



LAS DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE EL IVA

Recomendaciones para
su implementación en
Guatemala





LAS DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE EL IVA

**Recomendaciones para
su implementación en
Guatemala**



Créditos

Supervisión

Ricardo Barrientos Quezada – Director ejecutivo

Coordinación

Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior, área de Análisis macrofiscal

Investigación y redacción

Hugo Perla Méndez – Economista investigador, área de Análisis macrofiscal

Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior, área de Análisis macrofiscal

Administración

Carmen Rosa Pérez Aguilera – Coordinadora de Desarrollo institucional

Proceso editorial

Mónica Juárez Balcárcel – Asistente técnica de Comunicación y Relaciones Públicas

Edición

Joshua Morales – Consultor

Diseño y diagramación

Diana De León Dardón – Consultora

Fotografía de portada

Shutterstock

Guatemala, Centroamérica, agosto de 2024

Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

7ª. avenida 5-45, zona 4

Edificio XPO1, oficina 506, Guatemala, Centroamérica

PBX (502) 2505-6363

www.icefi.org

ISBN: 978-99939-41-19-4

En el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org. El contenido del documento, elaborado por el Icefi, es responsabilidad exclusiva de este.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan de manera gratuita. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org

Contenido

Introducción	5
1. El IVA: antecedentes y características	7
1.1 Definición del IVA	10
1.2 Principios generales de aplicación del IVA	11
1.2.1 El IVA debe ser un impuesto general de base amplia con enfoque en el consumo final	11
1.2.2 El IVA debe ser plurifásico	12
1.2.3 El IVA debe respetar el principio de país de destino	13
1.2.4 Otros principios deseables en la vigencia del IVA	15
1.3 Las Directrices Internacionales de la OCDE en materia del IVA	16
1.3.1 Lineamientos para garantizar la neutralidad del IVA en el comercio transfronterizo	17
1.3.2 Determinación del principio de destino en el cobro del IVA transfronterizo	20
1.3.3 Asistencia mutua e intercambio de información	26
2. Panorama del cobro del IVA en los países de la OCDE	28
2.1 Relevancia de la recaudación del IVA	28
2.2 Tasa del IVA en los países de la OCDE	30
2.2.1 Tasas diferenciadas según productos y servicios	30
2.2.2 Aplicación de tasas diferenciadas por región	31
2.3 La productividad del IVA en los países de la OCDE	32
2.4 Los gastos tributarios asociados al IVA	35
2.5 Incumplimiento tributario	38
2.6 Cobro del IVA en el comercio digital	39
3. Panorama del cobro del IVA en Guatemala	41
3.1 Generalidades del IVA en Guatemala	42
3.2 Relevancia de la recaudación del IVA en el país	43
3.3 Productividad del IVA en Guatemala	45
3.4 Gastos tributarios asociados al IVA	47
3.5 Incumplimiento del IVA en Guatemala	49
3.6 Cobro del IVA en el comercio digital	50
4. Desafíos y recomendaciones para implementar las Directrices Internacionales del IVA	52
4.1 Algunas recomendaciones	56
Referencias	60
Anexos	64

Siglarío y acrónimos

Banguat	Banco de Guatemala
BEPS	Erosión de la Base y Desplazamiento de Beneficios, por sus siglas en inglés
B2B	Operación Comercial Empresa a Empresa, por sus siglas en inglés
B2C	Operación Comercial Empresa a Consumidor, por sus siglas en inglés
C2C	Operación Comercial Consumidor a Consumidor, por sus siglas en inglés
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
DEC	Cumplimiento de la Economía Digital, por sus siglas en inglés
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAAC	Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, por sus siglas en inglés
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMC	Organización Mundial del Comercio
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria

Introducción

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se ha constituido como una de las fuentes de ingresos fiscales más importantes para la mayor parte de los países del mundo, al extremo que su uso es prácticamente universal al formar parte de la legislación tributaria en más de 170 países. Básicamente, el IVA es un impuesto al consumo de base amplia que se aplica en el formato de gravamen sobre el valor agregado generado en toda la cadena de producción y suministro del bien o servicio, y que, aunque es recaudado y entregado a las arcas fiscales por los grupos empresariales, estos últimos no sufren la incidencia directa del tributo, sino que aquella recae sobre el consumidor final de los bienes y servicios.

El IVA se sustenta en un innovador sistema que persigue la neutralidad activa del tributo al permitir a las empresas deducir los impuestos pagados en la compra de insumos de los impuestos recibidos en las ventas realizadas por el consumidor, por lo que el costo tributario de las empresas es relativamente bajo y, de alguna forma, es compensado —a veces implicando una ganancia activa para el empresario como consecuencia del jineteeo financiero— con el manejo de los tributos cobrados durante el lapso entre su percepción y su entrega al fisco. Este propósito, sin embargo, muchas veces no se cumple cuando se introducen tratamientos tributarios preferenciales y exenciones en el pago del impuesto en ciertos productos, lo anterior debido a que su exclusión hace relativamente más baratos y consecuentemente más competitivos a aquellos bienes y servicios cuyos consumidores no reciben el impacto del tributo.

En términos generales, la base conceptual del IVA asume la aplicación del principio de país de destino, por lo que el gravamen debe orientarse a la aplicación en la jurisdicción en donde el bien y servicio será consumido. De esa cuenta, el impuesto dispone de una teórica neutralidad externa al no ser aplicado sobre los precios de los bienes y servicios que serán exportados. Asimismo, el funcionamiento, administración y cobro del IVA es relativamente sencillo cuando se trata de operaciones de comercio interno, en las cuales tanto el proveedor como el consumidor se encuentran en la misma jurisdicción; no obstante, se hace ligeramente más complicada en el ámbito del comercio internacional y muy compleja de administrar cuando las transacciones internacionales involucran bienes intangibles o servicios, comercializados a través de medios digitales.

Las operaciones de comercio digital han tenido gran dinámica y desarrollo durante los últimos años, y su importancia tuvo un comportamiento exponencial a partir de la pandemia de la COVID-19. En general, la aparición de esta forma de comercio presentó nuevos, diversos y grandes inconvenientes para las administraciones tributarias; entre ellos, el vacío legal en el que las normativas internas se encontraron para aplicar el cobro de los impuestos correspondientes en transacciones cuando el proveedor no era residente físico de la localidad en donde se prestaba el servicio. Ante tal inconveniente algunos países han optado, con el pasar de los años, por innovar sus normativas, reformar sus leyes o bien tomar medidas encaminadas para reducir la permanente evasión de impuestos por esta vía y los efectos sobre la neutralidad del impuesto.

La aplicación del IVA en el entorno doméstico, aunque siempre puede ser objeto de estudio y de mejora ante la disponibilidad de buenas prácticas internacionales, no representa, en el sentido estricto, un desafío para la mayor parte de las administraciones

tributarias de los diferentes países del mundo; empero, su aplicación en el comercio transfronterizo y, sobre todo, aquel que se realiza por medios digitales, ha obligado a las instituciones internacionales a discutir y aprobar diferentes normativas que permitan establecer condiciones de aplicación general para que, en definitiva, la potencial existencia de arbitraje en la aplicación del IVA no cause distorsiones en el comercio mundial.

Por ello, la aplicación de las Directrices Internacionales sobre el IVA recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha constituido en una alternativa de apoyo para los países que están tratando de fortalecer la administración del IVA a nivel local, pero especialmente para implementar de manera apropiada los mecanismos para gravar el comercio digital transfronterizo. Su uso se ha extendido ampliamente. En la actualidad, 76 países a nivel mundial han optado por fortalecer su régimen del IVA implementando el cobro del impuesto en el comercio digital.

Entre otros beneficios, la adopción de las Directrices del IVA recomendadas por la OCDE supone la modernización del esquema de aplicación del IVA, propiciando una mayor certeza jurídica y un mejor entorno normativo. A la larga, esto incide en el fortalecimiento de los criterios para atraer inversión extranjera, debido a que mejora el marco institucional en el que se desenvuelve el país, y, por ende, clarifica los aspectos que definen las relaciones comerciales. En forma complementaria, la aplicación de las Directrices proporciona una guía básica para el cumplimiento y aplicación del principio de destino desde el punto de vista del comercio transfronterizo, de bienes intangibles y servicios, en el ámbito de la economía digital.

Este estudio parte de la consideración de que Guatemala es uno de los países que dispone de un IVA relativamente anticuado y con múltiples figuras que reducen su generalidad y su neutralidad activa, además que aún no ha iniciado con el cobro de los impuestos correspondientes al comercio transfronterizo de las empresas que realizan suministros de bienes intangibles y servicios a través de la economía digital. De esa cuenta, la ausencia de modernización de dicho tributo constituye un desafío importante y es una de las grandes tareas pendientes de realizar en el camino a mejorar la eficacia del sistema tributario guatemalteco. Por ello, el propósito principal de este documento es plantear un conjunto de recomendaciones dirigidas a que Guatemala considere la implementación de las Directrices Internacionales sobre el IVA como parte integral de su política tributaria, o que por lo menos adopte algunos elementos políticos y administrativos que fortalezcan la justicia tributaria y faciliten su administración.

01

El IVA: antecedentes y características

Entre los primeros antecedentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se pueden considerar algunas formas de tributos sobre las ventas y también al consumo existentes en las culturas egipcia, china, griega y romana; asimismo, el «Maltote» y «La Alcabala» fueron gravámenes aplicados en Francia y España durante la Edad Media. Con todo posiblemente el antecedente más directo lo constituye el impuesto sobre las ventas, que se aplicó en las primeras décadas del siglo veinte, primero en Alemania, posteriormente en Francia, y en años después de la Primera Guerra Mundial se extendió por toda Europa debido, en gran parte, a su fácil aplicación y cobro (Villegas, 2001).

A partir de ello, el uso de impuestos sobre las ventas ha sido común en la mayoría de los países del mundo, y han adquirido diversas formas en su aplicación. En primer lugar, este tipo de impuestos fue utilizado para gravar actividades de comercio exterior. Luego, tomó la forma de impuestos selectivos al consumo interno para ciertos productos. Finalmente, consistió en tributos generalizados sobre las ventas.

En la actualidad, los impuestos sobre las ventas representan una fuente importante de ingresos tributarios, y su uso tiene gran aceptación tanto en países desarrollados como en desarrollo. En el caso particular de Latinoamérica, la importancia recaudatoria de los tributos asociados al comercio es mayor a la observada en países desarrollados, incluso por encima de la que deriva de los impuestos directos. Por tanto, se convierten en la principal fuente de ingresos tributarios.

Ahora bien, desde la perspectiva de la administración tributaria estos impuestos al consumo o a las ventas son preferidos por la simplicidad de cobro y administración general, mientras que, en el ámbito de la política económica, además de la reducción del coste de cumplimiento tributario asociado, su aplicación en forma general o selectiva puede promover la reducción del consumo y, consecuentemente, impulsar el ahorro y la inversión en el mediano plazo. Sin embargo, y a pesar de las ventajas mencionadas, desde el punto de vista de la política tributaria, debe considerarse el hecho que su aplicación general acaba teniendo un impacto regresivo sobre la población al producir un esfuerzo tributario mayor en las personas de menores ingresos, por lo que contradice en forma directa a los objetivos asociados a promover el bienestar y mejorar la redistribución de la riqueza.

Atendiendo a la simplicidad en su aplicación, es fácil observar que la mayor parte de los países con una relativa debilidad estructural en su administración tributaria prefiere la aplicación de impuestos sobre las ventas o sobre el consumo, debido a que, a diferencia de los impuestos dirigidos a la renta o a la riqueza, son más fáciles de implementar en los estratos de población con ingresos relativamente bajos que no cuentan con registro tributario (Due, 1967).

La aplicación masiva de los impuestos sobre las ventas, especialmente cuando se produce en forma generalizada, derivó en la creación de un efecto de «impuesto de etapas múltiples» o «impuesto en cascada», produciendo un incremento en el nivel de precios y, sobre todo, magnificando el efecto tributario sobre el consumidor final. Además, la aplicación del impuesto en todas las etapas del proceso productivo generó una distorsión de los precios relativos de producción debido, lo antes expuesto, a que su aplicación se realizaba en forma universal, por lo que tenía un considerable impacto sobre los precios de los bienes y servicios con mayor valor agregado en la etapa inicial de compra. Como tal, la aplicación de los impuestos generales a las ventas produce el inconveniente de que su resultado final provoca una variación exagerada del precio final del producto, especialmente cuando no se hace una evaluación del valor necesario del tributo para obtener el financiamiento deseado (Villegas, 2001) y una importante distorsión en los precios relativos de venta de los bienes y servicios.

Por ello, ante los inconvenientes relacionados con los impuestos sobre las ventas, surgieron diversas formas o técnicas propuestas para mejorar su eventual aplicación, especialmente para evitar la existencia de gravámenes excesivos con incidencia muy elevada. La condición, naturalmente, estriba en producir un efecto gradual en la aplicación o el manejo selectivo de las etapas productivas en las que se aplicaría el impuesto.

El IVA es un impuesto resultante de la evolución natural del impuesto sobre las ventas, y constituye una opción técnica ante los inconvenientes provocados por su efecto en cascada. En forma complementaria, y a diferencia de los impuestos generales sobre las ventas, el mecanismo del IVA solo grava en forma acumulativa el valor agregado en cada etapa del proceso productivo por medio de un mecanismo de compensación que evita, en su mayor parte, un impacto sobre los costos de producción y afecta de manera definitiva únicamente al precio en el momento del consumo final. Este proceso es el mecanismo fundamental y, con la salvedad de tasas de aplicación diferenciada, produce un efecto relativamente uniforme sobre los empresarios ubicados en cada una de las etapas productivas.

La OCDE (2021) estima que el IVA ha tenido gran aceptación a nivel mundial debido a su aplicación sobre una base económica amplia por medio de una técnica de sistema de pago plurifásico que, si bien permite gravar a lo largo de todo el proceso productivo, al mismo tiempo aporta neutralidad al sistema económico. La neutralidad en el comercio interno ocurre por el hecho de que, mediante la técnica del IVA, las empresas participantes en la cadena de producción tienen la posibilidad de compensar el impuesto pagado en sus compras cuando liquidan el que han recibido en sus ventas. Esta técnica permite que las empresas participantes en el proceso recauden el impuesto a lo largo de toda la cadena productiva, pero con el objetivo de que el mismo sea aplicado a las operaciones de consumo final (OCDE, 2021).

Para mantener la neutralidad activa del impuesto, en el ámbito del comercio internacional, la técnica del IVA aplica el principio del país de destino, lo que implica que el impuesto únicamente debe ser aplicado en la jurisdicción en donde se materializa el consumo del bien o servicio. Como tal, los bienes que se consumen en un país soportan la misma carga impositiva —si las tasas son homogéneas—, independientemente de si estos son producidos en el país o son importados. En forma operativa, para garantizar la aplicación del principio de país de destino, las exportaciones que realiza un país quedan exentas del pago del tributo.

La versatilidad del IVA incluye diversas variantes en su aplicación a nivel mundial. Como tal, en algunos países se opera por medio de la aplicación de tasas diferenciadas

asignando algunas a cierto tipo de bienes y servicios considerados suntuarios, o bien, por supuesto, que la sociedad estima que resulta conveniente reducir en su consumo. Por otro lado, se asignan tasas más bajas o exenciones a aquellos bienes o servicios cuyo consumo se desea promover. Una aplicación de este mecanismo se pudo observar en muchos países en el contexto reciente de la pandemia de la COVID-19, en donde países como España, Francia o Reino Unido aplicaron tasas diferenciadas para ciertos productos sanitarios. Además de eso, el IVA también se aplica en otros países asignando trato diferenciado a ciertas actividades, sectores económicos o a partir del nivel de ingreso de los contribuyentes (Cavada, 2022).

La trayectoria y éxito del IVA como instrumento de recaudación es reconocida a nivel internacional, motivando a que algunos autores lo consideren como la innovación más importante en el ámbito de la recaudación tributaria a lo largo del siglo XX. Por ello, aunque hace alrededor de cincuenta años era un impuesto poco conocido, hoy es uno de los más relevantes, y su aplicación se utiliza en un gran número de países alrededor del mundo (Ebrill *et al.*, 2001).

Históricamente, el surgimiento del IVA se remonta hacia 1948, en Francia, y se difundió en forma extrema en el continente europeo durante la segunda parte del siglo XX. Posteriormente, a nivel mundial. Hacia finales de 2022, el IVA se aplicaba en 174 países (OCDE, 2022). Por su parte, en Latinoamérica, este impuesto se utilizó por primera vez en Colombia, Brasil y Uruguay en los años 60, y se extendió en forma amplia. Está presente, en la actualidad, en la legislación tributaria de 24 de 31 países latinoamericanos y representa la mayor fuente de recaudación tributaria en la región con alrededor del 30.0% del total de ingresos públicos. Los ingresos por el cobro de IVA en la región tuvieron una dinámica considerable en los últimos treinta años, pasando de representar el 2.2% del PIB en 1990, al 6.0% del PIB total para el 2019 (Sevilla, 2006).

En el caso particular de Guatemala, el IVA fue introducido en 1983 como parte de una reforma tributaria impulsada en el Gobierno de Efraín Ríos Montt, al transformar el impuesto del timbre sobre las ventas en uno al valor agregado, con el propósito final de incrementar los ingresos tributarios en el país (Icefi, 2007). A pesar de su amplia difusión, la aplicación del IVA no está exento de dificultades debido a que *contrario sensu* a lo que sucedía con el impuesto sobre ventas, las actividades de recaudación y gestión del IVA implican un costo de cumplimiento y supervisión superior para los contribuyentes y la administración tributaria, respectivamente. Lo anterior es consecuencia del control de la aplicación del tributo en dos momentos distintos, pues el pago a realizar se obtiene de la sustracción de montos ubicados en etapas productivas complementarias, a diferencia del anterior impuesto sobre ventas. Además, aun cuando aparentemente el impuesto dispone de cierta neutralidad activa, el hecho de que los productos dispongan de una elasticidad demanda-precio diferente, produce impactos de diversa magnitud en las actividades económicas.

También, incluso cuando la aplicación del IVA ha demostrado cierta eficacia como un impuesto que promueve la neutralidad en el comercio interno, especialmente en aquellas actividades económicas bien organizadas y formalizadas, no se produce el mismo efecto en el ámbito del sector informal, pues aquí es en donde la ausencia de registros de los contribuyentes no regularizados dificulta la recaudación del impuesto y produce una ventaja competitiva artificial a esos empresarios y consumidores, lo que motiva su no aplicación. Paradójicamente, como ya se mencionó, el IVA se ha constituido como la fuente de ingresos tributarios más importante en la mayoría de los países de Latinoamérica, región donde predomina ampliamente la informalidad económica.

Por otro lado, en la actualidad, los desafíos y las dificultades de aplicación se han vuelto más apremiantes en el ámbito del comercio internacional o transfronterizo, tanto por el avance de la globalización económica, como por el surgimiento de la digitalización económica o «economía digital», resultante del desarrollo de las tecnologías de la información y de la evolución de las telecomunicaciones.

Por ello, para mejorar los controles asociados al cobro del IVA, las distintas administraciones tributarias han puesto en marcha diversas estrategias; entre estas, la adopción de registros simplificados para los proveedores no residentes o la implementación de empresas proveedoras en línea como agentes de recaudación, entre otros (De Mooij y Swistak, 2022). Al final, el mayor desafío para la buena gestión del IVA en las operaciones transfronterizas es el establecimiento de estrategias para poder aplicar correctamente el principio de destino en las operaciones comerciales; es decir, que el impuesto sea recaudado en el país en donde se realizará el consumo. Lo anterior aplica tanto a los modelos de negocios digitales realizados entre empresas y consumidor final, como también a las operaciones realizadas entre empresa y empresa (CIAT, 2021).

De esa cuenta, y especialmente para las administraciones tributarias, los cambios económicos actuales representan nuevos desafíos, pues implican innovadoras formas de negocio y hábitos de consumo que distorsionan y dificultan la aplicación del IVA conocido, lo que impulsa la necesidad de implementar nuevas técnicas que mantengan vigentes las virtudes del impuesto y que además permitan a los Estados el cobro de los tributos que les corresponden.

1.1 Definición del IVA

El IVA es un impuesto indirecto dirigido a gravar el consumo final de los bienes y servicios afectos, y aunque es recolectado y entregado al fisco por las empresas que participan en el proceso de producción y comercialización, el impacto definitivo del tributo recae sobre el consumidor final. Desde una perspectiva general, el IVA se puede definir como un impuesto de base amplia que grava las ventas de los productos hasta, e inclusive, la etapa de fabricación, que permite una compensación sistemática de los impuestos aplicados en la compra de los insumos contra los obtenidos en la venta (Ebrill *et al.*, 2001).

El IVA es en esencia un impuesto sobre las ventas, más la diferencia y esencia de este se encuentra en la metodología de aplicación. De esa cuenta, el IVA es un impuesto sobre las ventas evolucionado que evita ciertas distorsiones provenientes de la aplicación del impuesto sobre las ventas en las distintas cadenas productivas (Villegas, 2001).

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2014, p. 105) plantea que «Los impuestos sobre el valor agregado (IVA) son los impuestos sobre los bienes y servicios recaudados en etapas por las empresas, pero que en última instancia se cobran de manera íntegra a los consumidores finales».

También se puede definir al IVA como un impuesto sobre el consumo final, el cual se percibe gravando el valor agregado generado en cada etapa de la elaboración de un bien o servicio a lo largo de toda la cadena productiva. Como tal, para que el recargo del IVA descansa sobre el consumo final se debe gravar en cada etapa del proceso productivo, y cada empresario debe entregar al fisco el equivalente a la diferencia entre el impuesto pagado por la compra de insumos y el recaudado en las ventas de bienes y servicios. Esto es equivalente a la diferencia entre el valor agregado (renta) y la inversión realizada (CIAT, 2006).

El mecanismo descrito en el párrafo anterior hace diferente al IVA de otros impuestos sobre las ventas debido a que su resultado final, a pesar de haberse obtenido en múltiples fases (por ello la denominación de plurifásico), corresponde exactamente al que se obtendría de aplicar la tasa del impuesto al valor del producto final con la ventaja de que la administración tributaria dispone de información de todo el proceso de producción y comercialización. De alguna forma esto permite la verificación de las actividades económicas de los diferentes empresarios; por añadidura, que mejora el flujo de caja recaudatorio hacia el fisco debido a que los ingresos públicos se incorporan paulatinamente al Estado, y no hasta el momento final del consumo.

En relación con otros impuestos sobre las ventas, que se enfocan únicamente en gravar en el momento del consumo final, la técnica del IVA es avanzada pues permite gravar a lo largo de todo el proceso productivo; incluso así, implica necesariamente una elevación del costo del cumplimiento tributario del contribuyente, así como de supervisión por la administración tributaria, por el mayor grado de complejidad del proceso. Así mismo, la aplicación de la metodología del IVA evita el cobro excesivo o en cascada provocado por los impuestos sobre las ventas, que al ser aplicados cada vez que el bien es vendido, pueden distorsionar el valor real de los bienes producidos. Complementariamente, y dependiendo de la fecha de entrega de los impuestos al fisco, la recaudación del IVA representa un flujo de caja permanente para las empresas que no solo les permite que puedan recuperar en un plazo relativamente corto el valor de los tributos que entregaron en sus compras de las etapas previas, sino que pueden utilizar los recursos públicos durante el resto del tiempo hasta el momento en que deban realizar la declaración final del impuesto.

En paralelo, el IVA, como un impuesto al consumo, dada su aplicación general y homogénea, tiene un efecto regresivo sobre el nivel de ingreso de las personas, atendiendo a que el impacto es proporcionalmente mayor en los sujetos tributarios de menores ingresos, mientras que se reduce conforme aumenta el ingreso de los consumidores. También, aunque su aplicación incluye cierta distorsión en la toma de decisiones de los contribuyentes, el efecto sobre las ventas y la rentabilidad empresarial dependerá exclusivamente de la elasticidad demanda-precio de los bienes y servicios; por supuesto, este último efecto puede ser magnificado si existen tratamientos tributarios diferenciados o exenciones en la aplicación del impuesto.

El IVA, que también es denominado Impuesto General Sobre Bienes y Servicios (GST, por sus siglas en inglés), es la opción de impuesto al consumo predominante en la mayoría de los países del mundo, incluidas las naciones más desarrolladas. Idealmente, el impuesto puede ser aplicado en la mayoría de las actividades económicas, ya sean industriales o extractivas (ONU, 2017).

1.2 Principios generales de aplicación del IVA

Sin el afán de hacer una presentación general y completa de las características del IVA, la siguiente sección reporta algunas de las características deseables para el buen funcionamiento de este impuesto en la jurisdicción de un país.

1.2.1 El IVA debe ser un impuesto general de base amplia con enfoque en el consumo final

El IVA debe ser un impuesto de base amplia dirigido a gravar a la mayor cantidad de contribuyentes en un sistema tributario, y debe ser aplicable, de ser posible, al universo de bienes y servicios que se negocian en una economía; así, el hecho de que el ámbito de su aplicación sea el consumo final de todos los bienes y servicios, provoca que su efecto se irradie prácticamente a toda la población, permitiendo generalidad y garantizando el principio de neutralidad en su aplicación. De esa cuenta, en cualquier sistema tributario, en el mejor de los casos, el IVA debe ser pagado prácticamente por todos los consumidores, por lo que su efecto tributario alcanza a todas las personas que compran bienes y servicios para su consumo, independientemente de factores específicos que los individualicen como su residencia, nacionalidad, segmento de ingresos o actividad económica, entre otros.

Estas características del IVA, la generalidad y su aplicación en el momento del consumo, representan una buena forma de obtener ingresos para el financiamiento de los bienes públicos ofrecidos por el Estado a todos los habitantes de un país, por lo que la recaudación del IVA se puede considerar como un mecanismo relativamente eficaz para obtener financiamiento para los bienes y servicios públicos generales. Sin embargo, como fue apuntado *supra*, su efecto puede ser regresivo dado que su aplicación implicaría que el esfuerzo para financiar los bienes públicos sea mayor en los grupos de menores ingresos.

El enfoque del IVA se orienta a los hogares, entendidos estos como los realizadores del consumo final; no obstante, en la práctica económica su efecto alcanza a las entidades que realizan actividades no empresariales. En el caso del consumo realizado por entidades empresariales, el mecanismo de cobro del IVA aplicado permite distinguir si el consumo final es realizado con fines empresariales o privados (OCDE, 2021).

Por otro lado, la generalidad de la aplicación del IVA lo distingue de aquellos tributos que se enfocan a productos específicos como podrían ser los cigarrillos, las bebidas alcohólicas, el cemento o los combustibles, entre otros, debido a que el primero tiene como propósito un gravamen general, mientras que los otros pretenden una reducción específica del consumo de aquellos bienes y servicios que pueden considerar externalidades económicas. En consecuencia, y con la salvedad de aquellos bienes y servicios específicos en los que se deseen obtener resultados diferenciados, la legislación del IVA debe evitar, en la medida de lo posible, la existencia de tratamientos tributarios diferenciados.

La definición del IVA incluida en las Directrices Internacionales sobre el IVA de la OCDE es también aceptada por otros organismos internacionales como la ONU, entidad que define al IVA como un impuesto al consumo de base amplia valorado sobre el valor agregado de bienes y servicios (ONU, 2017). Por su parte, el FMI pone de relieve la importancia del IVA y su gran expansión a nivel mundial, definiéndolo como un impuesto que se paga prácticamente en casi todas las acciones de consumo que los consumidores finales realizan de manera personal, con una acción extensa si se considera que se cobra en las transacciones previas en las diferentes fases de la cadena de suministro. Su efecto, entonces, tiene una base amplia, la cual incluye todo el consumo final (De Mooij y Swistak, 2022).

1.2.2 El IVA debe ser plurifásico

La característica esencial del IVA, que lo diferencia de los otros impuestos sobre las ventas, es que el impuesto se cobra a través de las diversas etapas que conforman el proceso productivo, por lo que en su transmisión, generación y recaudación, deben participar todas las empresas que intervienen en la cadena de producción y suministro. La aplicación del impuesto debe evitar la existencia de exenciones o tratamientos diferenciados en el medio de la cadena de producción o en diferentes etapas, debido a que no solo distorsiona los precios relativos de los empresarios y los bienes y servicios ofrecidos, sino que dificultan la recaudación del impuesto.

Aunque la carga del cobro del IVA recae sobre las empresas, debido al mecanismo de débitos y créditos fiscales aplicado, que implica la permisividad de compensar el impuesto pagado en sus compras del obtenido en la venta de bienes y servicios, el efecto económico final es equivalente al aplicado exclusivamente sobre el consumidor final, haciendo prácticamente inexistente el efecto sobre las decisiones de los grupos empresariales y produciendo una relativa neutralidad activa en la aplicación del tributo. Sin embargo, si la aplicación del impuesto no respeta la sucesión de diferentes fases, introduciendo exenciones o tratamientos preferenciales en el medio de la cadena de comercialización, emergerán diversos empresarios que no dispondrán de recursos para compensar los impuestos pagados en su etapa de adquisición de insumos, mientras que existirán otros que prácticamente solo dispondrán de los valores de cobro a los consumidores. Esto redundará en la introducción de costos diferenciados y romperá la neutralidad activa del IVA.

Para que se cumpla el objetivo del IVA de gravar el consumo final de los hogares, su aplicación se debe realizar en todas las fases productivas a diferencia, por supuesto, de los impuestos monofásicos sobre las ventas y consumo final que se aplican únicamente en el momento del consumo de los bienes. Al aplicarse de manera plurifásica, el IVA permite que los empresarios situados en diferentes niveles de la cadena productiva paguen impuestos únicamente en la proporción del valor agregado que ellos aportan al bien o servicio, impidiendo la acumulación o cascada. La aplicación plurifásica también es de utilidad para el control de las omisiones y de la doble tributación (Villegas, 2006).

En el cobro del IVA, las empresas, derivado del mecanismo plurifásico, actúan como agentes de recaudación para el Estado, lo que promueve, entre otros temas, el cumplimiento voluntario por parte de los empresarios y la facturación de operaciones de consumo con el propósito de poder descontar el impuesto en la declaración final. En esto radica, de hecho, uno de sus principales atractivos (De Mooij y Swistak, 2022).

1.2.3 El IVA debe respetar el principio de país de destino

En el ámbito del comercio internacional, el principal desafío en la aplicación del IVA lo constituye la aplicación del llamado «principio de país de destino», bajo el cual se busca que todas las operaciones sujetas al pago de este impuesto sean gravadas exclusivamente en el territorio en donde se realiza el consumo final.

Es cierto que en la cadena de comercialización y generación del IVA existen varias etapas que se realizan dentro de un territorio ajeno a aquel en donde se realizará el consumo, por lo que al menos, en teoría, a las jurisdicciones les asiste el derecho a gravar con el IVA el valor agregado que se generó en dichas etapas; incluso con lo anterior, y a pesar de que

existen ponentes de derecho que argumentan la posibilidad de efectuar dichos cobros, atendiendo al principio de origen del bien o servicio, lo antes expuesto desvirtuaría el objetivo de que este impuesto sea uno al consumo, y por ende su impacto fiscal lo debe absorber el sujeto que lo realice, aun cuando sea en una jurisdicción extranjera. La obligatoriedad de practicar el principio de país de destino en el proceso de gravamen del impuesto ubica a la administración tributaria en tres diferentes escenarios derivados, cuyo control es importante y representa una tarea fundamental. Los escenarios son:

- a.** El bien o servicio se produce y consume enteramente en territorio local, por lo que la cadena de transmisión del impuesto, con la salvedad de existencia de tratamientos tributarios diferenciados, no debiera tener ningún obstáculo y debiera, asimismo, garantizar el mecanismo de transmisión específico del impuesto.
- b.** El bien o servicio se produce internacionalmente y se consume en territorio local, lo que produce la ilusión de que se aplica un impuesto al valor de las importaciones y produce, para algunas administraciones tributarias, la obligatoriedad de mejorar los controles aduaneros para garantizar el cobro del tributo como si fuera la etapa final del impuesto. Esta situación no es del todo correcta, atendiendo a que la figura del IVA responde a la condición de gravar el consumo en el territorio local, por lo que el impuesto pagado en la internación de los productos debe ser compensado al momento de la venta o en las etapas posteriores de producción. Como tal, la importación de los bienes y servicios simplemente substituye a las etapas primarias de producción generadas en el proceso y no debiera producir ningún sobresalto en la cadena de transmisión del impuesto, garantizando el cobro correspondiente. Esta situación se complejiza importantemente cuando el consumo del bien o servicio se realiza utilizando medios digitales, dado que puede producir que algunos empresarios reporten costes cuyo gravamen no fue ingresado a las arcas fiscales.
- c.** El bien o servicio se produce localmente, pero se consume internacionalmente. Esta es la figura más complicada de controlar, pues los productores locales, en la aplicación del mecanismo de transmisión del IVA, deben compensar el impuesto pagado en la adquisición de insumos del IVA cobrado en la venta, cuyos montos, en el caso de las exportaciones, no existen. Como tal, los países deben proceder a la devolución de los saldos del impuesto a favor de los exportadores –pagado por la adquisición de insumos–, conociendo que es una figura que se ha utilizado internacionalmente como un mecanismo amplio de defraudación tributaria debido, por consiguiente, a que facilita la formación de cadenas de producción ficticias basadas en empresas de cartón que no producen un proceso efectivo de exportación. Este proceso también se dificulta en forma significativa con la utilización de mecanismos digitales de exportación, por lo que la verificación del traslado del bien o servicio se vuelve complejo.

La OCDE considera que, en términos de comercio internacional, el IVA se debe gravar utilizando el principio de país de destino, principalmente porque permite establecer un trato fiscal igualitario para las empresas nacionales o extranjeras que operan y compiten en una determinada jurisdicción. Por ello, la OCDE sugiere en forma definitiva el cobro del IVA a las importaciones realizadas, así como la exención del impuesto a las exportaciones, garantizando de forma complementaria la aplicación del principio de neutralidad, que es uno de los fundamentos del impuesto. Sugiere que la producción realizada para las exportaciones tribute bajo las mismas condiciones de los insumos adquiridos internamente a fin de garantizar el principio de origen. Por su parte, de Mooij y Swistak (2022) consideran que la aplicación del principio de país de destino resulta convergente y respeta la aplicación en torno a la residencia del consumidor, por lo que se

debe garantizar la aplicación universal del impuesto en todo el consumo final nacional, lo cual incluye a los bienes y servicios importados, pero se deben excluir las exportaciones.

Como se mencionó, uno de los retos de la tributación del IVA en la actualidad lo constituye la correcta aplicación del principio de país de destino frente al avance de la economía digital. Aunque este principio ha sido aplicado efectivamente en el comercio de bienes, su aplicación en el comercio de servicios no ha sido del todo efectiva. Esta situación ha ocasionado controversias internacionales debido a que mientras la figura del IVA descansa en la aplicación del principio de país de destino y la neutralidad en las cadenas de producción, en años recientes algunos países optaron por la aplicación para el cobro del IVA del principio de origen, es decir, regularon la aplicación del IVA en la jurisdicción en donde se suministra el servicio (Cepal, 2019). A pesar de lo anteriormente comentado, existe un consenso generalizado en torno a la aplicación del principio de destino en el comercio transfronterizo, recomendado en las Directrices Internacionales para el IVA de la OCDE y la Organización Mundial del Comercio (OMC) (OCDE, 2021).

Se considera que la economía digital es

el resultado de un proceso de transformación generado por el desarrollo de las tecnologías de la información y telecomunicaciones (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. (CIAT, 2021)

Como tal, el apareamiento de la economía digital implica, en la actualidad, una serie de nuevos modelos de negocio como el comercio electrónico; dígase, las tiendas en línea, los servicios en línea, y más. Su difusión tiene gran dinámica, es creciente y ha producido una importante disrupción en las cadenas de comercialización del impuesto, lo que obviamente es un tema de preocupación para las administraciones tributarias.

De acuerdo con los datos del CIAT (2021), la economía digital representaba alrededor del 15% del PIB mundial, reportando una expansión considerable en los países de la región latinoamericana, especialmente a raíz de la pandemia de la COVID-19, alcanzando operaciones por el orden de USD \$359.4 mil millones en 2021, cifra que representa el 8.1% del PIB de la región.

1.2.4 Otros principios deseables en la vigencia del IVA

Los principios tributarios aplicables al IVA deben ser congruentes con los principios tributarios aplicados al resto de impuestos al consumo, propuestos y acogidos por los ministros de todo el mundo en el marco de la Conferencia de Ottawa realizada en 1998 y admitidos por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE (IEF, 2003). Las condiciones tributarias del Marco de Ottawa sobre los impuestos al consumo son aplicables tanto al comercio tradicional como al comercio electrónico e incluyen, como elementos fundamentales, la vigencia de los siguientes principios:

- a.** Neutralidad: la aplicación del IVA debe ser equitativa y neutral; como tal, las decisiones empresariales deben ser motivadas por condiciones económicas, no fiscales. Así, la distorsión sobre las decisiones de los agentes económicos, como consecuencia de la vigencia del tributo, debe ser mínima. La neutralidad implica que contribuyentes en situaciones similares y que realizan operaciones similares, deben ser sometidos a niveles de imposición similares.

- b.** Eficiencia: se debe perseguir el costo mínimo en la gestión de un impuesto, tanto para los contribuyentes como para las administraciones tributarias, lo que implica la búsqueda de un nivel óptimo de coste total de cumplimiento tributario.
- c.** Certeza y simplicidad: las normativas deben ser de fácil comprensión y sencilla aplicación.
- d.** Efectividad y justicia: los sistemas tributarios deben generar la cantidad idónea de impuestos de manera oportuna, evitando la elusión y evasión.
- e.** Flexibilidad: adaptabilidad de los sistemas tributarios a los cambios económicos y tecnológicos (IEF, 2003).

1.3 Las Directrices Internacionales de la OCDE en materia del IVA

Las Directrices Internacionales sobre el IVA, adoptadas como recomendación por el consejo de la OCDE en 2016, han sido desarrolladas como un conjunto de recomendaciones aplicables al consumo transfronterizo de bienes intangibles y de servicios, a fin de que constituyan lineamientos útiles y congruentes con los desafíos identificados en el contexto de la Acción 1 del proyecto sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS) (OCDE, 2021).

En términos generales, las recomendaciones principales giran en torno a provocar que el tributo se pague en la jurisdicción en donde es realizado el consumo. Aun cuando el ámbito del comercio exterior demanda la aplicación de normas que garanticen la aplicación del impuesto bajo dicha condición, su aplicación se ha vuelto más complicada a partir de la última década del siglo XX como consecuencia del incremento del intercambio comercial derivado de la globalización y el uso masivo de la digitalización. Por ello, incluso cuando el propósito primario de las Directrices es contribuir a facilitar la aplicación del IVA en las operaciones de comercio internacional, también disponen de un enfoque especial hacia el combate de la doble imposición, la no imposición voluntaria y los mecanismos de elusión y evasión imperantes en el mundo.

Entre las primeras acciones que originaron las Directrices Internacionales sobre el IVA, se puede mencionar la preparación de las *Guidelines on Consumption Taxation of Cross-Border Services and Intangible Property in the Context of E-commerce* (2003), desarrolladas por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE como producto de la conferencia de Ottawa en 1998 (OCDE, 2021). A partir de dicho antecedente y en respuesta a los desafíos tributarios provenientes del entorno de globalización y el desarrollo del comercio electrónico, la OCDE determinó la pertinencia de que existiera una guía de referencia específica que permitiera a las distintas jurisdicciones fiscales lograr la correcta interacción entre los distintos sistemas del IVA vigentes en las jurisdicciones locales. La consecuencia, a partir de 2006, fue que la OCDE propuso el proyecto de creación de las Directrices Internacionales sobre el IVA. Este fue fortalecido por las discusiones y deliberaciones realizadas por los países miembros de la OCDE, y sus socios, a través del Foro Global sobre el IVA creado en el 2012, en el que se realizaron aportes y propuestas provenientes de países desarrollados y no desarrollados.

A partir de su creación, el uso de las Directrices ha sido respaldado por 104 países, siendo reconocidas como el estándar internacional para el tratamiento del IVA en las operaciones de comercio internacional de servicios e intangibles (OCDE, 2021); pese a lo anterior, no en todos ellos ha sido implementado como legislación vigente. Información

proveniente del CIAT (2021) refiere que para 2021 se había implementado el cobro de impuestos indirectos a la economía digital en 81 países alrededor del mundo, dentro de los que se incluyen nueve países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay.

En su aplicación, las Directrices identifican dos posibilidades y dos reglas básicas en el comercio de intangibles y servicios transfronterizos que definen las acciones a implementar por parte de los países aplicantes, sin embargo, el propósito final que se persigue es que el cobro del tributo se ejecute en el país en donde se formaliza el consumo (CIAT, 2021). Estas acciones son:

- a. Para los suministros que se ofrecen y consumen en presencia del proveedor y el consumidor se recomienda el cobro del IVA en el lugar en donde se ejecuta el consumo.
- b. Por su parte, para el caso del suministro de servicios e intangibles, en donde el proveedor no es residente, la OCDE recomienda que el IVA se cobre en la jurisdicción en donde el consumidor mantenga su residencia habitual.

Para garantizar su aplicación de una forma efectiva, las Directrices contemplan algunos lineamientos relativos a las características que debe disponer la legislación tributaria interna para garantizar la neutralidad en el comercio transfronterizo, en la asistencia mutua, cooperación y suministro de información, y para la determinación del lugar de imposición que definen los patrones de acción de las administraciones tributarias a fin de evitar distorsiones en el comercio internacional.

1.3.1 Lineamientos para garantizar la neutralidad del IVA en el comercio transfronterizo

El mecanismo regular del IVA propicia la aplicación del principio de neutralidad en el comercio interno a partir del sistema de compensación y crédito plurifásico, el cual funciona en toda la cadena productiva y permite a las empresas descontar el impuesto pagado por la compra de insumos a sus proveedores del impuesto recibido en las ventas de los bienes y servicios que realizan a sus clientes. El resultado es que la empresa paga al fisco la diferencia entre el impuesto recibido y el pagado. Dichas condiciones son perfectamente observables si el consumo del bien o servicio se realiza en la jurisdicción del país en donde se practica el gravamen.

Como tal, la neutralidad resulta de la aplicación correcta del mecanismo de compensación bajo el supuesto de la aplicación del principio de país de destino, por lo que para garantizar el buen funcionamiento del mecanismo del IVA es preciso garantizar la aplicación simultánea de ambos aspectos. Se estima que para la apropiada aplicación del principio de neutralidad debe existir una base legal definida que proporcione certeza jurídica para las empresas y los contribuyentes en general.

1.1.1.1 Los elementos básicos del principio de neutralidad

De acuerdo con lo planteado por las Directrices, la neutralidad se consigue por efecto del mecanismo que permite la deducción del impuesto a lo largo de toda la cadena productiva, con la excepción del consumidor final. Es decir, aunque las empresas tienen la obligación de recolectar el impuesto, se debe garantizar que el IVA pueda ser soportado en definitiva por los hogares. Esta condición está prevista en la Directriz 2.1.

La Directriz 2.1 establece que el IVA debe recaer sobre el consumidor final, no sobre las empresas. Con todo, también define aquellos casos en los que el pago del IVA puede corresponder de manera legítima sobre estas, debiendo la legislación interna indicarlo de forma apropiada. Estos casos se pueden observar en aquellas condiciones en donde las empresas quedan exentas, porque es difícil calcular la base impositiva (servicios financieros), o por otras cuestiones entre las que destacan, de índole política, aquellas dirigidas principalmente a beneficiar al consumidor final. Además, también las empresas deberán incurrir en el pago del IVA cuando el consumo final de bienes realizado no corresponda a aquellos que son utilizables específicamente en su proceso productivo, o bien en los casos en que no se cumple con los requisitos establecidos por la ley.

Por su parte, la Directriz 2.2, con el propósito de garantizar la equidad en la toma de decisiones de los agentes económicos, establece que las empresas en situaciones similares y que efectúen operaciones similares, deben someterse a niveles impositivos similares. Los comentarios referidos amplían el concepto de la expresión «situaciones similares», explicando que la misma se refiere o está relacionada al «derecho de deducción» de las empresas, el cual está en función del grado de utilización de los insumos adquiridos, pero referidos a su proceso de producción; es decir, no se refiere a industrias o empresas similares en el sentido económico total. En tanto la expresión «operaciones similares» está relacionada con la calificación de los servicios o intangibles adquiridos en la operación según las normas internas en las que se comparen las empresas.

Estas dos Directrices establecen que el proceso debe ser neutral y equitativo, garantizando que el impuesto recaudado a lo largo de toda la cadena de producción sea completamente convergente con el aplicado al sujeto tributario en el momento del consumo final.

En forma complementaria, el principio de neutralidad propuesto en las Directrices busca que las normas sobre el IVA no tengan incidencia sobre las decisiones empresariales (Directriz 2.3). Para el efecto, se considera importante que además del importe gravado, el principio de neutralidad se aplique en todas las actividades relacionadas con el cobro del impuesto, tales como los procesos de recaudación, pago, presentación de declaraciones, entre otras. Como tal, el mecanismo de transmisión del impuesto debe mantenerse en toda la cadena de producción y comercialización, evitando con ello tratamientos tributarios diferenciados que afecten a uno o varios de los empresarios ubicados en el proceso, lo que podría implicar ciertas ventajas competitivas a los ubicados en las otras etapas.

TABLA 1

Directrices asociadas a los elementos básicos del principio de neutralidad del IVA

Directriz	
2.1	La carga del impuesto sobre el valor agregado en sí, no deber recaer en las empresas obligadas fiscalmente, a menos que la legislación así lo disponga explícitamente.
2.2	Aquellas empresas en situaciones similares que efectúen operaciones similares deben estar sometidas a niveles impositivos similares.
2.3	Las normas sobre IVA deben articularse de tal manera que no sean el principal factor que influencia la toma de decisiones empresariales.

Fuente: Icefi con información de las Directrices Internacionales sobre el IVA.

1.1.1.2 La neutralidad en el comercio internacional

A pesar de que los principios fundamentales que aseguran la neutralidad en el comercio local o interno son aplicables también para las operaciones de comercio internacional, las Directrices de la OCDE realizan algunas consideraciones adicionales para tratar de garantizar el mantenimiento de dicho tratamiento en las operaciones externas. Estas recomendaciones son abordadas en las Directrices 2.4, 2.5 y 2.6.

Para el efecto, con el propósito de garantizar la neutralidad en el comercio internacional, las Directrices plantean la necesidad de promover el trato igualitario para las empresas nacionales y extranjeras, de tal forma que se promuevan condiciones similares en la gestión del impuesto. Esta idea se establece en la Directriz 2.4. Esta disposición, en forma complementaria a lo dispuesto en la Directriz 2.2, busca que el trato igualitario se proporcione tanto en sentido negativo como positivo, es decir que las empresas extranjeras no reciban un trato menos favorable ni más favorable ante las empresas nacionales, por lo que coincide con el principio de no discriminación presente en otros documentos normativos de la OCDE.

La aplicación del trato igualitario y no discriminatorio para las empresas extranjeras ante las nacionales es congruente con los principios de destino y de neutralidad, promoviendo también la aplicación justa y equitativa del impuesto. Asimismo, su aplicación se relaciona con la idea de que las empresas no tomen decisiones comerciales o de inversión en función del régimen del IVA establecido en las distintas jurisdicciones.

En forma complementaria, la Directriz 2.5 se orienta a regular el hecho de que las empresas no incurran en IVA no recuperable como consecuencia de fallas en la gestión propia del impuesto. Así, las Directrices dan libertad a las jurisdicciones tributarias para el establecimiento de mecanismos adecuados para evitar el IVA no recuperable para las empresas, por lo que los métodos para evitar el IVA no recuperable varían de jurisdicción a jurisdicción. Entre estos mecanismos se pueden mencionar algunos ejemplos como: el establecimiento de un sistema para solicitar la devolución del IVA abonado en el territorio nacional, la obligatoriedad del registro en el régimen del IVA para acceder a la devolución de este, la expedición de certificados de compras exentas, entre otros. Estos procedimientos, de acuerdo con sus requerimientos específicos, son aplicados con la discrecionalidad de las administraciones fiscales.

Finalmente, la Directriz 2.6 busca que las empresas extranjeras no conlleven una carga desproporcionada o inapropiada para la gestión del cumplimiento del régimen del IVA. Esta directriz trata de que los costos por administración, infraestructura o finanzas no sean excesivos para las empresas; y, en general, que estos costos no incidan negativamente en la toma de decisiones empresariales.

TABLA 2***Directrices sobre la neutralidad del IVA en el comercio internacional***

Directriz	
2.4	En la jurisdicción en la que se adeude o pague el impuesto, las empresas extranjeras no deben verse favorecidas ni desfavorecidas con respecto a las empresas nacionales.
2.5	Las jurisdicciones pueden optar por diferentes mecanismos para garantizar que las empresas extranjeras no soporten un IVA no recuperable.
2.6	Los requisitos para las empresas extranjeras no deben constituir una carga de cumplimiento desproporcionada ni inapropiada para las empresas.

Fuente: Icefi con información de las Directrices Internacionales sobre el IVA.

1.1.1.3 Principios asociados a la buena administración tributaria

Para el apropiado cumplimiento del principio de neutralidad, las Directrices también sugieren que las administraciones tributarias deben cumplir con una serie de Principios Administrativos Generales aprobados por el Foro de Administración Tributaria de la OCDE (OCDE, 2001), con el propósito de evitar acciones que pudieran causar efectos diferenciados sobre la gestión y cumplimiento del IVA en los contribuyentes. Estos Principios son:

- 1.** Aplicar la legislación fiscal de manera equitativa, fiable y transparente para todos los contribuyentes;
- 2.** señalar y comunicar a los contribuyentes sus derechos y obligaciones, así como los mecanismos de recurso y los procedimientos de atención de quejas disponibles;
- 3.** facilitar sistemáticamente el suministro de información de calidad, y tratar las consultas, solicitudes y recursos de los contribuyentes en tiempo y forma;
- 4.** prestar un servicio de información accesible y fiable sobre los derechos y obligaciones de los contribuyentes con respecto a la ley;
- 5.** velar por reducir los costos de cumplimiento tributario a los mínimos imprescindibles para lograr el cumplimiento de la legislación fiscal;
- 6.** cuando proceda, brindar oportunidades a los contribuyentes para comentar los cambios en los procedimientos y las políticas administrativas;
- 7.** emplear la información de los contribuyentes solo en la medida que permita la ley;
- 8.** entablar y mantener buenas relaciones de trabajo con grupos de clientes y con la comunidad en general.

1.3.2 Determinación del principio de destino en el cobro del IVA transfronterizo

Las Directrices establecen la aplicación del principio de país de destino como base fundamental para el cobro del IVA en el ámbito de las operaciones de comercio internacional, atendiendo a que la correcta aplicación de dicho principio garantiza que los suministros transfronterizos se graven en la jurisdicción en la que se realice el consumo final, por lo que el impuesto tiene incidencia sobre el consumidor final, último eslabón de la cadena productiva. Este hecho garantiza también la neutralidad en el mecanismo del IVA.

En su desarrollo, las Directrices tratan de establecer algunos mecanismos para identificar la jurisdicción en donde se realiza el consumo. Para el efecto, establecen normas de imposición que ayudan a establecer el lugar de consumo tanto para las operaciones empresa a consumidor, así como para las operaciones empresa a empresa (Directriz 3.1). Sin embargo, sí es pertinente comentar que la aplicación del principio de país de destino es particularmente difícil en las operaciones transfronterizas de servicios y bienes intangibles, debido a que el comercio de dichos bienes no puede exponerse a los controles aduaneros usuales para los bienes físicos.

Los mecanismos recomendados para determinar el principio de destino varían según sea el tipo de operación, es decir si se trata de una operación empresa a empresa o empresa a consumidor (B2B o B2C, de acuerdo con sus siglas en inglés), por lo que las administraciones tributarias deben estar preparadas para el efecto.

a. Operaciones de Empresa a Empresa (B2B, por sus siglas en inglés):

El modelo de negocio de empresa a empresa incluye operaciones de compra de mercaderías para su reventa o bien la compra de servicios de soporte empresarial; la naturaleza de los bienes y servicios comerciados en este ámbito puede ser tangible o intangible. Entre las operaciones que distinguen este tipo de operaciones se puede mencionar la venta de servicios de logística, transporte, distribución, entre otros, así como de computación y de externalización a través de la red, entre los que destacan el alojamiento web o de seguridad. Entre otros servicios, también se incluye en esta definición la gestión de contenidos en sitios web o la gestión de herramientas para las operaciones de compraventa en línea (Cepal, 2019).

Sobre este particular, las normas relativas al lugar de imposición para las Operaciones de Empresa a Empresa se ocupan primeramente de la determinación de lugar en donde el cliente utiliza las compras de insumos para la producción de otros bienes, sin descuidar que la carga del impuesto se traslade al consumidor final, en correspondencia al propósito de cumplir con el principio de neutralidad en la operatoria del IVA.

Desde el punto de vista de las Operaciones de Empresa a Empresa, para determinar la jurisdicción del consumo y aplicación del impuesto, se considerará como elemento primario para la decisión la determinación del lugar en donde se encuentra el cliente al que se le hace el suministro. Esta condición está indicada en la Directriz 3.2, la cual es reconocida como una «regla general» de aplicación en las operaciones B2B. Como tal, en términos generales, en el ámbito de las Operaciones de Empresa a Empresa, la jurisdicción que tiene derecho al cobro del IVA es aquella donde se encuentra ubicado geográficamente el cliente.

Para determinar quién de los participantes en la operación comercial es el cliente, la Directriz 3.3 sugiere la consulta del acuerdo comercial. El acuerdo comercial es entendido como la descripción de los elementos que identifican las partes que participan en una operación, así como los derechos y obligaciones que implica. Este puede ser un instrumento escrito, pero también puede ser un acuerdo establecido por medios electrónicos, auditivos, registros digitales, etc. Para el cumplimiento de la regla general, en el ámbito de las operaciones empresa a empresa, es necesario que las administraciones tributarias dispongan de información que permita verificar la naturaleza de la operación, así como la identidad del proveedor y el cliente.

La aplicación de la regla general resulta más sencilla en aquellas operaciones B2B destinadas a personas jurídicas que cuentan únicamente con un establecimiento en una

sola jurisdicción. En los casos de entidades con jurisdicciones múltiples, las Directrices recomiendan un análisis previo para establecer en qué jurisdicción recae el derecho de imposición. Para el efecto, la Directriz 3.4 establece que, para cumplir con la regla general, en aquellos casos en donde el cliente posea establecimientos en varias jurisdicciones, se determinará el derecho de imposición a partir de establecer en dónde se encuentra el o los establecimientos que harán uso del servicio o intangible.

En la determinación del establecimiento que es considerado usuario de los servicios o intangibles, las jurisdicciones emplean métodos de diferentes categorías, entre estos:

1. El uso directo: se refiere específicamente a que los derechos de imposición corresponden al lugar en donde se ubica el establecimiento que utiliza el servicio o intangible.
2. Entrega directa: los derechos de imposición se aplican en la jurisdicción en donde se encuentra ubicado el establecimiento al que se entrega el servicio o intangible.
3. Repercusión: establecimiento que usa el servicio o intangible, estableciendo su repercusión mediante los acuerdos internos de repercusión o reparto de costos.

Las directrices no señalan preferencia por ninguno de estos métodos, permitiendo que las jurisdicciones hagan uso de uno, de varios o de su combinación, de acuerdo con las circunstancias.

TABLA 3

Directrices sobre operaciones transfronterizas de empresa a empresa (B2B)

Directriz	
3.1	Los servicios e intangibles comercializados internacionalmente deben gravarse de acuerdo con las normas de la jurisdicción de consumo.
3.2	Para la aplicación de la Directriz 3.1, en las operaciones B2B, los derechos de imposición sobre servicios e intangibles comercializados internacionalmente corresponden a la jurisdicción en la que se encuentra el cliente (Regla General).
3.3	Para la aplicación de la Directriz 3.2, la identidad del cliente se determina consultando el acuerdo comercial.
3.4	Para la aplicación de la Directriz 3.2, cuando un cliente posee establecimientos en más de una jurisdicción, los derechos de imposición corresponderán en el lugar donde se ubiquen los establecimientos que utilicen el servicio o el intangible.

Fuente: Icefi con información de las Directrices Internacionales sobre el IVA.

b. Operaciones de Empresa a Consumidor (B2C, por sus siglas en inglés):

Las Operaciones de Empresa a Consumidor son transacciones en las que las empresas venden bienes o servicios directamente al consumidor final. Estas transacciones pueden referirse a bienes tangibles o intangibles. Este tipo de transacciones incluyen la posibilidad de la entrega digital de bienes y servicios, lo que supone ciertas ventajas para las participantes como la eliminación de intermediarios y la rapidez de la transacción. Algunos ejemplos de las operaciones B2C lo constituyen el suministro de servicios de entretenimiento en línea (música, películas, series de televisión, entre otros), servicios de

enseñanza en línea, compra de productos en línea a través de plataformas, entre otros (Cepal, 2019).

Un aspecto esencial en la aplicación tributaria en este tipo de operaciones lo constituye la determinación del lugar en el que es realizado el consumo de los servicios o bienes intangibles; como tal, la ambigüedad de las operaciones puede ser resuelta a través de la consideración del lugar más probable en donde se ejecutará el consumo final. El propósito fundamental de las normas que se refieren a Operaciones de Empresa a Consumidor (B2C) es que el cobro del impuesto se establezca en la jurisdicción en donde el consumo tiene lugar o es realizado físicamente, es decir que se garantice que el impuesto recaiga sobre el consumidor final.

En general, las directrices contemplan la posibilidad de que los suministros transfronterizos de servicios e intangibles sean realizados en dos maneras:

1. consumo de «*suministros in situ*»: aplica Directriz 3.5
2. consumo de suministros que quedan al margen de los «*suministros in situ*»: aplica Directriz 3.6

Para el caso del consumo de los *suministros in situ*, la Directriz 3.5 recomienda que la imposición se realice en el lugar de ejecución. Para mayor claridad en su aplicación, las directrices definen los *suministros in situ* como aquellos servicios e intangibles en los que normalmente la venta se ejecuta presencialmente, es decir en un lugar fácil de identificar y se consumen al mismo tiempo y en el mismo lugar en el que se ejecutan presencialmente. Los *suministros in situ* no incluyen los servicios realizados de manera remota, los cuales pueden consumirse en un lugar y momento diferente en el que se ejecutan.

Entre los ejemplos de suministro de servicios *in situ* están los servicios de peluquería; de alojamiento; banquetes; conciertos, obras de teatro, espectáculos deportivos, entre otros.

TABLA 4

Directriz sobre operaciones transfronterizas de empresa a consumidor – suministros in situ

Directriz
<p>3.5 Para aplicar la Directriz 3.1, la jurisdicción en la que se ejecuta presencialmente el suministro posee los derechos de imposición sobre los suministros de servicios e intangibles de empresas a consumidores que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • se ejecutan presencialmente en lugar fácil de identificar; • se suelen usar al mismo tiempo y en el mismo lugar en el que se ejecutan presencialmente; y • exigen, por lo general, que concurra la persona que ejecuta el suministro con la que lo consume en el mismo lugar en el que se ejecuta presencialmente.

Fuente: Icefi con información de las Directrices Internacionales sobre el IVA.

Para el caso de los suministros que no son *in situ*, o que no se pueden enmarcar en la aplicación de la Directriz 3.5, se recomienda aplicar la Directriz 3.6. Esta última indica que para determinar en dónde se debe gravar el IVA, se debe establecer la jurisdicción del consumo; en este caso, el procedimiento incluye la identificación concreta en donde el cliente del suministro tiene su residencia habitual.

Según las Directrices, la comercialización de estos suministros se caracteriza por no tener una conexión manifiesta con un lugar de ejecución y, en algunos casos, no se consumen en el lugar en donde se ejecuta la compra, en cuyo caso el lugar de ejecución de la transacción no coincide con el lugar de consumo. El lugar de ejecución y de consumo también pueden no tener coincidencia temporal y realizarse de manera remota.

Ejemplos de suministros incluidos en la Directriz 3.6 son los servicios de consultoría (contable, jurídica); los servicios financieros; los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, y muy importante en el consumo actual, la comercialización de contenido digital (música, cine, televisión).

TABLA 5

Directriz sobre operaciones transfronterizas de empresa a consumidor – suministros de servicios e intangibles distintos a suministros in situ

Directriz	
3.6	Para aplicar la Directriz 3.1, la jurisdicción en la que el cliente tiene su residencia habitual posee los derechos de imposición sobre los suministros de empresa a consumidor de servicios e intangibles distintos de los que son objeto de la Directriz 3.5.

Fuente: Icefi con información de las Directrices Internacionales sobre el IVA.

Las Directrices consideran que para el caso de la imposición de IVA en las operaciones B2C es importante la determinación de la «residencia habitual» de un cliente, por lo que plantea esta como el lugar físico en donde vive un cliente o donde tiene su hogar; en tal caso, los lugares en donde el cliente visita de manera turística, por ejemplo, no se pueden aplicar a dicho concepto. De esa cuenta, se recomienda que las administraciones fiscales provean pautas claras para apoyar a los proveedores, de tal forma que puedan proporcionar información clave que pueda coadyuvar en la determinación de la residencia habitual de sus clientes. Esta determinación se puede lograr a través de información que los proveedores solicitan de manera rutinaria, entre estos: su dirección, jurisdicción, información de los medios financieros de pago, incluso la dirección IP específica.

El caso se complejiza todavía más si el suministro de bienes o servicios se realiza en condiciones cuando el proveedor no está ubicado en la jurisdicción de imposición. En estos casos, para que se logre desarrollar el cobro efectivo del IVA en la jurisdicción correspondiente a la residencia del usuario final, la OCDE recomienda que los proveedores no residentes se inscriban en un registro. Dicho registro se puede realizar por medio de un régimen simplificado, el cual debería funcionar de manera independiente del régimen tradicional de registro y cumplimiento. Las Directrices proporcionan recomendaciones generales para el diseño de un sistema o régimen simplificado de registro.

TABLA 6

Directrices sobre Operaciones de Empresa a Consumidor – procedimiento de registro simplificado

componente	descripción	información por incluir
1 registro	procedimiento de registro simple para proveedores	<ul style="list-style-type: none"> • denominación de la empresa • nombre de persona encargada • dirección postal • número telefónico • dirección de correo • URL • número de identificación fiscal
2 sistema de recuperación de impuesto	procedimiento para recuperar impuesto soportado para proveedores no residentes	
3 procedimiento para declaración	procedimiento de declaración simplificada para empresas no residentes	<ul style="list-style-type: none"> • número de identificación • período impositivo • moneda y tipo de cambio • base imponible • importe de impuesto a pagar
4 sistema de pagos	disponibilidad de métodos electrónicos de pago	
5 registro contable	disponibilidad de sistemas electrónicos para conservación de registros contables	<ul style="list-style-type: none"> • tipo de suministro • fecha de la operación • monto del IVA a pagar • información de residencia cliente
6 facturación	puede o no solicitarse la emisión de factura; se pueden emitir en función de la legislación del proveedor o permitir la emisión de otros documentos como los recibos electrónicos	<ul style="list-style-type: none"> • identificación del cliente • tipo de suministro • fecha de la operación • base imponible e impuesto a pagar
7 disponibilidad de información	información necesaria y procedimiento de registro	<ul style="list-style-type: none"> • tasas aplicables • clasificación de los productos
8 uso de terceros proveedores de servicios	posible designación de un tercer proveedor que represente a la empresa no residente	

Fuente: Icefi con información de las Directrices Internacionales sobre el IVA.

c. Operaciones de Empresa a Empresa (B2B) y Operaciones de Empresa a Consumidor (B2C) – reglas específicas

Como se presentó previamente, las Directrices establecen que el tema de la potestad de imposición se define para los casos de comercio entre empresa a empresa (B2B) a través de la Directriz 3.2, la cual indica que la potestad de imposición se aplique en el lugar en donde está situado el cliente del suministro, mientras que para los casos de Operaciones de Empresa a Consumidor (B2C), los derechos de imposición corresponden a la jurisdicción

que concierne al lugar en donde se desempeña el suministro presencialmente (Directriz 3.5); finalmente, para aquellos casos en los que el servicio no se ejecuta de manera presencial, el derecho de imposición compete a la jurisdicción en donde el cliente tiene su residencia habitual (Directriz 3.6).

En forma complementaria, la Directriz 3.7 se enfoca en aquellas operaciones comerciales entre empresas o bien, entre empresas y consumidor, en las que por motivo de la evaluación de ciertos criterios (neutralidad, eficiencia, certeza y simplicidad, efectividad o justicia), se determine que la ubicación del cliente no proporciona un resultado adecuado. Para estos casos, las Directrices sugieren la aplicación de una «regla específica» que permita determinar el derecho de imposición a través de otro tipo de indicadores como la ubicación de un bien tangible (mueble o inmueble) o la ubicación real del cliente (lugar de uso).

Por su parte, la Directriz 3.8, trata de manera específica el suministro de servicios e intangibles vinculados a bienes inmuebles. Esta regla confiere la potestad tributaria a la jurisdicción en donde se encuentra el bien inmueble.

TABLA 7

Directrices sobre operaciones transfronterizas de empresa a consumidor – suministros de servicios e intangibles distintos a suministros in situ

Directriz	
3.7	Síntesis: Los derechos de imposición sobre operaciones de comercio internacional de servicios o intangibles entre empresas pueden adjudicarse a un indicador que no sea la ubicación del cliente, bajo ciertas condiciones (cuando la adjudicación considerando la ubicación no ofrece un resultado adecuado).
3.8	En el caso de los bienes inmuebles, los derechos de imposición se pueden adjudicar a la jurisdicción donde se ubica el bien inmueble.

Fuente: Icefí con información de las Directrices Internacionales sobre el IVA.

1.3.3 Asistencia mutua e intercambio de información

La implementación y aplicación de las Directrices Internacionales sobre el IVA requiere que las distintas administraciones fiscales mantengan un buen flujo de intercambio de información y que participen en actividades de asistencia mutua con el propósito de resolver las controversias que puedan surgir entre las distintas administraciones fiscales, tanto en materia del cobro del IVA transfronterizo, como en aquellos casos en los que se presume evasión o elusión tributaria. Estas actividades son esenciales para una correcta aplicación e interpretación de dicha normativa.

Para el efecto, la OCDE recomienda la utilización de diferentes mecanismos para la realización de intercambio de información y asistencia mutua, tanto en el contexto de las Directrices como en otros de temas de interés fiscal o tributario. Dichos mecanismos pueden ser de naturaleza multilateral o bilateral. Entre ellos, se pueden mencionar los siguientes:

- a.** Convención Multilateral sobre Asistencia Mutua en Materia Fiscal (MAAC, por sus siglas en inglés): elaborada en 1988 por la OCDE y el Consejo de Europa, contempla todas las formas posibles de cooperación administrativa entre las administraciones tributarias para recaudar el IVA y prácticamente todos los impuestos (OCDE, 2021). Este acuerdo es el más utilizado y recomendado, pues su contenido es bastante amplio y entre sus ventajas se establecen las formas posibles de cooperación administrativa en la determinación y recaudación, así como en la lucha contra el fraude tributario. La MAAC incluye el IVA como parte de sus disposiciones de interés. Este instrumento incluye, entre las posibilidades de cooperación entre las administraciones tributarias, el intercambio de información previa solicitud; el intercambio de información automático; el intercambio de información espontáneo; los exámenes tributarios simultáneos (auditorías simultáneas); los exámenes fiscales en el extranjero; la asistencia para la recuperación en el cobro de impuestos; y la notificación y traslado de documentos (ej.: resoluciones judiciales referidas al cobro de un impuesto).
- b.** Modelo de Convenio Tributario de la OCDE: este aborda el tema del intercambio de la información en su artículo 26, y aunque se enfoca en la estructuración de los convenios para evitar la doble tributación, puede aplicarse al intercambio de información de otros impuestos como el IVA.
- c.** Modelo sobre Intercambio de Información Tributaria, que incluye dos modelos de intercambio de información, uno multilateral y otro bilateral: la potencial suscripción de este modelo implica el intercambio de información previo requerimiento, así como actividades de asistencia mutua, como podrían ser las inspecciones fiscales en el extranjero.
- d.** Acuerdos regionales: entre estos, el Reglamento en la Unión Europea, el Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información Tributaria del CIAT o el Convenio Nórdico de Asistencia Judicial sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.

02

Panorama del cobro del IVA en los países de la OCDE

La aplicación del IVA, prácticamente, ha adquirido difusión mundial, lo que se puede evidenciar en los países de la OCDE, en donde prácticamente todas las naciones que la integran, con excepción de Estados Unidos, utilizan al IVA como modelo de impuesto general sobre ventas. Estados Unidos no dispone de un impuesto general sobre las ventas de aplicación nacional, pero los aplica en los diferentes Estados en donde se recaudan por medio de diversas condiciones de gestión; así, las tasas aplicadas varían según el Estado e, incluso, las normas tributarias permiten la opción de incrementar el impuesto a nivel local en las ciudades y condados (Mengden, 2023).

2.1 Relevancia de la recaudación del IVA

En términos generales, la recaudación del IVA, como parte de la estructura tributaria de los países de la OCDE, representa el 20.9% del total de ingresos tributarios totales. Sin embargo, la importancia de dicho tributo es variable de país a país. De esa cuenta, se pueden mencionar aquellos Estados con una proporción de recaudación de IVA menor al 15%; entre estos se encuentran Australia (11.1%), Suiza (11.6%), Canadá (13.3%) y Japón (14.9%), entre otros. Por su parte, algunas otras naciones reportan una importancia en torno al promedio general observado, entre los que destacan España (18.7%), Alemania (18.8%), Países Bajos (19.2%), Reino Unido (20.8%) y Grecia (20.9%). Por último, existen algunos países en los que la recaudación por concepto del IVA alcanza un valor superior al 25.0% de la recaudación total, entre ellos se pueden mencionar: Nueva Zelanda (29.7%), Hungría (31.1%), Colombia (31.8%), y Chile (39.0%) (ver Anexo 1).

Entre los países latinoamericanos que pertenecen a la OCDE, sobresale el caso de Costa Rica. Allí, donde a pesar de que el IVA fue introducido hace apenas cinco años, su recaudación es considerablemente importante. En este país, el IVA fue introducido en diciembre de 2018 en sustitución al impuesto general sobre las ventas (IGV). Fue parte de la nueva Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas con una tasa del 13% y algunas otras tasas reducidas para ciertos productos (Rodríguez F. y Morales R., 2019). A partir de esa fecha, la recaudación del IVA presenta un potencial creciente, representando actualmente alrededor del 19.4% del total (incluyendo los aportes por los sistemas previsionales).

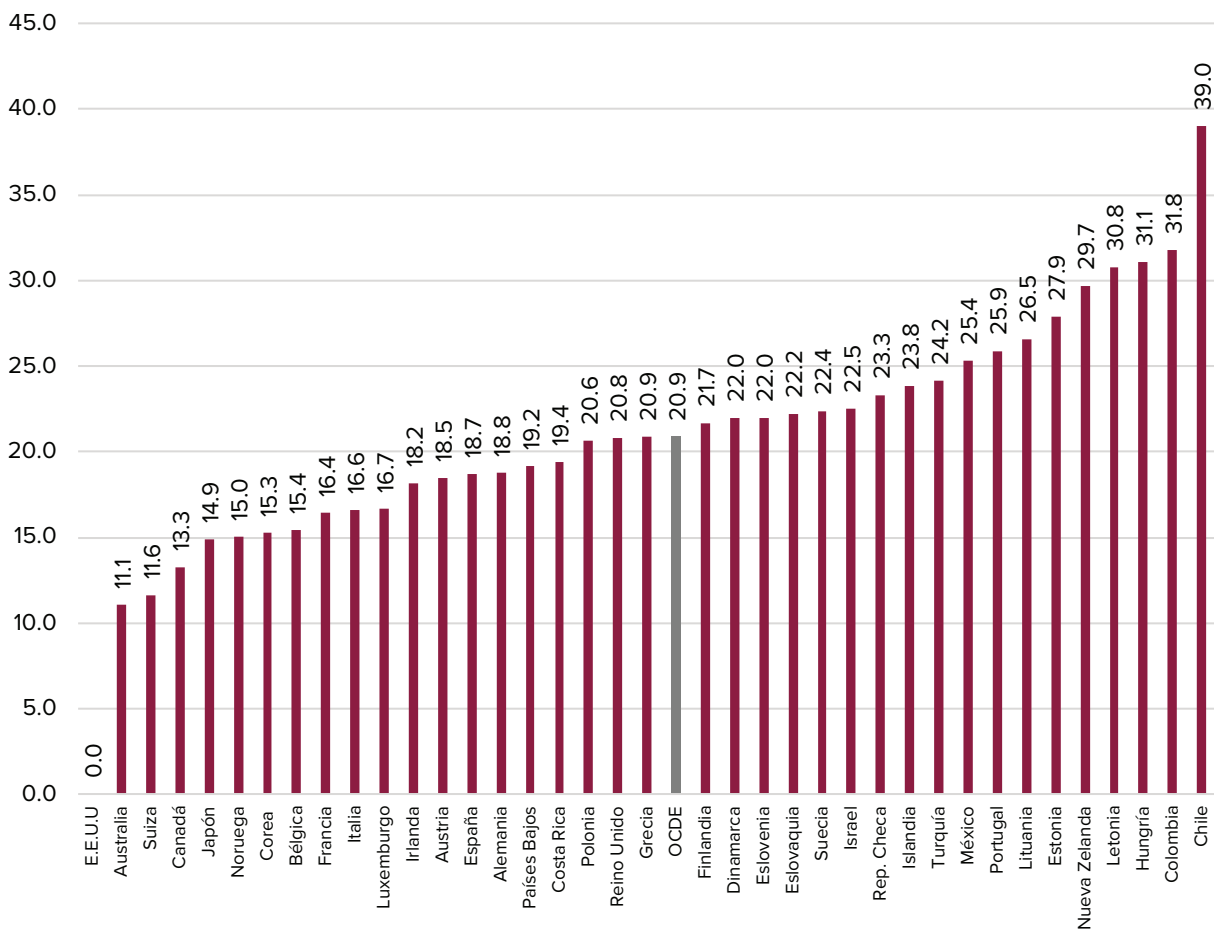
Por su parte, el IVA en México alcanza una proporción de recaudación superior al promedio de la OCDE. Esto responde, en cierta forma, a sus características socioeconómicas del país que reportan un importante sector informal, como a la relativa debilidad de la administración tributaria local. En este país, el IVA fue introducido en 1980 y en la actualidad aplica una tasa general del 16%. También existe una tasa regional en la zona fronteriza nortehña del 8%, además de tasas reducidas para productos de primera necesidad.

En Colombia, la recaudación del IVA es muy importante y representa casi un tercio de la recaudación total. Desde 2017, se aplica una tasa general del 19%, así como tratamientos diferenciados o aplicación de exenciones para cierto tipo de productos (OCDE, 2023). Finalmente, en Chile, que es el país perteneciente a la OCDE en el que la recaudación por concepto del IVA es mayor, este representa el 39.0% de la recaudación total. Aquí, el impuesto se aplica a través de una tasa general del 19%, y el régimen del IVA chileno no aplica ningún límite de exención (Bunn *et al.*, 2021).

La variabilidad observada en la importancia del IVA dentro del total recaudatorio está influenciada por diversos motivos, entre los que destacan el importante número de tratamientos especiales definidos como parte de la política fiscal de cada país; las distintas capacidades de la administración tributaria, especialmente en el campo de la gestión por parte de los diferentes órganos fiscalizadores que enfrentan desafíos considerables en torno al combate de la evasión, fraude y planificación fiscal; el nivel de informalidad económica; y el notable crecimiento del comercio digital, junto a los desafíos inherentes en materia de recaudación (OCDE, 2024).

FIGURA 1

Países de la OCDE: recaudación del IVA como porcentaje de la recaudación total. Año 2022



Fuente: Icefi con datos de la OCDE.

2.2 Tasa del IVA en los países de la OCDE

El promedio aritmético de la tasa aplicada por concepto del IVA en los países de la OCDE durante 2023 es de 19.3%, con una tendencia general a la aplicación de tasas comparables o levemente por encima de dicho promedio. De esta manera, un grupo numeroso de países aplican tasas equiparables o por encima del promedio. Entre estos están Turquía (20.0%), Francia (20%), Reino Unido (20%), España (21%), Italia (22%), Portugal (23%), Grecia (24%), Dinamarca (25%) y Hungría (27%). No obstante, existen algunos países que reportan tasas del IVA significativamente más bajas, entre los que destacan Canadá y Suiza, con tasas del 5.0% y 8.1%; así también Japón, Australia y Corea, con el 10.0%, Costa Rica (13.0%), Nueva Zelanda (16.0%) y México (16.0%), entre otros (ver Anexo 3).

Es importante comentar que la evolución histórica de los tipos impositivos del IVA en los países de la OCDE ha manifestado cierta tendencia creciente, aunque no en forma sostenida, atendiendo tanto a la incorporación de nuevos miembros como a las diferentes posiciones de política de los gobiernos de los países que la conforman. De esa cuenta, en las décadas previas al 2000 se observó una tendencia al incremento de las tasas del IVA, más como una estrategia de sustitución a la tributación directa aplicable a las empresas en muchos países de la organización. Esta tendencia desapareció en la primera década del presente siglo y retomó nuevamente su trayectoria creciente a partir de 2009, cuando los países, motivados principalmente por el propósito de consolidar la recuperación posterior a la crisis financiera global, decidieron incrementar nuevamente las tasas aplicables. La trayectoria se ha moderado en los últimos años, en los que se observan tasas bastante más estables (OCDE, 2022).

Información disponible en el estudio del *Índice de Competitividad Tributaria Internacional* indica que las bajas tasas o tasas elevadas en el cobro del impuesto no se asocian necesariamente a una mejor gestión del mismo. Sin embargo, el estudio señala que países de la OCDE que aplican menores tasas en el cobro del IVA pueden presentar mejores resultados en cuanto al total recaudado, por lo que advierte que las tasas muy elevadas en el cobro del IVA pueden desalentar la actividad económica, el consumo y la inversión (Mengden, 2023).

2.2.1 Tasas diferenciadas según productos y servicios

Prácticamente, la aplicación de tasas diferenciadas en el cobro del IVA en todos los países de la OCDE corresponde principalmente a motivos políticos relacionados con la búsqueda de la equidad social. En muchos de los casos se aplican tasas reducidas o un IVA preferencial a la adquisición de bienes de primera necesidad, con el propósito, por supuesto, de apoyar a los hogares con menores ingresos; asimismo, existen tasas de IVA reducidas que son aplicables en la adquisición de servicios catalogados como básicos, tales como el agua, el transporte, la salud y la educación. También es importante destacar que, en algunos países de la OCDE, se aplican tasas diferenciadas dirigidas a la promoción de sectores de interés, y para muestra el turismo o la cultura.

Es interesante denotar que, con la excepción de Chile, la mayoría de los países de la OCDE aplican sistemas de tasas diferenciadas en el régimen de cobro del IVA, lo que de alguna forma reduce la efectividad del impuesto y la capacidad de control por parte de la administración tributaria, lo que, por otro lado, se compensa, de manera estimada,

con el bienestar social que causa. La base impositiva del IVA en Chile es sumamente amplia, dado que el sistema tributario, en términos generales, no aplica exenciones para el cobro del tributo. Esta condición, que favorece la neutralidad del impuesto en la toma de decisiones de los agentes económicos, también es una de las causas del incremento en la importancia relativa que el impuesto presenta sobre la recaudación general del país. En forma similar, Nueva Zelanda aplica una tasa de IVA del 15.0% sobre una base impositiva muy generalizada, por lo que casi grava a la totalidad del consumo que se realiza en el país aplicando escasamente exenciones a las exportaciones y los servicios financieros.

La aplicación generalizada de incentivos al consumo por medio de tasas reducidas puede tener efectos no deseados en la economía, particularmente sobre la neutralidad del impuesto. Esto, es de ver, ocasiona distorsiones en la toma de las decisiones de los agentes económicos. Si bien la idea básica de la aplicación de tasas reducidas en muchos casos persigue el apoyo a grupos poblacionales de menor ingreso, por ejemplo, el suministro de alimentos, estos incentivos pueden ser utilizados también por los grupos poblacionales con mayor ingreso, quienes pueden desviar su consumo hacia dichos bienes. Este cambio en la matriz de consumo puede desvirtuar el propósito de la política de tasas reducidas, e incluso, en términos económicos, puede tener un efecto regresivo en el desempeño económico del impuesto (OCDE, 2022).

2.2.2 Aplicación de tasas diferenciadas por región

En forma adicional a lo comentado en la sección anterior, la aplicación de tasas diferenciadas del IVA en los países de la OCDE excede simplemente a la aplicación diferenciada del impuesto sobre el consumo de ciertos segmentos de productos o de grupos poblacionales, debido lo expuesto anteriormente a que se han adoptado incluso tasas diferenciadas por región geográfica con el propósito teórico de promover e incentivar el dinamismo de la actividad económica en diversas zonas geográficas, o por la necesidad evidente de profundizar el desarrollo económico y social de la población de esas regiones.

Por consiguiente, algunos países aplican tasas preferenciales en las regiones fronterizas con el propósito de incentivar los gastos en consumo local frente a la posibilidad de que las personas residentes opten por consumir en el país adyacente, tanto por la potencial diferencia de precios o la posibilidad de desarrollar alguna actividad turística en el exterior. Este es el caso de México, que ha optado por ofrecer un régimen de reducciones del IVA a diferentes poblaciones cercanas a las áreas fronterizas con Estados Unidos (García, 2018).

En el caso de los países más desarrollados, la aplicación de tasas diferenciadas en ciertas regiones corresponde principalmente a cuestiones relativas a la agenda económica relacionados con la necesidad de promover la modernización y el crecimiento económico o social en determinadas zonas de interés. Entre algunos países desarrollados que han optado por establecer regímenes especiales de tasas reducidas en zonas o comunidades autónomas se encuentra España y Francia (Cavada, 2022).

2.3 La productividad del IVA en los países de la OCDE

El cálculo de la eficiencia o productividad en la administración del IVA se puede realizar en forma exacta o aproximada, dependiendo de si el *ratio* se obtiene a partir de la utilización del consumo teórico del país, como base gravable, o del PIB como aproximación, atendiendo a que, en muchas oportunidades, puede ser un mejor mecanismo para efectos comparativos entre países debido a las diferencias en las cuentas nacionales para el cálculo del consumo total y la participación del consumo del sector público, entre otras razones. En general, la Productividad Exacta (VRR, por sus siglas en inglés) es un indicador que mide la capacidad real del Estado para el cobro sobre el potencial teórico del impuesto, por lo que en forma paralela da a conocer las pérdidas recaudatorias derivadas de la implementación de sistemas de exención o de tratamientos tributarios diferenciados en general, pero también del efecto de otros factores como la elusión, la evasión y la utilización de políticas de planificación empresarial por parte de los contribuyentes (OCDE, 2022).

El indicador de la productividad se puede calcular mediante la fórmula:

$$\text{Productividad} = \text{Recaudación del IVA} / \text{Base} * r$$

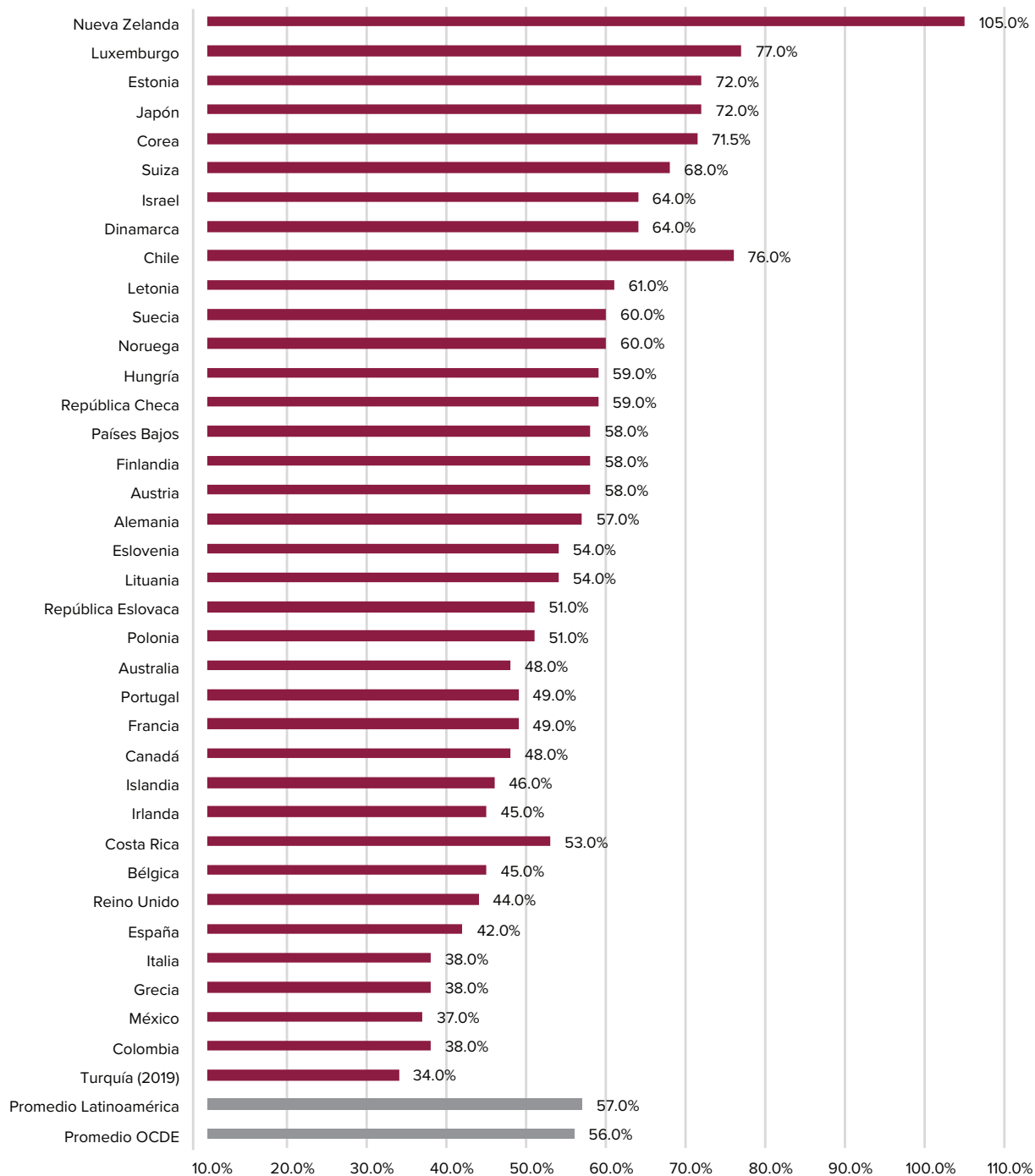
En donde B = Base potencial de cálculo, sea este el consumo final del Sistema de Cuentas Nacionales o el monto del PIB y r = Tipo normal de IVA.

En general, la productividad media del IVA en los países de la OCDE se ha mantenido relativamente estable. Para el 2020, el indicador fue de 56.0%, lo que automáticamente implica que el restante 44.0% del total potencial no se recauda. Es interesante observar que la productividad de los países latinoamericanos se encuentra en torno al 57.0%, lo que de alguna forma indica que la eficiencia en la administración del impuesto es básicamente la misma.

Como era esperable, el indicador de productividad varía entre países de la OCDE. Por ende, el promedio más bajo para los países de la OCDE corresponde a Turquía (34.0%, en 2019), Grecia (38.0%) e Italia (38.0%). En sentido contrario, Nueva Zelanda reporta una productividad del 105.0% (2021) asociado a que su consumo termina reportando un valor mayor que el PIB. Mientras que Luxemburgo registra 77.0% del potencial y Estonia y Japón un 72.0%, respectivamente. Entre los países latinoamericanos pertenecientes a la OCDE sobresale el caso de Chile, que reporta una productividad de 76.0% en 2021%, debido, en gran parte, a su amplia base de aplicación. Por su parte, otros países como Colombia (38.0%), México (37.0%) y Costa Rica (53.0%) reportan valores bastante bajos en la muestra.

FIGURA 2

Países de la OCDE: productividad del IVA, clasificada por país. Años 2020-2021 según disponibilidad



Fuente: Icefi con datos de la OCDE.

En general, y conforme a las evaluaciones realizadas por la OCDE, entre los factores que pueden incidir en la baja o alta productividad del IVA, se pueden mencionar el nivel de informalidad económica, la aplicación de tasas menores a ciertos bienes y servicios,

el nivel del umbral de registro o recaudación existente, la existencia de exenciones, el tratamiento a las actividades del sector público, la aplicación del impuesto en las operaciones de comercio digital transfronterizo, el atraso en la devolución del IVA cuando debe ser reembolsado por la administración tributaria, y la diferencias en la medición del consumo en el sistema de cuentas nacionales (OCDE, 2022).

Al margen de los importantes aspectos mencionados, es menester recordar que la definición de una exención en el IVA altera el mecanismo de transmisión del impuesto, lo que en muchas oportunidades implica que si un proveedor no tiene la posibilidad de cobrar el IVA en la venta, no podrá compensar el IVA de las compras realizadas, lo que automáticamente o produce un sesgo en la neutralidad del impuesto u ocasiona dificultades a la administración tributaria para la devolución de los montos erogados por el proveedor en el proceso. También, es importante comentar que algunos de los países de la OCDE aplican exenciones del IVA debido a la dificultad para determinar la base imponible efectiva en algunos servicios, tal es el caso de los servicios financieros o las transacciones que realizan ciertos contribuyentes bajo el umbral autorizado de transacciones económicas (OCDE, 2022).

Sobre este último particular, asociado a la figura que se conoce en otras dimensiones como la definición de un sistema específico para pequeños contribuyentes, el tratamiento especial se origina en el establecimiento de umbrales de registro y exención sobre las ventas anuales para el cobro del impuesto, de tal forma que aquellos calificados que realicen operaciones bajo dicho umbral de ventas anuales no están obligados a pagar el IVA. En muchos casos, los umbrales del IVA se aplican para incentivar el crecimiento de las pequeñas empresas, pero también derivan del hecho de mejorar la efectividad de la administración tributaria dirigiendo su esfuerzo a los contribuyentes de mayor importancia económica. En estos regímenes, por lo general, las empresas que están fuera del umbral no tienen derecho de descontar el impuesto pagado en la compra de sus insumos a los calificados dentro del régimen especial.

En promedio, los países de la OCDE registran un umbral de exención del IVA sobre las ventas anuales en torno a los USD 48,185.00. Como tal, algunos países pertenecientes presentan umbrales de exención mayores al promedio y por encima, incluso, de los setenta mil dólares anuales de ingresos por ventas. Entre estos se encuentran algunos de los países más desarrollados del mundo como Suiza (USD 90,909), Irlanda (USD 94,937), Italia (USD 100,000), Japón (USD 100,000), Francia (USD 117,534) y Reino Unido (USD 123,188).

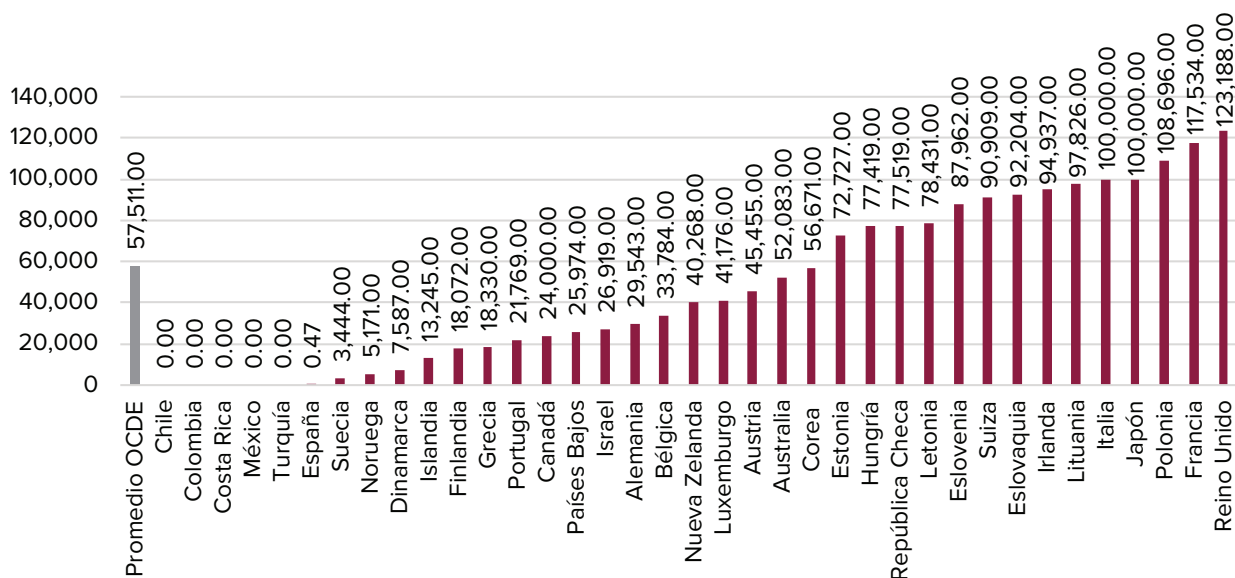
Por su parte, existen algunos otros países que presentan umbrales menores al promedio. Entre estos Portugal (USD 21,769), Canadá (USD 24,000), Países Bajos (USD 25,974) y Alemania (USD 29,543). Aunque destacan aquellos casos con valores muy pequeños como Suecia (USD 3,444), Noruega (USD 5,171) y Dinamarca (USD 7,587).

Es importante destacar que seis países de la OCDE no incluyen en su legislación umbrales de exención específica para el cumplimiento del IVA, aunque sí pueden establecer, en forma paralela, un tratamiento tributario especial para los contribuyentes de menor dimensión económica. Aquí figuran Costa Rica, Chile, Colombia, México, Turquía y España.

El estudio *Índice de Competitividad Fiscal Internacional* advierte que los umbrales de exención del IVA inciden en el desempeño de la productividad de este. Así, un umbral muy alto crea distorsiones económicas en favor de los negocios pequeños y afecta negativamente la gestión fiscal del país, mientras un umbral bajo aporta mayor neutralidad y es positivo para la gestión fiscal (Mengden, A., 2023).

FIGURA 3

Países de la OCDE: umbral de exención del IVA sobre ventas anuales en USD, año 2022



Fuente: Icefi con datos de la OCDE.

Dado el hecho de que una aplicación generalizada de exenciones del IVA puede distorsionar su funcionamiento y socavar el principio de neutralidad en su efecto, la OCDE recomienda la existencia de una lista corta de exenciones enfocada, por ejemplo, en servicios de salud, educación o servicios financieros.

En suma, la OCDE (2022) destaca algunos efectos negativos de los sistemas de exenciones generalizadas para el funcionamiento del mecanismo del IVA, entre los que se pueden mencionar:

- Efectos cascada en operaciones B2B: se produce cuando una empresa que realiza una entrega exenta debe absorber el impuesto que no aplica y, en muchos casos, lo incorpora en el precio de venta al consumidor.
- Integración vertical para autoabastecimiento: las exenciones pueden inducir a las empresas a autoabastecerse para aprovechar algún sistema de exenciones.
- Las exenciones comprometen el principio de destino: este efecto surge cuando un exportador no puede eliminar el IVA utilizado en insumos exentos.
- La gestión de las exenciones puede ser onerosa para las administraciones tributarias (OCDE, 2022).

2.4 Los gastos tributarios asociados al IVA

En todos los países del mundo, los gastos tributarios son utilizados como una herramienta de política fiscal dirigida al fortalecimiento de ciertos sectores económicos y a promover el crecimiento económico por medio de la creación de incentivos artificiales a la inversión,

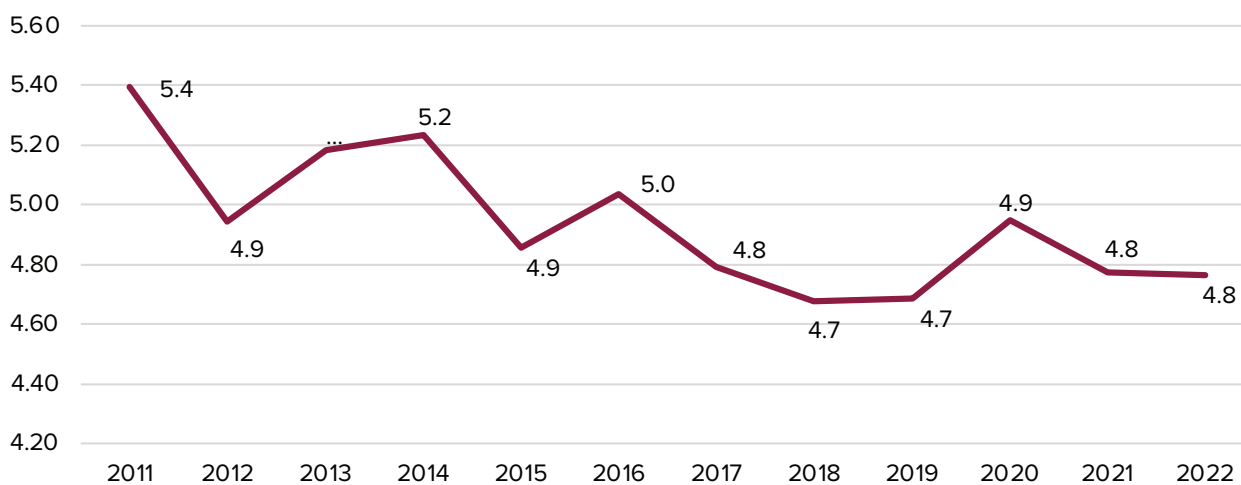
asimismo, está dirigida también a lograr horizontes de una equilibrada balanza de pagos, o, en general, a promover el desarrollo social. En casos concretos y especialmente cuando se refiere a los gastos tributarios del IVA, estos son ampliamente utilizados como coadyuvantes de una política social, enfocando sus acciones hacia grupos vulnerables de la población debido a las características de regresividad del impuesto.

Aunque la aplicación de estas herramientas puede traer algunos beneficios económicos y sociales, su utilización debe ser muy cuidadosa, tanto en la evaluación de los resultados reales de su aplicación, como en la cuantificación del impacto que representa su uso, ya que pueden tener efectos negativos en los países que los utilizan y no solo en la pérdida recaudatoria, sino también en la creación de distorsiones económicas y empresariales asociadas a su funcionamiento. Al respecto, la Cepal (2019) indica que el abuso de las intervenciones a través de gastos tributarios como incentivos fiscales y tratamientos preferenciales ha tenido efectos negativos en los niveles de recaudación de los países latinoamericanos, en donde el costo promedio de su utilización ronda el 4.0% del PIB anual.

El costo de los gastos tributarios también es muy representativo en los países que integran la OCDE si se considera que, a lo largo de la última década, los países que la integran han incurrido en un gasto tributario promedio cercano al 5% del PIB anual. Vale acotar que su trayectoria es declinante en los últimos años, y esto atiende a la racionalización tributaria que han iniciado varios países de la organización y a la continua necesidad de mayores recursos públicos. En la aplicación de estas herramientas de política existen amplias diferencias de país a país, en donde algunos, como Eslovenia, Estonia y Alemania, registran un promedio de gasto tributario menor al 1% como porcentaje sobre el PIB, mientras que otros reportan niveles superiores al 9%. Se puede mencionar en este rubro a Australia (9.06%), Finlandia (12.22%) y Países Bajos (14.82%).

FIGURA 4

Países de la OCDE: promedio de gastos tributarios como porcentaje sobre el PIB. Años 2011-2022



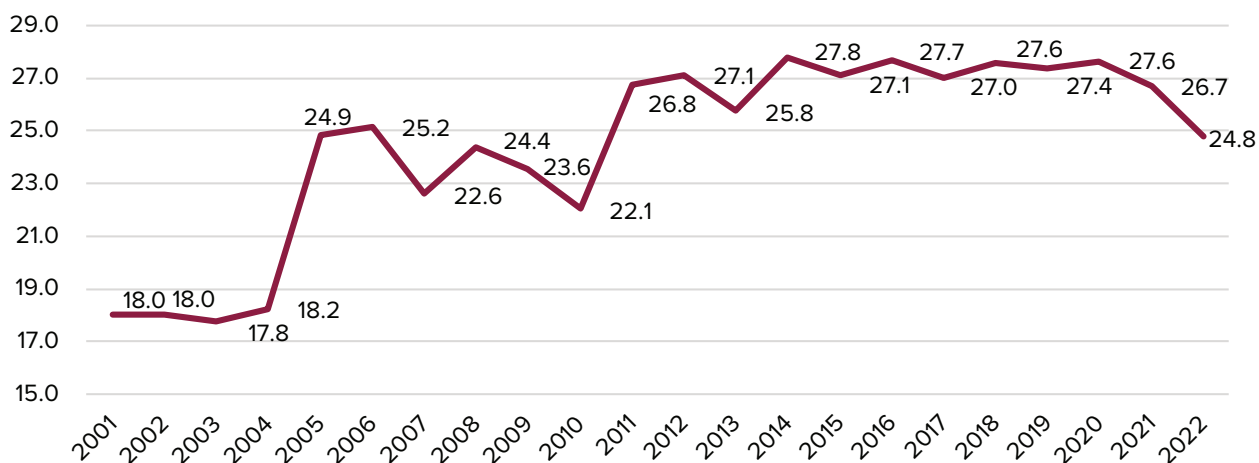
Fuente: Icefi con datos de Global Tax Expenditure Database.

Entre los gastos tributarios asociados al IVA incurridos en los países de la OCDE, se pueden distinguir los originados por los sistemas preferenciales implementados a través de la aplicación de tasas reducidas o exenciones. Es insoslayable, aquí, resaltar que en la normativa de muchos países existen regímenes especiales para el cobro del IVA. El otorgamiento de estos tratamientos diferenciados tiene propósitos diversos, entre los que destacan las dificultades para determinar la base imponible en el caso de los servicios financieros, la promoción social de servicios públicos de interés colectivo y la protección al consumo de ciertos productos básicos.

En general, la proporción de gastos tributarios asociados al IVA de los países de la OCDE es relativamente reducida en comparación a las registradas en muchos países de menor desarrollo. Así, la información disponible muestra que, en los países de la OCDE, el promedio de los gastos tributarios del IVA, como porcentaje del total, ronda en torno al 27.0% de la renuncia fiscal total, siendo esta declinante de los últimos años.

FIGURA 5

OCDE: promedio de los gastos tributarios del IVA como porcentaje del total. Años 2011-2022



Fuente: Icefi con datos de la Global Tax Expenditure Database.

Hay países de la OCDE, como Alemania, Italia y Francia, en donde los gastos tributarios asociados al IVA son relativamente bajos. Representan valores de 0.4%, 0.4% y 0.8% del PIB, respectivamente. Aunque también existen otros que registran niveles promedio relativamente mayores, donde destacan Canadá (1.1%) y España (1.7%). Dicha variabilidad se manifiesta también en los países latinoamericanos que pertenecen a la OCDE. En Chile, por ejemplo, el gasto tributario asociado al IVA se ubica en torno al 1.0% del PIB, pero en otros países, como Colombia, el valor constituye alrededor del 5.8% de la producción del país.

TABLE 8**Gasto tributario asociado al IVA como porcentaje del PIB. Países seleccionados, años 2017-2022**

país	2017	2018	2019	2020	2021	promedio
Canadá	1.0%	1.0%	1.0%	1.3%	1.2%	1.1%
España	1.6%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%
Francia	0.9%	0.7%	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%
Italia	0.1%	0.9%	0.1%	0.9%	0.1%	0.4%
Alemania	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
México	1.5%	1.4%	1.6%	1.8%	1.8%	1.6%
Chile	0.8%	0.8%	1.1%	1.1%	1.2%	1.0%
Colombia	6.5%	6.6%	4.7%	5.5%	5.7%	5.8%
Guatemala	1.6%	1.7%	1.7%	1.8%	1.8%	1.7%

Fuente: Icefi con datos de IDOS y ministerios de Hacienda y Finanzas de los países.

2.5 Incumplimiento tributario

Los temas de la evasión y elusión fiscal son un desafío importante para las administraciones tributarias en cualquier país del mundo, por lo que además de tratar de cuantificar el impacto de dichas prácticas, las autoridades deben adoptar diferentes estrategias dirigidas a combatir las y, en la medida de lo posible, erradicarlas de la práctica tributaria. A partir de ello, un estudio de la Unión Europea (2021) estableció que entre los mecanismos más utilizados para evitar el pago del IVA se encuentran las prácticas empresariales de planificación fiscal, el incremento del uso de los mecanismos digitales para la ejecución de transacciones económicas, y las técnicas de «optimización del IVA» aplicadas por las empresas multinacionales en dicho continente. Sin embargo, el estudio también considera que persisten muchas causas involuntarias que provocan el incumplimiento en el pago del impuesto como lo pueden ser las quiebras o los errores administrativos que hacen que, para algunos contribuyentes, sea prácticamente imposible el pago del impuesto correspondiente.

De esa cuenta, y ante la imposibilidad real de calcular en forma específica los montos reales de evasión tributaria, diversos organismos e instituciones utilizan como aproximación el estimado de la brecha tributaria del IVA o el nivel de incumplimiento tributario que engloba la pérdida fiscal derivada de todos los factores que la causan. Por supuesto, entre estas causalidades se incluyen las asociadas a la evasión, defraudación y contrabando.

En esa línea de investigación, la información de la Cepal (2020) muestra que el porcentaje de incumplimiento por pago del IVA en la Unión Europea ha disminuido sustancialmente a lo largo de los últimos diez años. Pasó este promedio del 17.9% en 2012 a 11.5% en 2017. La misma fuente informa que el incumplimiento en los países latinoamericanos se mantiene casi sin cambio durante el período (en torno al 30.0% del potencial). El estudio

denominado *Brecha del IVA de la Unión Europea (2021)* refiere que para el 2019 el monto calculado como consecuencia de la evasión o elusión del IVA alcanzaba los 134,000 millones de euros solo en la Unión Europea.

En el caso particular de los países de la OCDE destacan los casos de Suecia (1.4%), Finlandia (2.9%), Países Bajos (4.4%) y Estonia (4.5%), que reportan niveles de incumplimiento del IVA sumamente bajos. En otros países como Austria (8.7%), Dinamarca (8.6%), Alemania (8%), Hungría (9.6%), España (6.9%) y Reino Unido (8.9%), el incumplimiento del impuesto no sobrepasa el 10.0% del potencial. En sentido contrario, otros países de la OCDE tales como Grecia (25.8%), Italia (21.3%) y Lituania (21.4%) presentan las tasas de incumplimiento más altas entre los países europeos miembros de la OCDE. En el caso de los países latinoamericanos que forman parte de la organización, con la excepción de México, cuyo nivel de incumplimiento tributario del IVA es moderado (16.4%), todos registran resultados desfavorables tras mostrar niveles superiores al 20% (Anexo 5).

Es importante comentar que, de acuerdo con la OCDE, el IVA es un impuesto susceptible de ser afectado por la delincuencia organizada (noción ya establecida), cuando por medio de los mecanismos de fraude conocidos como «comerciante desaparecido» o «carrusel», las empresas recaudan el IVA de sus clientes para luego no ser declarado. Este mecanismo de fraude se ha aplicado también en el comercio transfronterizo en la compra de bienes de lujo, pero se ha extendido a otros bienes, incluso a la venta de productos energéticos. Actualmente, desde la perspectiva del incumplimiento tributario, uno de los grandes desafíos para las administraciones tributarias es el rápido crecimiento de la economía digital, la cual conlleva grandes riesgos de fraude y elusión del IVA, en donde destacan las operaciones financieras internacionales relacionadas con nuevas tecnologías y las criptomonedas.

2.6 Cobro del IVA en el comercio digital

Aunque la implementación del cobro del IVA al comercio interno ha tenido bastante éxito, en gran parte debido a la eficiencia de su mecanismo, en muchos países no sucede lo mismo con el comercio transfronterizo desarrollado en torno a la economía digital. Este incluye, hoy en día, el suministro de servicios que se ofrecen por medio de la Internet, como la venta de los activos intangibles y la compra de servicios suministrados por medios digitales.

El cobro de cualquier impuesto en el ámbito de la economía digital supone grandes retos para las administraciones tributarias; empero, la certeza del cobro del IVA es particular debido a sus características de neutralidad y al esfuerzo de que el impacto del tributo se realice específicamente en el país de destino. Derivado de aquello, la aplicación de medidas enfocadas al cobro de impuestos en el comercio digital transfronterizo se ha establecido en 76 países a nivel mundial; así mismo, 34 jurisdicciones más están en proceso de aplicar dichas medidas (OCDE, 2023). Por si fuera poco, el uso de las Directrices Internacionales sobre el IVA representa un esfuerzo de la OCDE para avanzar en la regulación de dichas transacciones, aunque todavía persisten algunas diferencias en su adopción, entre las que destacan criterios disímiles para la implementación de registros en línea para proveedores extranjeros, la interpretación del lugar en donde el cliente realiza su actividad económica o posee establecimiento permanente, la utilización del principio de origen como criterio de gravamen y, en general, aún existen diferencias en cuanto a normas que rigen el establecimiento del país de tributación para el caso de prestación de servicios a consumidores finales (B2C) (OCDE, 2023).

Para tratar de avanzar con los controles a la economía digital, un buen número de países exigen registros a los proveedores de servicios digitales e intangibles. Para esto se establecen procedimientos simples de inscripción y pago del impuesto. También, en catorce países de la OCDE se permite el reembolso del IVA a empresas no residentes bajo ciertas condiciones.

Entre las prácticas adoptadas por países miembros de la OCDE, y que muestran todavía el grado de variabilidad de las disposiciones vigentes, se pueden mencionar las siguientes:

- a.** Canadá: a partir del 2021 se reformó la normativa del IVA para seguir las Directrices de la OCDE. La nueva norma obliga a los proveedores no residentes que vendan productos o servicios digitales a registrarse y contabilizar el impuesto sobre las ventas (GST) y el impuesto armonizado (HST) en Canadá. También se obliga a los proveedores de alojamiento a través de plataformas al recaudo de ambos impuestos. Para el efecto se dispone de un sistema simplificado de registro, notificación y envío del impuesto.
- b.** Japón: tiene normas que distinguen sobre la naturaleza de servicios y bienes intangibles clasificando los suministros B2B y B2C; por ejemplo, los libros, juegos y videos se consideran suministros B2C.
- c.** México: no distingue entre B2B y B2C, y establece la obligación de un registro general para todos los proveedores. Por su parte, el cliente empresarial tiene la obligación de contabilizar el IVA de suministros digitales cuando el proveedor no esté registrado.
- d.** Nueva Zelanda: aplica el mecanismo de inversión de sujeto pasivo obligando a los clientes a recaudar el impuesto respectivo en operaciones B2B.
- e.** Israel: no se exige el registro de los proveedores, pero se obliga al cliente a contabilizar el impuesto correspondiente a la prestación de servicios e intangibles.
- f.** Chile, Colombia y Costa Rica: en los tres países se implementó un régimen de retención en origen en el que los intermediarios financieros están obligados a retener el IVA correspondiente a la prestación de servicios e intangibles (B2C).

03

Panorama del cobro del IVA en Guatemala

El IVA surge en Guatemala como parte primordial de la reforma tributaria realizada en 1983 por el Gobierno de Efraín Ríos Montt con una tasa del 10%, aunque fue reducida posteriormente al 7% (1985). A partir de entonces, la tasa del IVA fue incrementada en dos ocasiones, siendo estas al 10% en 1994 y al 12% en 2001 (Icefi, 2007). La norma jurídica que establece la aplicación del IVA en Guatemala se encuentra en el Decreto 27-92 del Congreso de la República, Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicado el 8 de mayo de 1992. Este ha sido objeto de catorce reformas durante sus años de vigencia, provocando que, a la fecha, dicho instrumento legal sea complicado de entender y un campo apropiado para los consultores tributarios y especialistas en el derecho tributario, rarificando las posibilidades de su simple comprensión o intelección por parte del contribuyente común.

Las reformas realizadas muestran particular relevancia. Dígase la creación y posterior modificación del régimen de pequeño contribuyente, destinado a simplificar los trámites para los grupos económicos de menores ingresos; los cambios introducidos por el Decreto 20-2006, Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, que comprendieron, entre otros aspectos, la creación de un sistema de retenciones en el impuesto para tratar de combatir la evasión y defraudación en el manejo de la devolución del crédito fiscal por parte de los exportadores; y las reformas impulsadas por los Decretos 4-2012, Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando, y el Decreto 10-2012, Ley de Actualización Tributaria, que incluyeron cambios relevantes para mejorar el control por la administración tributaria. En esto último destaca el uso de la factura electrónica como un documento válido para la declaración del crédito fiscal y la ampliación del monto máximo de ventas que un contribuyente requiere para formar parte del régimen de pequeño contribuyente, es decir, hasta Q150,000.00 anuales (Icefi, 2013).

La ley ha sido objeto de otras reformas parciales como aquellas en el Decreto 04-2019, Ley para la Reactivación Económica del Café, que incluyó la creación de un régimen electrónico para la devolución del crédito fiscal a los exportadores, y el Decreto 07-2019, Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria, que incluyó la creación de un régimen especial de tributación para los contribuyentes agropecuarios, quienes, con un monto muy significativo de ingresos, incluso pueden reportar un pago tributario menor que el que realizan los considerados en el régimen de pequeño contribuyente. Estos últimos dos decretos, como muchos otros en el ámbito tributario reciente en Guatemala, no fueron propuestos por las autoridades fiscales del país, sino del interés particular de algunos diputados al Congreso de la República, quienes fueron señalados en su momento de tratar de favorecer a determinados grupos de contribuyentes afines o que formaban parte de sus propios partidos, por lo que, además de crear focos de injusticia fiscal, no contribuyen a la integralidad de la legislación tributaria aplicable.

En la actualidad, y a pesar del propósito teórico del IVA, la legislación contiene muchas disposiciones que lo hacen poco neutral a las actividades económicas del

país, especialmente por la incorporación de un número importante de tratamientos tributarios preferenciales, muchos de ellos presumiblemente regresivos. Igualmente, el impuesto implica un importante coste de cumplimiento y supervisión, debido a que el contribuyente no disfruta de un cuerpo legal fácil de comprender, y para la administración tributaria la legislación vigente resulta sumamente difícil de administrar. En forma colateral, la SAT no disfruta de un acceso irrestricto a la información bancaria para fines de verificación de las autodeclaraciones presentadas por los contribuyentes, además de que no existe un tratamiento tributario específico para las operaciones digitales en el país.

3.1 Generalidades del IVA en Guatemala

Desde 2001, la tasa del impuesto es del 12.0%. Ha sido constante durante las últimas dos décadas a pesar de algunas recomendaciones de organismos internacionales que han planteado la necesidad de elevar la tasa impositiva con el fin de que Estado disponga de una mayor cantidad de recursos tributarios para impulsar los programas de desarrollo del Gobierno, así como de algunos esfuerzos dirigidos a conglobar el tributo con algunos específicos relacionados (los impuestos a las bebidas). La tasa impositiva del IVA aplicada en el país es bastante menor al promedio del 19.3% de los países de la OCDE y del 14.8% promedio en Latinoamérica; también esta es una de las tasas más bajas aplicadas a nivel latinoamericano (Anexo 7) que, con la salvedad de Panamá, se posiciona como la más baja de Centroamérica.

En teoría, los hechos generadores del IVA en Guatemala incluyen la generalidad de las transacciones mercantiles, excluyendo, así, únicamente aquellas que se destinan al autoconsumo o que no son objeto de operación comercial. No obstante lo anterior, la legislación sí presta atención a aquellas que realizan diferentes grupos comerciales que podrían implicar simulaciones para evitar el pago del tributo, tales como las destrucciones y pérdidas de inventario, los retiros de bienes muebles para el consumo personal realizados en una empresa y las donaciones entre vivos.

El impuesto está dirigido a gravar el consumo final de bienes y servicios realizado en el territorio nacional, ya sea por personas individuales o jurídicas, y su base cálculo corresponde al precio de estos en el momento de su comercialización. Esto lo convierte en un impuesto objetivo dado que la base de aplicación no es el sujeto, sino el bien sujeto de transacción. Como tal, pues, su aplicación es conceptualmente regresiva. Para determinar la base de cálculo se le deben restar los descuentos concedidos al precio negociado en la operación, así como los recargos financieros involucrados.

El sistema de aplicación, aunque grava en definitiva el consumo, descansa en un procedimiento plurifásico de deducciones en las cadenas productivas, en donde se plantea que la suma del impuesto aplicado en las operaciones afectas por los sujetos representa el «débito fiscal», mientras que aquel soportado en las adquisiciones de insumos representan el «crédito fiscal». El monto a pagar por cada contribuyente se obtiene de la diferencia entre los débitos y créditos generados. En este aspecto, es importante comentar que dentro de los créditos fiscales se incorpora el valor de los anticipos pagados del IVA en las aduanas del país como pago por la internación de los bienes y servicios, por lo que si bien es cierto que el comercio internacional es una fuente importante de la recaudación primaria del IVA, lo percibido se diluye en la venta final doméstica.

Para el caso de las exportaciones, que se consideran como exentas en la legislación, se ha dispuesto que el IVA que hubiesen soportado los contribuyentes que se dedican a la venta de bienes en el resto del mundo, podrá ser solicitado para su devolución a la SAT con el fin de garantizar la neutralidad externa del impuesto y la aplicación del principio de país de destino. Este mecanismo es uno de los que ha provocado más reformas a la ley del IVA debido a que, en la práctica, es uno de los que ha sido utilizado más ampliamente como esquema de defraudación tributaria. Además, es uno de los frecuentemente utilizado por las autoridades tributarias para manipular los montos globales de recaudación obtenida, ya que, al no asignar apropiadamente los recursos para garantizar la devolución de los impuestos a los exportadores, se aparenta una mayor recaudación fiscal. Sin embargo, se reduce la eficacia del mecanismo de devolución, y, de alguna forma, se afecta la neutralidad externa del tributo (IcEFI, 2018). En la actualidad existen cuatro mecanismos definidos en la ley para la devolución del crédito fiscal a los exportadores, aunque no se ha logrado un éxito total en el proceso. Es importante constar que, debido a la falta de controles de la administración tributaria, no existen mecanismos efectivos para el control de las exportaciones de servicios y, por ende, tampoco para la devolución del potencial crédito fiscal asociado.

Por otro lado, en la aplicación práctica de la norma del IVA en el país, se ha establecido el concepto de «agentes de retención», que corresponde a empresas o entidades designadas por la SAT que tienen la facultad y obligación de retener un porcentaje del IVA aplicado a las transacciones comerciales, y trasladarlo al fisco, con el fin de simplificar el proceso de cobro y mejorar los controles correspondientes.

El diseño técnico del IVA sugiere la idea de un impuesto de base amplia dirigido a gravar el consumo por medio de un mecanismo de débitos-créditos en todas las etapas productivas, por lo que promueve la neutralidad tributaria. Protege de igual manera la aplicación del principio de país de destino conforme recomiendan las mejores prácticas internacionales. Con todo, en la práctica existen diferentes situaciones. Los tratamientos tributarios diferenciados y la vigencia de regímenes simplificados, que limitan su eficacia y productividad, además que en algunos casos se transforman en una herramienta distorsiva de competitividad a favor de ciertas actividades económicas, deriva en la reducción del cobro del impuesto y dificulta el cumplimiento de algunos principios tributarios esenciales, entre ellos, claro está, la neutralidad que se persigue con la aplicación del IVA. Las sucesivas reformas, además, han significado un importante coste de cumplimiento que reduce la simplicidad deseada tanto para el contribuyente como para la administración tributaria.

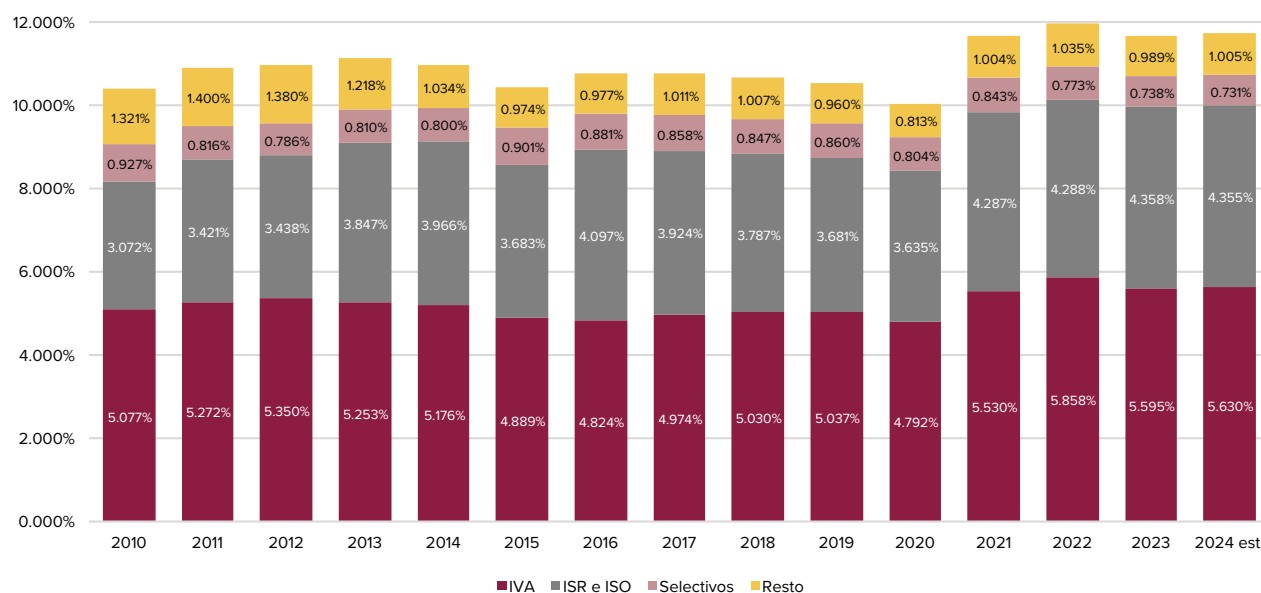
3.2 Relevancia de la recaudación del IVA en el país

Desde su implementación en Guatemala, el IVA ha tenido gran relevancia como fuente de recaudación fiscal a pesar, incluso, de los altos niveles de informalidad económica del país y la presencia de un buen número de tratamientos tributarios especiales que limitan su eficacia como un impuesto de base amplia, sumado a la relativa debilidad de la administración tributaria. De esa cuenta, en los últimos años, especialmente como resultado de la universalización del uso de la factura electrónica en Guatemala, la recaudación del IVA se ubica en torno a 5.6% del PIB, representando alrededor del 48.1% de los ingresos tributarios del Gobierno Central.

Al adicionar a la recaudación del IVA lo procedente de los impuestos selectivos al consumo y otros tributos menores, en esencia todos dirigidos a gravar cierta forma del consumo en el país, se puede observar que la recaudación de los impuestos indirectos en Guatemala representa alrededor de dos tercios de los ingresos del Gobierno Central, produciendo que la estructura tributaria de Guatemala se perciba como fuertemente regresiva, especialmente ante la carencia de estudios de incidencia tributaria.

FIGURA 6

Guatemala: recaudación del Gobierno Central, clasificada por tipo de impuesto. Cifras en porcentajes del PIB. Período 2010-2024 est.



Fuente: Icefi con datos del Minfin y del Banguat.

Los ingresos provenientes del IVA, para efectos de la contabilidad del Estado, proceden de dos vertientes: la denominada fuente doméstica y la relacionada con las actividades de importación. Esto ha confundido, en muchas oportunidades, a algunos analistas y autoridades, quienes consideran la vigencia de dos impuestos diferentes, cuando en realidad es uno mismo en el que los montos cobrados en la internación de productos al país son, simplemente, un anticipo que pasa a formar parte de los créditos fiscales del contribuyente que será liquidado en forma definitiva cuando este reporte sus operaciones domésticas. Lo anterior tiene mucha importancia porque su mala interpretación ha fortalecido la percepción de que la administración del impuesto implica la profundización de los controles recaudatorios en las aduanas del país y, por ende, el establecimiento de mayores dificultades para el comercio internacional. Para 2023 la recaudación del IVA se obtuvo en un 53.3% de los anticipos pagados en las aduanas del país; el restante 47.7%, en la liquidación doméstica luego de reportar el consumo (Anexo 6).

El importante porcentaje de la recaudación del IVA que procede de las importaciones del país reporta una relativa debilidad del consumo guatemalteco. Depende este, importantemente, de la compra de productos importados tal y como muestra la fragilidad

de la industria doméstica que ha llevado, en la actualidad, a que las actividades económicas más importantes de Guatemala sean las relacionadas con el comercio de bienes y servicios. Dicha situación representa una importante vulnerabilidad de la recaudación del país al estar expuesta a la volatilidad de los precios internacionales de los productos, destacando, dentro de ellos, los hidrocarburos y otras materias primas (Minfín, 2023).

La dependencia de la recaudación del IVA al comercio internacional también tiene la particularidad de que asocia el aumento recaudatorio al incremento de las remesas internacionales que envían los trabajadores guatemaltecos que residen en el resto del mundo, pues el incremento del ingreso disponible en muchas familias guatemaltecas, al carecer de productos domésticos de consumo, se dirige a la adquisición de bienes importados. De esa cuenta, y en forma complementaria a la volatilidad de los precios internacionales, la recaudación de este impuesto termina estando asociada al flujo de remesas internacionales que recibe el país y, por ello, depende en cierto grado de las políticas migratorias que los países receptores de trabajadores guatemaltecos dispongan.

3.3 Productividad del IVA en Guatemala

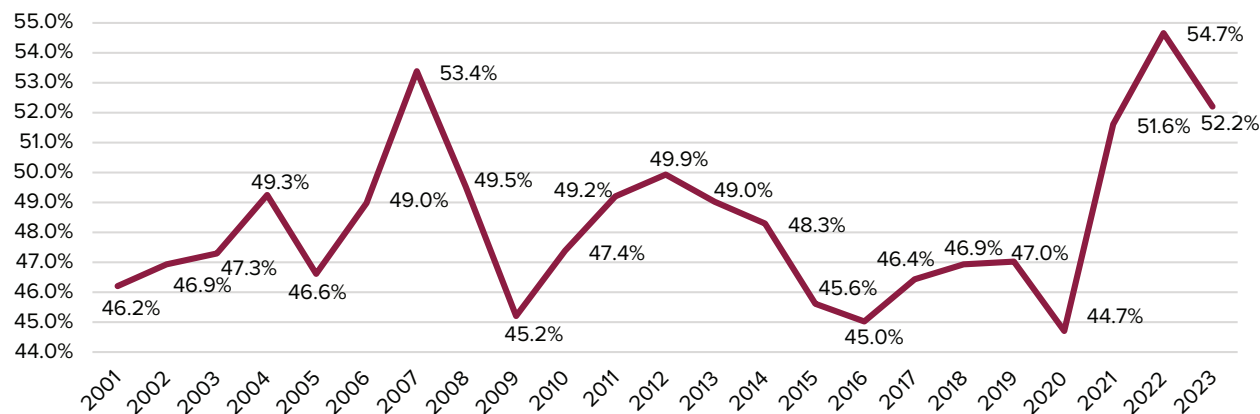
La información disponible de la recaudación total del IVA permite obtener una aproximación de la productividad aparente del impuesto durante el período 2001-2023, denotando, en términos generales, cierta prevalencia a ubicarse ligeramente por debajo del 50.0%. La salvedad acaece en dos momentos. El primer momento es en 2007, cuando se manifestaron los resultados de la aplicación del Decreto 20-2006, conocido popularmente como la Ley Antievasión, que además definió un sistema de retenciones para el IVA. El segundo momento es entre 2021 y 2023, producto principalmente del impulso de la universalización del uso de la factura electrónica. Lamentablemente, en el caso de 2007, gran parte de los resultados obtenidos se perdió debido a los efectos de la gran crisis financiera internacional, mientras que en los años recientes ha sido difícil mantener el grado de efectividad del impuesto ante la reacción de los agentes económicos que tratan de evitar el uso de los mecanismos electrónicos de registro.

Los resultados permiten observar el comportamiento de la productividad del IVA durante gran parte de la crisis institucional de la SAT iniciada en 2013. En el período se reportó una reducción de la productividad desde el 49.9% en 2012 al 45.0% en 2016, aunque mejoró ligeramente en los años posteriores. A la pérdida de capacidad recaudatoria del impuesto contribuyó la ampliación del régimen de pequeño contribuyente en 2018; la creación de exenciones tributarias, muchas de ellas sin evaluaciones previas; y, por supuesto, la definición del régimen agropecuario en 2019.

La productividad del IVA en Guatemala se encuentra ligeramente por debajo de los resultados promedio de los países de la OCDE (56.0%), y de Latinoamérica (57.0%), además de reportar resultados inferiores a varios de los países centroamericanos que disponen de estructuras económicas similares (Anexo 7).

FIGURA 7

Guatemala: productividad aparente del IVA. Años 2001-2023



Fuente: Icefi con datos del Minfín y Banguat.

Entre los aspectos que afectan de mayor manera la productividad del IVA en Guatemala se pueden mencionar:

- a. El sistema de exenciones en general, en el que destacan las aplicadas a la compra de productos de la canasta básica que se adquieren en los mercados populares, así como a los medicamentos genéricos; ambas exenciones van teóricamente dirigidas a apoyar el bienestar de los segmentos populares de bajos ingresos. En forma adicional, y en sentido contrario a las buenas prácticas internacionales, la legislación guatemalteca contempla exenciones subjetivas del impuesto, lo que produce efectos potencialmente perversos sobre la neutralidad tributaria. Entre estas destacan las aplicadas a los establecimientos educativos y a las universidades privadas, así como a las empresas que gozan de incentivos tributarios a la inversión.
- b. La existencia de regímenes especiales y de tratamientos diferenciados, dentro de los que destacan los aplicados a los pequeños contribuyentes que presentan un techo máximo de aplicación de Q150,000.00 anuales (cerca de USD 20,000), pero especialmente el aplicado a los contribuyentes agropecuarios que reportan un techo máximo de Q3.0 millones de ingresos anuales (cerca de USD 400,000.00), que encaja con la justificación de favorecer el consumo de segmentos de bajos recursos o la potencial simplificación de los procesos administrativos. Ambos regímenes disponen del pago mensual, en la forma de monotributo, del equivalente al 5.0% de las ventas realizadas, el que puede reducirse al 4.0% si el impuesto se paga en forma anticipada utilizando mecanismos electrónicos. Este pago permite a los contribuyentes ser considerados como exentos de la aplicación del resto de tributos, incluyendo el ISR. Es apropiado comentar que la existencia de estos regímenes anula el mecanismo plurifásico del impuesto, por lo que el consumidor soporta potencialmente un impuesto en cascada, dado que los calificados a los regímenes simplificados no pueden recuperar el impuesto pagado, mientras que los empresarios que adquieran insumos de ellos no tienen derecho al crédito fiscal vinculado. Es importante apuntar que, a diferencia de muchos países de la OCDE, la legislación guatemalteca no considera la exención de umbrales de registro, lo que permite, al menos en teoría, una mayor cobertura del impuesto.

- c. Los altos niveles de incumplimiento tributario y la planificación fiscal agresiva.
- d. Los altos niveles de informalidad en el sistema económico, lo que, conforme diferentes organizaciones, se estima entre el 70.0% y 80.0% de la fuerza de trabajo, aunque el Banguat calcula que el tamaño económico de este sector se ubica solamente en torno al 22.0% del PIB (Icefi, 2023).

Es importante comentar que para efectos de obtener mejores resultados en cuanto a la productividad del IVA, la OCDE propone la implementación de regímenes de este que apliquen una tasa general y con pocas exenciones; así como utilizar, en menor medida, los sistemas de tasas reducidas por producto y los umbrales de exención tributaria en contraposición a los regímenes de no tributación (OCDE, 2023).

3.4 Gastos tributarios asociados al IVA

La información del gasto tributario para 2023, publicada por la SAT, muestra que el monto de renuncias fiscales asociadas a tratamientos tributarios especiales alcanzó 2.1% del PIB en dicho año. Destaca el vinculado al IVA que reportó 1.3% del PIB, alrededor del 63.0% del total. Aun cuando la práctica de medición del gasto tributario por parte de la SAT data de los primeros años del presente siglo, es relativamente recurrente la actualización y cambio de cifras por parte de la autoridad tributaria, lo que hace difícil mantener una base de datos para el análisis de largo plazo. Los cambios que se introducen, teóricamente por ajustes metodológicos, restan cierta credibilidad a los valores presentados, especialmente debido a que no se dispone de la acción verificadora de ningún ente externo, y porque su monto impacta directamente sobre el total recaudado y los niveles de incumplimiento estimado, variables que reflejan la efectividad del trabajo de las autoridades tributarias.

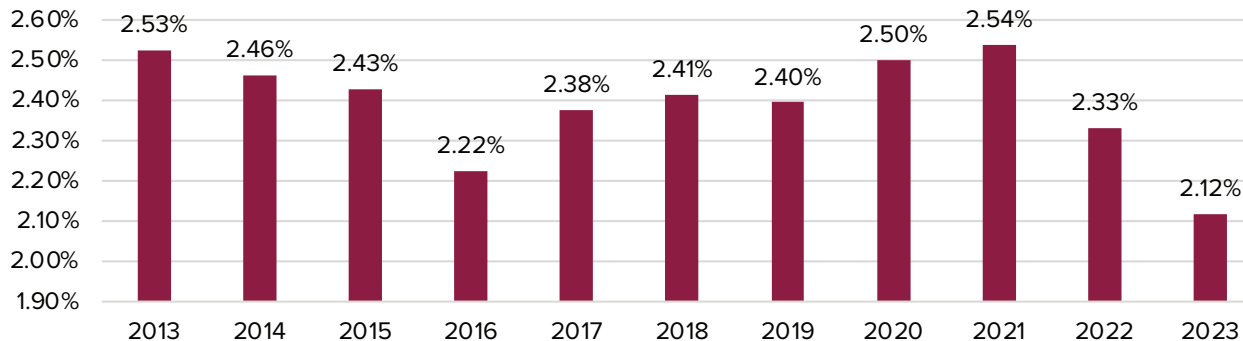
El cálculo del gasto tributario incluye, en términos generales, la estimación del valor de la renuncia fiscal del Gobierno como sujeto activo tributario, una consecuencia de la vigencia de tratamientos diferenciados, tasas reducidas, exenciones, deducciones especiales y algunas consideraciones legales especiales, dirigidos tanto a promover algunas actividades económicas específicas, como a cumplir el propósito de fortalecer la justicia social en el país para introducir ciertos aspectos de simplificación tributaria. La estimación de los gastos tributarios puede considerarse, de esa cuenta, como una buena herramienta para la toma de decisiones al margen de la inconsistencia dinámica referida en el párrafo anterior.

Para su estimación, la SAT utiliza primariamente toda la información disponible en sus bases de datos sobre las transacciones de los agentes económicos, pero también se auxilia de estimaciones realizadas a partir de agregados macroeconómicos suministrados por el Banguat u otros entes oficiales. Los cálculos realizados, sin embargo, no incluyen el impacto fiscal de los regímenes simplificados vigentes y tampoco consideran valoración alguna sobre la pertinencia, progresividad o conveniencia de continuar con el otorgamiento de dichos beneficios fiscales. Así también, la SAT no contempla ninguna evaluación de algunos hechos que, por descarte, se asumen como componentes no tributables; de allí que hay ciertas operaciones comerciales que no resulta tan claro si representan en realidad una renuncia por una disposición política de no incluirlo en el gravamen o si es un gasto tributario que no cuantifican las autoridades tributarias.

La última actualización de cifras presentadas por la SAT muestra que, en términos generales, los gastos tributarios totales del país alcanzaron un promedio anual cercano al 2.4% del PIB durante el período 2013-2023, reportando una importante volatilidad que contrasta con el supuesto de comportamiento estable de largo plazo por los agentes económicos. Los datos presentados reflejan cierta tendencia decreciente a partir de 2021 como resultado, se presume, de la obligatoriedad del uso de la factura electrónica que permite un mejor control sobre los resultados de las operaciones de las diferentes empresas.

FIGURA 8

Guatemala: gastos tributarios del Gobierno Central como porcentaje del PIB. Años 2013-2023

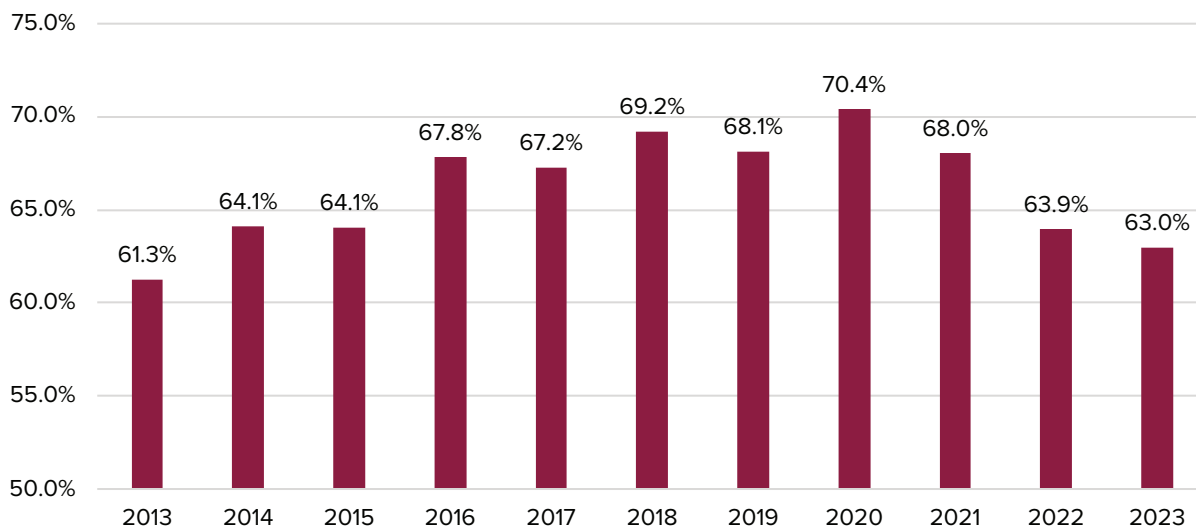


Fuente: Icefi con datos de Minfín y SAT.

Con respecto al gasto tributario asociado al IVA, de acuerdo con las estadísticas de la SAT, este representó alrededor del 68.0% del total de la renuncia fiscal durante el período 2016-2021, y reporta una disminución de dicho peso en 2022 y 2023. Se piensa lo anterior como una consecuencia en la mejora de los controles electrónicos implementados. En su estructura, destacan el impacto sobre la recaudación de la vigencia de las exenciones al consumo de verduras, frutas, legumbres, cereales y carnes, que se ejecuten en los mercados cantonales en montos que no superen Q100.00 por compra individual, y que implican 54.4% del gasto tributario del IVA estimado; le siguen la renuncia por las compras de las universidades y centros educativos privados con el 15.7% del total; y la derivada de la exención de la aplicación del IVA a los intereses cobrados por el sistema financiero, con el 8.6% del total. Las tres anteriores suman cerca del 80.0% del gasto tributario del IVA en Guatemala.

FIGURA 9

Guatemala: gastos tributarios del IVA como porcentaje del total. Años 2013-2023



Fuente: Icefi con datos de la SAT.

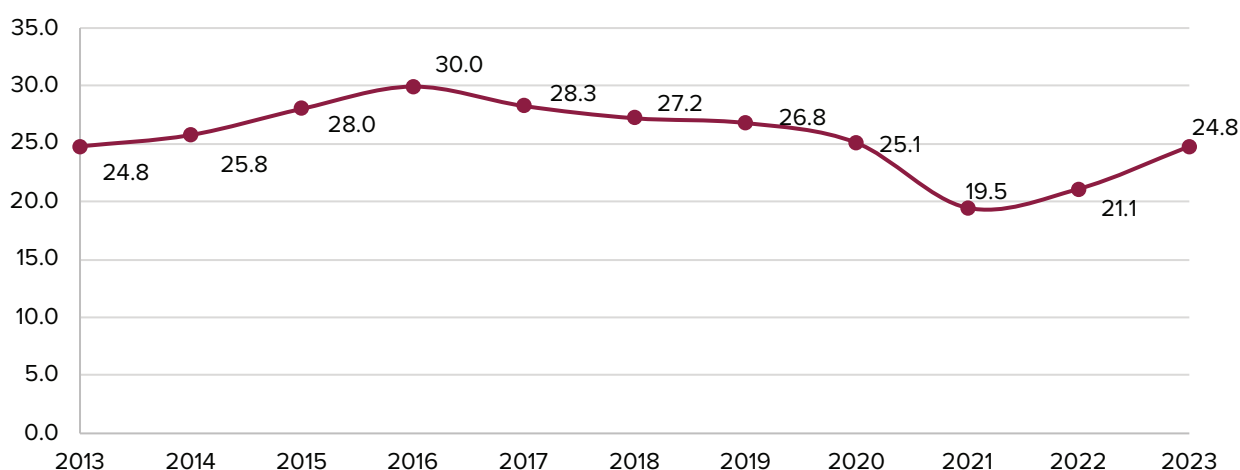
3.5 Incumplimiento del IVA en Guatemala

El indicador de incumplimiento tributario del IVA se utiliza como una medida del potencial teórico de los impuestos que no se reporta a las cajas fiscales del país y que debiera ser entregado debido a que sus hechos generadores no disfrutaban de ningún tratamiento tributario preferencial. En general, el incumplimiento tributario deriva de calcular cuánto es el máximo que se debiera recaudar de un impuesto al aplicar la alícuota vigente a los hechos generadores definidos en la ley como base gravable, y sustraerles el gasto tributario calculado por las autoridades tributarias. El monto del incumplimiento representa una merma de ingresos, que en muchas oportunidades es resultado de la planificación fiscal agresiva de los contribuyentes, actividades fraudulentas o acciones que se encaminan al menor pago de impuestos a través de hechos que pueden llegar a ser delictivos; sin embargo, también engloba la falta de recaudación por la imposibilidad efectiva de pago de contribuyentes al margen de la modernidad económica. Por consiguiente, el control y potencial combate del incumplimiento tributario devela desafíos importantes para cualquier administración tributaria, y Guatemala no es la excepción.

Conforme a las estimaciones de la SAT, el nivel de incumplimiento tributario del IVA alcanzó 24.8% del potencial teórico en 2023, equivalente al 1.78% del PIB, valores muy similares a los reportados por la administración tributaria en 2013. Lo anterior denota que, lamentablemente, los diferentes cambios introducidos en los controles, así como la modernización tecnológica y la sistematización de procesos, no ha sido suficiente para lograr una reducción sistemática del incumplimiento tributario durante la década de análisis, posiblemente por la ausencia de una planificación estratégica efectiva de largo plazo, pero también por la prevalencia de condiciones socioeconómicas y legales que hacen difícil la tarea recaudatoria de la SAT, además de la natural reacción de los contribuyentes en su esfuerzo de optimizar los valores a pagar.

FIGURA 10

Guatemala: incumplimiento tributario del IVA como porcentaje del potencial teórico, años 2013-2023



Fuente: Icefi con datos de la SAT.

Entre los elementos que afectan el cumplimiento del IVA en el país, destacan los altos niveles de informalidad en el sistema económico, los cuales, como es lógico, reducen en general los niveles de facturación y consumo reportados, afectando también la disponibilidad de información estadística exacta referente a las actividades económicas realizadas; el manejo inadecuado del crédito fiscal por un gran número de contribuyentes, que acostumbran a incluir en sus registros contables facturas y documentos de operaciones económicas de empresas inexistentes, o que no tienen relación con la actividad productiva que realizan; y, por supuesto, las prácticas de planificación fiscal aplicadas por empresas cuya envergadura les permite contratar los servicios de profesionales especializados, con el propósito de desarrollar estructuras empresariales que despliegan andamiajes dirigidos a evitar el pago de impuestos.

Es innegable que, para el caso de Guatemala, existen actividades económicas delictivas de gran importancia relacionadas con el crimen organizado y el contrabando, las cuales son una especie de economía sumergida al margen de la ley, que concurren con la informalidad, y representan mecanismos definidos para evitar el pago del impuesto correspondiente. También, la ampliación sistemática del consumo de servicios digitales y la falta de mecanismos para gravarlo son una fuente creciente de incumplimiento del impuesto.

3.6 Cobro del IVA en el comercio digital

El cobro del IVA sobre el comercio digital es un tema pendiente de atender por las autoridades fiscales del país. A pesar de tener una importancia creciente, a la fecha no existe información estadística local que refleje los volúmenes negociados tanto en las transacciones que se realizan internamente o en forma transfronteriza por medios digitales, lo que hace urgente la adopción de mecanismos incluidos dentro de las Guías de la OCDE.

Sobre ese particular, el estudio *Tributación Indirecta sobre la Economía Digital y su Potencial Recaudatorio en América Latina*, desarrollado por el CIAT (2021), revela que Guatemala, en forma conjunta con Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana, se encuentra en el grupo de países latinoamericanos que aún no han avanzado en la implementación del cobro del IVA para las operaciones transfronterizas en la economía digital (CIAT, 2021). Adicionalmente, la fuente citada considera que la estimación de los ingresos correspondientes al IVA por comercio digital que se dejaron de recaudar en 2018, en los ocho países mencionados, rondaba los 184 millones de dólares, mientras que la recaudación potencial en Guatemala podría haber superado los 30 millones de dólares en 2020.

TABLA 9

Guatemala: estimación de las ventas anuales y recaudación potencial al gravar la economía digital. Cifras en millones de dólares. Años 2018-2020

compañía	ventas anuales			recaudación potencial		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Apple	21.9	29.1	39.9	2.3	3.1	4.3
Netflix	30.2	40.6	55.9	3.2	4.4	6.0
Spotify	9.4	11.5	13.9	1.0	1.2	1.5
Amazon	12.8	18.4	28.0	1.4	2.0	3.0
Google	79.3	100.3	124.8	8.5	10.8	13.4
Airbnb	3.1	4.2	2.9	0.3	0.5	0.3
Uber	27.8	29.0	26.6	3.0	3.1	2.9
Totales	184.5	233.1	292.0	19.8	25.0	31.3

Fuente: Icefi con información del CIAT.

En la actualidad, aun cuando existen algunos avances de la administración tributaria, especialmente dirigidos a tratar de obtener información de los sujetos que adquieren bienes y servicios por medios electrónicos con proveedores digitales, los resultados han sido pocos debido a la carencia de mecanismos efectivos de intercambio de información; afortunadamente, la entidad Airbnb, por medio de la administración tributaria de Irlanda, suministró a la SAT una base de datos que reporta las transacciones que realizaron los guatemaltecos utilizando dicha plataforma como intermediaria, lo que ha permitido avanzar en el cobro de los impuestos dejados de percibir por dichas transacciones.

Por otro lado, se tiene planificado, por parte de la SAT, poner a disposición de las empresas que realizan operaciones de comercio digital en el país un sistema de registro y cumplimiento voluntario dirigido a los proveedores no residentes, a fin de que ellos cobren y reporten el impuesto generado. Este registro estará siendo implementado a través de un *software* denominado Cumplimiento Tributario de la Economía Digital (DEC, por sus siglas en inglés), que fue desarrollado con los auspicios y apoyo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). El DEC está dirigido a operaciones en el ámbito de la economía digital, y básicamente consiste en una herramienta informática de bajo costo, con código abierto, para facilitar la gestión del IVA en las transacciones digitales (CIAT, 2022).

Adicionalmente a la opción de registro voluntario, se estima que las autoridades fiscales deberán desarrollar un sistema que permita la retención del impuesto en línea; sin embargo, para esto se requiere la reforma de la ley. Esta iniciativa legal está siendo elaborada por el Ministerio de Finanzas Públicas y debería ser presentada, en el futuro inmediato, al Congreso de la República para su aprobación (Deloitte, 2021). También, pudiera impulsarse una reforma tributaria que permita, como lo introdujeron algunos países (Costa Rica), que las empresas que administran las tarjetas de crédito retengan y entreguen a las autoridades el impuesto correspondiente, para evitar definitivamente el incumplimiento en las compras digitales.

04

Desafíos y recomendaciones para implementar las Directrices Internacionales del IVA

El diseño teórico del IVA en Guatemala y su legislación aplicable responde razonablemente bien a las características más esenciales del diseño aceptado a nivel mundial, aunque la introducción de mecanismos simplificados, como de algunos aspectos relacionados con la devolución del crédito fiscal a los exportadores, así como de algunas exenciones y excepciones tributarias, han limitado la generalidad del impuesto, su neutralidad y, por supuesto, la aplicación completa del principio de país de destino. El impuesto alcanza al consumo final de la mayoría de la población, especialmente cuando aquel se realiza en los mercados formales de comercio; también, el modelo plurifásico vigente garantiza razonablemente que los empresarios de las cadenas de producción podrán recuperar el IVA pagado en la adquisición de insumos, con la salvedad de aquellos cuya cadena sea afectada por el establecimiento de tratamientos tributarios preferenciales. Como tal, las características permiten confirmar que el diseño general del IVA en el país es razonable desde el punto de vista de las actividades de comercio interno, pero guarda puntos de potencial mejora. Incluso así, la situación no es totalmente de esa forma en el gravamen de las transacciones internacionales, especialmente de aquellas vinculadas al comercio digital.

Lo descrito encuentra soporte en la estimación de la productividad del impuesto, que está fuertemente afectada por las condiciones socioeconómicas de informalidad y contrabando vigente en el país, así como por las exclusiones tributarias (en torno al 50.0% del potencial teórico), denotando que, además de que hay espacios importantes de trabajo para lograr reducir el incumplimiento tributario, la vigencia de los diferentes tratamientos especiales, así como los hechos considerados como no tributables, le restan amplitud al impuesto de manera importante.

Por otro lado, la productividad del IVA es afectada por el vacío normativo causado por la falta de medidas dirigidas al cobro del impuesto en las operaciones de consumo que derivan del comercio transfronterizo de bienes y servicios, en gran parte asociadas por la proliferación de actividades de economía digital. La generalidad también se reduce en las operaciones transfronterizas dado que, por la ausencia de mecanismos efectivos, no existe en el sentido estricto un control de las exportaciones de servicios que realiza el país y, por ende, tampoco existen canales formales y legalmente establecidos para la solicitud de la devolución del crédito fiscal a estos exportadores, reduciendo la neutralidad externa del tributo y, por supuesto, afectando la vigencia del principio de país de destino.

En consecuencia, la legislación del IVA de Guatemala aún enfrenta ciertos desafíos para su funcionamiento acorde a los estándares internacionales y, por supuesto, para

potencialmente incorporarse al cumplimiento de las Directrices del IVA de la OCDE. Dentro de estos se pueden destacar los siguientes:

- a. Aplicación completa del principio de país de destino: este principio es aceptado internacionalmente como la norma preferible en la aplicación del IVA en el ámbito del comercio exterior. Como tal, para que su vigencia sea plena se debe garantizar la identificación de la jurisdicción en donde se debe cobrar el impuesto y el establecimiento de mecanismos concretos para la recaudación del tributo. En el caso de Guatemala, es importante el establecimiento de controles dirigidos a regular las exportaciones de servicios y las importaciones de bienes que se realizan por medios electrónicos, especialmente de los considerados como intangibles, lo que además de incrementar la recaudación, también mejorará la neutralidad del impuesto.

En el caso de las importaciones de bienes y servicios no se puede garantizar la aplicación del tributo, mientras que no especifique legalmente el derecho del Estado a cobrar el IVA en las transacciones de comercio digital que impliquen consumo en territorio guatemalteco, así como la definición de los mecanismos recomendables para su recolección. También, la falta de controles en las exportaciones de servicios imposibilita la aplicación del principio de país de destino, debido a que no existen mecanismos para la devolución del impuesto causado en las compras de los exportadores. Lo anterior deriva en que este deba ser absorbido como consumidor final por el exportador o incorporado en el precio de exportación.

Un aspecto adicional e importante sobre esta temática es la dificultad que ha generado la falta de una regulación específica en las negociaciones realizadas en el marco de la Unión Aduanera Centroamericana, que prácticamente, desde la última década del siglo pasado, se han estancado por la imposibilidad de implementar el principio de país de destino en forma apropiada. La regulación de este principio en la definición de un territorio común es importante porque permite la consideración de que las transacciones intracentroamericanas deben ser gravadas únicamente en el país de destino final, imposibilitando doble tributación y, por supuesto, facilitando el trasiego comercial.

- b. Fortalecimiento de la neutralidad del impuesto: según las Directrices Internacionales sobre el IVA, el principio de neutralidad es aplicable tanto en el comercio interno como en el comercio transfronterizo; sin embargo, para que el tributo sea completamente neutral para los sujetos que realizan transacciones internacionales, la administración tributaria no debe aplicar procedimientos diferentes para los proveedores locales e internacionales, o incurrir en procedimientos de registro que impliquen otros costes de cumplimiento tributario a los sujetos que realizan comercio transfronterizo.

De esa cuenta, es una tarea pendiente la revisión de los diferentes procedimientos y mecanismos utilizados para el registro de los sujetos tributarios asociados al comercio internacional, que en muchas oportunidades implican costes de cumplimiento por encima de los aplicados a los que únicamente realizan transacciones internas. En forma complementaria, aunque se ha logrado una reducción importante del plazo para la devolución de los créditos fiscales a los exportadores, resulta importante una revisión de dichos procesos y la unificación de los mecanismos disponibles para evitar el arbitraje y los costes adicionales para el usuario. Este proceso también implica la necesaria adopción de controles dirigidos a beneficiar a los exportadores de servicios.

En cuanto al tema de la neutralidad interna, la apropiada vigencia del impuesto exige, entre otros, aspectos como la aplicación de trato igualitario para contribuyentes en situaciones y operaciones similares, así como para las distintas actividades económicas; correcto funcionamiento del sistema de compensación débito-crédito; eliminación de cargas fiscales indebidas y costos de cumplimiento adicional para ciertos contribuyentes; y el planteamiento del tratamiento tributario similar para los proveedores que operan en la economía digital más los que operan a través de mecanismos de comercio tradicionales. También se debe avanzar en la revisión de los efectos que causan los regímenes especiales vigentes sobre las decisiones de los agentes económicos, de tal forma que se evidencie que el coste de cumplimiento tributario sea sensato y ecuánime para todos los sujetos tributarios similares.

Con respecto al tema anterior, debe recordarse que, en esencia, los regímenes simplificados existentes en Guatemala no atienden al principio general del IVA, sino que en general implican la existencia de monotributos que diferencian el coste tributario para los sujetos calificados en ellos, y que en muchos casos permiten el establecimiento de mecanismos de arbitraje para el cumplimiento de este impuesto y del ISR, en particular. De allí es importante la revisión de este mecanismo que podría involucrar el establecimiento de un rango exento del IVA y la definición de un impuesto separado para la vigencia de los regímenes especiales.

También, debe realizarse una revisión de las exenciones y tratamientos tributarios diferenciados existentes, tanto para verificar que estos fortalecen el cumplimiento de los principios tributarios constitucionales y los generalmente aceptados, como para evitar que impliquen distorsiones en las cadenas de transmisión del impuesto que produzcan diferentes costes de cumplimiento para los agentes económicos en diferentes etapas de la cadena productiva o en diferentes actividades.

Finalmente, un aspecto necesario a fortalecer en la vigencia de la neutralidad del impuesto tiene que ver con los costes de supervisión asociados, pues, en la actualidad, existe una mayor tendencia a la supervisión de las operaciones de comercio internacional y la pertinencia de los créditos fiscales derivados que a las transacciones internas y a la acumulación, en muchas oportunidades injustificada, de créditos fiscales por los sujetos tributarios que realizan operaciones internas.

- c.** Garantizar el acceso a la información para el fortalecimiento del combate a la evasión y elusión tributaria para mejorar la cooperación internacional: como sucede en otras áreas de la política tributaria en general, uno de los mayores desafíos de Guatemala para enfrentar la implementación de las Directrices Internacionales sobre el IVA lo constituye la falta de acciones y legislación clara que otorgue viabilidad a los temas de asistencia mutua e intercambio de información con fines tributarios, además de fortalecer las capacidades de la administración tributaria para mejorar el riesgo de detección de fraude y la supervisión. Esta situación es muy delicada porque la política de compartir información financiera y fiscal con fines tributarios es parte integral de la política tributaria de muchos países, y se ha generalizado a nivel mundial como una muestra de transparencia y de cooperación para combatir los flujos ilícitos de capital; esa situación, no obstante, no presenta avances prácticos significativos en Guatemala.

Uno de los elementos más complejos de resolver se refiere a la interpretación de la teórica imposibilidad de compartir información financiera y fiscal, planteada en la interpretación del artículo 24 de la Constitución Política de la República, el cual establece que la información concerniente a los contribuyentes es confidencial. También la interpretación dogmática del secreto bancario y la ausencia de mecanismos para identificar a los beneficiarios finales de las empresas son temas

que aún tienen mucho campo de mejora para que el país se ubique al nivel de las exigencias internacionales.

En la práctica, el país es signatario de algunos instrumentos de la OCDE que promueven el intercambio de información y la asistencia mutua, tales como el Convenio Centroamericano de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre Administraciones Tributarias, el Acuerdo de Intercambio de Información en Materia Tributaria con países Nórdicos, participación en el Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios que incluye la aprobación y vigencia de la MAAC y la suscripción de la Declaración de Punta del Este; sin embargo, el compromiso adquirido por las autoridades no ha tenido los efectos deseados en el intercambio de información ni ha logrado avances en términos de transparencia fiscal.

En general, la participación en estos foros internacionales y la suscripción de instrumentos tendientes al fortalecimiento de la cooperación internacional está dirigido a recibir asistencia y cooperación técnica, que coadyuve en la correcta interpretación y aplicación de las normas que faciliten el comercio transfronterizo, la eliminación de la doble tributación, pero, especialmente, para el combate a la evasión y elusión tributaria, y en el caso de conflictos y controversias en torno a la determinación de la gestión y cobro del impuesto entre las distintas jurisdicciones, servir como plataforma para resolver discrepancias.

Los efectos negativos de la falta de acceso a la información se manifiestan, entre otros aspectos, en la relativa debilidad del país en la ejecución de mecanismos de supervisión a las operaciones que involucran el manejo de precios de transferencia y en el cobro de tributos al consumo transfronterizo digital, lo que además de implicar una pérdida recaudatoria importante, son un campo fértil para la planificación fiscal agresiva. En la supervisión de las operaciones internas, la falta de acceso a la información bancaria produce una importante debilidad en las auditorías que realiza la administración tributaria, dirigidas a verificar los valores presentados en las autodeclaraciones de impuestos, elevando el coste de supervisión y restándole efectividad y prontitud a la actividad de la SAT.

- d. Fortalecimiento de la buena administración tributaria: con el propósito primario de fortalecer la neutralidad y la simplicidad del impuesto sin descuidar el combate al incumplimiento tributario, la SAT debe dar pasos efectivos dirigidos a mejorar los procedimientos aplicables, de tal forma que impliquen un costo tributario equitativo para todos los contribuyentes sin hacer un distingo de las operaciones que realizan o de su actividad económica; en ese campo, el Minfín debe incluir dentro de su política tributaria y adoptar posteriormente en la planificación estratégica de la SAT, la identificación clara de los derechos y obligaciones de los contribuyentes, los que deberán ser atendidos apropiadamente en la operatoria de la autoridad recaudadora.

Otro aspecto relacionado se refiere a que la administración tributaria facilite en forma periódica a la sociedad, según canales de comunicación general, la información que permita a las autoridades políticas, a los decisores económicos, a los contribuyentes y a la población general, la toma de decisiones y la evaluación del desempeño del funcionamiento del mercado y de los diferentes tributos. Sobre este particular, la información de la SAT debe incluir, sin faltar a los principios de confidencialidad, toda aquella que es utilizada por los agentes económicos para favorecer su proceso de inversión e identificación de las características de los sectores económicos sobre los que desean realizar una colocación de recursos, así como la necesaria para evaluar el desempeño institucional. Por supuesto que

las solicitudes de información que realicen los contribuyentes a la administración tributaria deben atenderse en forma pronta. Estos mecanismos deberán evaluarse periódicamente para determinar su eficacia.

Finalmente, y aun cuando se han ofrecido resultados importantes en los últimos años, la SAT debe propiciar una comunicación eficaz y rápida con los contribuyentes, reduciendo al máximo la información requerida de estos para efectos de control y fiscalización. Este tema involucra también una simplificación importante en los procedimientos de inscripción y mantenimiento de los registros tributarios, los que, en esencia, deben ser equivalentes para todos los contribuyentes.

La implementación de las Directrices Internacionales de la OCDE sobre el IVA es una tarea deseable, pero los desafíos planteados deben ser atendidos con la seriedad del caso, lo que implica que las autoridades fiscales y legislativas del país deben realizar un esfuerzo para avanzar en la adopción de los instrumentos y mecanismos necesarios que garanticen su apropiado funcionamiento.

4.1 Algunas recomendaciones

La aplicación generalizada de las Directrices Internacionales sobre el IVA en todos los países de la OCDE, así como su aceptación creciente a nivel mundial, evidencia su efectividad como instrumento de política y de administración tributaria. Su implementación, en términos generales, representa una oportunidad de mejora al innovar la gestión técnica del IVA y, a la vez, tener efectos directos en el aumento de los niveles de recaudación tributaria. Su uso se ha constituido en un elemento indispensable en el reto de la fiscalización del comercio transfronterizo de bienes y servicios en el ámbito de la economía digital, pero también en la garantía del cumplimiento de importantes principios y criterios de aplicación del impuesto a fin de garantizar la justicia tributaria.

La información disponible respecto a la gestión del IVA en el país permite concluir que aun cuando las características teóricas son razonablemente apropiadas, su funcionamiento no contempla la mayor parte de los elementos que forman parte de los estándares que contienen las Directrices Internacionales sobre el IVA. En particular, se carece de elementos que garanticen la aplicación del principio de destino en el contexto del comercio transfronterizo de bienes intangibles y servicios suministrados a través de la economía digital, aspectos que afectan la neutralidad del impuesto. También es pertinente su implementación en la búsqueda creciente de la mejora en la administración del impuesto y en la adopción de mecanismos efectivos de buena administración tributaria.

En consideración a lo indicado, y en virtud de la oportunidad que representa la implementación de las Directrices Internacionales sobre el IVA, se plantean algunas recomendaciones que puede servir tanto como referencia para el inicio de las discusiones en el camino de su adopción, como también, en caso que las autoridades decidan dejar de lado dicho propósito, ajustar, por lo menos, la legislación del IVA de tal forma que fortalezca su administración y la vigencia de los principios tributarios.

- a.** Deben implementarse medidas encaminadas a fortalecer la plena aplicación del principio de destino en el ámbito del comercio transfronterizo; para el efecto se sugieren los aspectos siguientes:
 - Creación de un mecanismo de retención del IVA en el pago de los consumos electrónicos. Para el efecto la legislación deberá incorporar la condición

que las empresas que administren las tarjetas de crédito en el país o que suministren como intermediarios dichos bienes o servicios, deberán retener el monto equivalente al IVA del pago que realicen los consumidores y entregarlo directamente a las cajas fiscales en su calidad de agentes de retención. Sobre este particular, se recomienda considerar la experiencia práctica por parte de otros países latinoamericanos, en cuanto a involucrar a los operadores bancarios, tarjetas de crédito o empresas intermediarias del medio de pago para el control y pago del impuesto.

- Diseño de un procedimiento y sistema dirigido a la declaración y pago voluntario (o retención) del impuesto, para las empresas que realizan Operaciones de Empresa a Empresa (B2B) y adquieren bienes o servicios por medios electrónicos para su funcionamiento. Para este efecto, y atendiendo a las recomendaciones de «inversión de sujeto pasivo» realizadas por la OCDE, se puede diseñar un mecanismo que debe ser fortalecido legalmente por medio del cual aquellas empresas que reporten la adquisición de un bien o servicio por medios electrónicos deberán, como condición para que este sea considerado por deducible en el ISR o crédito en el IVA, retener el impuesto cuando se realice el pago correspondiente a la compra del bien o servicio, y entregar el monto a las cajas fiscales. Este procedimiento se estima que puede ser de mucha utilidad para el control del suministro de bienes intangibles, por lo que también puede ser un buen auxiliar para la administración de precios de transferencia.
- Establecimiento de un sistema de registro simplificado para aquellos proveedores, especialmente no residentes, de bienes o servicios por medios electrónicos, que deseen evitar la aplicación de la retención en la fuente, de tal forma que ellos tengan la responsabilidad del control y del pago del impuesto. Esto aplica tanto para los que realizan operaciones B2B, así como para operaciones BC2. Sobre este particular, es importante comentar que la OCDE ha provisto la disponibilidad de herramientas para las administraciones tributarias en las que se propone la estructura y contenido básico que podría tener el mecanismo de registro simplificado, y serían contestes a los avances en la implementación de plataformas digitales en los que ha avanzado la administración tributaria del país en los últimos años.
- Definición de un registro simplificado y cobro del IVA para importaciones de bienes de bajo valor o valor nulo: para el efecto, se propone el desarrollo de un mecanismo simplificado que implica la colaboración de los proveedores no residentes o de otros actores participantes en el suministro de dichos bienes y servicios, de tal forma que se identifiquen apropiadamente los bienes y servicios a internar.
- Creación de mecanismos de control para las exportaciones de servicios y un procedimiento específico para la devolución del crédito fiscal relacionado. Para el efecto, además de establecer un registro de los proveedores de servicios al exterior, se debe definir un mecanismo de control por medio de la información bancaria de transferencias recibidas. En forma complementaria, es apropiado plantear un mecanismo simplificado para la devolución del crédito fiscal a los contribuyentes relacionados.

- b.** Deben implementarse medidas encaminadas a fortalecer el principio de neutralidad, tanto en el comercio transfronterizo como en el comercio interno; para el efecto, se recomiendan las acciones siguientes:
- Implementación de acciones encaminadas al control y fiscalización del pago del tributo en la economía digital que se realiza en el comercio interno: para el efecto, se recomienda la evaluación de la actividad de la economía digital en el país con el fin de dimensionar su potencial, identificando a las empresas, proveedores, y, en general, a otros agentes participantes en dichas actividades económicas. En este proceso será de particular interés la evaluación de los procesos concretos y la obtención de la información apropiada tanto de bases de datos internas como financieras que permitan identificar los volúmenes de transacciones que se realicen y el pago de los tributos realizado.
 - Derogación de los regímenes simplificados del IVA vigentes y establecimiento de una exención de la aplicación del impuesto a las ventas realizadas por los pequeños contribuyentes hasta por un monto específico (umbral de exención). En forma paralela establecer un monotributo, por medio del cual, al efectuar el pago correspondiente, los calificados quedan exentos de todos los tributos aplicables en el país, incluyendo la seguridad social; las ventas que realicen estos contribuyentes no serían deducibles del ISR y tampoco generarían crédito fiscal para las declaraciones del IVA.
 - Evaluación completa del sistema de exenciones que se aplica en el país con el fin de determinar la progresividad de dichos mecanismos, pero también para verificar que su vigencia no interrumpa la cadena de transmisión del impuesto. Las exenciones deberán, en la medida de lo posible, tener la característica de objetividad propia del impuesto, por lo que en la medida de lo aceptable debe evitarse un tratamiento por agente económico; de no ser posible dicha situación, evaluar el grado de progresividad de los tratamientos especiales, de tal forma que solo beneficien a los grupos de menores ingresos en la búsqueda del fortalecimiento de la justicia tributaria. También es importante la evaluación del efecto de las exenciones en el mecanismo plurifásico del impuesto, dado que la interrupción de la cadena, además de crear distorsiones en la toma de decisiones, implica costos mayores para ciertos contribuyentes.
 - Aprobación de un nuevo cuerpo legal que regule el funcionamiento del impuesto a fin de evitar la complejidad en la interpretación, lo que eleva el coste de cumplimiento tributario general. Si no es posible, por lo menos eliminar la multiplicidad de disposiciones relacionadas con un tema, por ejemplo, sobre los diferentes mecanismos para la devolución de crédito fiscal o los procedimientos alternativos de registro e inscripción.
 - Definición de mecanismos de registro y control para el pago del impuesto en las operaciones de comercio exterior que simplifiquen el proceso y eviten los costes innecesarios.
 - Revisión de los procedimientos que deben cumplir los contribuyentes que solicitan devolución del crédito fiscal, de tal forma que el proceso sea rápido y directo. En la medida de lo admisible el mecanismo debe ser transparente y de simple aplicación, de tal forma que el exportador, sin incrementar en exceso la información que requiere la administración tributaria para su control y fiscalización, pueda atender los procedimientos establecidos.

- c.** Implementación de acciones tendientes a favorecer la asistencia mutua y el intercambio de información, en donde toma acción preferente el facilitamiento del acceso a la información bancaria por parte de la administración tributaria. Para el efecto, se recomienda la oportuna aplicación de los instrumentos de colaboración e intercambio de información suscritos por el país, los cuales son indispensables para la mejora de la imagen del país en términos de transparencia fiscal. Este tema es de suma importancia para la correcta aplicación de las Directrices Internacionales sobre el IVA, pues la suscripción del instrumento normativo supone o implica la participación de los países que lo impulsan en redes que comparten información referente a la recaudación del IVA y a otros impuestos, pero también en la obtención de información para el control y fiscalización de la administración tributaria, incluso para el control de precios de transferencia y en la resolución de controversias entre las distintas jurisdicciones fiscales. Es oportuno comentar que el intercambio de información en materia fiscal se ha convertido en un tema transversal que supone la participación de la promoción de buenas prácticas tributarias ficales, pero también es una muestra del compromiso del país en el combate internacional de los problemas de evasión y elusión tributaria.
- d.** Adopción de estrategias para el fortalecimiento de la lucha contra el fraude y elusión del IVA en todos los ámbitos, pero especialmente en el comercio transfronterizo a través de la tecnología y los medios digitales: el rápido crecimiento del comercio digital y los cambios suscitados en el entorno económico mundial supone, también, grandes desafíos en el ámbito de la tributación debido a que el impulso de las nuevas tecnologías propicia el desarrollo de los nuevos modelos de negocio, surgiendo en forma simultánea nuevas oportunidades para la evasión y elusión fiscal, especialmente en jurisdicciones en donde aún no se ha avanzado en el control legal de dichos aspectos. Como tal, se considera recomendable avanzar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la administración tributaria para instrumentalizar nuevos mecanismos de control que incluyan además de la regulación del comercio electrónico, la supervisión de los mecanismos de transmisión del impuesto, los saldos de créditos fiscales de los contribuyentes y la certeza de la existencia de hechos económicos tangibles que den sustancia a los registros contables que presenten, igualmente, los contribuyentes.
- e.** Definición de los criterios políticos vigentes para el IVA, particularmente en la temática relacionada con la publicidad de los derechos y obligaciones del contribuyente, así como de las metas que debe cumplir la administración tributaria para el fortalecimiento del cumplimiento. En este rubro también se recomienda que la administración tributaria avance con la publicación de información que puede ser utilizada por los grupos empresariales del país para favorecer la toma de decisiones de inversión al conocer los marcos generales de desempeño de la industria nacional.

El fortalecimiento del IVA como instrumento recaudatorio es de mucha importancia, atendiendo al significativo peso relativo de dicho tributo en la disponibilidad de ingresos públicos, pero también con el fin de verificar la correcta aplicación de sus criterios técnicos, así como en la preservación de los principios tributarios generales y aquellos establecidos en forma concreta por la Constitución Política de la República. Por tanto, es indispensable que las autoridades fiscales y legislativas del país den pasos concretos que permitan mejorar la efectividad del impuesto y, en consecuencia, aportar a la justicia tributaria en Guatemala.

Referencias

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2019). Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635. <https://oaf.ucr.ac.cr/system/files/Ley%209635.pdf>

Berdejo, E. y Villasmil M. (2019). Reflexión histórica sobre el IVA en Colombia y sus implicaciones en la jurisprudencia nacional. *Revistas Científicas Jurídicas CUC*. <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/2139/2335>

Bunn, D., Enache, C. y Boesen, U. (2019). *Consumption Tax Policies in OECD Countries*. Fiscal Fact, Tax Foundation. <https://files.taxfoundation.org/20210225102600/Consumption-Tax-Policies-in-OECD-Countries1.pdf>

Cavada, J. (2022). *Tasas diferenciadas de IVA en países OCDE*. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33213/2/BCN_Tasas_de_IVA_diferenciado_en_OCDE_2022_rev_CW__1_ED_PA.pdf

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2021). *Guía Rápida Sistema DEC*. <https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2022-DEC-Manual-guia-rapida-esp.pdf>

Collosa, A. (2020). *Administraciones Tributarias y Control de la Economía Digital*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). <https://www.ciat.org/administraciones-tributarias-y-control-de-la-economia-digital/>

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal). (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020*. Repositorio Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/86757797-3f2d-465d-8aa1-251ff66f421f/content>

_____. (2013). *Economía Digital para el Cambio Estructural y la Igualdad*. Repositorio Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ce419364-f83a-4ef3-a9dd-91c9c295b273/content>

_____. (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019*. (LC/PUB.2019/8-P). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politica-tributarias-la-movilizacion>

Cuta C., J. A. (2020). *Evolución histórica del Impuesto al valor agregado (IVA)*. Red Colombiana de Información Científica. https://www.academia.edu/80238358/Evoluci%C3%B3n_hist%C3%B3rica_del_impuesto_al_valor_agregado_IVA

Deloitte. (2021). *Tax Alert, Información Tributaria*. Deloitte Guatemala. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gt/Documents/tax/notas-fiscales/Tax%20Alert%20-%202021-13.pdf>

_____. (2020). *Medidas fiscales y Económicas ante COVID-19 en Latinoamérica*. Deloitte Touche Tohmatsu Limited. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/tax/flashs-2020/Medidas-economicas-y-fiscales-en-LA-ante-COVID19.pdf>

De Mooij, R. y Swistak, A. (2022). El Impuesto al Valor Agregado continúa su Expansión. *Finanzas & Desarrollo*. Fondo Monetario Internacional (FMI). <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Fandd/Article/2022/March/SP/basics.ashx>

Due, J. (1967). *Estructura y operación de los impuestos sobre las ventas*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). https://www.ciat.org/Biblioteca/AsambleasGenerales/1967/Espanol/Asamblea1_Panama1967_due_usa.pdf

Ebrill, L., Keen, M., Bodin J. y Summers, J. (2001). *El Atractivo del IVA*. Fondo Monetario Internacional (FMI). <https://www.imf.org/external/pubs/nft/2001/VAT/>

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2023). *Guatemala, Informe de Asistencia Técnica, Actualización de la Evaluación de Transparencia Fiscal*. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/Spanish/1GTMSA2023004.ashx>

_____. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsm_2014_spa.pdf

García, A. (2018). *Reducción del IVA e ISR en la Frontera: Impacto en Recaudación*. Ingresos e Impuestos Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). <https://ciep.mx/ar77>

German Institute of Development and Sustainability (IDOS). (2023). *Tax Expenditures in OECD countries*. <https://www.idos-research.de/discussion-paper/article/tax-expenditures-in-oecd-countries-findings-from-the-global-tax-expenditures-database/>

Global Tax Expenditure Database. (2024). Tax Expenditure Database. <https://gted.taxexpenditures.org/data-visualisation/>

González D. (2020). *Alternativas de Imposición a la Economía Digital*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). <https://www.ciat.org/alternativas-de-imposicion-a-la-economia-digital/>

González, D. y Zambrano, R. (2021). *Impuesto al Valor Agregado: su aplicación en América*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). <https://www.ciat.org/ciatblog-impuesto-al-valor-agregado-su-aplicacion-en-america/>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). (2007). *Historia de la Tributación en Guatemala*. <https://mail.icefi.org/publicaciones/historia-de-la-tributacion-en-guatemala-desde-los-mayas-hasta-la-actualidad>

_____. (2013). *Reformas Tributarias en Guatemala 2009-2012*. https://www.cepal.org/ofilac/documentos/Doc_16.2_Guatemala.pdf

_____. (2018). *La devolución del crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado a los exportadores. Principales problemas y recomendaciones para solucionarlos*. <https://mail.icefi.org/publicaciones/la-devolucion-del-credito-fiscal-del-impuesto-al-valor-agregado-los-exportadores>

Instituto de Estudios Fiscales (IEF). (2003). *Implantación del Marco Tributario de la Conferencia de Ottawa*. Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE. Oficina de Administración Financiera Universidad de Costa Rica. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/informesOCDE/07_OTTAWA2003.pdf

Jiménez, J. P. y Podestá, A. (2021). *Tributación Indirecta sobre la Economía Digital y su potencial en América Latina*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). <https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2021/DT-02-2021-Jimenez-Podesta.pdf>

Mengden, A. (2023). *International Tax Competitiveness Index 2023*. Tax Foundation. <https://taxfoundation.org/es/research/all/global/2023-international-tax-competitiveness-index/>

Ministerio de Finanzas Públicas. (2023). *Informe de las Finanzas Públicas*. Dirección de Análisis y Política Fiscal, Minfin. https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/informe_agosto2023.pdf

_____. (2013). Acuerdo Gubernativo 5-2013. *Diario de Centroamérica* n.º 14. https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/acuerdogub5_090113.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *Directrices Internacionales sobre el IVA*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9a6341e2-es/index.html?itemId=/content/publication/9a6341e2-es>

_____. (2001). *Principles of Good Tax Administration, Nota Práctica*. OCDE. <http://www.oecd.org/tax/administration/1907918.pdf>

_____. (2010). *Gastos tributarios en los países de la OCDE*. OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/tax-expenditures-in-oecd-countries_9789264076907-en#page4

_____. (2010). *Tax Expenditures in OECD Countries*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264076907-en>.

_____. (2017). *Mechanisms for the Effective Collection of VAT/GST*. OECD Publishing, Paris. [Mecanismos para la recaudación efectiva del IVA/GST - OCDE \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/tax/mecanismos-para-la-recaudacion-efectiva-del-iva-gst-ocde/).

_____. (2022). *Tendencias Tributarias 1990-2021*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/eaea81d4-es/index.html?itemId=/content/component/eaea81d4-es#>

_____. (2022). *Tendencias del impuesto sobre el consumo 2022: IVA/GST e impuestos especiales, Características. Principales características de diseño y tendencias*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6525a942-en>

_____. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*. Estadísticas de ingresos 2023: flotabilidad de los ingresos fiscales en los países de la OCDE. OCDE. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/87af9961-es/index.html?itemId=/content/component/87af9961-es>

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

Redonda, A., von Haldenwang, C., y Aliu, F. (2023). *Base de datos sobre gastos tributarios mundiales*. Council on Economic Policies (CEP), German Institute of Development and Sustainability (IDOS). <https://doi.org/10.5281/zenodo.8337951>

Regulación Aduanera Colombiana. (2023). *Bienes Exentos del IVA*. Investigaciones. Legis Xperta. <https://xperta.legis.co/>

Rodríguez, F. y Morales, R. (2019). Costa Rica: Impacto de la implementación del IVA en el gasto de los hogares según decil de ingresos. *Economía y Sociedad*, vol. 24. Scielo. https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-34032019000200047

Sevilla, J. (2006). *Manual de Política y Técnicas Tributarias del CIAT*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2006_manual_politica_y_tecnica_sevilla.pdf

Santander Trade. (2024). *Estados Unidos: Fiscalidad*. Portal Santander Trade. Fiscalidad. <https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/estados-unidos/fiscalidad>

Superintendencia de Administración Tributaria. (2023). *Estadísticas tributarias SAT*. <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-tributarias-sat/>

Unión Europea. (2021). *Brecha del IVA*. Web oficial de la Unión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_6466

United Nations. (2017). *Taxation of the Extractive Industries*. UN. https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/Extractives-Handbook_2017.pdf

Villegas, H. (2001). *Curso de Finanzas Derecho Financiero y Tributario*. 7.^a ed., Ediciones De Palma.

Anexos

Anexo 1

OCDE: estructura tributaria por país. Año 2022

	país	ISR personas físicas	ISR empresas	cont. a la Seg. Social	imp. a la propiedad	IVA*	imp. al consumo	otros
1	Australia	39.0%	22.5%	0.0%	10.9%	11.1%	12.2%	4.3%
2	Austria	22.3%	7.9%	34.1%	1.4%	18.5%	8.5%	7.4%
3	Bélgica	28.0%	9.3%	30.5%	7.7%	15.4%	9.0%	0.0%
4	Canadá	36.9%	12.6%	14.3%	10.5%	13.3%	8.7%	3.7%
5	Chile	10.5%	23.7%	4.1%	5.1%	39.0%	8.8%	8.7%
6	Colombia	6.6%	25.3%	8.3%	7.8%	31.8%	13.0%	7.3%
7	Costa Rica	6.1%	10.5%	34.8%	2.0%	19.4%	13.2%	14.0%
8	Rep. Checa	9.2%	11.7%	46.6%	0.5%	23.3%	8.7%	0.0%
9	Dinamarca	56.1%	7.5%	0.1%	4.1%	22.0%	8.6%	1.6%
10	Estonia	19.2%	5.0%	34.8%	0.5%	27.9%	12.6%	0.0%
11	Finlandia	29.9%	7.0%	27.6%	3.3%	21.7%	10.3%	0.1%
12	Francia	21.6%	6.3%	32.5%	8.0%	16.4%	10.1%	5.0%
13	Alemania	27.1%	6.2%	37.2%	2.8%	18.8%	7.9%	0.0%
14	Grecia	15.2%	4.5%	29.5%	7.9%	20.9%	21.4%	1.0%
15	Hungría	12.6%	4.3%	28.4%	2.4%	31.1%	18.5%	2.6%
16	Islandia	39.8%	7.5%	8.6%	5.7%	23.8%	9.0%	5.6%
17	Irlanda	31.3%	21.4%	15.1%	4.9%	18.2%	8.2%	0.9%
18	Israel	22.0%	13.1%	15.3%	12.3%	22.5%	9.9%	4.9%
19	Italia	25.5%	6.7%	30.6%	5.7%	16.6%	10.9%	3.9%
20	Japón	18.9%	13.1%	39.2%	7.9%	14.9%	5.9%	0.3%
21	Corea	20.5%	16.8%	25.6%	11.9%	15.3%	7.4%	2.5%
22	Letonia	19.2%	3.2%	30.6%	2.5%	30.8%	13.7%	0.0%
23	Lituania	24.0%	7.4%	31.1%	0.9%	26.5%	10.1%	0.0%
24	Luxemburgo	26.8%	11.4%	27.6%	9.6%	16.7%	7.8%	0.1%
25	México	22.1%	23.6%	14.1%	1.9%	25.4%	5.7%	7.2%
26	Países Bajos	21.6%	11.3%	33.2%	4.1%	19.2%	10.4%	0.3%
27	Nueva Zelanda	41.5%	15.2%	0.0%	5.6%	29.7%	5.4%	2.5%
28	Noruega	18.0%	42.4%	17.4%	2.5%	15.0%	4.5%	0.1%
29	Polonia	12.8%	7.9%	38.8%	3.3%	20.6%	11.4%	5.2%
30	Portugal	19.4%	9.3%	28.4%	4.2%	25.9%	12.3%	0.5%
31	Eslovaquia	10.9%	11.0%	41.9%	1.2%	22.2%	11.9%	0.8%
32	Eslovenia	13.7%	6.2%	42.9%	1.6%	22.0%	13.4%	0.1%
33	España	24.2%	7.2%	34.1%	6.8%	18.7%	9.0%	0.0%
34	Suecia	27.8%	7.8%	21.0%	2.2%	22.4%	6.7%	12.2%
35	Suiza	31.2%	11.6%	24.8%	8.2%	11.6%	8.3%	4.3%
36	Turquía	11.4%	16.3%	23.8%	3.5%	24.2%	19.7%	1.1%
37	Reino Unido	28.8%	8.8%	20.1%	11.3%	20.8%	9.8%	0.4%
38	Estados Unidos	45.3%	6.5%	21.9%	10.6%	-	15.7%	0.0%
	promedio OCDE	23.6%	11.8%	25.0%	5.4%	20.9%	10.5%	2.9%

Fuente: Icfef con datos de la OCDE. * Información puede corresponder al 2021 o al 2022.

Anexo 2

OCDE: recaudación del IVA como porcentaje del PIB, clasificada por país. Años 2005-2022

	país	Presión Fiscal 2022	2005	2009	2020	2021	2022*
1	Australia	29.5	3.3	3.5	3.5	3.3	-
2	Austria	43.1	7.6	7.7	7.4	7.6	8.0
3	Bélgica	42.4	6.9	6.8	6.4	6.8	6.6
4	Canadá	33.2	3.2	4.1	4.5	4.4	4.4
5	Chile	23.9	7.9	7.3	8.0	9.5	9.3
6	Colombia	19.7	5.2	5.2	5.4	5.9	6.3
7	Costa Rica	25.5	5.1	4.7	4.5	5.1	5.0
8	República Checa	33.9	6.5	6.5	7.4	7.6	7.9
9	Dinamarca	41.9	9.7	9.6	9.8	9.6	9.2
10	Estonia	32.8	8.0	8.7	8.9	9.2	9.1
11	Finlandia	43.0	8.3	8.4	9.2	9.4	9.3
12	Francia	46.1	7.2	6.7	7.0	7.4	7.6
13	Alemania	39.3	6.1	7.3	6.5	7.2	7.4
14	Grecia	41.0	6.7	6.3	7.8	8.2	-
15	Hungría	33.2	8.2	8.3	9.8	9.9	10.3
16	Islandia	34.9	10.7	7.5	8.0	8.6	8.3
17	Irlanda	20.9	7.3	6.1	3.4	3.8	3.8
18	Israel	32.9	7.3	7.1	7.1	7.5	7.4
19	Italia	42.9	5.7	5.5	6.0	6.6	7.1
20	Japón	34.1	2.5	2.5	4.9	5.1	5.1
21	Corea	32.0	3.8	3.9	4.2	4.3	4.9
22	Letonia	30.2	7.3	5.9	8.7	8.6	9.3
23	Lituania	31.0	7.1	7.3	7.9	8.3	8.5
24	Luxemburgo	38.6	6.0	6.3	5.7	5.9	6.4
25	México	16.9	3.3	3.4	4.2	4.4	4.3
26	Países Bajos	38.0	6.7	6.4	7.4	7.5	7.3
27	Nueva Zelanda	33.8	8.6	8.4	10.4	10.1	10.0
28	Noruega	44.3	7.7	7.7	9.1	8.0	6.7
29	Polonia	35.2	7.7	7.3	7.8	8.6	7.3
30	Portugal	36.4	8.2	6.8	8.4	8.9	9.4
31	Eslovaquia	34.8	7.7	6.6	7.4	7.5	7.7
32	Eslovenia	37.4	8.5	7.9	7.5	8.2	8.2
33	España	37.5	6.2	3.4	6.3	6.8	7.0
34	Suecia	41.3	8.5	9.0	9.2	9.1	9.2
35	Suiza	27.2	3.5	3.2	3.1	3.2	3.2
36	Turquía	20.8	5.1	4.7	4.6	5.3	5.0
37	Reino Unido	35.3	6.0	5.2	6.5	7.0	7.3
38	Estados Unidos	27.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	promedio OCDE	34.1	6.5	6.1	6.7	7.0	-

Fuente: Icefi con datos de la OCDE. * Información puede corresponder al 2021 o al 2022.

Anexo 3

OCDE: tasas generales históricas del IVA clasificadas por país. Años de 2014-2023

	país	2014	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	tasas reducidas aplicadas (2022)
1	Australia	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	0.0
2	Austria	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	0, 10.0,13.0
3	Bélgica	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	0.0, 6.0, 12.0
4	Canadá	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	0.0
5	Chile	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	-
6	Colombia	16.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	0.0, 5.0
7	Costa Rica	-	-	-	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	0, 1, 2, 4.
8	República Checa	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	10.0, 15.0
9	Dinamarca	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	0.0
10	Estonia	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	22.0	0.0, 9.0
11	Finlandia	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	0.0, 10.0, 14.0
12	Francia	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	2.1, 5.5, 10.0
13	Alemania	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	0.0, 0.7
14	Grecia	23.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	6.0, 13.0
15	Hungría	27.0	27.0	27.0	27.0	27.0	27.0	27.0	27.0	0.0, 5.0, 18.0
16	Islandia	25.5	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	0.0, 11.0
17	Irlanda	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	0.0, 4.8, 9.0, 13.5
18	Israel	18.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	0.0
19	Italia	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	0.0, 4.0, 5.0, 10.0
20	Japón	5.0	8.0	8.0	8.0	10.0	10.0	10.0	10.0	8.0
21	Corea	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	0.0
22	Letonia	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	0.0, 5.0, 12.0
23	Lituania	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	5.0, 9.0
24	Luxemburgo	15.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	3.0, 8.0, 14.0
25	México	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	0.0
26	Países Bajos	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	9.0
27	Nueva Zelanda	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	16.0	0.0
28	Noruega	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	0.0, 12.0, 15.0
29	Polonia	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	5.0, 8.0
30	Portugal	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	6.0, 13.0
31	Eslovaquia	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	10.0
32	Eslovenia	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	5.0, 9.5
33	España	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	0.0, 4.0, 10.0
34	Suecia	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	0.0, 6.0, 12.0
35	Suiza	8.0	8.0	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	8.1	0.0, 2.5, 3.7
36	Turquía	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	20.0	1.0, 8.0
37	Reino Unido	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	0.0, 5.0
38	Estados Unidos	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	promedio OCDE	19.1	19.3	19.3	19.1	19.2	19.2	19.2	19.3	-

Fuente: Icfef con datos de la OCDE.

Anexo 4

OCDE: tasas impositivas generales y umbrales de exención en USD. Año 2022

	país	tasa general	umbral de exención en relación con ventas anuales (USD)
1	Australia	10%	52,083
2	Austria	20%	45,455
3	Bélgica	21%	33,784
4	Canadá	12%	24,000
5	Chile	19%	-
6	Colombia	19%	-
7	Costa Rica	13%	-
8	República Checa	21%	77,519
9	Dinamarca	25%	7,587
10	Estonia	20%	72,727
11	Finlandia	24%	18,072
12	Francia	20%	117,534
13	Alemania	19%	29,543
14	Grecia	24%	18,330
15	Hungría	27%	77,419
16	Islandia	24%	13,245
17	Irlanda	23%	94,937
18	Israel	17%	26,919
19	Italia	22%	100,000
20	Japón	10%	100,000
21	Corea	10%	56,671
22	Letonia	21%	78,431
23	Lituania	21%	97,826
24	Luxemburgo	17%	41,176
25	México	16%	-
26	Países Bajos	21%	25,974
27	Nueva Zelanda	15%	40,268
28	Noruega	25%	5,171
29	Polonia	23%	108,696
30	Portugal	23%	21,769
31	Eslovaquia	20%	92,204
32	Eslovenia	22%	87,962
33	España	21%	-
34	Suecia	25%	3,444
35	Suiza	8%	90,909
36	Turquía	18%	-
37	Reino Unido	20%	123,188
38	Estados Unidos	-	-

Fuente: Icefi con datos de Bunn et al. (2021).

Anexo 5

OCDE: brecha en el cobro del IVA, en porcentajes del potencial teórico. Años 2020 y 2021

	país	2019	2021
1	Australia	7.8	-
2	Austria	8.7	2.8
3	Bélgica	12.3	6.9
4	Canadá	9.0	-
5	Chile	21.4	-
6	Colombia	23.6	-
7	Costa Rica	31.1	40.6
8	República Checa	14.3	7.0
9	Dinamarca	8.6	5.0
10	Estonia	4.5	-
11	Finlandia	2.9	0.4
12	Francia	7.4	4.9
13	Alemania	8.0	2.8
14	Grecia	25.8	17.8
15	Hungría	9.6	4.4
16	Islandia	-	-
17	Irlanda	10.1	6.7
18	Israel	-	-
19	Italia	21.3	10.8
20	Japón	-	-
21	Corea	-	-
22	Letonia	8.3	7.3
23	Lituania	21.4	14.5
24	Luxemburgo	6.6	1.6
25	México	16.4	-
26	Países Bajos	4.4	-0.2
27	Nueva Zelanda	-	-
28	Noruega	-	-
29	Polonia	11.3	3.3
30	Portugal	7.9	3.6
31	Eslovaquia	16.1	10.6
32	Eslovenia	7.1	2.0
33	España	6.9	0.8
34	Suecia	1.4	3.8
35	Suiza	-	-
36	Turquía	-	-
37	Reino Unido	8.9	-
38	Estados Unidos	-	-

Fuente: Icefi con datos de la OCDE, Bunn et al. y ministerios de Hacienda y Finanzas Públicas de los países.

Anexo 6

Guatemala: ingresos tributarios del Gobierno Central en millones de quetzales y porcentajes del total. Años 2020-2023

descripción	2020		2021		2022		2023	
total	60,279.4	100.00%	78,019.1	100.00%	88,579.0	100.00%	95,547.8	100.00%
impuestos directos	21,833.4	36.22%	28,715.7	36.81%	31,824.0	35.93%	35,698.5	37.36%
ISR	16,749.0	27.79%	23,287.8	29.85%	25,655.4	28.96%	28,389.9	29.71%
Inmuebles	12.4	0.02%	26.3	0.03%	37.0	0.04%	40.3	0.04%
de Solidaridad y similares	5,072.0	8.41%	5,401.5	6.92%	6,131.6	6.92%	7,268.3	7.61%
impuestos indirectos	38,446.0	63.78%	49,303.4	63.19%	56,755.0	64.07%	59,849.3	62.64%
IVA	28,759.7	47.71%	36,985.3	47.41%	43,404.3	49.00%	45,770.1	47.90%
Doméstico	14,671.8	24.34%	16,750.9	21.47%	18,743.8	21.16%	21,373.0	22.37%
Importaciones	14,087.9	23.37%	20,234.3	25.94%	24,660.5	27.84%	24,397.1	25.53%
Derechos Arancelarios	2,487.4	4.13%	3,485.4	4.47%	3,902.6	4.41%	4,087.1	4.28%
Petróleo y Derivados	3,484.7	5.78%	4,066.3	5.21%	4,038.9	4.56%	4,270.3	4.47%
Timbres Fiscales	391.6	0.65%	542.0	0.69%	586.5	0.66%	588.5	0.62%
Circulación de Vehículos	903.0	1.50%	1,011.1	1.30%	1,070.7	1.21%	1,160.4	1.21%
de Primera Matrícula	835.8	1.39%	1,238.5	1.59%	1,402.1	1.58%	1,675.7	1.75%
regalías	117.8	0.20%	178.3	0.23%	326.7	0.37%	99.9	0.10%
salidas del país	117.2	0.19%	213.6	0.27%	322.5	0.36%	420.7	0.44%
distribución de bebidas	895.4	1.49%	1,058.7	1.36%	1,159.3	1.31%	1,248.5	1.31%
Tabaco	298.6	0.50%	332.6	0.43%	346.2	0.39%	316.5	0.33%
Distribución de Cemento	147.2	0.24%	183.2	0.23%	185.5	0.21%	201.5	0.21%
otros	7.5	0.01%	8.4	0.01%	9.5	0.01%	10.1	0.01%

Fuente: Icefi con datos del Minfín.

Anexo 7

América Latina: tasas marginales vigentes, y productividad del IVA para los años 2021 y 2022

	país	tasa vigente (%)	2021	2022
1	Costa Rica	13.0	53.0%	50.0%
2	República Dominicana	18.0	37.0%	38.0%
3	El Salvador	13.0	79.0%	73.0%
4	Guatemala	12.0	51.0%	52.0%
5	Honduras	15.0	52.0%	52.0%
6	México	16.0	37.0%	33.0%
7	Nicaragua	15.0	54.0%	52.0%
8	Panamá	7.0	41.0%	41.0%
9	Argentina	21.0	48.0%	47.0%
10	Bolivia	13.0	67.0%	70.0%
11	Chile	19.0	76.0%	71.0%
12	Colombia	19.0	38.0%	42.0%
13	Ecuador	12.0	73.0%	81.0%
14	Paraguay	10.0	73.0%	69.0%
15	Perú	18.0	59.0%	58.0%
16	Uruguay	22.0	48.0%	45.0%
17	Antigua y Barbuda	15.0	63.0%	71.0%
18	Bahamas	12.0	77.0%	126.0%
19	Barbados	17.5	61.0%	62.0%
20	Belize	12.5	69.0%	71.0%
21	Guyana	14.0	18.0%	22.0%
22	Jamaica	15.0	64.0%	73.0%
23	Santa Lucía	12.5	62.0%	59.0%
24	Trinidad y Tobago	12.5	56.0%	27.0%
promedio América Central y México		13.6	51.0%	58.0%
América del Sur		16.8	60.0%	60.0%
Caribe		13.9	59.0%	64.0%
promedio Latinoamérica		14.8	57.0%	58.0%
promedio OCDE		19.3	56.0%	56.0%

Fuente: Icefi con datos de la Cepal.

Anexo 8

Guatemala: estructura de los gastos tributarios asociados al IVA, clasificado por beneficiario. En millones de quetzales de 2023

beneficiarios de las exenciones	IVA doméstico	IVA importaciones	total	%
I. Constitucionales	1,705.7	8.7	1,714.4	15.7%
Universidades	535.9	3.6	539.4	4.9%
Centros Educativos	1,169.8	0.0	1,169.8	10.7%
IGSS	0.0	4.6	4.6	0.0%
COG Y CDAG	0.0	0.5	0.5	0.0%
II. Leyes ordinarias	8,848.8	343.8	9,192.6	84.3%
Beneficiarios Decreto 29-89	229.6	-	229.6	2.1%
actividades mercantiles	523.3	141.7	665.0	6.1%
iglesias	-	2.7	2.7	0.0%
instituciones de asistencia social	611.1	10.1	621.2	5.7%
misiones diplomáticas, internacionales	231.3	42.8	274.1	2.5%
cooperativas	398.8	-	398.8	3.7%
generación de energía eléctrica	-	13.5	13.5	0.1%
personas individuales, familias	5,915.3	17.4	5,932.7	54.4%
intermediación financiera	939.3	0.0	939.3	8.6%
instituciones gubernamentales	-	100.3	100.3	0.9%
beneficiarios Decreto 40-2022	-	15.3	15.3	0.1%
total	10,554.5	352.5	10,907.0	100.0%
gasto tributario como % del PIB		2.1%		
GT asociado al IVA como % del PIB		1.3%		

Fuente: Icefi con datos de la SAT.

ISBN: 978-99939-41-19-4



9 789993 941194