



**El Pilar 2 del Proyecto BEPS y su implementación en Colombia: hacia una nueva
gobernanza tributaria global**

**Pillar 2 of the BEPS Project and Its Implementation in Colombia: Towards a New
Global Tax Governance**

Samuel Andrés Muskus Escamilla

Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora Del Rosario

Proyecto de investigación independiente desarrollado en el marco del semillero
universitario *Política Fiscal: Equidad y Justicia*.

Estudiante de Derecho de décimo semestre, vinculado al semillero de investigación *Política
Fiscal: Equidad y Justicia* de la Facultad de jurisprudencia de la Universidad Colegio
Mayor Nuestra Señora Del Rosario, en Bogotá, Colombia. Cuento con intereses
académicos que se enfocan en la justicia fiscal, la cooperación tributaria internacional.

samuel.muskus@urosario.edu.co

RESUMEN

El artículo analiza la implementación del Pilar 2 del Proyecto BEPS en Colombia, destacando su incidencia en la soberanía fiscal y la competitividad económica. A través de un enfoque descriptivo y analítico, se examina el marco jurídico del Impuesto Mínimo Corporativo (IMC) y su correspondencia con las reglas GloBE de la OCDE. Los resultados nos permiten concluir que la adopción del Pilar 2 representa una transformación estructural en la política tributaria nacional e internacional, desplazando la competencia basada en tarifas hacia una cooperación orientada a la equidad y la transparencia. Con el análisis se encuentra que el éxito del modelo será dependiente y proporcional a la capacidad institucional y política del país para armonizar justicia fiscal, desarrollo productivo y sostenibilidad global.

Palabras clave: Pilar 2, BEPS, impuesto mínimo global, soberanía fiscal, gobernanza tributaria.

ABSTRACT

This article analyzes the implementation of Pillar 2 of the BEPS Project in Colombia, emphasizing its impact on fiscal sovereignty and economic competitiveness. Using a descriptive and analytical approach, it examines the legal framework of the Corporate Minimum Tax (IMC) and its alignment with the OECD's GloBE Rules. The findings reveal that adopting Pillar 2 represents a structural transformation in Colombia's tax policy, shifting from rate-based competition to cooperation grounded in equity and transparency. The study concludes that the success of this model will depend on Colombia's institutional and political capacity to reconcile fiscal justice, productive development, and global sustainability.

Keywords: Pillar 2, BEPS, global minimum tax, fiscal sovereignty, tax governance.

CAPÍTULO 1. CONTEXTO GENERAL DEL PROYECTO BEPS Y LA TRIBUTACIÓN MÍNIMA GLOBAL

La realidad fiscal internacional ha experimentado una profunda transformación en las últimas décadas, principalmente impulsada por la necesidad de responder a los fenómenos de evasión y elusión fiscal transnacional, a su vez incentivados por la creciente digitalización de la economía. Las grandes corporaciones, mediante estrategias que van desde la planeación fiscal ordinaria hasta mecanismos de optimización más agresivos, evidenciaron debilidades estructurales en los sistemas tributarios nacionales y en los mecanismos de cooperación internacional. En este contexto surgió el Proyecto BEPS (*“Base Erosion and Profit Shifting”*), promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (la “OCDE”) y el G20, con el propósito de contrarrestar la erosión de las bases imponibles y el traslado artificial de beneficios hacia jurisdicciones de baja o nula tributación (OCDE, 2016).

La digitalización de la economía mundial amplificó estos desafíos. Las nuevas dinámicas comerciales y corporativas, en las que los activos intangibles y la prestación de servicios sin presencia física adquirieron gran protagonismo, pusieron en evidencia la insuficiencia de las reglas fiscales tradicionales. Según estimaciones de la OCDE, las prácticas BEPS generan pérdidas anuales equivalentes al 4 % a 10 % del recaudo global del impuesto sobre la renta corporativa, es decir, entre 100 y 240 mil millones de dólares (OCDE, 2015; 2016).

Bajo este panorama, los Estados miembros del Marco Inclusivo BEPS desarrollaron una estrategia de cooperación multilateral estructurada en dos pilares. El Pilar 1 reasigna parte de

los derechos de imposición hacia las jurisdicciones donde se generan los beneficios económicos, incluso sin presencia física. El Pilar 2, objeto de análisis de este estudio, introduce un impuesto mínimo global (“IMG”) del 15 % aplicable a grupos multinacionales con ingresos consolidados superiores a 750 millones de euros (OCDE & G20, 2021). Esta medida busca cerrar vacíos normativos que históricamente facilitaban el traslado artificial de utilidades hacia paraísos fiscales y frenar la competencia tributaria basada en la disminución de tarifas entre jurisdicciones.

Colombia, miembro de la OCDE desde 2020, asumió el compromiso de implementar las acciones del Plan BEPS como parte de su estrategia de modernización fiscal y fortalecimiento institucional. Colombia se vinculó al Marco Inclusivo BEPS en 2016 y posteriormente adherió al acuerdo global sobre los Pilares 1 y 2 el 8 de octubre de 2021, junto con más de 135 jurisdicciones (OCDE & G20, 2021; DIAN, 2021). Asimismo, la Ley 1950 de 2019 aprobó la adhesión del país a la OCDE, y el 28 de abril de 2020 se formalizó su ingreso como Estado miembro número 37 (Cancillería de Colombia, 2020).

La adopción del Pilar 2 en el contexto colombiano responde a un doble propósito. En primer lugar, se busca fortalecer la equidad tributaria interna y, por otro lado, asegurar la compatibilidad del sistema nacional con los estándares internacionales, propios de un sistema globalizado. En tal sentido, la Ley 2277 de 2022 incorporó la Tasa de Tributación Depurada (“TTD”) como herramienta para garantizar una tasa mínima de tributación no inferior al 15%, alineada con el estándar del Pilar 2.

Este impuesto mínimo, la TTD en términos de la norma, no debe interpretarse como un tributo adicional, sino como un ajuste correctivo dentro del impuesto sobre la renta corporativa. Su finalidad es asegurar que las empresas con operaciones significativas en el país tributen al menos un 15 % de sus utilidades netas, sin perjuicio de los beneficios fiscales vigentes (Ley 2277 de 2022). En la práctica, esta disposición configura un impuesto mínimo efectivo (IME) del 15 %, que refleja la concurrencia de la política tributaria nacional con los principios de justicia fiscal y transparencia internacional, reconocidos como pilares del nuevo orden tributario global y que, por supuesto, son propios de nuestro sistema local (DIAN, 2023).

Desde una perspectiva doctrinal, la adopción del Pilar 2 implica una evolución del principio clásico de soberanía fiscal. Este principio ha conferido tradicionalmente a los Estados plena potestad para definir sus tributos, tarifas y exenciones. Ahora, la interdependencia económica contemporánea ha dado lugar a una noción más compleja de la llamada soberanía fiscal cooperativa, según la cual los Estados mantienen su autonomía, pero la ejercen de manera coordinada en el marco de compromisos multilaterales y agendas internacionales (CIAT, 2017; OCDE, 2016). Esta noción, desarrollada en la doctrina y la práctica internacional, refleja la adaptación del concepto tradicional de soberanía a la realidad de la globalización y la cooperación internacional. En el caso colombiano, este equilibrio entre autonomía y cooperación ha sido avalado por la Corte Constitucional, por ejemplo en la Sentencia C-776 de 2003, que reconoció la validez de los tratados internacionales en materia tributaria siempre que respeten los principios de legalidad, equidad y reserva de ley (Corte Constitucional, 2003).

La tributación mínima global se puede entender entonces como un instrumento de política fiscal, fortalecimiento institucional y legitimación democrática. Al adoptar este estándar, Colombia busca consolidarse como una jurisdicción confiable y alineada con los principios de transparencia, cooperación y rendición de cuentas, contribuyendo a la estabilidad del sistema financiero internacional. En este sentido, la tributación mínima global ayuda a reducir la percepción de desigualdad fiscal y a fortalecer la legitimidad del sistema impositivo ante la ciudadanía.

Finalmente, la incorporación del Impuesto Mínimo Efectivo constituye un paso decisivo hacia un modelo tributario más progresivo y sostenible. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022), esta reforma “garantiza una distribución más equitativa de las cargas fiscales y refuerza la confianza en la administración pública”. Así, la tributación deja de concebirse como una herramienta meramente recaudatoria para convertirse en un instrumento de justicia social y competitividad internacional (OCDE, 2023).

CAPÍTULO 2. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL DEL PILAR 2 EN COLOMBIA

2.1. Fundamentos del Pilar 2 y su justificación internacional

El Pilar 2 surge como respuesta al problema estructural de la competencia fiscal global, caracterizada por la reducción progresiva de las tarifas o cargas efectivas corporativas con el fin de atraer inversión extranjera, lo que se ha descrito como *race to the bottom* (OECD, 2016; OECD/G20 Inclusive Framework, 2021). Esta dinámica generó una erosión sostenida de las bases gravables y debilitó la capacidad de recaudo de los Estados, además de inducir

asimetrías competitivas y presiones de planificación fiscal agresiva (OECD, 2016). En este contexto, la solución acordada en el Marco Inclusivo OCDE/G20 el 8 de octubre de 2021 estableció un impuesto mínimo global del 15% para grupos multinacionales con ingresos consolidados a partir de 750 millones de Euros, con activación de un impuesto complementario (*top-up*) cuando la tasa efectiva en una jurisdicción esté por debajo del umbral (OECD/G20 Inclusive Framework, 2021).

Para economías emergentes, el mínimo efectivo no sustituye la política de desarrollo, pero sí asegura un nivel mínimo de contribución alineado con la capacidad económica de los grupos multinacionales, reduciendo la competencia fiscal nociva y acotando la planificación basada en brechas normativas e informativas (OECD, 2016; OECD, 2021). En América Latina, el Pilar 2 se inserta en una agenda de cooperación tributaria, transparencia e intercambio de información, orientada a evitar que incentivos mal diseñados o no evaluados deriven en tasas efectivas inferiores al piso del 15% en contribuyentes sujetos (OECD, 2021). Así, el Pilar 2 no elimina los incentivos *per se*, sino que exige su compatibilidad con el piso mínimo y su evaluación con criterios de efectividad y rendición de cuentas (OECD, 2023).

Es importante recalcar que el Pilar 2 se complementa con el Pilar 1, que busca reasignar parcialmente derechos de imposición hacia jurisdicciones donde se genera valor incluso sin presencia física significativa, de modo que la solución de dos pilares combina una dimensión distributiva del Pilar 1, con una dimensión de nivel mínimo de tributación del Pilar 2 (OECD/G20 Inclusive Framework, 2021). Así, el Pilar 2 coordina el ejercicio de la potestad tributaria en clave multilateral, con el objetivo de restablecer bases y mejorar neutralidad y equidad.

2.2. Marco constitucional de la implementación

En Colombia, la implementación del Pilar 2 se fundamenta en los principios constitucionales que rigen el sistema tributario, donde resaltan la equidad, eficiencia y progresividad, además de la reserva de ley para la creación de tributos, constatada en la Constitución Política de Colombia, en su artículo 363. La Corte Constitucional ha sostenido que la reforma tributaria debe respetar estos principios en su diseño, aplicación y control (Corte Constitucional de Colombia, 2003; 2010). Por ejemplo, la Sentencia C-776 de 2003 reconoció la validez de los compromisos internacionales en materia tributaria siempre que observen los principios de legalidad, reserva de ley y equidad (Corte Constitucional de Colombia, 2003). Recordemos que la potestad tributaria del Estado no es absoluta y debe ejercerse conforme al interés general y a los compromisos internacionales válidamente asumidos. Esto permite conciliar la autonomía fiscal con la cooperación multilateral, perfilando una soberanía fiscal cooperativa en la que el Estado no renuncia a su potestad, sino que la ejerce coordinadamente para evitar doble imposición, vacíos legales y asimetrías.

En ese contexto, la Ley 2277 de 2022 modificó el artículo 240 del Estatuto Tributario, mediante el párrafo 6 del artículo 10, e introdujo la Tasa de Tributación Depurada (TTD) como piso mínimo del 15%, junto con el Impuesto a Adicionar cuando la TTD resulte inferior a ese umbral, quedando explícito en el artículo 240 del Estatuto Tributario. Se trata de una regla doméstica de nivelación que opera en el marco del impuesto sobre la renta, es decir, sin crear un tributo autónomo adicional. La validez de este enfoque se robustece con la exigencia de seguridad jurídica reiterada por la Corte en decisiones como la C-481 de 2019, que subraya

la necesidad de claridad y previsibilidad en materia tributaria (Corte Constitucional de Colombia, 2019).

Desde la perspectiva de política pública, Colombia respaldó el acuerdo del Pilar 2 del Marco Inclusivo el 8 de octubre de 2021, según el Comunicado 139 de la DIAN (DIAN, 2021). Ello no implica una cesión de la potestad tributaria, sino su ejercicio concertado para asegurar que los grandes grupos contribuyan al menos con el piso del 15%, guardando coherencia con los principios constitucionales y la reserva de ley.

2.3. Diseño e implementación del Impuesto Mínimo Corporativo (IMC)

El marco interno colombiano no creó un “impuesto mínimo corporativo” autónomo, sino la Tasa de Tributación Depurada (TTD) y el Impuesto a Adicionar cuando la TTD sea inferior al 15%, conforme a la Ley 2277 de 2022. En la práctica doméstica el piso del 15% se materializa mediante una regla correctiva al interior del impuesto sobre la renta, y no a través de un nuevo tributo independiente. La TTD se define por la relación entre Impuesto Depurado (“ID”) y Utilidad Depurada (“UD”) ($TTD = ID / UD$). En este sentido, si el resultado es menor al 15%, se adiciona el impuesto necesario para cerrar la brecha.

Este diseño presenta tres notas distintivas. Primero, actúa como mecanismo de neutralidad, en tanto ningún contribuyente sujeto debería situarse tras depuraciones por debajo del 15%. Segundo, aunque no elimina incentivos tributarios, impide que su efecto neto conduzca a tasas efectivas inferiores al piso, reforzando aparentemente la equidad horizontal y la coherencia del sistema. Tercero, es compatible con la lógica de las reglas GloBE (Pilar 2) en cuanto al objetivo de nivelar hasta el 15%, aun cuando la TTD sea una regla doméstica y su

calificación internacional, como *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (“QDMTT”), depende de parámetros técnicos específicos (OECD, 2021; OECD, 2023).

En términos operativos, la TTD reposa en información contable y fiscal y exige consistencia en la medición de la UD y el ID conforme a los ajustes previstos en la ley y en la doctrina oficial. La DIAN ha fortalecido herramientas de control electrónico, como la facturación electrónica o la cooperación e intercambio de información, entre otros, mediante reporte país por país (“CbCR”) y estándar CRS, que facilitan verificar coherencia entre resultados contables, impuestos efectivamente pagados y la TTD declarada (OECD, 2023).

2.4. Relación con los incentivos fiscales existentes

La implementación de la TTD plantea un debate sobre la compatibilidad con los incentivos fiscales vigentes como instrumentos de política económica. Los beneficios, por ejemplo, el régimen de zonas francas de la Ley 1004 de 2005, con tarifa del 20% para usuarios industriales, han sido relevantes para la inversión y el empleo, pero no pueden derivar en tasas efectivas inferiores al 15% en los contribuyentes sujetos a TTD. En la práctica, los incentivos pueden subsanarse con el impuesto a adicionar si, tras su aplicación, la TTD del contribuyente queda por debajo del umbral.

Ello reorienta la discusión desde beneficios automáticos hacia incentivos sometidos a evaluación y rendición de cuentas, alineados con resultados verificables, como empleo, innovación, exportaciones, y con criterios de transparencia y eficiencia (OECD, 2023). Desde el punto de vista jurídico, esta reconfiguración se alinea con el principio de equidad horizontal, según el cual los contribuyentes en igualdad de condiciones deben soportar cargas

similares, y los tratamientos diferenciales solo son legítimos si persiguen fines constitucionalmente válidos y son proporcionales (Corte Constitucional de Colombia, 1998).

A nivel comparado, la OCDE ha señalado que los mínimos nacionales pueden coexistir con incentivos orientados a objetivos, como puede ser la innovación, siempre que se evalúen periódicamente y cuenten con reportes públicos que permitan medir su efectividad (OECD, 2023). Para Colombia, esto sugiere consolidar un marco de seguimiento del gasto tributario y alinear incentivos con metas susceptibles de medición y publicación, evitando la discrecionalidad y fomentando la seguridad jurídica.

2.5. Armonización del sistema colombiano con las reglas GloBE

Las reglas GloBE del Pilar 2 - *Income Inclusion Rule* (“IIR”), *Undertaxed Payments Rule* (“UTPR”) y *Subject to Tax Rule* (“STTR”)- proporcionan el andamiaje técnico para calcular la tasa efectiva mínima y determinar el *top-up* cuando una jurisdicción queda por debajo del 15% (OECD, 2021). A grandes rasgos, la IIR requiere que la matriz pague un impuesto complementario por utilidades de filiales con baja imposición; la UTPR actúa como regla de respaldo cuando la IIR no puede aplicarse o resultar suficiente, y la STTR permite al país fuente gravar ciertos pagos transfronterizos, como pueden ser regalías o intereses, sujetos a baja tributación en destino (OECD/G20 Inclusive Framework, 2021).

En Colombia, la TTD es una regla doméstica de nivelación que asegura el piso del 15% dentro del ámbito nacional. Aun cuando no se ha incorporado una UTPR en el ordenamiento interno ni se ha declarado que la TTD califique automáticamente como QDMTT, la dirección de política es convergente con el Pilar 2 (OECD, 2021; OECD, 2023). Para una armonización

plena se requieren consistencia metodológica, considerando definiciones de UD e ID, ajustes temporales, pérdidas, relación con NIIF y con la base fiscal, así como capacidades institucionales, consistentes en sistemas de consolidación y auditoría electrónica, intercambio de información y cooperación con otras administraciones (OECD, 2023).

Desde el plano constitucional, la claridad, previsibilidad y razonabilidad de las normas, elementos destacados por la Sentencia C-481 de 2019, deben guiar cualquier ajuste o desarrollo para ir acorde con GloBE (Corte Constitucional de Colombia, 2019). La gradualidad y el fortalecimiento técnico resultan cruciales para evitar riesgos de doble imposición, vacíos o incertidumbre, y para sostener la seguridad jurídica y la competitividad.

2.6. Desafíos jurídicos y económicos de la adopción del Pilar 2 en Colombia

La implementación del Pilar 2 en Colombia presenta desafíos en varias dimensiones. En el plano jurídico, el reto consiste en armonizar la normativa interna con los estándares internacionales sin vulnerar los principios de legalidad, equidad y seguridad jurídica. La participación en marcos de cooperación como la OCDE no supone cesión de soberanía, sino un ejercicio coordinado de competencias dentro de los límites constitucionales.

En el plano técnico-institucional, la TTD exige medición y verificación rigurosa de la tasa efectiva. La DIAN requiere infraestructura y protocolos de auditoría electrónica, apoyados, por ejemplo, en facturación electrónica, CRS y CbCR, para consolidar información y cruzar datos que permitan validar la TTD y el Impuesto a Adicionar correspondientes. Cualquier ambigüedad en la definición de UD o ID, o inconsistencias metodológicas, generan espacio para potenciales litigios y zonas grises. Por ello, es crucial alinear el lenguaje técnico de la

TTD con las definiciones GloBE en lo posible, y comunicar con claridad los criterios a los contribuyentes.

Desde un punto de vista económico, el objetivo es preservar la atracción de inversión y la competitividad sectorial. La existencia de un piso del 15% no impide los incentivos, pero exige que sean selectivos, transparentes y evaluados. La estabilidad normativa, la simplificación administrativa y la seguridad jurídica son condiciones necesarias para que el mínimo no se traduzca en percepciones de riesgo regulatorio. En paralelo, debe fortalecerse la coordinación internacional para evitar supuestos de doble imposición o vacíos derivados de asimetrías entre jurisdicciones (OECD/G20 Inclusive Framework, 2021).

Por último, existe un reto de legitimidad social, considerando que el éxito del Pilar 2 depende de que la ciudadanía y el sector privado perciban que la reforma promueve una tributación más justa y previsible. La OCDE ha subrayado que las reformas fiscales exitosas se acompañan de estrategias de comunicación y rendición de cuentas que expliquen propósitos y resultados (OECD, 2023). En el caso colombiano, mostrar cómo la TTD nivela la tributación efectiva de los grandes grupos, sin eliminar per se la política de incentivos y mejorando la equidad horizontal y la neutralidad, es parte de la agenda para consolidar la reforma.

CAPÍTULO 3. IMPACTO COMPARADO DEL PILAR 2 EN AMÉRICA LATINA: MÉXICO, BRASIL Y CHILE

3.1. Introducción y marco regional

La introducción del Pilar 2 del Proyecto BEPS en América Latina constituye un punto de inflexión en la historia fiscal de la región. La adopción del impuesto mínimo global (IMG) no representa únicamente un ajuste técnico, sino una transformación estructural del modelo de soberanía fiscal, históricamente basado en la competencia tributaria y los incentivos preferenciales (CEPAL, 2023). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el impuesto sobre la renta corporativa (“IRC”) aporta cerca del 20 % del total del recaudo tributario regional, una proporción superior a la de las economías desarrolladas, pero su efectividad se ve limitada por exenciones, regímenes especiales y evasión (CEPAL, 2023). Estas debilidades provocan pérdidas anuales de entre 1,5 % y 3 % del PIB regional (OCDE, 2023).

El Pilar 2 surge como instrumento de recalibración estructural, garantizando que los grupos multinacionales tributen al menos el 15 % de sus utilidades donde generan valor económico (OCDE & G20, 2021). La medida busca restablecer la neutralidad competitiva entre jurisdicciones y reducir el traslado artificial de utilidades a paraísos fiscales, fortaleciendo la equidad fiscal internacional (FMI, 2023). En este sentido, la región enfrenta distintos desafíos, incluyendo el preservar su atractivo para la inversión extranjera y fortalecer su legitimidad fiscal interna reduciendo desigualdad. Este equilibrio entre eficiencia económica y justicia distributiva define la tensión central de las reformas tributarias latinoamericanas (CEPAL, 2023).

Los estudios recientes de la OCDE (2023) identifican tres factores críticos para el impacto de la tributación mínima:

- I. La estructura y dispersión de incentivos fiscales.
- II. La capacidad institucional de las administraciones tributarias.
- III. La coordinación internacional en la aplicación de las reglas GloBE.

En América Latina estos elementos varían considerablemente: México posee una administración tributaria sólida (el “SAT”), Brasil exhibe una estructura federal compleja y descentralizada, y Chile ha orientado sus reformas hacia la equidad y estabilidad fiscal (CEPAL, 2023; OCDE, 2023). Estos tres enfoques permiten observar modelos diferenciados de adaptación regional al estándar global.

3.2. México: implementación gradual y adaptación normativa

México representa un caso emblemático de implementación progresiva del Pilar 2. Desde su incorporación al Marco Inclusivo BEPS (2017), el país parece haber priorizado la coordinación internacional y el fortalecimiento institucional antes que la imposición inmediata del impuesto mínimo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (“SHCP”) incluyó en el Paquete Económico 2022 un esquema de monitoreo de la tasa efectiva de tributación (“TET”) para grandes contribuyentes (SHCP, 2022).

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) publicó en 2022-2023 los resultados iniciales de este programa, que permitieron identificar sectores con tasas efectivas inferiores al 15 % y promover ajustes voluntarios. Estas medidas prepararon el terreno para la futura adopción del Pilar 2.

El Fondo Monetario Internacional (2023), en su informe Fiscal Monitor, reconoció la gradualidad mexicana como buena práctica para mantener la estabilidad macroeconómica.

El SAT ha liderado una modernización tecnológica notable mediante el Buzón Tributario, la Factura Electrónica versión 4.0 y el Complemento de Pago Digital, herramientas que facilitan el seguimiento de operaciones y la verificación en tiempo real de la tasa efectiva (SAT, 2023). La OCDE (2023) ha reconocido a México como uno de los países con mayor avance en digitalización fiscal en la región.

Desde el punto de vista jurídico, México enfrenta el reto de compatibilizar el impuesto mínimo con sus tratados para evitar la doble imposición, especialmente con EE. UU. y Canadá. La jurisprudencia mexicana ha establecido que los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes internas siempre que no contradigan la Constitución (SCJN, 2007). Por ello, la implementación del Pilar 2 requerirá coordinación bilateral y ajustes normativos consistentes con los TDI vigentes.

En síntesis, México ha optado por un modelo de convergencia gradual y digital, centrado en armonizar definiciones contables con las reglas GloBE y fortalecer la capacidad de fiscalización. Este enfoque proporciona una lección útil para Colombia: la implementación efectiva del Pilar 2 debe apoyarse en capacidades tecnológicas y una transición ordenada.

3.3. Brasil: tensiones entre autonomía y cooperación fiscal

El caso de Brasil evidencia las dificultades de armonizar un sistema federal altamente descentralizado con las reglas uniformes del Pilar 2. El país, miembro del Marco Inclusivo

desde 2017 y en proceso de adhesión a la OCDE, debe conciliar la autonomía tributaria de sus estados con las exigencias de cooperación internacional (OCDE, 2023).

El *Ministério da Fazenda* ha promovido desde 2022 una agenda de reforma y simplificación tributaria, cuyo objetivo es unificar tributos al consumo y reducir las distorsiones federales (*Ministério da Fazenda*, 2022). En ese contexto, las reglas GloBE se han considerado una oportunidad para modernizar la estructura fiscal y mejorar la competitividad.

Brasil mantiene múltiples regímenes preferenciales, como la Zona Franca de Manaus y programas de incentivos a la innovación, que reducen la tasa efectiva por debajo del 15 % en algunos sectores (CEPAL, 2023). La Receita Federal do Brasil (2023) ha anunciado planes para crear un Registro Único de Benefícios Fiscais, buscando transparentar el costo de los incentivos y facilitar la evaluación de impacto fiscal.

La Constitución Federal de 1988 reconoce competencias tributarias a la Unión, los Estados y los municipios (artículos 145-156), lo que dificulta la imposición de una tasa única nacional. El Supremo Tribunal Federal (“STF”) ha resuelto que la coordinación fiscal no implica renunciar a la autonomía subnacional, siempre que se garantice la distribución equitativa de las cargas tributarias (STF, 2020). Este principio permite pensar en una aplicación cooperativa del Pilar 2 mediante acuerdos intergubernamentales.

La OCDE (2023) señala que Brasil avanza hacia una “*preparación técnica avanzada*” en materia de Pilar 2, aunque su implementación plena dependerá de una ley federal de armonización que está en discusión desde 2024. De esta forma, Brasil muestra que la

cooperación internacional puede compatibilizarse con la autonomía fiscal, si se establecen mecanismos de coordinación transparente y rendición de cuentas.

3.4. Chile: enfoque redistributivo y sostenibilidad fiscal

Chile ha adoptado una estrategia de implementación del Pilar 2 basada en la equidad y la responsabilidad fiscal. El Ministerio de Hacienda presentó en 2022 el documento “Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Equidad”, en el marco de la Reforma Tributaria 2022, que incorpora los principios del impuesto mínimo global como parte de una agenda de justicia tributaria (Ministerio de Hacienda de Chile, 2022).

El Servicio de Impuestos Internos (“SII”) reportó en 2023 que el 1 % de las empresas concentra más del 70 % de la utilidad imponible del país, lo que respalda la necesidad de una tasa mínima efectiva (SII, 2023). El Ministerio de Hacienda ha estimado que la adopción del Pilar 2 podría aumentar la recaudación entre 1 % y 1,5 % del PIB (Ministerio de Hacienda de Chile, 2023).

Chile ha optado por armonizar las definiciones de utilidad contable con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) sin introducir aún un impuesto adicional específico. Este alineamiento responde a las recomendaciones de la OCDE y del FMI sobre base imponible transparente (OCDE, 2023; FMI, 2023).

Desde la Ley de Responsabilidad Fiscal N.º 20.128 (2006), Chile mantiene un margen de prudencia macroeconómica que le ha permitido preservar su grado de inversión (Banco Central de Chile, 2023). En este contexto, el Pilar 2 se interpreta como una medida estructural

para reforzar la progresividad sin afectar la estabilidad presupuestaria. En Chile es reconocido el principio de capacidad contributiva (art. 19 N.º 20 de la Constitución), bajo el cual las exenciones no deben convertirse en privilegios. Así, el impuesto mínimo efectivo se inscribe en una política de justicia fiscal y sostenibilidad.

Se reconoce que el modelo chileno basado en progresividad, credibilidad institucional y cooperación internacional, podría servir de referencia para otras economías emergentes. Chile mantiene una de las tasas legales corporativas más altas de la región (27 %) y una presión tributaria empresarial elevada, sin haber afectado significativamente la inversión productiva. Así, Chile demuestra que el Pilar 2 puede integrarse dentro de una estrategia redistributiva y sostenible si se mantiene una disciplina fiscal responsable y un sistema de incentivos evaluables.

3.5. Lecciones comparadas para Colombia

El análisis comparado de México, Brasil y Chile permite extraer lecciones clave para Colombia en la implementación del Pilar 2 del Proyecto BEPS, enmarcadas en tres dimensiones: institucional, distributiva e internacional. Estas experiencias regionales muestran que la adopción del impuesto mínimo global no es un proceso meramente técnico, sino una reforma estructural que exige coherencia entre capacidad administrativa, justicia fiscal y estabilidad jurídica (OCDE, 2023).

A. Institucionalidad y capacidad administrativa

La primera lección proviene de México, que demuestra el valor de una implementación gradual basada en tecnología y datos. Antes de aplicar el impuesto mínimo, el país desarrolló sistemas de monitoreo de la tasa efectiva de tributación (TET), digitalización del control y fortalecimiento del SAT.

Colombia podría adoptar un enfoque similar, estableciendo un observatorio de tasas efectivas que permita identificar sectores con brechas significativas antes de aplicar el impuesto.

La OCDE (2023) estima que la digitalización plena de las administraciones tributarias puede reducir la evasión hasta en un 20 % en economías emergentes. En este sentido, la interoperabilidad de los sistemas de la DIAN, la Contaduría General de la Nación y la Superintendencia de Sociedades será esencial para aplicar correctamente las reglas GloBE.

B. Equidad y legitimidad fiscal

La segunda lección se desprende de Chile, donde la implementación del Pilar 2 se enmarca en una política de equidad redistributiva. El principio de que las grandes empresas deben contribuir con una tasa mínima efectiva fortalece la legitimidad del sistema tributario y la confianza ciudadana (Ministerio de Hacienda de Chile, 2023).

En Colombia, donde los niveles de desconfianza institucional pueden ser altos, la transparencia en la aplicación del impuesto mínimo será determinante. La publicación de estadísticas de cumplimiento, la evaluación periódica de beneficios fiscales y la rendición de cuentas ante el Congreso podrían incrementar la aceptación social del Pilar 2.

Además, la Corte Constitucional colombiana ha reiterado que los principios de equidad, eficiencia y progresividad orientan toda la política tributaria. El Pilar 2 puede convertirse, así, en una herramienta para materializar dichos principios mediante la nivelación de la carga efectiva entre contribuyentes.

C. Coordinación y cooperación internacional

Una tercera lección proviene de Brasil, donde la experiencia federal muestra que la coordinación entre distintos niveles de gobierno es indispensable para la efectividad del impuesto mínimo.

En Colombia, aunque el sistema es unitario, persisten tensiones entre la Nación y los entes territoriales en materia de recaudo y participación. La implementación del Pilar 2 requerirá mecanismos de distribución de ingresos y coordinación institucional, entre la DIAN, el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia Financiera y los gobiernos locales, asegurando que los recursos adicionales se orienten a proyectos de desarrollo regional.

A nivel internacional, la participación activa en el Marco Inclusivo BEPS permitirá a Colombia incidir en la redacción de estándares técnicos y defender los intereses de las economías en desarrollo. Una gobernanza interinstitucional, quizá a través de un comité especializado, facilitaría la convergencia normativa y la comunicación con organismos multilaterales.

D. Estabilidad jurídica y previsibilidad

La experiencia comparada subraya la importancia de la seguridad jurídica. México y Chile han privilegiado la gradualidad y claridad normativa, lo que reduce el riesgo de litigios y refuerza la confianza inversionista.

En Colombia, la implementación del impuesto mínimo debe seguir los principios de legalidad y reserva de ley (Corte Constitucional, C-776/2003) y evitar reformas apresuradas o fragmentadas. El Consejo Privado de Competitividad (2023) ha insistido en que la estabilidad tributaria es un factor crítico para atraer inversión y mantener coherencia macroeconómica.

El Pilar 2 debe ser concebido no como un nuevo tributo, sino como un ajuste correctivo dentro del impuesto sobre la renta corporativa, compatible con el marco constitucional colombiano.

E. Fiscalidad sostenible y competitiva

Finalmente, la implementación del Pilar 2 ofrece la oportunidad de reformular el contrato fiscal colombiano hacia un modelo sostenible y equitativo. Los impuestos mínimos efectivos pueden, sin duda, fortalecer la competencia leal y reducir la presión sobre las pequeñas y medianas empresas, que suelen soportar cargas desproporcionadas.

La CEPAL (2023) advierte que la armonización fiscal internacional puede incrementar la recaudación sin sacrificar competitividad, siempre que los incentivos se orienten a actividades de innovación, sostenibilidad y transición energética.

En conclusión, la experiencia de México, Brasil y Chile revela que la tributación mínima global puede convertirse en una herramienta de transformación estructural para América Latina si se integra en una estrategia de largo plazo basada en gradualidad, transparencia, cooperación y justicia fiscal.

Para Colombia, el desafío es claror, y es el de transformar este estándar internacional en una política pública que combine eficiencia recaudatoria, equidad distributiva y estabilidad institucional.

CAPÍTULO 4. IMPACTO DEL PILAR 2 SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y LA COMPETITIVIDAD FISCAL DE COLOMBIA

4.1. Contexto económico y atracción de inversión extranjera directa (IED) en Colombia

Durante las dos últimas décadas, Colombia ha consolidado un proceso sostenido de apertura económica y fortalecimiento institucional que ha incrementado su atractivo como destino de inversión extranjera directa (“IED”) en América Latina. Según el Banco de la República de Colombia (2023), la IED alcanzó los USD 17.048 millones en 2022, equivalentes al 5,4 % del PIB, con un aumento del 81,7 % frente al año anterior. Los principales sectores receptores fueron energía, manufactura, servicios financieros y tecnologías de la información (Banco de la República, 2023).

El marco jurídico que regula la inversión extranjera en Colombia se sustenta en los principios de igualdad, trato nacional y seguridad jurídica, consagrados en el Decreto 2080 de 2000, modificado por el Decreto 4800 de 2010. Estas normas garantizan a los inversionistas

extranjeros la libre remisión de utilidades y la repatriación de capitales, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por el país en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Comunidad Andina (CAN) (Decreto 2080 de 2000).

No obstante, persisten retos estructurales que afectan la capacidad del país para atraer inversión sostenible. Entre ellos, destacan la complejidad del sistema tributario, los costos regulatorios y la volatilidad normativa. De acuerdo con el World Economic Forum (2019), Colombia ocupa el puesto 57 entre 141 economías en el *Global Competitiveness Index*, aunque se ubica por debajo del promedio en indicadores de eficiencia tributaria y carga administrativa. Estos resultados evidencian la necesidad de un marco fiscal más predecible y competitivo.

En este contexto, la implementación del Pilar 2 del Proyecto BEPS, que establece una tasa mínima global del 15 % sobre la renta corporativa, plantea un cambio estructural en los incentivos tributarios que tradicionalmente han utilizado los países en desarrollo, incluido Colombia, para atraer capital extranjero. Históricamente, el país ha recurrido a exenciones, regímenes preferenciales y zonas francas como instrumentos de promoción económica. A pesar de eso, bajo las reglas del Pilar 2, estos beneficios podrían neutralizarse mediante el mecanismo del *top-up tax*, reduciendo su efectividad.

4.1.1. Evolución de los incentivos fiscales a la inversión

Desde la década de 1990, la política tributaria colombiana ha incorporado incentivos para fomentar la inversión productiva y la diversificación económica. La creación de las zonas francas permanentes y especiales mediante la Ley 1004 de 2005, así como los beneficios para

actividades de innovación y tecnología previstos en la Ley 1819 de 2016, son ejemplos de ello.

Según la Misión de Expertos Tributarios (Ministerio de Hacienda, 2021), estos mecanismos han estimulado sectores estratégicos, aunque su proliferación ha implicado una pérdida fiscal cercana al 1,6 % del PIB, sin evidencia concluyente sobre su impacto neto en empleo o productividad.

El Pilar 2 introduce un principio de neutralidad competitiva global, que obliga a los grupos multinacionales con ingresos superiores a 750 millones de euros a tributar una tasa efectiva mínima del 15 % en cada jurisdicción donde operen. En consecuencia, las jurisdicciones con tasas efectivas inferiores verán restringida su autonomía para ofrecer incentivos, ya que los países sede de las matrices podrán aplicar un impuesto complementario; el *top-up tax* (OCDE, 2022).

4.1.2. Colombia y la competencia fiscal internacional

En América Latina, la competencia fiscal ha sido un instrumento recurrente para atraer IED. Países como Panamá, República Dominicana y Uruguay han utilizado regímenes con tasas reducidas, generando un entorno de “carrera hacia el fondo” (*race to the bottom*) en la tributación corporativa (CEPAL, 2023). El Pilar 2 busca precisamente frenar esta dinámica, estableciendo un piso tributario mínimo que garantice condiciones de competencia más equitativas entre jurisdicciones.

Colombia participa en el Marco Inclusivo BEPS desde 2017 y ha venido evaluando los impactos de la adopción del Pilar 2 en su estructura económica. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023), el país se encuentra en fase de análisis técnico para determinar los efectos sobre la inversión proveniente de jurisdicciones de alta tributación, que constituyen la mayoría de los flujos hacia Colombia.

Organismos como el Banco Mundial (2023) y la CEPAL (2023) coinciden en que el impuesto mínimo global podría modificar las decisiones de localización de inversión, favoreciendo a países con estabilidad institucional, infraestructura adecuada y baja evasión. En ese contexto, Colombia podría obtener ventajas si fortalece su administración tributaria y simplifica su marco normativo.

4.1.3. La relación entre tributación y competitividad

La doctrina ha planteado históricamente una tensión entre tributación y competitividad: mientras los impuestos son esenciales para financiar bienes públicos, su exceso puede distorsionar la inversión. La nueva economía fiscal internacional intenta equilibrar ambos factores mediante sistemas más justos y coordinados.

En el caso colombiano, este desafío se manifiesta en la necesidad de mantener la atracción de inversión sin comprometer los principios constitucionales de equidad y progresividad (Constitución Política de 1991, art. 363). La Ley 2277 de 2022 incorporó elementos alineados con el Pilar 2, al limitar beneficios excesivos, eliminar descuentos no focalizados y reforzar los controles sobre precios de transferencia (Congreso de la República, 2022).

Por tanto, la competitividad ya no depende únicamente de la tasa impositiva, sino de factores estructurales como la estabilidad jurídica, la infraestructura, la calidad regulatoria y el capital humano (OCDE, 2023). El Pilar 2 debe entenderse como una oportunidad para reorientar la política fiscal hacia una competitividad sostenible, basada en productividad y transparencia.

4.1.4. Desafíos estructurales del entorno colombiano

Pese a los avances institucionales, la estructura productiva colombiana sigue mostrando desigualdades regionales. Las zonas francas concentran gran parte de la inversión costera, mientras que el interior del país recibe menores flujos (Banco de la República, 2023). Además, la inversión sigue dominada por sectores extractivos; el 60 % de la IED se dirige a petróleo, minería y energía, y solo el 15 % a manufacturas o industrias tecnológicas.

Para enfrentar este panorama, el Pilar 2 debe acompañarse de una estrategia de reconversión productiva orientada a la innovación y la sostenibilidad ambiental. Las inversiones verdes, digitales y tecnológicas, enmarcadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (“ODS”) 7, 9 y 13, pueden ser compatibles con los principios del Pilar 2 siempre que cumplan objetivos de desarrollo sostenible verificables (Organización de las Naciones Unidas, 2023).

En conclusión, la implementación del Pilar 2 redefine la frontera entre autonomía fiscal y cooperación internacional. Si Colombia logra adaptar su sistema a los estándares globales sin sacrificar su competitividad, podrá consolidar un modelo tributario más equitativo y legítimo (OCDE, 2023; CEPAL, 2023).

4.2. Efectos esperados del Pilar 2 sobre la inversión extranjera en Colombia

El Pilar 2 constituye una de las transformaciones más relevantes en la arquitectura fiscal internacional. Su propósito es asegurar que las multinacionales tributen al menos un 15 % de tasa efectiva en cada jurisdicción donde operen.

Para economías como la colombiana, cuyo modelo de atracción de IED se ha basado en incentivos fiscales, esta reforma implica una reestructuración profunda.

4.2.1. Impacto sobre regímenes preferenciales y zonas francas

Uno de los efectos inmediatos será la revisión del régimen de zonas francas, cuyas empresas tributan al 20 %, frente al 35 % del régimen general. Bajo las reglas GloBE, el diferencial podría ser neutralizado por el impuesto complementario en las jurisdicciones matrices.

En este escenario, la ANDI (2023) ha advertido que alrededor del 40 % de las empresas de zonas francas podrían ver reducida su rentabilidad si no se reorientan los incentivos hacia la innovación, sostenibilidad y encadenamientos productivos.

4.2.2. Efectos sobre la localización de la inversión

La evidencia empírica muestra que las decisiones de localización dependen más de la estabilidad institucional que de los beneficios fiscales. Devereux y Griffith (2003) sostienen que las multinacionales priorizan la previsibilidad normativa y la rentabilidad esperada.

El Banco de la República (2023) estima que un incremento moderado en la carga tributaria no reduce necesariamente la IED si se mantiene la estabilidad macroeconómica. De hecho, la adopción del Pilar 2 podría generar un efecto positivo de homogeneización de condiciones,

reduciendo la competencia desleal y fortaleciendo la confianza de los inversionistas (OCDE, 2023).

4.2.3. Redistribución sectorial de la inversión

La aplicación del Pilar 2 podría provocar una redistribución sectorial de la inversión en Colombia. Los sectores tradicionalmente beneficiados, como hidrocarburos, minería y manufactura intensiva en capital, perderían ventajas relativas, mientras que las industrias tecnológicas, digitales e innovadoras ganarían protagonismo (Consejo Privado de Competitividad, 2023).

Este proceso puede acelerar la transición hacia una economía de alto valor agregado, siempre que se acompañe de políticas de educación técnica, reindustrialización y digitalización empresarial.

4.2.4. Recaudación y sostenibilidad fiscal

Según el Fondo Monetario Internacional (2023), la implementación del Pilar 2 podría aumentar la recaudación de los países en desarrollo hasta en un 1,5 % del PIB. En el caso colombiano, esto equivaldría a cerca de USD 5.000 millones anuales, siempre que la Administración Tributaria logre calcular adecuadamente la tasa efectiva global y evite la doble tributación.

Este incremento potencial fortalecería la sostenibilidad fiscal y reduciría la dependencia del endeudamiento, siempre que los recursos adicionales se destinen a inversión social y productiva.

4.2.5. Riesgos potenciales

No obstante, existen riesgos. En primer lugar, un riesgo de competitividad relativa si otros países latinoamericanos demoran su adopción. En segundo lugar, un riesgo normativo, derivado de la coexistencia de reglas locales y estándares internacionales. Y en tercer lugar, un riesgo administrativo, si la DIAN no cuenta con la capacidad técnica suficiente.

El Centro de Política Tributaria y Administración de la OCDE (2023) recomienda que los países implementen el Pilar 2 mediante legislación doméstica y acuerdos bilaterales de información, garantizando coherencia y seguridad jurídica.

4.2.6. Efectos sobre la reputación fiscal y la atracción de empresas sostenibles

La adopción transparente del Pilar 2 puede fortalecer la reputación fiscal internacional de Colombia, mejorando su percepción ante inversionistas institucionales y fondos responsables.

En una economía global cada vez más sensible a la gobernanza ética, la alineación con los estándares OCDE se convierte en una ventaja reputacional. De este modo, la tributación deja de ser una herramienta de competencia basada en tasas y se transforma en un indicador de integridad institucional.

4.3. Análisis de competitividad fiscal y reformas recientes en Colombia

El concepto de competitividad fiscal alude a la capacidad del sistema tributario para atraer inversión, promover productividad y sostener unas finanzas públicas sanas sin sacrificar equidad ni eficiencia. En el contexto del Pilar 2 del Proyecto BEPS, la competitividad deja de descansar en reducciones de tarifas y se reconfigura en torno a transparencia, simplificación normativa y estabilidad jurídica (OCDE, 2023).

Colombia ha emprendido múltiples reformas tributarias en las últimas dos décadas con el propósito de elevar el recaudo, ampliar bases y mejorar progresividad; sin embargo, la frecuencia de cambios ha generado percepción de inestabilidad y mayores costos de cumplimiento que restan previsibilidad al entorno de negocios (Consejo Privado de Competitividad, 2023). En el plano comparado, los ejercicios de la OCDE y de centros independientes muestran que Colombia se ubica entre los sistemas menos competitivos de la OCDE por complejidad y distorsiones, si bien con avances en transparencia y administración (Tax Foundation, 2022; OCDE, 2023). En 2022, por ejemplo, Colombia ocupó el puesto 32 entre 38 economías en el *International Tax Competitiveness Index* (ITCI) (Tax Foundation, 2022).

4.3.1. Panorama general de la competitividad tributaria

En la práctica, la tarifa nominal del impuesto de renta corporativa en Colombia es 35 % de acuerdo con el Estatuto Tributario (“E.T.”) mientras que algunos regímenes especiales como zonas francas mantienen tarifa del 20 % bajo condiciones específicas (E.T., art. 240-1). Estas normas están vigentes en el texto oficial del E.T. actualizado tras la Ley 2277 de 2022.

Con todo, la tasa efectiva difiere por sector debido a deducciones, descuentos y tratamientos preferenciales; esta heterogeneidad sugiere revisar la pertinencia y diseño de incentivos a la luz del Pilar 2 para evitar neutralizaciones mediante “*top-up tax*” en jurisdicciones de residencia de matrices (OCDE, 2023).

Esta brecha entre tasa nominal y efectiva refleja la persistencia de un sistema fiscal heterogéneo y fragmentado, donde ciertos sectores gozan de ventajas desproporcionadas. Bajo las normas del Pilar 2, tales diferencias podrían perder vigencia, lo que obligará a Colombia a revisar la pertinencia y el diseño de sus incentivos para evitar la neutralización de beneficios mediante el *top-up tax*.

4.3.2. Reforma Tributaria de 2016 (Ley 1819 de 2016)

La Ley 1819 de 2016 fue un punto de inflexión por su convergencia con estándares internacionales, incluyendo: adopción de NIIF como referencia contable fiscal en múltiples determinaciones, fortalecimiento de precios de transferencia e introducción del reporte país por país, y ajustes en la tributación de dividendos y en la definición de renta líquida gravable. Estos cambios acercaron el sistema a los postulados BEPS, aunque no resolvieron la dispersión de beneficios que erosionan base gravable.

La Ley 1819 fue un paso importante hacia la convergencia normativa, pero su efectividad se pudo ver limitada por la falta de continuidad en la política fiscal. Los constantes ajustes posteriores pudieron reducir la credibilidad del sistema y afectar la planificación empresarial de largo plazo.

4.3.3. Reforma Tributaria de 2019 (Ley 2010 de 2019)

La Ley 2010 de 2019 (“Crecimiento Económico”) buscó dinamizar inversión vía reducción gradual de tarifa corporativa y beneficios a sectores específicos. La Ley 2010 de 2019, conocida como la “Ley de Crecimiento Económico”, buscó reactivar la inversión mediante la reducción gradual de la tarifa corporativa, incentivos para la economía naranja y beneficios para el sector agroindustrial. Aunque logró cierto dinamismo económico en el corto plazo, generó críticas por su regresividad y por la ampliación de beneficios sin mecanismos claros de evaluación (Fedesarrollo, 2020). Desde el prisma de neutralidad, diversos análisis multilaterales advirtieron que la proliferación de tratamientos preferenciales afecta equidad horizontal y puede distorsionar competencia (FMI, 2021). Esta tensión es especialmente relevante ante la convergencia al estándar GloBE.

4.3.4. Reforma Tributaria de 2022 (Ley 2277 de 2022)

La Ley 2277 de 2022 elevó la tarifa general al 35 %, limitó beneficios sin impacto demostrado, incorporó gravámenes a exportaciones de ciertos *commodities* en coyunturas de precios altos y reforzó controles a jurisdicciones no cooperantes (Ministerio de Hacienda, 2022). Tales ajustes avanzan hacia una base más amplia y neutral, alineada con principios del Pilar 2. No obstante, la tasa nominal elevada exige acompañamiento en simplificación y certidumbre para no deteriorar la competitividad relativa frente a países vecinos.

4.3.5. Indicadores de eficiencia y productividad fiscal

En carga tributaria agregada, Colombia registró en 2022 una relación ingresos/PIB alrededor de 18,8 %, por debajo del promedio de ALC ($\approx 21,5$ %) y de la OCDE ($\approx 33-34$ %) (CEPAL-OCDE-CIAT-BID, 2025). Esta brecha evidencia un potencial de mejora en la capacidad recaudatoria sin elevar tasas, mediante la reducción de evasión, el control de planeación fiscal agresiva y la ampliación de la base de contribuyentes. El Pilar 2 puede contribuir a reducir planificación agresiva al estandarizar mínimos efectivos y mejorar intercambio de información (OCDE, 2023).

4.3.6. Retos de la competitividad fiscal bajo el Pilar 2

En el marco del Pilar 2, la competitividad ya no dependerá de la reducción de tasas, sino de la eficiencia institucional y la estabilidad normativa. Los países que logren garantizar reglas claras, transparencia y rendición de cuentas podrán atraer inversión sostenible incluso con tasas más altas. En este sentido, Colombia debe enfocar su estrategia en cuatro frentes:

- I. Simplificación normativa: reducir la complejidad de la legislación tributaria, eliminando duplicidades y consolidando los beneficios existentes bajo criterios uniformes.
- II. Certidumbre jurídica: garantizar que las normas fiscales no sean objeto de reformas anuales, evitando la volatilidad normativa.
- III. Digitalización tributaria: ampliar el uso de inteligencia artificial y big data en la fiscalización y la gestión de riesgos.
- IV. Estabilidad macroeconómica: vincular la política fiscal a metas de sostenibilidad presupuestal y responsabilidad intergeneracional.

Este proceso implica evolucionar hacia un modelo de fiscalidad competitiva responsable, en el cual el atractivo del país se fundamente en la confianza institucional más que en la rebaja de impuestos.

4.4. Riesgos y oportunidades para los regímenes especiales en Colombia

El sistema colombiano ha usado regímenes especiales para atraer inversión y cerrar brechas regionales. El principio subyacente del Pilar 2, la tasa mínima efectiva global del 15 %, implica que cualquier régimen con una carga tributaria inferior quedará neutralizado a través del mecanismo del *top-up tax*, aplicado por el país de residencia de la matriz. Esto significa que los incentivos tributarios que hoy atraen inversión podrían perder eficacia, y el recaudo correspondiente podría trasladarse fuera de Colombia. El reto es preservar atractivo a la par que se asegure coherencia con compromisos internacionales.

4.4.1. Las zonas francas frente al Pilar 2

Las zonas francas, creadas por Ley 1004 de 2005 y hoy reguladas principalmente en el E.T., tienen tarifa de renta del 20 % para usuarios industriales que cumplan requisitos (E.T., art. 240-1), inferior a la tarifa general del 35 % (E.T., art. 240), lo que antes constituía ventaja diferencial. Bajo Pilar 2, esa ventaja puede neutralizarse cuando el grupo multinacional queda sujeto a GloBE y la jurisdicción de residencia aplica impuesto complementario (OCDE, 2023).

Esto no implica el fin del régimen: la literatura comparada sugiere reorientarlo hacia innovación, encadenamientos y sostenibilidad (por ejemplo, logística verde, procesos 4.0 y

servicios globales) para que la “propuesta de valor” no descansa en tarifa, sino en productividad e infraestructura (OCDE, 2023). Desde la doctrina, la legitimidad de cualquier incentivo se sostiene cuando está atado a fines medibles y de interés general (Schoueri, 2022).

4.4.2. Incentivos a la innovación, ciencia y tecnología

Los incentivos a la investigación, desarrollo e innovación (“I+D+I”) regulados por la Ley 1819 de 2016, como política de Minciencias, pueden ser compatibles con Pilar 2 cuando cumplen el *nexus approach*, es decir que el beneficio se otorga si la actividad sustancial ocurre en la jurisdicción (OCDE, 2022). De ahí que deducciones a I+D, créditos fiscales verdes o esquemas de economía digital orientados a externalidades positivas puedan mantenerse con transparencia y trazabilidad (OCDE, 2022).

A diferencia de las exenciones amplias o de carácter geográfico, estos incentivos no son considerados dañinos bajo los criterios de la OCDE, ya que buscan fomentar actividades de alto valor agregado y externalidades positivas. De hecho, el Marco Inclusivo BEPS reconoce que los regímenes de “*patent box*” o de innovación pueden ser compatibles con el Pilar 2, siempre que se ajusten al principio del “*nexus approach*”, es decir, que los beneficios se otorguen solo si la investigación se realiza efectivamente en la jurisdicción beneficiaria (OCDE, 2022).

Por tanto, Colombia tiene una oportunidad estratégica para reorientar su política de incentivos hacia la innovación y el conocimiento, fortaleciendo su base tecnológica y diversificando su economía. En este sentido, los programas de deducción por I+D+i, los créditos fiscales para energías limpias y los beneficios para economía digital pueden

mantenerse plenamente vigentes si se integran bajo parámetros de transparencia y trazabilidad.

4.4.3. Regímenes sectoriales: minería, hidrocarburos y agroindustria

El sector extractivo ha tenido tratamientos especiales por su alta inversión de largo plazo. La Ley 2277 introdujo un componente temporal ligado a exportaciones de carbón y petróleo en coyunturas de altos precios, reforzando la tributación de rentas extraordinarias (Ministerio de Hacienda, 2022). Esta lógica es consistente con evitar tasas efectivas persistentemente bajas frente al umbral mínimo global. Para agroindustria y economía creativa, la clave será condicionar beneficios a empleo formal, sostenibilidad o desarrollo rural, mitigando riesgos de ser calificados como “preferenciales dañinos” bajo estándares internacionales (OCDE, 2023).

4.4.4. Transparencia, rendición de cuentas y control del gasto tributario

El Pilar 2 abre ventana para institucionalizar evaluaciones periódicas del gasto tributario como inventariar beneficios, cuantificar su costo y medir resultados (CEPAL-OCDE-CIAT-BID, 2025). La experiencia internacional vincula legitimidad fiscal con transparencia y control del gasto público, permite fortalecer reportes sobre gasto tributario y su efectividad mejora confianza ciudadana (Bird & Zolt, 2021).

4.4.5. Oportunidades de transformación estructural

Si bien el Pilar 2 restringe el uso de incentivos tradicionales como la disminución de tarifas, también abre un espacio para redefinir el modelo de desarrollo económico colombiano. Al limitar la competencia tributaria, el país podrá concentrarse en factores estructurales de competitividad como el capital humano calificado, la infraestructura tecnológica y digital, la estabilidad jurídica y transparencia institucional, o la sostenibilidad ambiental y transición energética.

Estos elementos constituyen las nuevas fuentes de ventaja comparativa en la economía global. El desafío de política pública será convertir los recursos adicionales provenientes del impuesto mínimo en inversión productiva y social, fortaleciendo así la legitimidad del sistema. Así, el Pilar 2 favorece un nuevo pacto fiscal donde inversión y justicia tributaria dejan de presentarse como objetivos antagónicos (OCDE, 2023).

4.5. Estrategias para fortalecer la competitividad bajo el nuevo estándar global

La adopción del Pilar 2 es una oportunidad para modernizar el sistema tributario, consolidar confianza institucional y apuntalar una economía más productiva y equitativa. Las estrategias se articulan en tres dimensiones: diseño normativo y estabilidad, fortalecimiento institucional y tecnológico, y alineación con ODS y legitimidad fiscal.

4.5.1. Diseño normativo y estabilidad jurídica

Para reducir la volatilidad, resulta aconsejable avanzar hacia un Estatuto Tributario unificado y estable que incorpore explícitamente las reglas GloBE, con respeto al principio de reserva de ley tributaria y control constitucional (Corte Constitucional, C-776/2003). La

coordinación técnica con la OCDE por medio de *peer review* puede acelerar convergencia sin sacrificar autonomía (OCDE, 2023).

4.5.2. Fortalecimiento institucional y digitalización tributaria

El segundo eje se centra en la modernización de la administración tributaria, condición indispensable para la correcta aplicación del Pilar 2. La complejidad técnica de las normas GloBE exige un alto nivel de capacidad operativa, interoperabilidad de datos y trazabilidad contable.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha avanzado en la digitalización de procesos a través de la Factura Electrónica, el Registro Único Tributario (RUT) y el Módulo de Precios de Transferencia, pero aún requiere consolidar una plataforma integral de tributación internacional.

En este sentido, Colombia podría crear una Unidad Técnica especializada. Esta unidad, articulada con el Banco de la República y la Contaduría General de la Nación, permitiría centralizar la información contable de grupos multinacionales, procesarla en tiempo real y prevenir la doble tributación o la erosión de la base gravable.

La digitalización no solo incrementa la eficiencia, sino que también refuerza la legitimidad institucional. De acuerdo con la OCDE (2023), las administraciones tributarias que operan bajo modelos *data-driven* logran aumentar la recaudación efectiva y reducir los costos de cumplimiento.

4.5.3. Política de incentivos con propósito

La tercera estrategia se orienta a redefinir los incentivos tributarios bajo el principio de fiscalidad con propósito o una solidaridad fiscal. Esto implica abandonar el modelo basado en exenciones amplias e indiscriminadas y avanzar hacia un esquema de beneficios condicionados a resultados verificables, en coherencia con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Reorientar beneficios hacia innovación (Ley 1819 de 2016) y transición energética (Ley 2099 de 2021) bajo criterios de impacto verificable, en innovación, empleo, digitalización, incrementa compatibilidad con GloBE (OCDE, 2022; CEPAL-OCDE-CIAT-BID, 2025).

4.5.4. Sostenibilidad fiscal y destino del recaudo adicional

Estimaciones multilaterales proyectan que la adopción integral del Pilar 2 puede elevar el recaudo en economías emergentes. La clave es vincular los ingresos adicionales a educación técnica, infraestructura sostenible, innovación y formalización, reforzando legitimidad del sistema (FMI, 2023; OCDE, 2023).

4.5.5. Diplomacia tributaria y liderazgo regional

Colombia tiene la posibilidad de asumir un papel de liderazgo regional en materia de fiscalidad internacional. La experiencia comparada demuestra que los países que adoptan tempranamente las reglas GloBE se posicionan como referentes en la cooperación tributaria global. Esta política fortalecerá la reputación fiscal de Colombia y aumentará su capacidad

de negociación en foros internacionales, consolidando su posición como un socio confiable y transparente. Esta estrategia se enmarca en el principio de solidaridad internacional fiscal, que reconoce la interdependencia de las economías modernas y la necesidad de cooperación frente a problemáticas que afectan a todos los Estados como la evasión y la elusión transnacional (OCDE, 2023).

4.5.6. Cultura de cumplimiento y legitimidad social

La implementación debe acompañarse con educación fiscal, transparencia del gasto e informes de rendición de cuentas. La evidencia sugiere que la confianza del contribuyente se asocia a la eficiencia en uso de recursos (Bird & Zolt, 2021) y a la calidad institucional (OCDE, 2023).

4.6. Conclusiones del Capítulo 4

La implementación del Pilar 2 transformará la competitividad fiscal y la atracción de IED en Colombia. Lejos -no tanto- de ser una amenaza, es una oportunidad para fortalecer el sistema, modernizar incentivos y alinear el modelo de desarrollo con sostenibilidad, equidad y transparencia (OCDE, 2023).

El régimen de incentivos (en especial zonas francas y tratamientos sectoriales) presenta vulnerabilidades frente al umbral mínimo global. Su compatibilidad dependerá de su redefinición bajo criterios de eficiencia, sostenibilidad y trazabilidad; reorientar zonas francas hacia innovación y producción limpia es consistente con buenas prácticas internacionales (OCDE, 2023).

El Pilar 2 exige fortalecer institucionalidad: DIAN debe escalar capacidades digitales y de fiscalidad internacional para calcular y monitorear TET global con interoperabilidad y analítica (OCDE, 2023).

La competitividad contemporánea descansa en factores estructurales, como estabilidad jurídica, calidad institucional, infraestructura, capital humano y sostenibilidad, más que en “tasas bajas” (CEPAL-OCDE-CIAT-BID, 2025).

El impacto sectorial será heterogéneo, pues industrias intensivas en capital y dependientes de beneficios pueden ver menor margen, mientras que sectores de innovación, digitalización y energías limpias se benefician de mayor transparencia y previsibilidad (OCDE, 2023).

El Pilar 2 materializa un constitucionalismo fiscal global que reconcilia soberanía con cooperación y responsabilidad internacional; su legitimidad interna dependerá de que los recursos se traduzcan en bienestar tangible. Vincular el recaudo adicional a proyectos de alto retorno social es crucial para cimentar el pacto fiscal.

En este sentido, si Colombia implementa el estándar con técnica, participación y visión de largo plazo, la tributación mínima global puede convertirse en palanca de justicia fiscal, sostenibilidad económica y legitimidad democrática (OCDE, 2023; CEPAL-OCDE-CIAT-BID, 2025).

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES FINALES

5.1. Reflexión introductoria: un nuevo paradigma de fiscalidad internacional

La economía global contemporánea se caracteriza por una interdependencia sin precedentes. Las cadenas globales de valor, la digitalización de los servicios y la movilidad del capital han erosionado los límites tradicionales de la soberanía fiscal y han revelado las limitaciones de los sistemas tributarios nacionales para gravar adecuadamente a las grandes corporaciones multinacionales. En este contexto, el Proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el G20 surgió como una respuesta multilateral frente a los desafíos de la evasión y elusión fiscal internacional, con el objetivo de garantizar que las empresas tributen allí donde realmente generan valor (OECD, 2023).

La adopción del Pilar 2 del Proyecto BEPS, que establece una tasa mínima global del 15 % sobre las utilidades de los grupos multinacionales, representa el avance más significativo hacia la armonización tributaria global desde mediados del siglo XX. Este mecanismo redefine la lógica de la competitividad fiscal, al desplazar el foco desde la reducción de tasas impositivas como estrategia de atracción de inversión hacia la construcción de entornos regulatorios estables, transparentes y eficientes (OECD, 2023). De esta forma, la competencia entre Estados deja de centrarse en ofrecer beneficios tributarios y pasa a basarse en la calidad institucional, la seguridad jurídica y la eficiencia administrativa.

Para Colombia, este proceso supone una revisión estructural de su modelo de desarrollo tributario y económico. Durante décadas, la política fiscal nacional ha dependido de instrumentos de incentivo sectorial, como las zonas francas, los beneficios para la economía

naranja o la agroindustria, concebidos como mecanismos de atracción de inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, en el contexto del Pilar 2, dichos instrumentos pierden efectividad, dado que cualquier reducción que lleve la tasa efectiva por debajo del 15 % será compensada mediante un impuesto complementario en la jurisdicción matriz del grupo empresarial. Esto significa que la verdadera competitividad no residirá en la reducción de gravámenes, sino en la credibilidad y la capacidad del Estado para ofrecer condiciones estables, predecibles y compatibles con la economía global. En consecuencia, Colombia enfrenta el reto de transitar hacia un modelo de competitividad basado en la legitimidad institucional y en la confianza, donde la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad se constituyan en los nuevos activos fiscales de la nación.

5.2. Conclusiones generales

5.2.1. El Pilar 2 como instrumento de justicia tributaria global

El Pilar 2 del Proyecto BEPS constituye un punto de inflexión en la evolución del derecho tributario internacional. Más allá de su dimensión técnica, evitar la doble no imposición o el traslado artificial de utilidades, su esencia es profundamente ética: busca garantizar un nivel mínimo de contribución tributaria de las grandes corporaciones, promoviendo así la justicia fiscal entre países desarrollados y economías emergentes. Como señala Avi-Yonah (2022), el nuevo orden tributario global requiere un equilibrio entre la autonomía de los Estados y la cooperación internacional, en el que los países ejerzan su soberanía dentro de un marco de corresponsabilidad fiscal compartida.

Este enfoque introduce el principio de solidaridad fiscal internacional, según el cual los Estados deben cooperar para recaudar los recursos públicos de manera equitativa y evitar que las políticas tributarias de unos perjudiquen el desarrollo de otros. En consecuencia, la soberanía fiscal deja de concebirse como un atributo absoluto para convertirse en una soberanía fiscal cooperativa, en la cual los Estados mantienen su potestad tributaria, pero la ejercen coordinadamente dentro de un orden multilateral que busca la estabilidad y la equidad global. Para Colombia, ello implica armonizar los intereses fiscales nacionales con los compromisos internacionales derivados de su participación en la OCDE y en el Marco Inclusivo BEPS, garantizando que su normativa interna contribuya a los objetivos de transparencia, equidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

5.2.2. Impactos estructurales sobre el sistema tributario colombiano

La implementación del Pilar 2 exige una revisión profunda del Estatuto Tributario colombiano, caracterizado por su dispersión normativa, complejidad técnica y volatilidad legislativa. De acuerdo con el Consejo Privado de Competitividad (2023), el país ha promulgado más de quince reformas sustantivas desde 1990, lo que ha generado un entorno de inseguridad jurídica y costos de cumplimiento elevados. La multiplicidad de normas y la falta de coherencia en su aplicación obstaculizan la planeación tributaria empresarial, afectan la inversión extranjera y reducen la eficiencia del recaudo.

Frente a esta situación, se hace imperativa la consolidación de un Estatuto Tributario Unificado y Estable (ETUE) que simplifique el sistema, incorpore los estándares BEPS y las reglas GloBE, y reduzca la discrecionalidad administrativa. Este instrumento debería erigirse

como una ley marco de política fiscal a largo plazo que garantice previsibilidad normativa y evite la continua improvisación tributaria que ha caracterizado al país.

Adicionalmente, el Pilar 2 introduce una dimensión tecnológica inédita, al requerir que las multinacionales calculen su tasa efectiva de tributación global con base en estados financieros consolidados bajo las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Esto demanda la interoperabilidad entre los sistemas contables y fiscales, así como la coordinación institucional entre la Contaduría General de la Nación, la DIAN y la Superintendencia de Sociedades. La digitalización de la administración tributaria se convierte, así, en un imperativo tanto técnico como ético: no solo contribuye a reducir la evasión y elusión fiscal, sino que fortalece la confianza ciudadana en la gestión pública y promueve la transparencia (OECD, 2023; CEPAL, 2023).

5.2.3. La competitividad fiscal más allá de los incentivos

La evidencia empírica muestra que la competitividad fiscal no depende exclusivamente de la reducción de tasas o de la existencia de incentivos, sino de la capacidad de los Estados para ofrecer un entorno regulatorio confiable, predecible y eficiente. Según el *Global Investment Competitiveness Report 2023* del Banco Mundial, más del 70 % de los inversionistas globales priorizan la estabilidad jurídica y la previsibilidad normativa por encima de los incentivos tributarios directos (World Bank Group, 2023). En otras palabras, la confianza en las instituciones, la infraestructura digital y la transparencia regulatoria se han convertido en los verdaderos determinantes de la atracción de inversión.

En este contexto, Colombia debe reorientar su política fiscal hacia un modelo en el cual los beneficios tributarios cumplan un propósito claramente definido y medible. El enfoque de “fiscalidad con propósito”, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB, 2022), propone que las exenciones o descuentos fiscales se justifiquen únicamente cuando contribuyen a objetivos concretos de desarrollo, tales como la generación de empleo, la innovación tecnológica o la transición energética. Esta visión implica transformar los incentivos tradicionales en instrumentos de política pública basados en evidencia, acompañados de mecanismos de evaluación periódica y de rendición de cuentas sobre su efectividad económica y social.

5.2.4. Gobernanza y confianza fiscal

El éxito del Pilar 2 y de cualquier reforma estructural depende, en última instancia, de la legitimidad del sistema tributario y de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones fiscales. La confianza fiscal es un componente intangible pero decisivo para el cumplimiento voluntario de las obligaciones. El *Informe Latinobarómetro 2022* demuestra que seis de cada diez ciudadanos en América Latina consideran que los impuestos se administran de forma ineficiente y que la evasión puede interpretarse como una reacción al mal uso de los recursos públicos (Corporación Latinobarómetro, 2022).

Para revertir esta percepción, Colombia debe consolidar una cultura tributaria fundada en la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. La creación del Registro Único de Beneficios Tributarios (RUBT), la publicación de reportes sobre gasto fiscal y la adopción de auditorías ciudadanas constituyen pasos decisivos hacia una tributación más abierta y

democrática. En línea con lo propuesto por Bird y Zolt (2021), la legitimidad fiscal no se construye mediante la coerción, sino a través de la confianza recíproca entre Estado y contribuyentes. La consolidación de un pacto fiscal basado en la confianza y la transparencia puede, por tanto, fortalecer el cumplimiento voluntario y reducir la necesidad de medidas sancionatorias, aumentando la eficiencia del sistema en su conjunto.

5.2.5. La dimensión regional y la cooperación latinoamericana

El proceso de adopción del Pilar 2 abre para América Latina una oportunidad histórica de integración y cooperación fiscal. Los países de la región comparten desafíos estructurales similares, como baja capacidad recaudatoria, dependencia de impuestos indirectos y alta informalidad, que podrían enfrentarse de forma más efectiva mediante una coordinación regional de políticas tributarias. Si las naciones latinoamericanas adoptan el estándar global de manera concertada, evitarán la competencia fiscal desleal entre sí y fortalecerán su poder de negociación frente a los centros financieros globales.

Colombia, como miembro activo del Marco Inclusivo BEPS y de la OCDE, se encuentra en una posición privilegiada para liderar este proceso. Su experiencia reciente en modernización administrativa y digitalización fiscal puede servir como referencia regional para el diseño de estrategias comunes de tributación mínima, intercambio de información y control de precios de transferencia. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023) ha subrayado que la coordinación fiscal regional es esencial para reducir las brechas de desigualdad y mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este sentido, la adopción

coordinada del Pilar 2 podría marcar un punto de inflexión hacia una gobernanza fiscal latinoamericana más sólida, equitativa y transparente.

5.3. Recomendaciones finales

La implementación del Pilar 2 ofrece a Colombia una oportunidad sin precedentes para modernizar su política fiscal y fortalecer la confianza institucional. Sin embargo, este proceso exige una visión integral que articule reformas normativas, fortalecimiento institucional, transformación tecnológica y educación ciudadana.

En el plano jurídico, resultaría favorable aprobar una Ley Marco de Política Fiscal Internacional que establezca los principios de soberanía cooperativa, equidad y coordinación con los estándares de la OCDE. Esta ley permitiría integrar en un solo cuerpo normativo los compromisos internacionales asumidos por el país y garantizaría su coherencia con los principios constitucionales de legalidad, progresividad y equidad tributaria, reconocidos en los artículos 95 y 363 de la Constitución Política de Colombia.

En el ámbito institucional, la creación de una Unidad Técnica especializada dentro de la DIAN se presenta como un paso esencial para la administración eficiente del Pilar 2 y de las reglas GloBE. Esta unidad debería especializarse en tributación internacional, precios de transferencia y análisis de tasa efectiva, coordinándose con la Contaduría General y la Superintendencia de Sociedades para garantizar la coherencia contable y fiscal. La interoperabilidad de los sistemas de información tributaria constituye un requisito clave para la trazabilidad global de las utilidades y la detección oportuna de prácticas de erosión de bases gravables.

El fortalecimiento tecnológico de la administración tributaria es igualmente fundamental. La OCDE (2023) y la CEPAL (2023) han demostrado que la digitalización de los procesos de control y cumplimiento puede incrementar la eficiencia recaudatoria y reducir los costos administrativos. En este sentido, la construcción de una plataforma integral de monitoreo GloBE, acompañada de programas de capacitación continua, permitirá a Colombia mantener la competitividad en un entorno fiscal internacional cada vez más sofisticado.

Desde la perspectiva económica y social, los ingresos adicionales derivados del impuesto mínimo global deben destinarse a sectores estratégicos que potencien el desarrollo sostenible. La creación de un Fondo Nacional de Innovación Fiscal y Competitividad Sostenible orientado a financiar proyectos de ciencia, tecnología, educación e infraestructura verde consolidaría el vínculo entre política fiscal y desarrollo humano. Además, la alineación de la política tributaria con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 8 y 16 reforzaría la legitimidad del sistema al demostrar que el recaudo se traduce directamente en bienestar social y fortalecimiento institucional.

En el plano regional e internacional, Colombia puede impulsar la conformación de un Consejo Fiscal Latinoamericano, apoyado por la CEPAL y la OCDE, que sirva como espacio permanente de coordinación y diálogo entre las administraciones tributarias de la región. Este organismo podría facilitar la implementación uniforme de las reglas del Pilar 2, promover la transparencia en el intercambio de información y diseñar mecanismos de cooperación técnica. Complementariamente, una estrategia de diplomacia tributaria activa permitiría fortalecer los acuerdos bilaterales de información y cooperación aduanera, consolidando la posición del país como referente regional en fiscalidad responsable.

Por último, desde la perspectiva ética y cultural, el éxito de cualquier reforma tributaria depende de la construcción de una ciudadanía fiscalmente consciente. La educación en valores fiscales debe comenzar desde la educación básica y extenderse hasta la formación universitaria, integrando la ética tributaria en los currículos académicos. Fomentar la responsabilidad social empresarial en materia tributaria, a través de certificaciones de cumplimiento ético y programas de reconocimiento público, contribuiría a consolidar una cultura de cumplimiento voluntario y de corresponsabilidad entre sector público y privado.

5.4. Conclusión final

El Pilar 2 del Proyecto BEPS no constituye una imposición externa, sino una oportunidad histórica para que Colombia y América Latina reconfiguren su modelo fiscal bajo los principios de equidad, transparencia y justicia global. La tasa mínima del 15 % no pretende homogeneizar los sistemas tributarios nacionales, sino establecer un piso común que evite la competencia fiscal nociva y asegure que las grandes corporaciones contribuyan de manera justa al financiamiento de los bienes públicos.

Si Colombia asume este reto con liderazgo técnico, compromiso político y transparencia institucional, podrá consolidarse como un referente regional de fiscalidad moderna y responsable. La verdadera competitividad fiscal no se mide por el número de exenciones o beneficios, sino por la capacidad del Estado para convertir los impuestos en infraestructura, innovación y bienestar colectivo. Como advierte Stiglitz (2023), un sistema tributario justo no solo recauda recursos, sino que define el tipo de sociedad que se desea construir. En esta visión, la tributación se convierte en un acto de confianza colectiva, un instrumento de

cohesión social y un medio para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

El desafío del Pilar 2 trasciende la técnica fiscal, pues se trata de redefinir el contrato social entre el Estado y los contribuyentes. Si el país logra implementar este marco de manera coherente, participativa y transparente, la tributación mínima global se transformará en una herramienta de modernización estructural y legitimidad democrática. De esta manera, Colombia podrá avanzar hacia una fiscalidad competitiva, equitativa y sostenible, en armonía con los estándares internacionales y con las aspiraciones de una ciudadanía más informada y comprometida con el bien común.

REFERENCIAS

Avi-Yonah, R. S. (2022). *Global Tax Coordination and the New International Tax Order*. University of Michigan Law School.

Banco Central de Chile. (2023). *Informe de Política Monetaria y Fiscal 2023*. Santiago de Chile.

Banco de la República de Colombia. (2023). *Informe de balanza de pagos y posición de inversión internacional 2022*. Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co>

Banco Mundial. (2020). *Doing Business 2020: Paying Taxes*. Washington, DC: World Bank Group.

Banco Mundial. (2023). *Global Economic Prospects 2023*. Washington, DC: World Bank Group.

Bird, R. M., & Zolt, E. M. (2021). *Tax Policy and the Social Contract in Latin America*. Inter-American Development Bank Working Paper Series.

Bird, R., & Zolt, E. (2021). *Taxation and development: The weakest link?* Edward Elgar Publishing.

Cancillería de Colombia. (2020, 28 abril). *Colombia se convierte en el Estado miembro número 37 de la OCDE*. Gobierno de Colombia.

<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-se-convierte-estado-miembro-numero-37-ocde>

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2017, 11 julio). *El Marco Inclusivo en BEPS y la Conferencia Técnica 2017 del CIAT*. <https://www.ciat.org/el-marco-inclusivo-en-beps/>

CEPAL-OCDE-CIAT-BID. (2025). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones>

CEPAL. (2023). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2023: Hacia una política fiscal para la transformación del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Congreso de la República. Ley 1950 de 2019. “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la OCDE”. Diario Oficial 51.024.

Consejo Privado de Competitividad [CPC]. (2023). *Informe Nacional de Competitividad 2023–2024*. Bogotá D.C.: CPC.

Consejo Privado de Competitividad [CPC]. (2023). *Informe Nacional de Competitividad 2023-2024*. CPC. <https://compite.com.co>

Consejo Privado de Competitividad. (2023). *Informe Nacional de Competitividad 2023–2024*. Bogotá D.C.

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Gaceta Constitucional No. 116.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Art. 363*.

Corporación Latinobarómetro. (2022). *Informe 2022*. Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org>

Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia C-183 de 1998.

Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-776 de 2003.

Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia C-481 de 2019.

Decreto 2080 de 2000. Por el cual se reglamenta el régimen general de inversiones de capital del exterior en Colombia y de colombianos en el exterior. Diario Oficial No. 44 216 (1 de octubre de 2000).

Decreto 4800 de 2010. Por el cual se modifica el Decreto 2080 de 2000 y otras disposiciones. Diario Oficial No. 47 909 (29 de diciembre de 2010).

Devereux, M. P., & Griffith, R. (2003). Evaluating tax policy for location decisions. *International Tax and Public Finance*, 10(2), 107–126. <https://doi.org/10.1023/A:1023364421914>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2021, 8 octubre). *Colombia es parte del acuerdo histórico sobre la solución a los desafíos de la digitalización de la economía* (Comunicado 139).

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2023, 12 julio). *Marco Inclusivo sobre BEPS: Declaración de resultados (Pilares 1 y 2)* (Comunicado 041).

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2023). *Boletín de gestión tributaria 2023*. DIAN. <https://www.dian.gov.co>

Fedesarrollo. (2020). *Evaluación de la Ley 2010 de 2019 y su impacto macroeconómico*. Fundación Fedesarrollo.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2023). *Fiscal Monitor: On the Path to Policy Normalization*. Washington, DC: IMF.

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2021). *Colombia: 2021 Article IV Consultation - Staff Report*. IMF Country Report No. 21/78. <https://www.imf.org>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2023). *Fiscal Monitor - October 2023: Public Investment for the Future*. IMF. <https://www.imf.org>

Inter-American Development Bank [IDB]. (2022). *Fiscal Policy for a Green and Inclusive Recovery*. Washington D.C.: IDB.

Ley 1004 de 2005. Por la cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46 105 (31 de diciembre de 2005).

Ley 1819 de 2016. Por la cual se adopta una reforma tributaria estructural que fortalece el sistema fiscal. Diario Oficial No. 50 101 (29 de diciembre de 2016).

Ley 2010 de 2019. Por la cual se adoptan normas para el crecimiento económico. Diario Oficial No. 51 164 (27 de diciembre de 2019).

Ley 2099 de 2021. Por la cual se promueve la transición energética y la modernización del sector eléctrico. Diario Oficial No. 51 728 (10 de julio de 2021).

Ley 2277 de 2022. Por la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social. Diario Oficial No. 52 248 (13 de diciembre de 2022).

Ministério da Fazenda do Brasil. (2022). *Diretrizes da Reforma Tributária Nacional*. Brasília: MFA.

Ministerio de Hacienda de Chile. (2022). *Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Equidad*. Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda de Chile. (2023). *Informe de Evaluación Fiscal y Reforma Tributaria 2023*. Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Exposición de motivos del Proyecto de Ley 2277 de 2022*. MinHacienda. <https://www.minhacienda.gov.co>

Naciones Unidas. (2023). *Objetivos de Desarrollo Sostenible — Informe 2023*. ONU. <https://unstats.un.org/sdgs>

OCDE & G20. (2021). *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. Paris: OECD Publishing.

OCDE. (2023). *Inclusive Framework on BEPS Progress Report 2022–2023*. Paris: OECD Publishing.

OCDE. (2023). *Tax Policy Reforms 2023: OECD and Selected Partner Economies*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2016). *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264263437-en>

OECD. (2021). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy: Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2023). *Tax Policy Reforms 2023: OECD and Selected Partner Economies*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2023). *Global Anti-Base Erosion (GloBE) Rules: Implementation Handbook*. Paris: OECD Publishing.

OECD/G20 Inclusive Framework. (2021, 8 October). *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. Paris: OECD Publishing.

Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2020). *World Trade Report 2020: Government policies to promote investment*. OMC.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Measuring and Monitoring BEPS - Action 11: 2015 Final Report*. Paris: OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *BEPS Project - Explanatory Statement*. Paris: OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) & G20. (2021, 8 octubre). *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. Paris: OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *Tax Policy Reforms 2023: OECD and Selected Partner Economies*. Paris: OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2018). *OECD Tax Policy Review: Colombia 2018*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264301339-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2022). *Harmful Tax Practices - 2022 Progress Report on Preferential Regimes*. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2023). *Tax Administration 2023: Comparative Information Series*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ctpa-2023-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2023). *Pillar Two - Global Anti-Base Erosion (GloBE) Rules: Overview and Design*. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], & G20. (2021). *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. OECD Publishing.

Receita Federal do Brasil. (2023). *Relatório Anual de Atividades 2023*. Brasília: RFB.

SAT. (2023). *Informe de Gestión Tributaria 2023*. Ciudad de México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2022). *Paquete Económico 2022: Criterios Generales de Política Económica*. Ciudad de México.

Stiglitz, J. E. (2023). *Towards a Fairer Global Tax System*. Columbia University Press.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2007). *Tesis P. IX/2007: Jerarquía normativa entre tratados y leyes*. Ciudad de México.

Tax Foundation. (2022). *International Tax Competitiveness Index 2022 - Country rankings*.

Tax Foundation. <https://taxfoundation.org>

World Bank Group. (2023). *Global Investment Competitiveness Report 2023: Rebuilding Investor Confidence*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank. (2023). *Global Investment Report 2023*. World Bank Group. <https://www.worldbank.org>

World Economic Forum [WEF]. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org>