



Consejo Económico y Social

Distr. general
20 de diciembre de 2017
Español
Original: inglés

Comisión de Estadística

49º período de sesiones

6 a 9 de marzo de 2018

Tema 4 h) del programa provisional*

Temas de información: estadísticas del comercio digital y el comercio electrónico

Informe del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Estadísticas del Comercio Internacional

Nota del Secretario General

De conformidad con la decisión 2017/228 del Consejo Económico y Social y la práctica anterior, el Secretario General tiene el honor de transmitir el informe del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Estadísticas del Comercio Internacional relativo al tema de la medición del comercio digital. En reuniones recientes del Comité de Estadística y Política Estadística de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el Comité sobre Estadísticas de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional y el Grupo de Trabajo sobre el Comercio Electrónico de la Organización Mundial de Aduanas, el tema de la medición del comercio digital ocupó un lugar destacado en la agenda. El comercio digital puede definirse como todas las transacciones transfronterizas ordenadas digitalmente (es decir, el comercio electrónico transfronterizo), facilitadas digitalmente (a través de plataformas) o efectuadas digitalmente. Este tipo de comercio ha ido adquiriendo cada vez más importancia, junto con la demanda de estadísticas detalladas en varias esferas normativas, como el acceso a los mercados, la facilitación del comercio, las oportunidades para las pequeñas y medianas empresas, la regulación, la competencia, las corrientes transfronterizas de datos y la privacidad. En respuesta a esa demanda, y como pidió explícitamente el Grupo de los 20 en su declaración ministerial titulada “Shaping digitalization for an interconnected world” y aprobada en abril de 2017, el Equipo de Tareas ha priorizado y redoblado los esfuerzos destinados a hacer frente a las posibles lagunas en la cobertura, los sesgos y los problemas conceptuales con respecto a la medición del comercio digital, mediante la elaboración de un marco conceptual y un inventario de las actuales prácticas de medición y el desarrollo de estudios experimentales en más de 70 países. Teniendo en cuenta esas aportaciones, el Equipo de Tareas está elaborando, junto con expertos de países desarrollados y países en desarrollo, un manual sobre la medición del comercio digital. Dados los rápidos avances producidos en el comercio digital, así como su importancia y sus posibles repercusiones y aplicaciones en las economías

* E/CN.3/2018/1.



desarrolladas y en desarrollo, el Equipo de Tareas elaborará el manual a la mayor brevedad y tiene previsto presentar un informe al respecto a la Comisión en su próximo período de sesiones, en 2019.

Se invita a la Comisión de Estadística a que tome nota del informe.

Informe del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Estadísticas del Comercio Internacional

I. Introducción

1. Internet y la digitalización están cambiando radicalmente la forma en que interactúan las personas, las empresas y los Gobiernos. Esto ha dado lugar a una nueva etapa de la globalización que se sustenta en el movimiento de datos a través de las fronteras nacionales y que cambia la naturaleza, las modalidades y los agentes del comercio internacional de bienes y servicios. Si bien durante muchos años se han realizado transacciones digitales de bienes o servicios, su actual alcance y la aparición de nuevos agentes disruptivos (plataformas en línea) están transformando los sectores y los procesos de producción, entre ellos muchos que anteriormente se veían poco afectados por la globalización.

2. Sin embargo, a pesar de la creciente importancia de lo que comúnmente se conoce como comercio digital, en la actualidad existe poca información empírica y comparable a nivel internacional. Esta falta de información ha impedido la total comprensión del alcance del comercio digital y de los desafíos en materia de políticas a los que se enfrenta, lo que a su vez ha suscitado preocupación por la capacidad de las estadísticas actuales para captar y definir plenamente este fenómeno. Además, la creciente importancia de las empresas que se basan en nuevos modelos empresariales, como Uber, Airbnb, Facebook y Spotify, da lugar a una serie de complicaciones adicionales, en particular en lo que respecta a la naturaleza de sus actividades y la política del comercio de servicios.

3. Todos estos fenómenos explican que los encargados de formular políticas y los investigadores demanden más información sobre la naturaleza, el tamaño y la dirección del comercio digital, como muestra, por ejemplo, la alta prioridad otorgada a este tema en las agendas del Grupo de Trabajo de Comercio e Inversión del Grupo de los 20 y otros foros internacionales. Para resolver estas cuestiones de política, en los últimos años distintas organizaciones internacionales —como, por ejemplo, Eurostat, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA)— han llevado a cabo varias iniciativas y actividades de colaboración interinstitucional.

4. Sin embargo, la falta de un entendimiento común del comercio digital y de un marco amplio de medición de carácter conceptual constituye un importante obstáculo a la disponibilidad de datos sobre el comercio digital —y, ciertamente, de estadísticas coherentes con los actuales marcos contables (el Sistema de Cuentas Nacionales de 2008 (SCN 2008) y el *Manual de balanza de pagos y posición de inversión internacional* (MBP6)) y comparables entre distintos países—. Por consiguiente, como parte de las iniciativas colectivas llevadas a cabo para solucionar los problemas más generales en materia de medición, la OCDE ha elaborado un proyecto de marco conceptual y de medición del comercio digital¹, en el que se propone una tipología de todas las corrientes comerciales transfronterizas que se consideran de carácter “digital”.

¹ Véase OCDE (2017), “Measuring digital trade: towards a conceptual framework” (STD/CSSP/WPTGS(2017)3).

5. El marco se basa, en la medida de lo posible, en los diversos marcos estadísticos existentes, en particular el Sistema de Cuentas Nacionales, y también ha servido como punto de partida de los debates celebrados en el contexto más amplio de la iniciativa dirigida conjuntamente por la OCDE y el FMI titulada “Measuring the Digital Economy”, habida cuenta de la importancia de que todos los esfuerzos y los avances en la esfera de la estadística se lleven a cabo paralelamente. Como base para la labor futura, el marco ya ha sido examinado y respaldado por el Grupo de Trabajo sobre las Estadísticas del Comercio Internacional de Bienes y Servicios de la OCDE, el Comité sobre Estadísticas de Balanza de Pagos del FMI, y la reunión oficiosa de expertos sobre la medición del comercio digital del Equipo de Tareas, a la que asistieron representantes de 18 economías desarrolladas y en desarrollo y organismos internacionales. El marco se utilizó para elaborar un primer inventario² de las actuales prácticas de medición y desarrollar estudios experimentales en más de 70 países sobre el comercio digital.

6. Sobre la base de esas aportaciones y en respuesta a la demanda de políticas, el Equipo de Tareas ha priorizado y redoblado los esfuerzos destinados a hacer frente a las posibles lagunas en la cobertura, los sesgos y los problemas conceptuales con respecto a la medición del comercio digital y, en su última reunión, celebrada en octubre de 2017, acordó proponer la elaboración de un manual sobre este tema. Dados los rápidos avances producidos en este ámbito, así como su importancia y sus posibles repercusiones y aplicaciones en las economías desarrolladas y en desarrollo, el Equipo de Tareas elaborará el manual a la mayor brevedad y tiene previsto presentar un informe al respecto a la Comisión en su próximo período de sesiones, en 2019.

7. En la sección IV se presenta una sinopsis del índice propuesto para el manual del Equipo de Tareas. En la sección II se ofrece una sinopsis del marco conceptual de medición del comercio digital, y en la sección III se proporciona un resumen de las medidas que se están adoptando en los planos nacional e internacional para recopilar estadísticas sobre el comercio digital. El informe concluye con la sección V, que está dedicada a los próximos pasos.

II. Marco conceptual de medición del comercio digital

8. Las transacciones comerciales internacionales pueden definirse teniendo en cuenta diferentes dimensiones. La distinción entre bienes y servicios es la clasificación más tradicional, junto con el desglose por modo de suministro, en la esfera del comercio de servicios. Sin embargo, la atención prestada al comercio digital pone de manifiesto nuevas dimensiones relacionadas con importantes características de la digitalización, a saber: los pedidos y los procesos de entrega o prestación (que pueden ser digitales), la naturaleza de los productos (¿qué productos deberían considerarse digitales?) y los nuevos agentes implicados, incluidos no solo los intermediarios digitales, sino también los hogares, dado el creciente papel que desempeñan los consumidores como empresas no constituidas en sociedad a través de la “economía de intercambio”.

² Véase OCDE y FMI (2017), “Measuring digital trade: results of OECD/IMF stocktaking survey”, documento presentado en la reunión del Comité sobre Estadísticas de Balanza de Pagos, que se celebró en París del 24 al 26 de octubre de 2017.

9. En el marco conceptual (véase la figura que se presenta más adelante) se distinguen esas tres características, o dimensiones, principales: la naturaleza de la transacción (“cómo”), el producto (“qué”) y los asociados implicados (“quién”). Un aspecto fundamental del marco es la naturaleza de la transacción, que se basa en el entendimiento común de que el comercio digital debería abarcar las transacciones comerciales transfronterizas que se ordenen digitalmente, se faciliten digitalmente (denominadas, transacciones que “dependen de plataformas”) o se efectúen digitalmente (obsérvese que estas categorías no son necesariamente excluyentes entre sí):

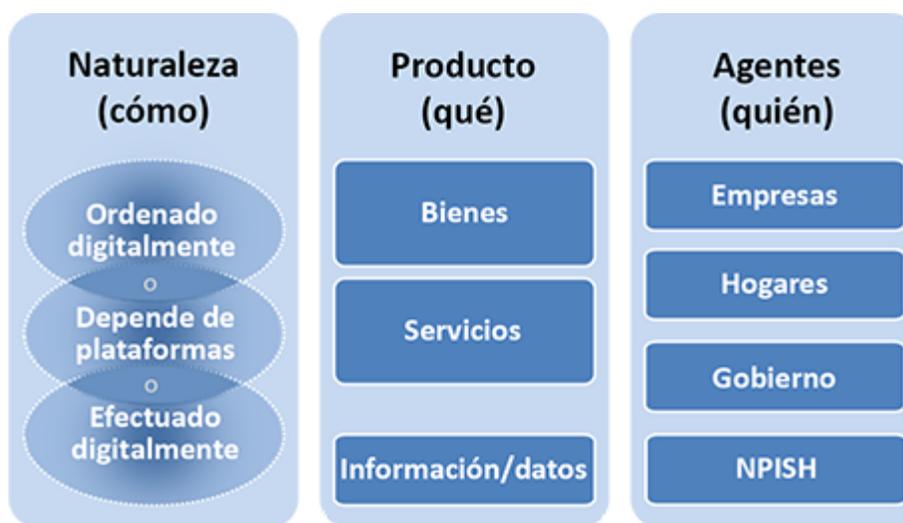
- **Transacciones ordenadas digitalmente.** Se consideran equivalentes a las transacciones de comercio electrónico (es decir, la venta o la compra de un bien o servicio a través de redes de computadoras utilizando métodos diseñados específicamente para recibir o hacer pedidos).
- **Transacciones facilitadas digitalmente.** Hacen referencia a las corrientes comerciales transfronterizas facilitadas por plataformas en línea, como Amazon, Uber, Alibaba o Airbnb. Dichos intermediarios plantean varios problemas complejos de medición. Por ejemplo, no siempre está claro dónde reside el intermediario, ni se dispone de datos para identificarlo en las estadísticas nacionales convencionales. Esto puede dar lugar a incertidumbres acerca de si las transacciones subyacentes se registran como comercio transfronterizo o como corrientes de ingresos. Además, aunque no existan dudas con respecto a la “residencia”, no siempre está claro si las transacciones transfronterizas deben registrarse como “bruto” (incluido el valor de los servicios subyacentes prestados entre residentes) o como “neto” (es decir, incluido solo el valor de la comisión de intermediación dada su naturaleza transfronteriza).
- **Transacciones efectuadas digitalmente.** Se refieren a las corrientes de datos y servicios que tienen lugar como productos que se pueden descargar digitalmente, por ejemplo, programas informáticos, libros electrónicos y datos y servicios de bases de datos. Los bienes, como elementos físicos, no se pueden entregar digitalmente, pero la impresión tridimensional (3D) puede dar lugar a una futura categoría de transacciones que, si se consideran radicalmente diferentes de las efectuadas en el ámbito del comercio de servicios (por ejemplo, planos 3D), podrían clasificarse como comercio de mercancías y, por tanto, como bienes entregados digitalmente. El concepto de prestación digital está en consonancia con lo descrito por el Grupo de Tareas sobre la Medición del Comercio de Servicios de TIC y de los Servicios que Dependen de las TIC³ como servicios que dependen de las TIC, concretamente los productos de servicios prestados a distancia a través de redes de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

10. La segunda dimensión indicada en el marco está relacionada con la primera ya que determina si los productos comercializados se clasifican como bienes o servicios, y también incluye una categoría independiente a la que se hace referencia como información o datos. Aunque las transacciones monetarias relacionadas con los datos se originarán dentro de las categorías de servicios, muchas transacciones relacionadas con datos no dan lugar a corrientes monetarias, incluidas no solo las transacciones intraempresariales, sino también las relacionadas con los datos reunidos por las empresas como intermediarias digitales, que después pueden generar corrientes de ingresos mediante su utilización. La referencia explícita a los datos y la información tiene por objeto garantizar que esta categoría de productos

³ Véase UNCTAD (2015), “International trade in ICT services and ICT-enabled services: proposed indicators from the Partnership on Measuring ICT for Development”.

también se recoja en el marco de medición. Es importante señalar que de esta forma se amplía el alcance de la medición más allá de la noción estadística tradicional del comercio transfronterizo de bienes y servicios, a fin de registrar los cuantiosos beneficios económicos que se derivan de las corrientes internacionales de datos, que a menudo no pasan desapercibidas para las estadísticas comerciales convencionales, pero son factores conductores y determinantes cada vez más importantes de las corrientes comerciales conexas.

Dimensiones del comercio digital



Abreviatura: NPISH, instituciones sin fines de lucro que prestan servicios a los hogares.

11. La última dimensión se refiere a los agentes implicados. Sobre la base de la labor llevada a cabo en la esfera del comercio electrónico, donde las empresas, los consumidores y los Gobiernos se distinguen como agentes clave, por ejemplo, en las transacciones entre empresas o entre empresas y consumidores, el marco utiliza una terminología que está en consonancia con la del SCN. Las entidades responsables de las cuentas nacionales, en el contexto de un programa de trabajo más amplio, están considerando otros posibles desgloses adicionales entre los que cabría destacar, dentro de las cuentas satélite, el tamaño y el sector de las empresas (por ejemplo, proporcionando información sobre la función que desempeñan los instrumentos digitalizados en las pequeñas y medianas empresas y su utilización, o distinguiendo entre empresas no financieras y financieras).

III. Resolución de los problemas de medición

12. Como se ha indicado anteriormente, todavía ha de desarrollarse la reunión sistemática de datos sobre qué parte del comercio internacional puede considerarse “digital” y sobre el desglose del comercio digital por productos o servicios, países asociados y sectores institucionales (empresas, consumidores, Gobierno) implicados. Sin embargo, muchos países ya han comenzado a medir, al menos, algunas partes de los diversos componentes que caracterizan el comercio digital, como se desprende del inventario de la OCDE y el FMI realizado en 2017, al que respondieron más de 70 países (véase OCDE y FMI (2017)), así como de la reunión oficiosa de expertos sobre la medición del comercio digital que el Equipo de Tareas celebró por primera vez en octubre de 2017.

13. A partir de esa labor, están surgiendo algunos hechos, así como vías para el desarrollo de nuevas ideas, que se resumen a continuación.

A. Transacciones ordenadas digitalmente

14. Durante varios años en muchos países se han elaborado estadísticas sobre la naturaleza digital del proceso de pedidos (comercio electrónico), principalmente a través de encuestas de empresas sobre las TIC y el comercio electrónico (que abarcan las transacciones entre empresas y entre empresas y consumidores), así como a través de encuestas de hogares sobre el uso de Internet (que abarcan las transacciones entre empresas y consumidores y, en parte, entre consumidores). Sin embargo, es importante señalar que estas encuestas no ofrecen un desglose detallado del valor de las transacciones transfronterizas.

15. Existen varias posibles vías para obtener esta información adicional. Es evidente que añadir preguntas a las encuestas con respecto al desglose de las compras y las ventas en línea en las transacciones nacionales e internacionales parece la opción más sencilla. No obstante, ese enfoque implica necesariamente un aumento nada insignificante en la carga de presentación de informes, y en la práctica podría ser difícil de administrar. Por ejemplo, los encuestados no siempre saben si el sitio web local a través del cual realizan sus pedidos está gestionado por una empresa no residente. Del mismo modo, la magnitud de las transacciones entre empresas puede ser desmedida si la otra parte, desde la perspectiva del exportador, es un intermediario en línea y no el consumidor final (en particular, esto puede ocurrir en el caso de los servicios).

16. Otra posibilidad es examinar la vinculación de los microdatos, por ejemplo, integrando las estadísticas relativas al comercio de mercancías en las encuestas de empresas sobre el comercio electrónico, aunque deberán incluir hipótesis relacionadas con los desgloses del comercio electrónico nacional e internacional. Asimismo, se podrían introducir otras mejoras en combinación con la Clasificación por Grandes Categorías Económicas para ofrecer estimaciones de la proporción de ventas transfronterizas que pueden clasificarse como entre empresas y entre empresas y consumidores.

17. Puede estudiarse también la posibilidad de identificar corrientes comerciales que se deriven de un proceso de pedidos digital, en contraposición a uno no digital, desde la perspectiva de las estadísticas relativas al comercio de mercancías. En ese sentido, las iniciativas desarrolladas por la OMA para comenzar a estudiar la posibilidad de identificar y controlar las transacciones de comercio electrónico en los registros aduaneros —por ejemplo, mejorando la identificación electrónica del origen y el destino de los paquetes y su contenido, entre otros medios, a través del código de barras S10 o de formularios de declaración simplificados para el comercio electrónico— pueden ofrecer una importante fuente de datos en el futuro. Además, los datos postales, como los reunidos por la Unión Postal Universal (UPU), pueden proporcionar información sobre el aumento de las transacciones de escasa cuantía impulsado por la digitalización y ayudar a mejorar las estimaciones sobre el comercio por debajo del umbral *de minimis*.

B. Transacciones facilitadas digitalmente

18. Una característica importante de la digitalización es la aparición de intermediarios digitales, como Airbnb, Uber, Amazon, eBay y Alibaba, que facilitan el comercio digital transfronterizo de bienes y servicios. Como se ha señalado anteriormente, estas plataformas en línea pueden plantear importantes problemas de medición, en particular con respecto a las transacciones internas facilitadas por un intermediario digital extranjero (o de propiedad extranjera). Además, en teoría, las transacciones relacionadas con los pagos por servicios de intermediación deben registrarse como comercio de servicios o pagos por servicios dentro de las estadísticas actuales, pero en la práctica puede resultar difícil separar las comisiones de intermediación del valor de los servicios prestados. Las encuestas (ya sean sobre la oferta o la demanda), los datos de las tarjetas de crédito y las nuevas fuentes de datos (por ejemplo, extraídos de la web) son posibles vías para la reunión de datos.

C. Transacciones efectuadas digitalmente

19. Si bien no todos los servicios pueden prestarse a distancia a través de redes de TIC (porque muchos servicios requieren la proximidad física de la prestación y el consumo), desde el punto de vista de la reunión de datos, lo ideal sería que todas las transacciones internacionales relacionadas con el comercio de servicios se dividieran en “efectuadas digitalmente” y “no efectuadas digitalmente”. Varios países han empezado a reunir datos para identificar mejor estos desgloses, a menudo en consonancia con la labor estadística sobre la medición del comercio por modo de suministro, aprovechando el hecho de que, por definición, todas las transacciones efectuadas digitalmente en el ámbito de los servicios transfronterizos incluyen la prestación de servicios a través del modo 1.

20. Por otra parte, la vinculación de las encuestas sobre el comercio de servicios con los datos obtenidos de encuestas de empresas sobre TIC en la esfera de las microempresas también puede, en combinación con determinadas hipótesis, proporcionar información sobre la proporción de las transacciones internacionales de servicios que se prestan u ordenan digitalmente. Los servicios prestados a los consumidores digitalmente, ya sea por las empresas o mediante la “economía de intercambio”, pueden medirse utilizando encuestas de hogares en combinación con los datos de las tarjetas de crédito.

IV. Proyecto de índice del manual sobre la medición del comercio digital del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Estadísticas del Comercio Internacional

21. Actualmente, el manual sobre la medición del comercio digital del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Estadísticas del Comercio Internacional consta de ocho capítulos, que abarcan los problemas conceptuales y las prácticas de recopilación. Además de los capítulos introductorio y final, se propone que el manual conste de los capítulos que figuran a continuación.

A. Capítulo 2. Cuestiones de política en materia de comercio digital

22. En este capítulo se ofrece una sinopsis de las actuales cuestiones de política en materia de comercio digital, relacionadas, por ejemplo, con el acceso a los mercados (incluidas las nuevas oportunidades que el comercio digital puede representar para las pequeñas y medianas empresas y los países en desarrollo), la facilitación del comercio, la regulación, la competencia, las corrientes transfronterizas de datos y la privacidad, así como la posible difuminación de los diversos modos de suministro de servicios.

B. Capítulo 3. Marco conceptual del comercio digital

23. En este capítulo se presenta en detalle el marco conceptual que se describe en la sección II, sobre la base de los documentos de la OCDE (2017) y la OCDE y el FMI (2017). El comercio digital abarca todas las transacciones comerciales transfronterizas que se ordenan digitalmente, se facilitan digitalmente o se efectúan digitalmente.

C. Capítulo 4. Recopilación de bienes y servicios ordenados digitalmente

24. En este capítulo se presentan los enfoques actuales y las posibles ampliaciones necesarias para medir los bienes y servicios ordenados digitalmente, y se resaltan, entre otras cosas, los usos de las encuestas sobre gastos domésticos y empresariales, así como la labor en curso de las autoridades aduaneras, dirigida por la OMA, y las autoridades postales, dirigida por la UPU, para mejorar la medición de las transacciones de mercancías transfronterizas ordenadas en línea. También se presentan las distintas metodologías para mejorar la identificación de los sectores institucionales implicados (así como de los diversos tipos de empresas).

D. Capítulo 5. Recopilación de las transacciones facilitadas por plataformas digitales

25. En este capítulo se describen las experiencias con respecto a la recopilación de las transacciones facilitadas por plataformas digitales, y se proporciona orientación sobre la manera de identificar esas plataformas e información sobre las formas de registrar las corrientes transfronterizas. Se hace especial hincapié en las transacciones facilitadas por plataformas no residentes, que pueden plantear problemas de medición específicos. Además, se ofrece orientación sobre la necesidad de desglosar esas corrientes brutas entre la comisión de intermediación y los bienes o servicios prestados (registro bruto frente a neto), y las posibles metodologías para realizar dicho desglose. En el capítulo también se proponen ideas para solucionar los problemas de recopilación relacionados con las transacciones entre consumidores efectuadas a través de plataformas (como parte de la “economía de intercambio”).

E. Capítulo 6. Recopilación de las transacciones efectuadas digitalmente

26. Solo se pueden efectuar transacciones digitales de servicios, pero debido al aumento de la impresión 3D también cabe la posibilidad de que los bienes se consideren entregados digitalmente. En este capítulo se examinará la labor que están realizando los países para mejorar la identificación de los servicios que realmente se prestan digitalmente (en contraposición a una selección más amplia de posibles servicios prestados digitalmente), y se hace hincapié en la relación con la prestación de servicios a través del modo 1.

F. Capítulo 7. Recopilación de bienes y servicios ordenados digitalmente

27. En este capítulo se examinan las propuestas de clasificaciones de bienes y servicios, y las ya existentes, para identificar productos “digitales” (por ejemplo, bienes y servicios de TIC, servicios que dependen de las TIC y comercio de ideas), y se destaca la importancia de distinguir de forma adecuada entre la naturaleza digital de las transacciones y la naturaleza digital del producto; por ejemplo, si bien una transacción puede ser de naturaleza digital, puede que el producto no lo sea (como en el caso de la ropa ordenada en línea). En el capítulo también se ofrece una sinopsis de los esfuerzos realizados a nivel nacional para medir las corrientes transfronterizas de datos.

V. Próximos pasos

28. Los Copresidentes del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Estadísticas del Comercio Internacional, la OCDE y la OMC orientarán el proceso de redacción general, así como la armonización con la labor paralela llevada a cabo para solucionar los problemas de medición de la economía digital en las cuentas nacionales. El Equipo de Tareas tratará de terminar el primer proyecto completo antes de septiembre de 2018 para celebrar consultas con los países desarrollados y en desarrollo, a través de, entre otros, los órganos competentes de los miembros del Equipo de Tareas. Los resultados de la consulta se resumirán e incluirán en el informe que se presentará a la Comisión en su próximo período de sesiones, en 2019.
