen 2. **Nuevos consumidores del comercio digital en LAC (en millones de consumidores)**



Fuente: EBANX/AMI data (2020), *A study on the state of cross-border e-commerce in Latin America*, <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2020/12/16091007/EBANX-Beyond-Borders-2020.pdf>

En respuesta, la OCDE ha presentado un marco integral de política tributaria aceptado internacionalmente para abordar los desafíos de la economía digital en materia de IVA, que refleja un amplio consenso sobre soluciones eficaces y eficientes entre las autoridades tributarias de todo el mundo. Es el resultado de un diálogo de política tributaria intenso e inclusivo, desarrollado a lo largo de varios años, entre las autoridades tributarias de países miembro y economías no miembro de la OCDE, junto con organizaciones clave, internacionales y regionales. Los estándares y los principios fundamentales están incluidos en las Directrices

2 EBANX (2020), *A study on the state of cross-border e-commerce in Latin America*, <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2020/12/16091007/EBANX-Beyond-Borders-2020.pdf>.

3 OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2021), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2021*.

Internacionales sobre IVA y en el Informe Final de 2015 sobre la Acción 1 “Abordar los retos de la economía digital para la imposición” del Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés). Estos estándares han sido complementados con orientaciones técnicas detalladas sobre el diseño e implementación de mecanismos de recaudación del IVA por parte de proveedores en línea no residentes, el tratamiento en IVA de las plataformas electrónicas de mercadeo y otras plataformas, la recaudación de IVA en importaciones de bienes de bajo valor provenientes de ventas en línea y sobre el tratamiento en IVA de la economía colaborativa y de trabajos esporádicos. Los estándares y soluciones de la OCDE han sido implementados en más de 70 jurisdicciones de todo el mundo (incluidos Bahamas, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica y México), con muy positivos resultados en términos de recaudación de ingresos fiscales, niveles de cumplimiento y reducción de distorsiones competitivas entre comercios tradicionales y proveedores en línea.

El marco de política tributaria de la OCDE para abordar los desafíos del comercio electrónico en materia de IVA está basado en cuatro pilares fundamentales

- i. Crear la base jurídica para que las jurisdicciones establezcan y hagan valer su derecho a aplicar IVA al comercio digital internacional, lo que incluye normas aceptadas internacionalmente para determinar el “lugar de imposición” de los servicios en línea y los productos digitales por referencia a la ubicación del cliente.
- ii. Garantizar la recaudación eficaz del IVA sobre las ventas en línea de bienes, servicios y productos digitales por parte de proveedores en línea no residentes mediante un mecanismo electrónico de registro y recaudación simplificados.
- iii. Aumentar la eficacia de la recaudación del IVA por medio de exigir a los operadores de plataformas digitales, las cuales dominan en gran medida el comercio digital mundial, que recauden y paguen el IVA correspondiente a las ventas realizadas a través de sus respectivas plataformas.
- iv. Mejorar el cumplimiento del IVA por parte de proveedores en línea no residentes mediante estrategias modernas basadas en la gestión del riesgo y una robusta cooperación administrativa internacional.

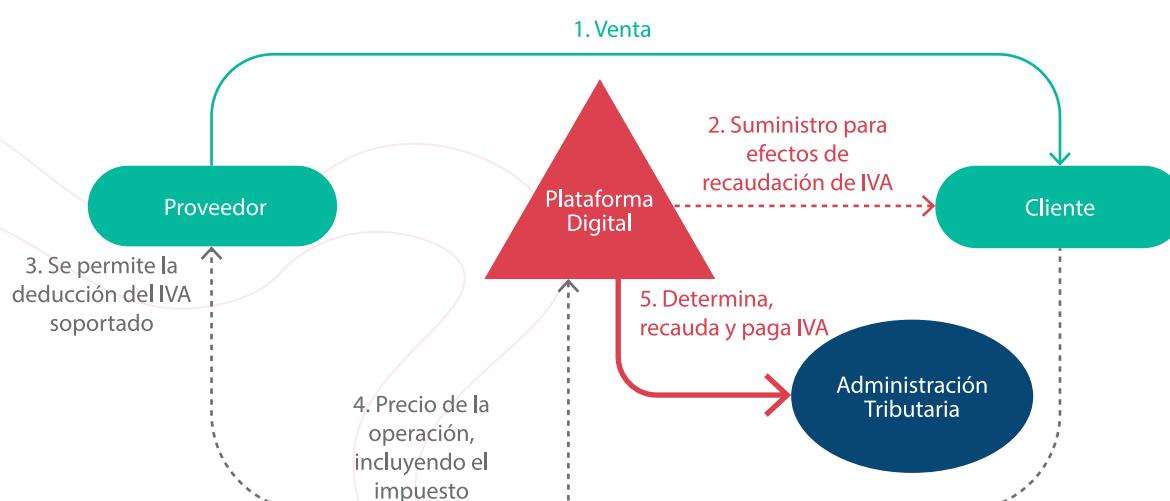
El Kit de Herramientas proporciona una guía completa y detallada para el diseño legislativo, la implementación y operación de una estrategia integral de IVA dirigida al comercio digital en LAC. Se basa en el marco de política tributaria de la OCDE aceptado internacionalmente y se alimenta de la experiencia y mejores prácticas de las jurisdicciones que ya han implementado con éxito estos estándares:

- La sección 3 del Kit de Herramientas ofrece un análisis detallado de los distintos componentes del marco de política tributaria recomendado para la aplicación del IVA al comercio digital y de las opciones disponibles para su implementación en el sistema de IVA de una determinada jurisdicción, considerando el contexto específico de LAC. Se centra, respectivamente, en los servicios e intangibles comercializados internacionalmente (incluyendo servicios y productos digitales), en las importaciones de bienes de bajo valor procedentes de ventas en línea y en la economía colaborativa y de trabajos esporádicos.
- La sección 4 del Kit de Herramientas presenta una guía detallada sobre los principales aspectos asociados con la administración e implementación operativa del marco de política tributaria de la OCDE para la recaudación de IVA al comercio electrónico, incluyendo la implementación de un régimen de registro y cumplimiento simplificado para proveedores en línea desde el extranjero, el desarrollo de un portal en línea para el registro y el pago del IVA y su integración con la infraestructura administrativa e informática existente en las autoridades tributarias.
- La sección 5 del Kit de Herramientas provee recomendaciones sobre el desarrollo de estrategias de auditoría y gestión de riesgos para la aplicación del IVA al comercio digital a los responsables de la formulación de políticas y a los encargados de administrarlas.

Entre las principales recomendaciones del marco de política tributaria para la aplicación del IVA al comercio digital que se presentan en la sección 3 del Kit de Herramientas se encuentran las siguientes:

- Introducir normas en el IVA que determinen el lugar de imposición de los suministros de servicios e intangibles a consumidores finales por referencia a la jurisdicción en que éstos últimos tengan su residencia habitual. Esto permite a una jurisdicción aplicar el IVA sobre tales suministros, esto es, tanto las ventas de servicios digitales como las de productos digitales, efectuados a consumidores finales en su territorio independientemente de si el proveedor está o no situado en dicha jurisdicción.
- Identificar criterios e indicios claros para determinar y acreditar la residencia habitual de un consumidor, por referencia a datos que normalmente ya están a disposición de los proveedores en línea en el curso normal de sus actividades (tales como los datos de la tarjeta bancaria y/u otros datos de pago, la dirección de facturación y la dirección IP).
- Requerir que los proveedores no residentes de servicios e intangibles a consumidores privados se registren y paguen IVA sobre estos suministros en la jurisdicción tributaria.
- Potenciar y facilitar el cumplimiento por parte de dichos proveedores no residentes mediante la introducción de un régimen de registro y recaudación que limite las obligaciones a lo estrictamente necesario para la recaudación efectiva del IVA, utilizando procesos electrónicos.
- Requerir que los operadores de plataformas digitales recauden y paguen IVA sobre las ventas realizadas por proveedores en línea no residentes a través de las respectivas plataformas (régimen de “plena responsabilidad”). Dicho rol recaudatorio puede complementarse con la obligación de reportar información, incluyendo aquella relativa a operaciones en el marco de la economía colaborativa y de trabajos esporádicos, creando así considerables oportunidades para una mayor visibilidad de la actividad de la economía informal.

Imagen 3. **Operación básica de un régimen de plena responsabilidad para plataformas digitales**

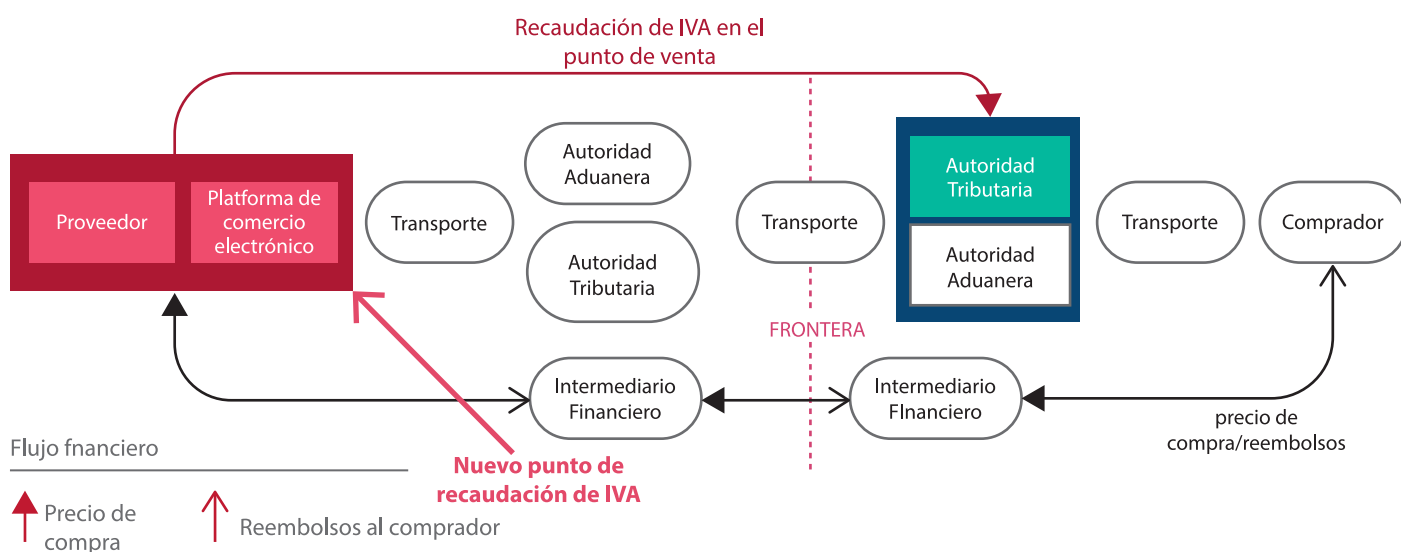


Nota: La secuencia de números que se indica en el diagrama se incluye solamente para efectos de identificación. No busca indicar la oportunidad de un paso específico dentro de un orden cronológico.

Fuente: OCDE (2019), *The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales*, <https://doi.org/10.1787/e0e2dd2d-en>.

- Ampliar este régimen a los bienes de bajo valor de importación, exigiendo a los proveedores no residentes y/o a las plataformas digitales que recauden IVA respecto de estos bienes cuando se vendan a consumidores finales, y que paguen dicho IVA a la autoridad tributaria de la jurisdicción donde la importación tenga lugar. Lo anterior contribuye significativamente a mejorar la eficiencia de la recaudación del IVA, por cuanto se libera a las autoridades aduaneras de la tarea de recaudar el impuesto en la frontera y se reducen considerablemente las oportunidades de fraude por subvaloración de las importaciones.

Imagen 4. **Vista general de la recaudación de IVA a las importaciones de bienes de bajo valor en un régimen simplificado de registro y cumplimiento**



Fuente: OCDE/GBM/CIAT/BID(2021), *Kit de Herramientas de IVA Digital para Latinoamérica y el Caribe*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/tax/consumption/kit-de-herramientas-de-iva-digital-para-latinoamerica-y-el-caribe.htm>.

- Considerar la posible implantación de una obligación de retención para los intermediarios financieros, específicamente sobre los pagos a proveedores no residentes que no cumplan con la normativa en materia de IVA, como mecanismo de salvaguarda y desincentivo al incumplimiento. Esto es especialmente relevante para las jurisdicciones de LAC, dado el uso extendido de estos regímenes de retención del IVA.
- Realizar esfuerzos para alcanzar consistencia a nivel internacional en el diseño y administración de las medidas señaladas precedentemente para aplicar y recaudar IVA al comercio electrónico internacional. Una mayor consistencia facilitará el cumplimiento para empresas y plataformas digitales extranjeras con obligaciones en múltiples jurisdicciones, por cuanto reducirá costos financieros y cargas administrativas de cumplimiento, lo que en último término resguardará y aumentará los ingresos fiscales para los gobiernos.

La sección 4 del presente Kit de Herramientas proporciona orientaciones detalladas para la implementación operativa y administrativa del marco de política tributaria recomendado para la aplicación de IVA al comercio digital.

Las principales recomendaciones comprenden:

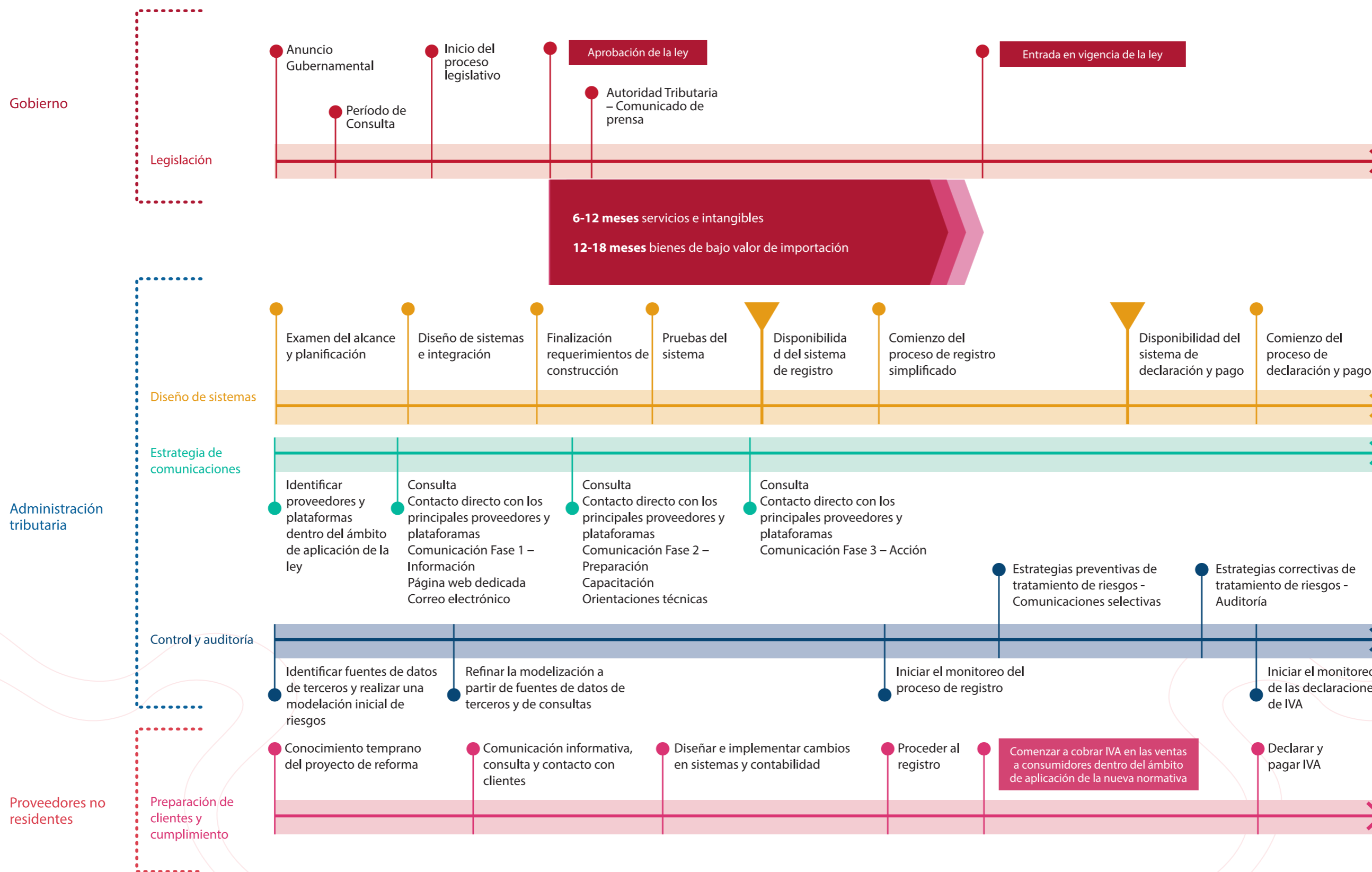
- Secuenciar la aplicación de una eventual reforma, centrándose primero en la recaudación del IVA sobre servicios e intangibles suministrados por proveedores en línea no residentes (incluidos los servicios y productos digitales) y ampliando posteriormente estas obligaciones al IVA en las importaciones de bienes de bajo valor. Una reforma del IVA para las importaciones de bienes provenientes de ventas en línea es más compleja, principalmente debido a su relación con los procesos aduaneros.
- Adoptar un enfoque basado en gestión de proyectos para el desarrollo de la infraestructura operativa e informática necesaria para la aplicación de dicha reforma, con una estructura de gobernanza adecuada para garantizar una gestión y ejecución eficaces. La Sección 4 incluye una hoja de ruta detallada para el diseño de proyecto e implementación.
- Poner en marcha un portal en línea para que los proveedores no residentes completen sus principales obligaciones de cumplimiento del IVA, en particular el registro, la presentación de declaraciones y el pago del IVA devengado. La Sección 4 ofrece orientaciones técnicas detalladas sobre el diseño y el funcionamiento de cada uno de los componentes de dicho portal en línea, incluida su integración con la infraestructura existente de las autoridades tributarias. También incluye un análisis detallado de la interacción con los procesos aduaneros, incluyendo posibles mecanismos para determinar la condición de “IVA pagado” de los bienes de bajo valor procedentes de las ventas en línea en el momento de la importación.
- Limitar el funcionamiento de este régimen a la recaudación del IVA, sin que la recuperación del IVA soportado esté disponible para los proveedores no residentes (régimen de “sólo pago”).
- Considerar la utilización del software de código abierto desarrollado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) para la implementación, en línea con las guías de la OCDE, de un régimen de cumplimiento simplificado para proveedores no residentes.
- Consultar con la comunidad empresarial internacional, desde el inicio y a lo largo de todo el proceso de reforma para implementar el marco de política tributaria recomendado para la aplicación del IVA al comercio digital.
- Proporcionar un plazo adecuado para la implementación de la reforma, tanto a la administración tributaria como a los proveedores en línea no residentes. Un plazo de 6 a 12 meses entre la adopción de la reforma y su entrada en vigor se considera apropiado para una reforma del IVA dirigida a las ventas en línea de servicios e intangibles. Por su parte, un plazo de 12 a 18 meses se considera generalmente apropiado para una reforma del IVA dirigida a las importaciones de bienes de bajo valor. Una estrecha alineación con el marco de política tributaria recomendado por la OCDE en materia de IVA puede acortar considerablemente estos plazos, ya que las empresas digitales y las autoridades tributarias pueden aprovechar las soluciones y la tecnología existentes en las jurisdicciones que han adoptado un enfoque similar.

La sección 5 del Kit de Herramientas ofrece un análisis en profundidad de los principales componentes de una estrategia integral de gestión de riesgos para apoyar la recaudación eficaz de IVA al comercio digital.

Entre estas recomendaciones se incluyen las siguientes:

- Maximizar los niveles de cumplimiento proporcionando instrucciones claras a los proveedores no residentes sobre sus obligaciones en materia de IVA en la jurisdicción fiscal, comunicándolas en inglés y en los idiomas de los principales socios comerciales de la jurisdicción, además del o los idiomas locales. El comercio electrónico está dominado por un número relativamente limitado de grandes proveedores en línea y plataformas digitales que han evidenciado cumplir en gran medida con las obligaciones establecidas bajo los regímenes de IVA para proveedores no residentes basados en los estándares de la OCDE. Una estrecha alineación con dichos estándares facilita el cumplimiento por parte de los proveedores en línea, quienes suelen tener obligaciones en múltiples jurisdicciones, y por tanto, maximiza los niveles de cumplimiento y los ingresos fiscales por concepto de IVA.
- Proporcionar orientaciones claras, principalmente sobre el ámbito de aplicación del régimen de IVA para proveedores no residentes (tipos de servicios e intangibles comprendidos; bienes de bajo valor de importación; cuestiones específicas de las operaciones de empresa a empresa y/o de empresa a consumidor); sobre la determinación del tipo de cliente, cuando ello sea pertinente para el funcionamiento del régimen; sobre los indicios y criterios para determinar y acreditar la ubicación de los clientes; y sobre la tasa o tasas de IVA y exenciones aplicables.
- Hacer uso extensivo de datos de terceras fuentes para identificar a la población de contribuyentes y detectar incumplimientos a la obligación de registro, para controlar el cumplimiento en general y apoyar una estrategia de gestión del cumplimiento basada en el riesgo. Lo anterior comprende, en particular, datos provenientes de bancos e intermediarios financieros, de actores en el comercio de bienes (incluidos los operadores postales y los mensajeros exprés), así como los datos procedentes del uso de “soluciones de detección electrónica” y de herramientas de “web scrapping” (recolección y extracción de datos de la web).
- Aumentar la capacidad de las autoridades tributarias para hacer cumplir las disposiciones de IVA por parte de proveedores no residentes a través de la utilización efectiva de las posibilidades que brindan los mecanismos disponibles de cooperación administrativa internacional. En particular, el Convenio Multilateral de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal es el instrumento multilateral más completo disponible, comprendiendo todas las formas de cooperación administrativa entre jurisdicciones para la determinación y recaudación de impuestos, incluido el IVA. Esta cooperación puede abarcar el intercambio de información, incluidos los intercambios automáticos de información, y la asistencia en el cobro de deudas fiscales extranjeras.

Imagen 5. Línea de tiempo indicativa para una reforma de IVA



Source: OCDE/GBM/CIAT/BID (2021), *Kit de Herramientas de IVA Digital para Latinoamérica y el Caribe*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/tax/consumption/kit-de-herramientas-de-iva-digital-para-latinoamerica-y-el-caribe.htm>.

Para más información



ctp.contact@oecd.org



BID www.iadb.org

CIAT www.ciat.org

Grupo del Banco Mundial www.worldbank.org

OCDE www.oecd.org/tax



@ciatorg

@the_IDB

@OECDtax

@WorldBank

Cláusula de exención de responsabilidad

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE, del Grupo del Banco Mundial, del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), ni del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

El uso de esta obra, ya sea en formato digital o impreso, se rige por los Términos y Condiciones que se encuentran en <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Crédito de imágenes/portada: BigBlue Communications

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

© OCDE/GBM/CIAT/BID 2021



Lectura adicional:

OCDE/GBM/CIAT/BID (2021), *Kit de Herramientas de IVA Digital para Latinoamérica y el Caribe*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/tax/consumption/kit-de-herramientas-de-iva-digital-para-latinoamerica-y-el-caribe.htm>.

