

## LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA FRENTE A LA ECONOMÍA DIGITAL

Entrevista con José Suing Nagua\*

## CHALLENGES FACED BY TAX ADMINISTRATIONS IN THE DIGITAL ECONOMY

Interview with José Suing Nagua

## OS DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DIANTE DA ECONOMIA DIGITAL

Entrevista com José Suing Nagua

*Alessandro Solarte Cárdenas\**



Entrevista realizada en Quito, en el mes de mayo de 2025

\* Es abogado y doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, cuenta con una con especialización en Legislación Tributaria, por la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador (UASB); además, tiene una maestría en Economía por la Universidad de Las Américas, Ecuador (UDLA), y un doctorado en Derecho (UASB). Ha sido consultor de organismos internacionales y es un referente en descentralización y administración pública. Inició su carrera como juez nacional en 2009 y es actualmente presidente de la Corte Nacional de Justicia y consejero del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Correo electrónico: jose.suing.n@udla.edu.ec.

\*\* Es estudiante de Derecho de la Universidad de Las Américas, Ecuador (UDLA), y pasante en Cepeda y Asociados. Fue asistente de gestión y ayudante de cátedra de las asignaturas de Teoría Delito y de la Pena e Infracciones Penales en Particular en la Facultad de Derecho de la UDLA. También realizó una pasantía en la Asamblea Nacional del Ecuador. Correo electrónico: alessandro.solarte@udla.edu.ec. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-1756-8418>

**Cómo citar esta entrevista:** Solarte Cárdenas, Alessandro. 2025. “Los retos de la administración tributaria frente a la economía digital. Entrevista con José Suing Nagua”. Revista de Estudios Jurídicos Cálamo, núm. 23: 178-183. DOI: <https://doi.org/10.61243/calamo.23.470>

## Resumen

En esta entrevista, el presidente de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, José Suing Nagua, reflexiona sobre los cambios y los retos que han surgido en el Derecho Tributario a raíz del desarrollo de la economía digital en el mundo y específicamente en Ecuador. A partir de su experiencia como juez y como docente, expone sus ideas tanto sobre la normativa y la administración tributaria, como sobre la formación universitaria en estos temas.

**Palabras clave:** Servicios digitales; Tributación; Potestad tributaria; Activos digitales; Impuesto Mínimo Global

## Abstract

In this interview, José Suing Nagua, President of the National Court of Justice of Ecuador, reflects on the changes and challenges that have arisen in tax law because of the development of the digital economy worldwide, and specifically in Ecuador. Drawing on his experience as a judge

and professor, he shares his thoughts on tax regulations and administration, as well as on university education in these areas.

**Keywords:** Digital services; Taxation; Tax authority; Digital assets; Global Minimum Tax

## Resumo

Nesta entrevista, José Suing Nagua, Presidente do Tribunal Nacional de Justiça do Equador, reflete sobre as mudanças e os desafios que surgiram no direito tributário como resultado do desenvolvimento da economia digital em todo o mundo, e especificamente no Equador. Com base em sua experiência como juiz e professor, ele compartilha suas reflexões sobre regulamentação e administração tributária, bem como sobre treinamento universitário nessas áreas.

**Palavras-chave:** Serviços digitais; Tributação; Autoridade tributária; Ativos digitais; Imposto Mínimo Global

**ALESSANDRO SOLARTE CÁRDENAS (ASC):** Tras la pandemia, la demanda por servicios digitales ha aumentado, y ahora aún más con la inteligencia artificial. Este crecimiento vertiginoso se manifiesta a través de Internet. Es así que, algunos autores han señalado que el internet podría convertirse en un paraíso fiscal. ¿Qué opina sobre esta afirmación?

**JOSÉ SUING NAGUA (JSN):** Calificar al internet o a los servicios digitales como paraísos fiscales implica incurrir en una confusión conceptual. La digitalización, al igual que el internet, han transformado la forma en que tradicionalmente se prestan los servicios, generando nuevas dinámicas económicas que, si bien se aceleraron con la pandemia, han llegado para quedarse. En este contexto, la proliferación de servicios digitales representa un desafío tanto para las administraciones tributarias como para los marcos normativos actuales, que fueron diseñados bajo una lógica clásica basada en la fuente y la residencia.

Es importante aclarar que únicamente los Estados pueden ser considerados paraísos fiscales. Así lo establece la Ley de Régimen Tributario Interno del Ecuador,

que define criterios específicos para esta calificación, de los cuales deben cumplirse al menos dos de los tres siguientes: (1) una tasa efectiva del impuesto a la renta inferior al 60% de la vigente en el país; (2) que se permita operar sin una actividad económica sustancial en la jurisdicción; y (3) la inexistencia de mecanismos efectivos de intercambio de información.

Por tanto, no existe base legal ni técnica para considerar al internet como un paraíso fiscal. Lo que ha ocurrido, en realidad, es una transformación económica que requiere respuestas normativas modernas.

**ASC:** Las empresas multinacionales que ofrecen servicios digitales suelen operar a través de internet, lo que les permite no pagar impuestos en los países donde tienen usuarios. ¿Qué desafíos surgen para estos países cuando sus ciudadanos consumen estos servicios, pero las empresas no tributan allí?

**JSN:** Resulta importante hacer una precisión, las empresas multinacionales generalmente tienen una matriz y establecimientos permanentes, por lo que la aplicación del criterio de residencia fiscal es una

solución para la tributación de estas empresas. El decir, que el operar a través de internet es una consecuencia intrínseca del no pago de impuestos

Sobre la siguiente parte de la pregunta, hay varias alternativas de solución que ya están en discusión a nivel internacional. Esto se enmarca en lo que doctrinariamente se conoce como el Derecho Tributario Internacional, en el que los Estados ceden parte de su potestad tributaria y de su soberanía económica a una instancia supranacional, para que se encargue de expedir regulaciones que cubran estos escenarios.

El fenómeno digital trae como consecuencia la expansión de los servicios sin fronteras físicas, por el uso de tecnologías que le permiten estar presente en tiempo real en todo lugar. Por esas características es que los Estados, en general, no pueden aplicar su normativa interna para gravar a los proveedores de servicios, puesto que no se siempre se conoce de dónde provienen los servicios, cómo se materializan, y qué características poseen. Entonces, frente a aquello estamos en un escenario complejo. Tenemos que buscar unas alternativas completamente distintas, más allá del ordenamiento jurídico convencional, ordinario, que cubre los Estados.

**ASC: Como usted ya lo mencionó, se han planteado soluciones desde el plano internacional. ¿Qué proyectos, qué mecanismos se han pensado?**

**JSN:** A nivel internacional, se encuentra en discusión, pero vale señalar que, con avances significativos, la implementación del impuesto mínimo global, una propuesta para gravar a las corporaciones multinacionales con ingresos iguales o superiores a 750 millones de euros. Esta fue una iniciativa de la OCDE, después asumida por el G20. Actualmente, hay una base de acuerdos sobre los términos del convenio que permitirán su implementación. Pero se requiere de la aceptación de la mayoría de Estados, y una vez que los Estados adopten o acepten esas condiciones, podría entrar en aplicación.

En la actualidad, los 147 países que forman parte del Marco Inclusivo OCDE/G20 sobre BEPS (Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios) han

alcanzado un acuerdo para implementar un impuesto mínimo global del 15% sobre las utilidades generadas a nivel mundial por las grandes empresas multinacionales.

A nivel nacional, varios Estados han implementado medidas para gravar los servicios digitales mediante tributos internos. En el caso de Ecuador, desde 2018 se incorporó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los servicios digitales, lo cual supuso un reto considerable para la administración tributaria. El proceso de identificar qué servicios debían estar gravados tomó más de un año, hasta que finalmente se publicó un listado específico de servicios digitales sujetos a IVA.

En los últimos años, la normativa ecuatoriana ha evolucionado para incluir, además, nuevas figuras relevantes en el ecosistema digital. La administración tributaria ha reconocido como sujetos pasivos a los agregadores de pago y a los mercados en línea. Estos incluyen tanto a las sociedades que proporcionan tecnología para facilitar pagos en nombre de comercios (de forma presencial o virtual), como a aquellas que operan plataformas tecnológicas que conectan oferta y demanda de bienes o servicios de terceros. Estas operaciones están sujetas a retenciones en la fuente tanto de IVA como de Impuesto a la Renta, según la calificación otorgada por la autoridad tributaria.

Asimismo, se ha definido que la “importación” de servicios digitales –es decir, aquellos contratados o prestados a través de internet o tecnologías equivalentes– también se encuentra sujeta a la retención del IVA. Sin embargo, dado que se trata de un impuesto indirecto, la carga impositiva recae sobre el consumidor o usuario final del servicio, no sobre la empresa extranjera que lo presta.

Este tipo de medidas, que también han sido adoptadas en países como Colombia y España, representan un avance, pero no resuelven completamente el problema de la falta de tributación efectiva por parte de los grandes proveedores digitales. Autores como Mauricio Plazas Vega ya advertían sobre este vacío normativo y propusieron soluciones anticipadas al fenómeno que hoy enfrentamos.

El IVA es un impuesto indirecto que no grava la riqueza, sino que grava el uso o el consumo. Esta es una alternativa que podría funcionar, pero que no grava al proveedor, grava al usuario del servicio, como ya fue señalado, manteniéndose los desafíos respecto de la tributación de las grandes empresas. Ese es el fenómeno que tiene que resolverse y posiblemente la solución internacional es la que funcionará.

**ASC: El mundo cambia; cada día hay nuevas aplicaciones, nuevos servicios digitales, y eso exige una actualización, tanto por parte del órgano legislativo para poder adaptar la ley a estos nuevos cambios, y a su vez a la administración tributaria. ¿Cómo podría adaptarse la administración tributaria para reconocer cuáles son estos nuevos servicios y así ejercer alguna forma de tributación sobre ellos?**

**JSN:** Nuestro ordenamiento jurídico ya define a los servicios digitales y tiene un listado de 14 servicios. Adicionalmente, la norma reconoce la facultad que tiene el SRI de incluir otros servicios, a través de una resolución de carácter general.

En este sentido, la Administración Tributaria lo que ha generado es un catastro de los prestadores de servicios digitales no residentes que actúan en calidad de agentes de percepción del IVA, que tiene como finalidad identificar a aquellas empresas que voluntariamente deseen actuar como agentes de percepción de este impuesto indirecto y permitirles presentar su declaración.

Por otro lado, el SRI tiene un departamento de tecnología que va desarrollando herramientas día a día, y esa es la tarea; es decir, las administraciones tributarias tienen que conectarse con la realidad de la economía virtual y de las herramientas que necesitan para estar actualizadas.

En Ecuador, si se identifica a una nueva aplicación que está siendo tendencia o que está transformando el mercado de la economía digital, la solución sería incluirla en el listado de servicios, así como la inclusión de las personas jurídicas en el catastro de prestadores de servicios digitales. Es decir, el mecanismo está dado, la regulación está dada y yo creo que es un procedimiento ágil.

**ASC: Hay algunos servicios digitales que, a cambio de su prestación, no reciben dinero, sino datos. Ahora los datos también son considerados activos. Y en ese sentido, algunas empresas, más que tener un flujo de dinero, tienen un flujo de datos. Se ha hablado inclusive de la posibilidad de gravar ese tipo de activos. ¿Eso sería posible?**

**JSN:** Considero que la respuesta debe partir de lo que se considera “dato”. Recordemos que, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, las personas privadas o públicas tienen responsabilidad por el tratamiento y divulgación de datos personales. Considerar que el pago de servicios digitales se realice a cambio de entrega de base de datos con información personal puede generar responsabilidades y hasta sanciones.

Ahora bien, matizando la pregunta, yo creería que sí. Ya tenemos antecedentes, por ejemplo, los activos intangibles. Toda marca tiene un valor y está en la contabilidad de las empresas que son sus propietarias. Entonces, lo que se debe hacer es afinar la regulación para incluir, bajo ciertos parámetros, la comercialización de los datos, siempre que se encuentre dentro de la legalidad. Porque, recordemos que la clave del éxito de los servicios digitales es capturar información de los usuarios y entregarla a quienes los necesiten, a los que comercian. Un ejemplo claro es YouTube. Se puede acceder libremente a la aplicación, la cual le genera un perfil en función de las páginas que visita, de si escucha música, qué tipo de música, si es que consume otro tipo de contenido, qué tipo de contenido. Y claro, cuando usted accede a la plataforma gratuitamente, en cada segmento hay un bombardeo de publicidad. ¿Qué está sucediendo? La aplicación está haciendo uso de los datos, porque le está perfilando y orientando hacia dónde están sus necesidades, en función de cuál es su comportamiento respecto de esa plataforma. Está comercializando los datos. Por otra parte, si se quiere evitar anuncios, se condiciona a que se adquiera una afiliación (que sí tiene un pago). Ese es medianamente el mecanismo que tiene el servicio digital para facilitar. Por ello, estos servicios tienen almacenados una cantidad impresionante de información que es segmentada en función de los perfiles de usuarios que va creando. Entonces, la posibilidad de gravar intangibles es válido

y pertinente, y se deben fijar parámetros claros. Es hacia donde se enrumba la tributación en tiempos de economía digital.

**ASC: Acerca del impuesto mínimo global para las multinacionales. ¿Cuál sería el criterio para imponer un gravamen a las multinacionales y cómo se podrían distribuir estas ganancias a los demás Estados?**

**JSN:** El criterio es la comercialización de servicios digitales. Por ejemplo, en Ecuador tenemos servicios digitales de los que ya podemos cuantificar el consumo en función del IVA que se cobra. Entonces, con un registro de cuántos son los usuarios de Ecuador de una plataforma digital se determina cuánto le significa en ganancias al proveedor del servicio. Eso es factible totalmente. Así, si conocemos que en Ecuador hay ventas de un porcentaje concreto, la asignación se realizará en función de esta proporción.

Esos son los temas que hay que discutir, afinar y poner en práctica. Es decir, tomo como referencia el porcentaje de ventas que tengo en el país y en función de eso asigno un valor de recaudación para el Estado ecuatoriano, ya no por IVA, sino por renta; es decir, por los ingresos generados.

Las herramientas como la inteligencia artificial nos permiten, precisamente, llegar a establecer mecanismos de cuantificación. Pero insisto, lo que tenemos que hacer es resetarnos la cabeza. Los que tenemos una visión tradicional del Derecho, de la norma, del tributo, de los criterios de residencia y fuente y demás, debemos actualizarnos en función de estas nuevas condiciones, que se están incorporando en una vorágine de avances.

**ASC: ¿Cuál es la línea que debe seguir el Ecuador para enfrentar estos retos?**

**JSN:** El país no puede aislarse de esta realidad, de la economía digital y del fenómeno de las tecnologías. Al contrario, tiene que esmerarse por conectar con la discusión a nivel internacional. Tendrá que asistir a las discusiones que se promueven desde los grupos económicos de otros países, como los promovidos en

la OCDE, organismos que están muy al día de estas propuestas.

El Ecuador debe incorporarse y apoyar estas iniciativas, respetando los mínimos como la soberanía, las condiciones de la economía local, y adaptando o asumiendo que lo que se está discutiendo a nivel internacional, será necesario a nivel nacional. Eso significa que las instancias, los organismos internacionales seguirán promoviendo nuevas medidas y uno tiene que adaptarlas. A partir de ahí no hay vuelta atrás, es un proceso de desarrollo vertiginoso, y el Estado, a través del gobierno, el que corresponda, tiene que estar muy en sintonía con estos cambios.

Un ejemplo claro es el análisis de la figura del establecimiento virtual permanente, que se aborda las situaciones en las que una empresa –sin presencia física– cuenta con presencia digital significativa –prestación de servicios digitales a través de cualquier plataforma– en un Estado, generando que los ingresos gravados en dicho Estado sean gravados en esa jurisdicción.

**ASC: Como estudiantes valoramos enormemente su enseñanza y, coincidiendo con nuestros compañeros, siempre es un honor tenerlo como profesor. En ese sentido, nos surge la duda: ¿qué lo llevó a elegir el Derecho tributario como su especialidad?**

**JSN:** Esa es una buena pregunta, yo estuve siempre inclinado con el derecho público, y tuve la oportunidad de trabajar, antes de ser profesional, en la función pública, pero sin llegar a ser el típico burócrata; es decir, el que consiguió un puesto, y se quedó ahí, anquilosado. He sido, más bien, de esas personas aventureras, que pone en vértigo a la propia familia, buscando nuevos escenarios constantemente, y esa movilidad a mí me dio muchas experiencias desde cuando era estudiante. En ese entonces tenía un trabajo a destajo en el Banco Central del Ecuador, preparando unas fichas mnemotécnicas sobre la legislación económica y principalmente tributaria. Yo creo que ahí nació el nexo con los tributos, sobre la legislación tributaria en la década de los 70. El Banco Central del Ecuador publicaba, a través del Archivo Histórico, unos índices de legislación económica, más general, pero obviamente dentro de eso estaban los tributarios. Por eso, desde

la década del 70 eran muy populares y comunes las famosas “leyes de fomento”, como la Ley de Fomento Industrial, Ley de Fomento de la pequeña Industria, Ley de Fomento Artesanal, Ley de Abono Tributario, todas de carácter tributario, que surgieron en la etapa en que el Ecuador estaba apostando a la industrialización. Entonces, esa fue mi primera aproximación a los números y a los temas tributarios.

Luego, tuve la oportunidad de hacer la especialización, y yo no tengo maestría en Derecho Tributario, me quedé con la especialización. Hice una maestría en la UDLA, precisamente sobre descentralización y desarrollo local, que es otra de mis pasiones, y lo he trabajado mucho con gobiernos municipales, desde la asociación de municipalidades; y, desde la cooperación internacional, estuve a cargo de un proyecto de desarrollo urbano en Babahoyo, que era la parte técnica de un proyecto mucho más amplio, que contaba con asistencia financiera desde el gobierno alemán, 35 millones de marcos, en la década de los 90, cuando no surgía ni el euro. También, en lo local tuve oportunidad de trabajar en sistemas tarifarios de servicios, en esos servicios, y las características de los servicios. Ese ha sido básicamente mi impulso para estar vinculado en estos temas.

**ASC: ¿Qué le recomendaría a un estudiante que quiere especializarse en Derecho tributario?**

**JSN:** Que no le tenga miedo al Derecho Tributario. Cuando uno es estudiante teme a los números, pero en el Derecho Tributario, no lo son todo. Esta rama del Derecho tiene categorías, instituciones, conceptos,

procedimientos, y la misma fuerza del ejercicio de la potestad del Estado para establecer tributos, tiene contenido normativo puro y duro.

La serie de categorías que las hemos abordado en esta entrevista, precisamente por el fenómeno de la economía digital, contienen implicaciones teóricas profundas. Entonces, el estudiante puede ver la amplitud del Derecho Tributario, que no está en los números. Puede que, en una especialización, tal vez en una maestría, sí necesite el respaldo de la contabilidad, principalmente, porque si usted se va a dedicar a ser un abogado litigante, por ejemplo, tiene que saber cuáles son las condiciones económicas en las que la administración tributaria hizo el análisis para establecer una carga a su cliente. Así, mientras se tenga claridad sobre el concepto general de la contabilidad, de cómo van los números, puede desempeñarse sin problemas.

Lo que el estudiante y el profesional deben tener claro es que no trabajarán solos, se encargarán de los problemas jurídicos, al tiempo que un contador se enfoca en lo propio. Ahora, a propósito de la revolución tecnológica y digital, lo pueden hacer programas informáticos, debidamente programados para el efecto.

## REFERENCIAS

Suing Nagua, José. 2016. *Derecho Municipal*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Suing Nagua, José. 2011. *Gobierno autónomo descentralizado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.