

Impuesto mínimo global

Desafíos para América Latina en el marco del "**consenso**" tributario internacional

Laura Sanint Ruiz

Escrito panel IFA Colombia para las Jornadas de Derecho Tributario del ICDT
4 de febrero de 2026

Después de tener en cuenta las intervenciones de David Rosenbloom de Estados Unidos y de Giammarco Cottani de Italia / Europa, creo que es importante anotar que el Pilar Dos se ve radicalmente distinto desde una región importadora de capital como Latinoamérica. Podemos llegar todos a un descontento, pero desde un lugar muy diferente.

Desde nuestra región, la sustancia económica, las herramientas tributarias orientadas al desarrollo productivo (algunos “incentivos” tributarios), la recaudación en la fuente, no son cuestiones técnicas marginales, sino el núcleo de la política fiscal y de desarrollo. Y esto tiene una explicación muy evidente.

En las economías desarrolladas se concentran, en mayor medida, las casas matrices, los centros de decisión, el control sobre intangibles. En ese contexto, el Pilar Dos no implica una pérdida real de base: si una filial tributa menos, el impuesto “sube” a la jurisdicción de la matriz a través de la Regla de Inclusión de Rentas (IIR) o de la Regla de Pagos Insuficientemente Gravados (UTPR).

En cambio, en Latinoamérica la recaudación depende de inversión real, empleo, operación efectiva, proyectos realizados localmente. Por eso, los instrumentos tributarios de política de desarrollo no son herramientas abstractas, sino mecanismos centrales de la política económica, históricamente condicionados a sustancia.

En nuestra región en general, y en Colombia en particular, este uso de la soberanía de gravar en menor medida y/o progresivamente, no ha operado como mecanismo agresivo de planificación, sino como herramienta de política pública vinculada al empleo, la inversión productiva, el gasto operativo, la presencia económica real.

Antes del *Side-by-Side*, el Pilar Dos ya introducía la exclusión de ingresos basada en la sustancia (SBIE), que reconoce la sustancia, pero solo de forma limitada. Como un límite máximo. Y no garantiza que la jurisdicción donde se desarrolla la actividad económica conserve la potestad tributaria.

El *Side-by-Side* reconoce expresamente que no todos los resultados de menor o baja tasa efectiva de tributación son abusivos. Pero, ese reconocimiento es limitado también, porque el paquete no establece criterios cuantitativos claros de sustancia —como porcentajes mínimos de nómina, de activos tangibles, de gasto— y deja el reconocimiento de esa sustancia a definiciones domésticas que no garantizan la protección efectiva de la base imponible.

Desde una perspectiva comparada, esto supone un alejamiento claro del concepto de sustancia tal como ha evolucionado en los convenios para evitar la doble imposición y en el régimen de precios de transferencia, bajo un análisis funcional de funciones, activos, riesgos, control real del riesgo, partiendo de dónde está ese control del riesgo, de dónde está la sustancia.

El efecto práctico de Pilar 2 incluso después del *Side-by-Side*, es preocupante: si la sustancia deja de proteger la base, el impuesto se traslada a la jurisdicción de la casa matriz, aun cuando toda la actividad económica ocurra localmente. Y ese es precisamente el resultado que BEPS buscaba evitar: que los

beneficios se gravaran en lugares distintos de donde se operaba realmente, de donde se originaban realmente.

Este debate no es nuevo. En 2016, García Novoa, retomando a Berliri (1973) y el Mirrlees Review (2011), recordó que (i) los sistemas tributarios uniformes solo pueden ser justos entre países con condiciones económicas homogéneas, (ii) los objetivos recaudatorios y redistributivos son intrínsecamente nacionales, y (iii) economías heterogéneas requieren sistemas tributarios distintos porque imponer reglas uniformes ignora diferencias estructurales.

En ese sentido, el Pilar Dos revive una idea que ya había sido descartada, porque parte de una homogeneidad entre economías que simplemente no existe en la práctica, y por lo tanto lleva a una supuesta igualdad formal que al final es desigualdad (porque la única verdadera igualdad es la material).

Ahora, si pasamos al rol del impuesto mínimo complementario doméstico calificado, la diferencia regional es aún más clara.

En los países desarrollados, que es donde por regla general se ubican las casas matrices, este impuesto funciona principalmente como un blindaje: es, recibir desde un primer momento un recaudo que probablemente igual iba a terminar llegando a esas jurisdicciones.

En América Latina, en cambio, cumple una función distinta: es un mecanismo de defensa fiscal. Si un país no adopta un impuesto mínimo doméstico de este tipo, el impuesto se recauda en el exterior, a través de la Regla de Inclusión de Rentas o de la Regla de Pagos Insuficientemente Gravados.

El impuesto mínimo en Latinoamérica no nace como una opción estratégica, sino como una reacción obligada para no perder base frente a reglas diseñadas en foros internacionales cuya prioridad está lejos de ser Latinoamérica.

El impuesto mínimo se presenta como una herramienta de soberanía fiscal. Pero en realidad es la condición mínima para no perder soberanía bajo el Pilar Dos, aun cuando ello implique restringirla desde el inicio.

Y el *Side-by-Side*, por su parte, no reduce la presión fiscal local ni modifica la lógica del impuesto mínimo; simplemente coordina su aplicación entre jurisdicciones, sin devolver espacio de política fiscal al país donde se genera la renta.

Colombia es un caso modelo de esta incertidumbre estructural.

La tasa mínima de 15% adoptada en 2022 no fue diseñada como un impuesto mínimo complementario doméstico alineado con GloBe. No aplica un umbral de ingresos consolidado de 750 millones de euros, se extiende a operaciones locales, y usa una base que no replica la lógica de consolidación, ni el tratamiento de diferencias temporales, ni los criterios técnicos de la OCDE.

Por eso, no existe certeza de que la tasa mínima colombiana sea considerada calificada en la revisión de pares, lo que expone al país a riesgos de desalineación con consensos internacionales, pérdida de recaudo esperado, exposición residual a impuestos aplicados por otras jurisdicciones bajo el mismo Pilar Dos, doble carga, mayores costos de cumplimiento, y pérdida de competitividad.

Este diagnóstico no es simplemente académico. Es compartido desde varios escenarios. En los comentarios oficiales al proceso de construcción de la *Convención Marco sobre Cooperación Tributaria Internacional* de la ONU, Colombia expresó la necesidad de un sistema tributario internacional más justo y progresivo, capaz de gravar adecuadamente a grandes empresas y altos patrimonios, y la importancia de asegurar una asignación justa de potestades tributarias, alineada con la capacidad real de cada país para gravar las actividades económicas que se desarrollan en su territorio o que afectan sus mercados. Insistió Colombia en que debería ser posible para todos los países proteger su base tributaria y participar en condiciones de igualdad en la gobernanza fiscal internacional, y en la búsqueda de cooperación tributaria internacional, como mecanismo de desarrollo (no como imposición técnica).

Esta posición es plenamente coherente con la crítica latinoamericana al Pilar Dos. El problema no es la cooperación internacional; el problema es el desacople entre sustancia económica y potestad tributaria, que debilita la capacidad de los países importadores de capital para gravar la actividad económica real.

Si comparamos enfoques, vemos que Europa debate el Pilar Dos desde una perspectiva de estado de derecho, armonización normativa y seguridad jurídica, y Estados Unidos lo analiza desde la complejidad administrativa, la interacción con regímenes domésticos y la viabilidad política.

En Latinoamérica, el problema es más básico y, por eso mismo, más fundamental: la pérdida del vínculo entre sustancia económica y potestad tributaria.

Para ellos, el debate es jurídico-institucional y político. Para nosotros, es económico-estructural.

Mirando hacia adelante, la revisión prevista para 2029 podría permitir ajustes en mecanismos de simplificación, redefiniciones de sustancia o correcciones de asimetrías. Pero hoy la incertidumbre es real, especialmente para países que dependen de inversión extranjera, usan incentivos condicionados y no controlaron el diseño original del sistema.

Estos países están asumiendo unos costos administrativos, unos riesgos fiscales, una pérdida de competitividad, sin garantía alguna de que el sistema se corrija a su favor en el futuro. Pagan hoy los costos de un sistema que, de pronto, se arregle mañana.

Por eso, el Pilar Dos no es solo una reforma tributaria. Es una reconfiguración del poder fiscal internacional, que impone exigencias técnicas, administrativas y de información muy elevadas a países con capacidades limitadas, a cambio de un retorno recaudatorio bajo o inexistente, y con un efecto redistributivo concentrado en países desarrollados.

El problema para Latinoamérica no es solo el diseño del Pilar Dos, sino que su aplicación puede empujar a los países a priorizar la recaudación inmediata y el control fiscal por encima de la coherencia con su política de desarrollo.

Estudios recientes —como el *Working Paper No. 25 del EU Tax Observatory sobre el global minimum tax y profit shifting*— encuentran evidencia de que el Pilar Dos puede reducir el desplazamiento de beneficios y aumentar recaudación en ciertos países mediante la imposición de top-up taxes sobre rentas con tasas efectivas inferiores al mínimo acordado. Sin embargo, la propia discusión sobre la aplicación de la Regla de Pagos Insuficientemente Gravados (UTPR) como forma de gravamen extraterritorial —incluyendo decisiones de diferimiento de estas reglas por jurisdicciones como Eslovaquia— pone de manifiesto el punto central de este artículo: la función redistributiva del impuesto global no necesariamente fortalece la potestad tributaria de los países donde se realiza la actividad económica, sino que puede reconfigurarla en favor de las jurisdicciones con mayor control de decisión de las reglas de base imponible.

Si el objetivo es un sistema verdaderamente alineado con BEPS, la revisión de 2029 debería partir de un principio básico: la sustancia económica real debe volver a ser un criterio determinante de asignación de potestad tributaria, y no solo un elemento atenuante dentro de una reconfiguración del sistema tributario internacional donde predomina la lógica de la casa matriz.