



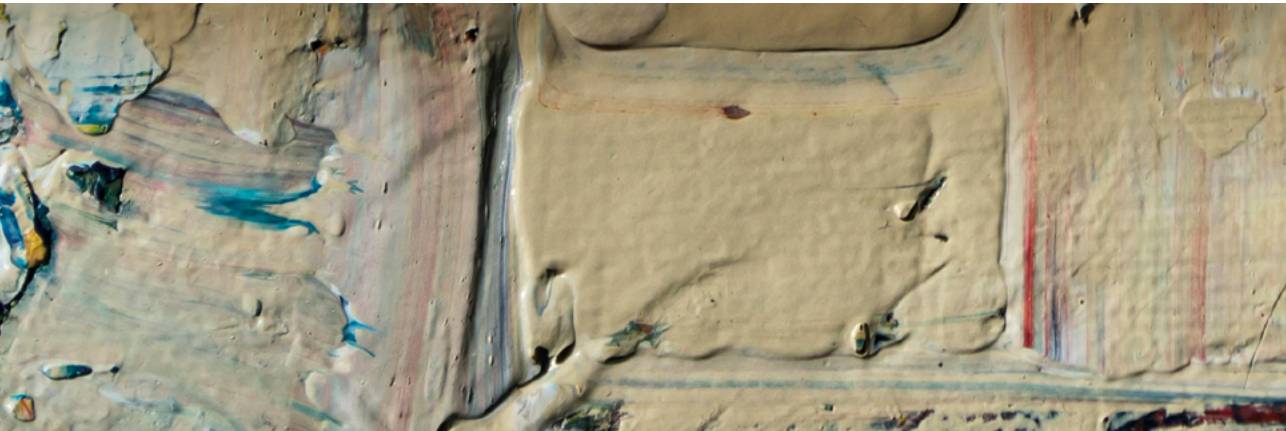
COLECCIÓN CRÍTICA TRIBUTARIA

SERIE **NUEVAS TENDENCIAS**
DE LA TRIBUTACIÓN COLOMBIANA

ECONOMÍA DIGITAL Y TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA

Eleonora Lozano Rodríguez
Luis Orlando Sánchez Neira
(coordinadores)

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
ASOCIACIÓN FISCAL INTERNACIONAL
INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO Y ADUANERO



ECONOMÍA DIGITAL Y TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA

COLECCIÓN CRÍTICA TRIBUTARIA

SERIE NUEVAS TENDENCIAS
DE LA TRIBUTACIÓN COLOMBIANA

ECONOMÍA DIGITAL Y TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA

Eleonora Lozano Rodríguez
Luis Orlando Sánchez Neira
(coordinadores)

Nombres: Lozano Rodríguez, Eleonora, coordinadora. | Sánchez Neira, Luis Orlando, coordinador.

Título: Economía digital y tributación en Colombia / Eleonora Lozano Rodríguez, Luis Orlando Sánchez Neira (coordinadores)

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes : Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero, 2026. | 330 páginas : ilustraciones ; 17 x 24 cm. | Colección Crítica Tributaria. Serie Nuevas Tendencias de la Tributación en Colombia
Identificadores: ISBN 9789587989939 (rústica) | 9789587989953 (e-book) | 9789587989946 (e-pub)

Materias: Economía digital | Derecho fiscal - Colombia - Tributación - Derecho tributario
Clasificación: CDD 343.04-dc23
SBUA

Primera edición: julio del 2026

© Eleonora Lozano Rodríguez y Luis Orlando Sánchez Neira (coordinadores)
© Mónica Bolaños Castro, Ciro Meza, Laura Durán, Catalina Hoyos Jiménez, Ana Gabriela Chamorro Quiroz, Jessica Ximena Massy Martínez, Luis Orlando Sánchez Neira, Zulay Andrea Arévalo, Estefanía Jaimes Dávila, Juan José Rodríguez Arbeláez, Omar Sebastián Cabrera Cabrera, Lisandro Junco Riveira, Laura Sanint Ruiz y Jorge Angarita
© Universidad de los Andes, Facultad de Derecho; Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero; Asociación Fiscal Internacional (IFA)

Ediciones Uniandes
Carrera 1.ª n.º 18A-12, bloque Tm
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 601 3394949, ext. 2133
<https://ediciones.uniandes.edu.co>
ediciones@uniandes.edu.co

Instituto Colombiano de Derecho Tributario
Calle 74C n.º 8-29
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 601 3170403
<https://www.icdt.org.co>
contactenos@icdt.org.co

ISBN: 978-958-798-993-9
ISBN e-book: 978-958-798-995-3
ISBN epub: 978-958-798-994-6
DOI: <https://doi.org/10.51573/Andes.9789587989939.9789587989953>

Corrección: María Paula Méndez y Yesid Castiblanco
Diagramación interior: David Reyes, Precolombi EU
Diagramación de cubierta: Angélica Ramos
Textura de cubierta: Foto de Santiago Manuel de la Colina: <https://www.pexels.com/es-es/foto/pintura-abstracta-texturizada-en-azul-y-blanco-30414197/>

Impresión:
Xpress Estudio Gráfico y Digital S. A. S.
Carrera 69H n.º 77-40
Teléfono: 601 6020808
Bogotá, D. C., Colombi

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

Este libro cuenta con el aval de la Facultad de Derecho y fue sometido a evaluación de pares académicos.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia. Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 000194 del 16 de enero del 2025, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Contenido

Lista de recursos gráficos / 9

Presentación / 11

Pilares Uno y Dos de la OCDE: visión desde Colombia / 13

Mónica Bolaños Castro

Presencia económica significativa: luces y sombras / 41

Ciro Meza y Laura Durán

Tributación en el metaverso / 61

Catalina Hoyos Jiménez

Tributación de los criptoactivos / 83

Ana Gabriela Chamorro Quiroz

Una mirada a la tributación de los nómadas digitales
en Colombia / 117

Jessica Ximena Massy Martínez

Convenios para evitar la doble imposición y economía digital:
reflexiones desde una perspectiva colombiana / 145

Luis Orlando Sánchez Neira y Zulay Andrea Arévalo

Proveedores de servicios de pago en la tributación
de la economía digital en Colombia / 177

Estefanía Jaimes Dávila

El IVA en el comercio electrónico de bienes y servicios
y nuevas tecnologías / 213

Juan José Rodríguez Arbeláez

Incentivos fiscales a las nuevas tecnologías y la economía digital / 235

Omar Sebastián Cabrera Cabrera

Territorialidad del impuesto de industria y comercio
y nuevas tecnologías / 265

Lisandro Junco Riveira

Precios de transferencia en negocios altamente digitalizados / 287

Laura Sanint Ruiz y Jorge Angarita

Sobre los autores / 323

Lista de recursos gráficos

Presencia económica significativa: luces y sombras

Tabla 2.1. Reglas de agregación en el derecho comparado / 55

Tributación de los criptoactivos

Figura 4.1. Elementos característicos de la tecnología *blockchain* / 86

Figura 4.2. Tratamiento fiscal del impuesto al valor agregado / 95

Figura 4.3. Proyectos de ley sobre tributación de criptoactivos en Colombia / 101

Figura 4.4. Tratamiento fiscal – IVA en Colombia / 110

Gráfica 4.1. Comportamiento del precio del bitcoin de octubre del 2021 a junio del 2024 / 96

Tabla 4.1. Hechos imponible de las criptomonedas / 92

Proveedores de servicios de pago en la tributación de la economía digital en Colombia

Figura 7.1. Actores en el sistema de pagos / 182

Tabla 7.1. PSP y participantes del del sistema de pagos
como agentes de retención en Latinoamérica / 202

Incentivos fiscales a las nuevas tecnologías y la economía digital

Tabla 9.1. Cuadro resumen de créditos fiscales en Australia / 246

Presentación

La presente obra examina los profundos cambios que la economía digital está imponiendo a la normativa tributaria, más aún cuando esta se ha convertido en la economía misma. A lo largo de sus capítulos, se aborda la situación desde una perspectiva colombiana, así como con una visión internacional, considerando el entorno en el que se desarrolla esta economía y reconociendo los desafíos de naturaleza transnacional que plantea.

En primer lugar, se presenta un capítulo que examina la propuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en relación con lo que se ha denominado los pilares Uno y Dos, con el objetivo de abordar este fenómeno y los avances (así como retrocesos) que se han logrado. A continuación, en el segundo capítulo, se analiza la figura de la presencia económica significativa que, a la fecha, ha sido la opción elegida y adoptada en Colombia para gravar las operaciones propias de la economía digital. Esta figura ha generado numerosas discusiones sobre su alcance, aplicación y el impacto potencial en los negocios digitales.

Posteriormente, se incluyen dos capítulos dedicados a la tributación de fenómenos propios del mundo digital, como el metaverso y los criptoactivos. Estos fenómenos plantean desafíos para un conjunto de normas, a las cuales no les era posible anticipar los avances tecnológicos que se han producido, así como la manera de regularlos desde una perspectiva impositiva.

Enseguida, en el quinto capítulo, al considerar que la tecnología permite y facilita el trabajo a distancia, se abordan los retos y discusiones que genera, desde la óptica tributaria, el fenómeno de los trabajadores digitales, remotos y nómadas, quienes pueden estar en jurisdicciones

diferentes a la ubicación de su empleador o, incluso, cambiar constantemente de jurisdicción.

En este contexto internacional, los convenios para evitar la doble tributación deben ser analizados en función de la realidad de la economía digital. Por lo tanto, esta obra incluye en el sexto capítulo una discusión sobre las reglas de los convenios que podrían ser relevantes para las operaciones que se llevan a cabo en esta economía, los desafíos en la caracterización de ciertas operaciones, así como los desarrollos y cambios propuestos para estos instrumentos en respuesta a los avances tecnológicos.

Cabe mencionar que la economía digital requiere de medios de pago. Por ello, el siguiente capítulo presenta las pasarelas de pago. En él se hace una crítica sobre la legislación actual y su pertinencia ante los rápidos desarrollos que se presentan en esta materia. Después, para reconocer que la economía digital impacta diversos tributos, hay dos capítulos dedicados a abordar el tema del impuesto al valor agregado (IVA) en el contexto del comercio electrónico, así como en relación con el impuesto de industria y comercio. En el caso de este último, se consideran las distintas discusiones sobre la territorialidad del impuesto y en qué medida podría gravar las manifestaciones de la economía digital.

En el capítulo correspondiente a los incentivos fiscales para las nuevas tecnologías, se analiza el caso de Colombia en comparación con otras jurisdicciones. Este análisis permite evaluar la situación actual en el país y reflexionar sobre posibles medidas que podrían implementarse para mejorar la competitividad nacional.

Finalmente, se incluye un capítulo que examina, desde la perspectiva de precios de transferencia, los modelos de negocio digitalizados. Estos modelos requieren un análisis meticuloso en la evaluación de las funciones, los activos y los riesgos de cada entidad durante las transacciones intercompañía.

A partir de cada uno de los apartados de esta obra, el lector podrá adquirir una comprensión apropiada de los diversos temas tributarios relacionados con la economía digital, así como de los retos emergentes y los avances observados a nivel mundial. De esta forma, podrá apreciar que Colombia necesita adaptar su legislación tributaria y establecer medidas que aseguren una tributación justa y eficiente en este ámbito. Esto con el fin de mantener un entorno atractivo para las inversiones tecnológicas. La modernización del sistema tributario, ajustado a un contexto digital y a los cambios globales, es esencial para que Colombia sea competitiva en un entorno global interconectado y en constante evolución.

Pilares Uno y Dos de la OCDE: visión desde Colombia*

Mónica Bolaños Castro

Introducción

La configuración del sistema tributario internacional es el resultado de una serie de esfuerzos individuales y colectivos de los Estados. Durante muchos años, se ha avanzado en la construcción de un conjunto de reglas que sirvan a los propósitos generales de prevenir la doble tributación como condición necesaria para promover el comercio internacional y, al mismo tiempo, prevenir las prácticas de evasión y elusión fiscal.

Sin embargo, la evolución de las prácticas empresariales, impulsada por los adelantos tecnológicos a nivel mundial, ha hecho necesaria la revisión del andamiaje del sistema tributario internacional. El proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*, por sus siglas en inglés), liderado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con el auspicio del G20, se ha establecido como el instrumento de coordinación y unificación de esfuerzos con miras a lograr un sistema más consistente con las condiciones actuales de la economía global. Dentro de este proyecto, la identificación de medidas que permitan abordar los retos de la economía digital se constituye en uno de los elementos fundamentales, cuyo trabajo continuado ha dado como resultado un consenso internacional, para avanzar hacia una solución basada en dos pilares, del cual Colombia hace parte.

* Para citar este capítulo: <https://doi.org/10.51573/Andes.9789587989939.9789587989953.1>

En este contexto, el presente documento tiene como propósito revisar, desde la perspectiva colombiana, los planteamientos del Pilar Uno y el Pilar Dos definidos por el consenso internacional. Para ello, se abordarán varios aspectos. Primero, se revisarán someramente los antecedentes del proyecto BEPS, incluyendo sus orígenes y objetivos iniciales, así como los principales hitos de su evolución hasta la fecha. Luego, se analizará el contexto de BEPS 2.0 en el que surge el acuerdo global sobre los pilares Uno y Dos. Posteriormente, se examinarán en detalle los planteamientos de cada uno de los pilares, sus implicaciones y mecanismos propuestos. A continuación, se evaluarán algunos aspectos de cada uno de los pilares para presentar algunas conclusiones; en ellas se destacarán las consecuencias que estos tienen para Colombia y se darán ciertas recomendaciones.

Antecedentes: el proyecto BEPS

El derecho tributario internacional ha experimentado una amplia evolución a lo largo de la historia; se ha adaptado al dinamismo de las relaciones entre distintas entidades políticas y al entorno económico y social global. Si bien en su origen la cooperación internacional se centró en abordar la doble tributación —considerada un obstáculo para el comercio y la inversión internacionales—, conforme han evolucionado las prácticas empresariales y el panorama económico han surgido nuevas necesidades que han demandado una mayor colaboración y coordinación en materia tributaria. Esto no pretende plantear que el propósito de la OCDE de contrarrestar las prácticas de evasión y elusión haya estado totalmente ausente en las primeras décadas de la organización. “De hecho, históricamente, la OCDE ha combatido las prácticas que permiten la evasión fiscal internacional y el uso de territorios con baja o nula tributación”¹. Sin embargo, esta preocupación ha aumentado de manera notable en años más recientes.

En este contexto, la prevención de la evasión y la elusión fiscal ha cobrado cada vez más relevancia hasta convertirse en una de las principales preocupaciones tanto para los Estados como para las organizaciones internacionales. Para contrarrestar sus efectos, a lo largo de los

1 Juan David Velasco Kerguelen y Pablo Fernández Bonilla, “Consideraciones sobre la tributación de las transacciones internacionales”, en *Tributación de las transacciones internacionales*, coordinado por Eleonora Lozano y Juan David Velasco (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2022), 119-186.

años se han implementado diversas acciones, tales como modificaciones a los modelos de convenio OCDE y ONU, adiciones y aclaraciones a los comentarios a estos y emisión de reportes y recomendaciones, entre otros esfuerzos. No obstante, en la última década se ha producido una verdadera reestructuración del sistema tributario internacional impulsada, principalmente, por el proyecto BEPS de la OCDE y el G20, que busca contrarrestar los mecanismos de erosión de la base imponible y el traslado de beneficios a jurisdicciones de baja o nula imposición por parte de grupos multinacionales.

En efecto, tras la crisis financiera del 2008, los países del G20 pusieron los impuestos como una prioridad en sus agendas, con el fin de impulsar activamente la lucha contra la evasión y la erosión fiscal². En este contexto, en el 2012, sus dirigentes reconocieron, de manera explícita, la necesidad de abordar el problema de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, y acogieron la labor iniciada previamente por la OCDE en ese sentido³. Con este respaldo, en febrero del 2013, esta organización emitió su reporte *Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*, en el cual resaltó los riesgos, para los Estados, derivados de la pérdida de ingresos por prácticas de planeación fiscal orientadas al traslado de beneficios desde los países donde se desarrolla la actividad económica hacia otros de baja o nula imposición. Además, analizó las principales prácticas utilizadas para este propósito y expuso la necesidad de implementar un plan de acción para contrarrestarlas.

En línea con esto, en septiembre del 2013, los líderes del G20 avalaron un plan de quince acciones (el Plan de Acción BEPS), diseñado y emitido por la OCDE en julio del mismo año, el cual sería implementado por los países mediante modificaciones a su normativa interna y a las disposiciones de los tratados tributarios internacionales; todo ello con respaldo en acciones de seguimiento y de fortalecimiento de la transparencia en materia tributaria⁴.

Para la OCDE, la normativa que integra el sistema tributario internacional presentaba vacíos al haberse quedado rezagada frente a la evolución de las prácticas empresariales a nivel mundial, particularmente, en lo relacionado con activos intangibles y el desarrollo de la economía digital. Además, presentaba asimetrías entre los sistemas tributarios

2 OCDE, “Background Brief: Inclusive Framework on BEPS”, enero del 2017, <https://www.oecd.org/tax/beps/background-brief-inclusive-framework-for-beps-implementation.pdf>

3 OCDE, *Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios* (París: OCDE Publishing, 2013), <https://doi.org/10.1787/9789264201224-es>

4 OCDE, “Background Brief”.

internos de los Estados, así como ausencia de información a nivel político y de las autoridades tributarias. Todo esto generaba oportunidades para que los contribuyentes obtuvieran resultados tributarios inconsistentes con los objetivos de política de las normas internas y de los estándares internacionales⁵. Por ello, el Plan de Acción BEPS propuesto pretendía restaurar dicho sistema tributario internacional, abordando las problemáticas identificadas mediante la actualización de la normativa, de tal forma que fuera compatible con el nuevo entorno global.

A la fecha, algunos de los hitos relevantes del proyecto incluyen:

- (1) La emisión, en octubre del 2015, de los reportes finales de cada una de las quince acciones del Plan de Acción BEPS (el paquete de medidas BEPS), el cual fue aprobado por el G20 en la Cumbre de Antalya (Turquía) en noviembre del mismo año. Este paquete contempla medidas con diverso grado de obligatoriedad, que van desde estándares mínimos, pasando por enfoques comunes encaminados a la convergencia de prácticas nacionales, hasta la formulación de buenas prácticas⁶. Entre otros, el paquete de medidas ha implicado la actualización del Modelo de Convenio OCDE y sus comentarios, así como de las Guías de Precios de Transferencias OCDE. Ambos insumos resultan relevantes tanto para la negociación de nuevos tratados tributarios bilaterales como para la definición del marco normativo interno de los Estados, el cual regula las operaciones entre entidades de grupos multinacionales para fines fiscales.
- (2) La definición de un marco inclusivo para permitir la implementación del paquete de medidas BEPS por parte del mayor número de países posible, aunque no sean miembros de la OCDE o el G20⁷. El Marco Inclusivo se estableció en junio del 2016 y exige, a los países que se adhieren, comprometerse con el paquete de medidas BEPS, incluyendo los estándares mínimos y pagar una contribución anual. A su vez, les permite participar en la implementación y el desarrollo de las disposiciones BEPS en igualdad de condiciones y acceder a apoyo para

5 OCDE, *Lucha contra la erosión*.

6 OCDE, “Nota informativa: el marco inclusivo para la implementación de las medidas BEPS”, marzo del 2016, <https://web-archiv.e.oecd.org/2016-03-23/392948-nota-informativa-marco-inclusivo-para-la-implementacion-del-proyecto-beps.pdf>

7 OCDE, *Proyecto BEPS–Nota explicativa: informes finales 2015, Proyecto de la OCDE y del G-20* (París: OCDE Publishing, 2016), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263567-es>

el fortalecimiento de capacidades en materia fiscal⁸. Hasta el 28 de mayo del 2024, ciento cuarenta y siete países, incluido Colombia, hacían parte del Marco Inclusivo⁹.

- (3) La finalización, en noviembre del 2016, de las negociaciones sobre un instrumento multilateral y su suscripción en junio del 2017 por parte de setenta y seis países; no obstante, su entrada en vigor se dio en julio del 2018. El Instrumento Multilateral tiene como propósito actualizar los convenios tributarios vigentes con las medidas BEPS de manera ágil y sincronizada, para evitar procesos de renegociación bilateral de cada convenio¹⁰. Hasta el 27 de junio del 2024, ciento tres países habían suscrito el Instrumento Multilateral, aunque algunos de ellos, como Colombia, aún no lo han ratificado¹¹.
- (4) La suscripción, en junio y octubre del 2021, de la Declaración sobre el enfoque global de dos pilares para abordar los desafíos fiscales de la digitalización de la economía. Hasta el 9 de junio del 2023, ciento treinta y nueve países se habían sumado a esta Declaración.

Este panorama muestra que el proyecto BEPS ha tenido un avance muy rápido y un alcance de absoluta relevancia, ya que ha logrado un consenso amplio en torno a una serie de medidas que modifican de manera significativa las normas que por muchos años conformaron el sistema tributario internacional. Sus resultados se han venido implementando y lo continuarán haciendo en la medida en que más países se adhieran al Marco Inclusivo, y que aquellos que ya lo conforman avancen en la observancia del paquete de medidas BEPS.

BEPS 2.0: el acuerdo global sobre los pilares Uno y Dos

La suscripción, y posterior entrada en vigor, del Instrumento Multilateral es comúnmente aceptado como el elemento con el que se concluye

8 OCDE, *Marco inclusivo de BEPS: una respuesta global a un problema global* (París: OCDE Publishing, 2018), <https://www.oecd.org/tax/folleto-marco-inclusivo-de-beps.pdf>

9 OCDE, “Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting”, 28 de mayo del 2024, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

10 OCDE, *Proyecto BEPS–Nota explicativa*.

11 OCDE, “Inclusive Framework”.

la primera fase del proyecto BEPS¹², aunque su implementación aún se encuentra en curso. Por su parte, mediante una segunda entrega, conocida como BEPS 2.0, se ha avanzado en una nueva iniciativa bajo el enfoque de dos pilares.

Esta iniciativa aborda, bajo el denominado Pilar Uno, la tributación de los negocios altamente digitalizados, cuya dinámica no permite a todas las jurisdicciones involucradas en el ciclo de su modelo de negocio capturar rentas impositivas frente a lo que se requiere, por lo tanto, nuevas estrategias de asignación y distribución de potestades tributarias entre los Estados. Por su parte, bajo el Pilar Dos, se abarcan los asuntos no cubiertos en las entregas previas del proyecto BEPS y se pretende la sujeción de los grupos multinacionales a una tasa impositiva global mínima¹³.

El enfoque de dos pilares tiene origen en la Acción 1 del proyecto BEPS, la cual estaba encaminada a abordar los retos de la economía digital. En los reportes finales, emitidos por la OCDE en octubre del 2015, se precisó que algunas de las medidas adoptadas habían considerado las características de la economía digital; y que durante las discusiones en las mesas de trabajo se plantearon una serie de alternativas para abordar los retos que esta supone en materia de tributación. No obstante, tales alternativas no lograron consenso, por lo que la OCDE y el G20 acordaron hacer seguimiento posterior y decidir sobre la necesidad o no de adelantar más trabajos sobre estas¹⁴.

Los trabajos posteriores y la búsqueda de consenso llevaron a que, en octubre del 2021, ciento treinta y seis¹⁵ miembros del Marco Inclusivo suscribieran la *Declaración de resultados sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía*¹⁶, que

12 Eduardo Barrón Fernández, “Relevancia de las normas de información financiera a la luz de los pilares de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para el pago de un impuesto mínimo global”, en *Estudios de derecho tributario, derecho aduanero y comercio exterior* (Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2023), 315-329.

13 OCDE, *Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía* (París: OCDE Publishing, 2021), <https://www.oecd.org/tax/beps>

14 OCDE, *Proyecto BEPS–Nota explicativa*.

15 Estas jurisdicciones representan más del 90 % del producto interno bruto global, aunque no incluye la totalidad de miembro del Marco Inclusivo.

16 OCDE, *Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges from the Digitalization of the Economy: Brochure* (París: OCDE Publishing, 2021), <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-coming-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>

contiene el acuerdo en torno a los pilares Uno y Dos antes comentados, así como sobre los componentes de cada uno de ellos y un plan detallado para su implementación. Desde entonces, los trabajos han continuado ininterrumpidamente, y hasta agosto del 2024 se contaba más de una veintena de entregables adicionales publicados en el sitio oficial del proyecto BEPS, junto con un total de ciento treinta y nueve países sumados a dicha Declaración.

La adhesión por parte de los Estados a la Declaración sobre el Pilar Uno y el Pilar Dos representa su compromiso con los acuerdos que allí se establecen. Esto implica la obligación de implementarlos, además de estar sujetos a monitoreo por parte del Marco Inclusivo¹⁷. Empero, no implica necesariamente la adopción de medidas inmediatas, como se explicará posteriormente.

El Pilar Uno: hacia una reasignación más justa de la potestad tributaria

Contexto, objetivos y estructura

La globalización y la digitalización de la economía hacen inviable la aplicación de los criterios tradicionales de sujeción impositiva establecidos sobre la base de la presencia física. De acuerdo con esta premisa, el Pilar Uno pretende adaptar el sistema tributario internacional a los nuevos modelos de digitalización, en los cuales operan los grandes grupos multinacionales. Para ello, considera los siguientes lineamientos principales:

- (1) Reasignar la potestad tributaria a los países de mercado, esto es, a aquellos en los que se encuentran los clientes o usuarios.
- (2) Mejorar la certeza tributaria mediante el establecimiento de mecanismos obligatorios y vinculantes de resolución de conflictos.
- (3) Eliminar las medidas unilaterales establecidas por los diferentes Estados sobre servicios digitales y similares.
- (4) Establecer un enfoque simplificado del principio de plena competencia para actividades básicas de comercialización y

¹⁷ OCDE, *Two-Pillar Solution*.

distribución que tengan lugar físicamente en una jurisdicción de mercado.

Los elementos (1) a (3) de la lista se integran en lo que el Pilar Uno denomina *monto A*, mientras que el elemento (4) corresponde al *monto B*.

Cabe mencionar que la propuesta inicial del Pilar Uno contemplaba un *monto C* destinado a cubrir los casos en los que las actividades dentro de la jurisdicción de mercado superaran a las de comercialización y distribución. Sin embargo, este enfoque no fue más allá de las propuestas iniciales y, en la actualidad, el enfoque se centra en el desarrollo de mecanismos que aseguren la certeza tributaria, principalmente a través de instrumentos de resolución de controversias, como el arbitraje obligatorio vinculante.

Para este propósito, se abordan dos segmentos: aquellos relacionados con el monto A y los que exceden los elementos propios de dicho importe. Esto se logra mediante la integración de mecanismos propios del Pilar Uno y otros desarrollados fuera de él, principalmente en la Acción 14 del proyecto BEPS. No obstante, este asunto aún requiere un esfuerzo significativo para alcanzar un consenso.

A continuación, se revisarán los conceptos desarrollados bajo los montos A y B¹⁸.

El monto A: un nuevo criterio de potestad tributaria para las jurisdicciones de mercado

El monto A se establece como un nuevo criterio de potestad tributaria en favor de las jurisdicciones de mercado, que se superpone a las reglas tradicionales de nexo y asignación de beneficios. Se espera que su implementación se lleve a cabo a través de una convención multilateral.

Un texto de la convención, que aún no está abierto para firma, fue publicado por el grupo de trabajo sobre economía digital del Marco Inclusivo en octubre del 2023. Este se basa en el consenso alcanzado hasta la fecha entre los miembros, aunque con puntos de vista divergentes en relación con ciertos asuntos. De acuerdo con esta versión de la convención, se requeriría la ratificación por parte de treinta Estados

18 Lo explicado resume los criterios de las Reglas GloBE, presentados en el reporte sobre el Pilar Uno, que están disponibles en: OCDE, *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint* (París: OCDE Publishing, 2020), <https://doi.org/10.1787/beba0634-en>

que representaran al menos el 60 % de las matrices de grupos multinacionales, que se espera queden cubiertos por el alcance del monto A. Una vez cumplidas estas condiciones, los Estados que hayan ratificado la convención podrían decidir la fecha de su entrada en vigor¹⁹.

El texto de la convención publicado abarca diversos aspectos, dentro de los que destacan los que se detallan a continuación.

Aplicación del monto A

La aplicación del monto A como criterio para la asignación de potestad tributaria a las jurisdicciones de mercado se sustenta en los siguientes elementos:

- Está dirigido a grupos multinacionales con ingresos superiores a veinte mil millones de euros y una rentabilidad del 10 %, con excepción de los dedicados a la industria extractiva, a los servicios financieros regulados, a la defensa y a ciertos negocios con orientación al mercado local.
Estos umbrales minimizan los costos de cumplimiento para los grupos multinacionales y los costos de administración para las autoridades tributarias, así como permiten un periodo de adaptación antes de ampliar el alcance a un mayor número de destinatarios. En este sentido, el Pilar Uno contempla la posibilidad de revisar y reducir los umbrales inicialmente establecidos, en función del éxito en la implementación de las medidas previstas²⁰. El primer periodo de revisión se prevé siete años después de la entrada en vigor del convenio multilateral que implemente el monto A²¹.
- Contempla una regla de nexo destinada a establecer las jurisdicciones de mercado que califican para la asignación del monto A. Según esta regla, una jurisdicción califica si el grupo multinacional obtiene más de un millón de euros de ingresos de ella, o más de doscientos cincuenta mil euros si se trata de jurisdicciones con producto interno bruto inferior a cuarenta mil millones de euros²².

19 OCDE, *The Multilateral Convention to Implement Amount A of Pillar One: Overview* (París: OCDE Publishing, 2023), <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/cross-border-and-international-tax/multilateral-convention-amount-a-pillar-one-overview.pdf>

20 OCDE, *Two-Pillar Solution*.

21 OCDE, *The Multilateral Convention*.

22 OCDE, *Two-Pillar Solution*.

Para esta verificación, se siguen reglas de asignación de ingresos basadas en la jurisdicción en la que el cliente final consume o usa el bien o servicio.

Esta regla de nexo actúa como un indicador de la relación significativa y sostenida del grupo multinacional con una jurisdicción²³, y se sustenta en criterios que sirven al doble propósito de limitar los costos de cumplimiento para evitar, por ejemplo, la persecución de bajos montos de ingreso, y proteger los intereses de los países con economías de menor tamaño²⁴.

- Establece un monto para ser distribuido entre las jurisdicciones de mercado calificadas bajo la regla de nexo, utilizando una clave de asignación basada en los ingresos. Este monto corresponde al 25 % de la utilidad residual, entendida como aquella que excede el 10 % del valor de los ingresos.

De esta manera, los grupos multinacionales pueden determinar la base gravable en cada jurisdicción, considerando la utilidad contable y los ajustes apropiados. Además, la utilidad por jurisdicción, en comparación con el gasto total de depreciación y nómina, permite calcular un indicador de retorno sobre depreciación y nómina (RODP, por sus siglas en inglés). Este se utiliza para establecer las jurisdicciones obligadas a conceder alivio para evitar la doble tributación que puede resultar por la interacción del monto A con las demás disposiciones del sistema tributario internacional.

Con este modelo, el impuesto determinado se declara de manera unificada a una jurisdicción, la cual se encarga de distribuirlo entre las jurisdicciones afectadas, aunque el grupo multinacional hace el pago directamente a cada jurisdicción.

Al tener en cuenta estas consideraciones, la aplicación del monto A requiere que cada grupo multinacional aplique una serie de reglas que el Marco Inclusivo ha sintetizado en cinco pasos. Estos consisten en: (1) determinar si se encuentra dentro del alcance del monto A en atención a los umbrales de ingresos y utilidad descritos; (2) establecer los Estados que cumplen con los criterios para ser elegibles como jurisdicciones de mercado; (3) calcular y asignar el monto de utilidad residual entre las

23 OCDE, *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy* (París: OCDE Publishing, 2020), www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf

24 OCDE, *Tax Challenges Arising*.

jurisdicciones de mercado; (4) establecer los mecanismos para eliminar la doble imposición que resultan aplicables; (5) declarar, pagar y acceder a los mecanismos de certeza tributaria²⁵.

Certeza tributaria

El Pilar Uno contempla un marco diseñado para ofrecer certeza tributaria a los grupos multinacionales en relación con el monto A, por medio de tres mecanismos multilaterales vinculantes. El primer mecanismo consiste en una revisión anticipada que permite a la empresa tener certeza sobre la metodología que utilizará para aplicar las disposiciones específicas de la convención, siempre que se mantengan los supuestos críticos acordados. El segundo mecanismo está destinado a grupos fuera del alcance del monto A, con el fin de proporcionarles certeza de que no están incluidos en su alcance y eliminando el riesgo de acciones de cumplimiento unilaterales en jurisdicciones donde la empresa multinacional obtiene ingresos. El tercer mecanismo proporciona certeza a las empresas dentro del alcance sobre la aplicación de las reglas del monto A en todas las partes de la convención; de esta forma, garantiza un tratamiento consistente en todas las jurisdicciones y la eliminación de la doble imposición.

Además, dado que la convención debe coexistir con otras reglas del sistema tributario internacional, se establecen mecanismos de certeza tributaria para controversias sobre asuntos conexos al monto A. Esto es, controversias en materia de precios de transferencia, beneficios empresariales o caracterización de retenciones en la fuente, cubiertas por un convenio, en las que se discutan ajustes relacionados con la obligación de conceder alivio tributario por parte de una jurisdicción, o ajustes realizados por una jurisdicción sobre una empresa multinacional que supere el monto anual de tres millones de euros; una cifra que se reducirá a un millón y medio de euros al cabo de tres años.

Los mecanismos previstos en este caso incluyen el procedimiento de acuerdo mutuo, que puede ser iniciado por la empresa multinacional en ambas jurisdicciones. Así mismo, un mecanismo obligatorio y vinculante de resolución de controversias, a través de un panel independiente de expertos, para las situaciones en las que la controversia no se resuelva mediante el procedimiento de acuerdo mutuo dentro de un plazo de dos años.

25 OCDE, *The Multilateral Convention*.

Eliminación de medidas unilaterales

El monto A exige a los Estados que, una vez entre en vigor, no introduzcan nuevos impuestos sobre servicios digitales ni medidas similares unilaterales, y que eliminen los existentes. Este compromiso tiene alcance general y no se limita a las empresas multinacionales incluidas en el ámbito de aplicación del monto A. Su incumplimiento conlleva la denegación de la asignación del monto A para la jurisdicción correspondiente.

El monto B

El monto B tiene como objetivo simplificar y estandarizar la aplicación del principio de plena competencia a ciertas actividades básicas de comercialización y distribución. Esto con el fin de aumentar la certeza tributaria y reducir los costos de cumplimiento y administración asociados a estas actividades, que suelen generar las mayores disputas para las empresas multinacionales en los países en los cuales operan²⁶. Esta situación debería, además, permitir a las administraciones tributarias direccionar sus esfuerzos a transacciones de mayor complejidad y riesgo²⁷.

De igual manera, los diversos trabajos sobre el monto B han dado lugar a una serie de lineamientos que se sintetizan en el reporte publicado por el Marco Inclusivo en febrero del 2024 y complementado en junio del mismo año, y cuya aplicación debía iniciar en enero del 2025.

Según dicho reporte, el alcance del monto B cubre las actividades de compra de bienes para su distribución al por mayor a un tercero, así como las actividades de agencia o comisión en las que la entidad contribuye a la distribución al por mayor de bienes de otra entidad del grupo. De esta forma, se excluyen las actividades relacionadas con la prestación de servicios y los *commodities*, así como la venta de bienes a consumidores finales.

Así mismo, el reporte establece que el método más apropiado para valorar estas transacciones es el de margen neto transaccional, aunque

26 OCDE, “Pillar One Amount B in a Nutshell”, julio del 2023, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/cross-border-and-international-tax/pillar-one-amount-b-in-a-nutshell.pdf>

27 OCDE, *Pillar One–Amount B* (París: OCDE Publishing, 2024), <https://doi.org/10.1787/21ea168b-en>

se permite bajo ciertas circunstancias el método de precio comparable no controlado. Además, plantea una matriz global, que combina una segmentación de tres grupos industriales y una clasificación de cinco categorías de intensidad de factores (activos operativos netos y gastos operativos), a partir de la cual se determinan porcentajes específicos de retorno sobre ventas como aproximación al principio de plena competencia para las transacciones dentro del alcance.

Las medidas del monto B son opcionales para los países, y una vez que una jurisdicción decide adoptarlas puede elegir entre dos enfoques: (1) permitir a las empresas multinacionales optar por el enfoque simplificado, o (2) exigir la aplicación del enfoque si se cumplen los criterios establecidos. Por lo tanto, es probable que estas medidas no estén disponibles en todas las jurisdicciones. Además, los resultados de la aplicación del enfoque simplificado en un país no son vinculantes para otras jurisdicciones y no deben utilizarse como base para interpretar la aplicación de los principios generales de las guías de precios de transferencia²⁸.

A pesar de que lo expuesto podría suponer la contraposición de criterios entre jurisdicciones que optan por la aplicación de las medidas simplificadas y las que no, el reporte no establece mecanismos para la eliminación de la doble tributación ni de certeza tributaria. Por lo tanto, resultaría aplicable el procedimiento de acuerdo mutuo previsto en el artículo 25 del Modelo de Convenio OCDE.

Pilar Dos: hacia una tributación mínima

El Pilar Dos aborda los temas no cubiertos por las demás iniciativas del proyecto BEPS. Esto lo hace mediante la implementación de medidas acordadas multilateralmente para limitar la competencia fiscal entre jurisdicciones y proteger la base fiscal de los países en desarrollo frente a pagos que, generalmente, erosionan dicha base²⁹.

Para lograr este objetivo, el Pilar Dos contempla dos componentes principales. El primero es un conjunto de reglas de implementación nacional, conocidas como las reglas globales contra la erosión de la base imponible (reglas GloBE, por sus siglas en inglés), que establecen un

28 Deloitte, “Pillar One Amount B Methodology Optional for Countries under Newly Released Guidance”, *Tax@hand (blog)*, 26 de febrero del 2024, <https://www.taxathand.com/article/34121/OECD/2024/Pillar-One-Amount-B-methodology-optional-for-countries-under-newly-released-guidance>

29 OCDE, *Two-Pillar Solution*.

impuesto mínimo global. El segundo componente es una regla de implementación a través de convenios tributarios, que permitirá a los países imponer en la fuente un gravamen limitado sobre ciertos pagos que, en el país receptor, se gravan por debajo de una tasa mínima establecida; esta regla se conoce como la cláusula de sujeción a imposición³⁰. Cada una de estas medidas se analiza en detalle a continuación.

Las reglas GloBE

Estructura general y alcance

En los términos de la OCDE, el impuesto mínimo global pretende abordar los desafíos pendientes del proyecto BEPS al establecer normas que garantizan que las empresas multinacionales paguen un impuesto mínimo en los países en los que operan, el cual se establece en torno a una tasa efectiva del 15 %. Esto reduce los incentivos para el traslado de beneficios y establece un límite a la competencia fiscal entre los Estados³¹. Las utilidades gravadas con una tasa inferior estarían sujetas a un impuesto complementario, definido en el ordenamiento interno de los Estados, el cual se sustenta en un modelo de reglas GloBE, que incluye los siguientes tres elementos³²:

- (1) Un impuesto mínimo complementario nacional calificado (*Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* o QDMTT). Este le permite al Estado donde opera cada entidad del grupo multinacional recaudar el impuesto complementario sobre las utilidades obtenidas que hayan estado gravadas en su territorio por debajo del 15 % hasta alcanzar tal umbral.
- (2) Una regla de inclusión de rentas (*Income Inclusion Rule* o IIR). Este le posibilita al Estado donde se encuentra la sociedad matriz recaudar el impuesto complementario sobre utilidades que tributaron en cabeza de las demás entidades del grupo en otra jurisdicción a una tasa inferior al límite del 15 % establecido. Si

30 OCDE, *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework*.

31 OCDE, *Minimum Tax Implementation Handbook (Pillar Two)* (París: OCDE Publishing, 2023), <https://www.oecd.org/tax/beps/minimum-tax-implementation-handbook-pillar-two.pdf>

32 Lo explicado resume los criterios de las Reglas GloBE presentados en el manual de implementación del impuesto mínimo del Marco Inclusivo.

el Estado de la sociedad matriz no implementa el IIR, el derecho impositivo se trasladaría al Estado de la entidad más alta en la cadena de propiedad que haya implementado dicha medida.

- (3) Una regla de rentas insuficientemente gravadas (*Undertaxed Payment Rule* o UTPR). Esta deniega deducción de gastos en el Estado de las subsidiarias, cuando se verifique que la tributación mínima no se logra en la sede de la matriz a través de la IIR.

Las Reglas GloBE están dirigidas a grupos multinacionales con ingresos de al menos setecientos cincuenta millones de euros como mínimo en los últimos cuatro años³³. Al ser consistente con los umbrales considerados en otras medidas del proyecto BEPS, las Reglas GloBE buscan equilibrar el alcance del Impuesto Mínimo Global y la minimización de costos de cumplimiento para las empresas, y de administración para los Estados y sus administraciones tributarias. Del mismo modo, las Reglas GloBE no exigen el cálculo de la tasa efectiva de tributación a los grupos que tengan operaciones limitadas en una jurisdicción, por lo que establece una exclusión que se aplica a jurisdicciones en las cuales los ingresos y las rentas no exceden el umbral de diez millones de euros y un millón de euros, respectivamente³⁴.

Finalmente, para facilitar el cumplimiento y reducir la carga administrativa, las Reglas GloBE incluyen ciertas reglas de salvaguarda, algunas aplicables durante un periodo de transición y otras disponibles de manera permanente.

Determinación de la tasa de tributación

En cuanto a la determinación de la tasa efectiva de tributación, esto es, el cociente entre el impuesto a cargo y el valor de la utilidad, las Reglas GloBE admiten una serie de ajustes tanto en la determinación de las rentas como en el monto de los impuestos asociados con dichas rentas. Por un lado, la determinación de las rentas bajo las Reglas GloBE (las rentas GloBE) parte de los resultados contables y admite tres tipos de ajustes.

33 La consideración de los últimos cuatro años se establece como medida para garantizar resultados más estables y predecibles, particularmente en grupos con resultados anuales muy cercanos al límite (OCDE. *Minimum Tax Implementation Handbook [Pillar Two]*. [París: OCDE Publishing], 2023, 15, <https://www.oecd.org/tax/beps/minimum-tax-implementation-handbook-pillar-two.pdf>).

34 OCDE, *Minimum Tax Implementation*.

El primer grupo es de alineación para reconocer ajustes comunes permitidos en la determinación de la base imponible. El segundo pretende garantizar la distribución correcta de rentas entre jurisdicciones, mediante el reconocimiento, por ejemplo, de ajustes por aplicación del régimen de precios de transferencia. El tercero corresponde a ajustes que pretenden alinear los objetivos de política fiscal entre Estados, por lo que, bajo esta categoría, se desconocería, por ejemplo, la deducción de pagos ilegales³⁵.

En cuanto a la determinación de los impuestos cubiertos bajo las Reglas GloBE, se sigue un proceso detallado. Primero, se toma el valor del gasto contable y se ajusta para excluir aquellos tributos que no se consideran como impuestos sobre la renta, mientras se agregan aquellos que sí lo son, pero que no están contabilizados. Luego, se resta el impuesto de renta diferido y se permite un mecanismo de *recuperación* para incluir aquel que no se haya revertido en un periodo de cinco años. Enseguida, se tiene en cuenta el efecto del uso de pérdidas fiscales y se asignan ciertos impuestos transfronterizos, como los asociados con regímenes de entidades controladas en el extranjero y la distribución de dividendos, entre otros. Por último, se reconocen ajustes posteriores a la presentación de la declaración de renta.

Determinación del impuesto complementario

El impuesto complementario, de acuerdo con las Reglas GloBE, solo se aplica a las rentas insuficientemente gravadas, las cuales corresponden a las rentas GloBE después de excluir las basadas en sustancia (*Substance-Based Income Exclusion* o SBIE). Estas últimas consisten en un margen de utilidad del 5 % sobre ciertos gastos de nómina elegibles de empleados y de los activos intangibles utilizados en el desarrollo de las actividades del grupo en la respectiva jurisdicción³⁶. Esto con el fin de excluir de las Reglas GloBE un rendimiento fijo sobre actividades sustantivas desarrolladas por el grupo en cada Estado³⁷.

35 OCDE, *Minimum Tax Implementation*.

36 OCDE, "Substance-Based Income Exclusion", 2024, <https://oecdpillars.com/pillar-tab/substance-based-income-exclusion/>. Durante un periodo de transición se aplicarán porcentajes que inician en el 10 %, en el caso de gastos de nómina, y del 8 % para los activos intangibles, que se reducirán gradualmente hasta alcanzar el 5 % indicado.

37 OCDE, *Minimum Tax Implementation*.

La cláusula de sujeción a imposición

La cláusula de sujeción impositiva es una norma que busca proteger la potestad tributaria de los países en desarrollo con relación a ciertos pagos intragrupo³⁸, cuando estos están sujetos a un impuesto de renta nominal inferior al 9 %. Su implementación está prevista en forma de un artículo de los tratados bilaterales para evitar la doble imposición que siguen el modelo OCDE, con el fin de hacerla consistente con su terminología y estructura. De esta manera, la cláusula actúa como una derogatoria de las restricciones impuestas bajo las reglas distributivas del convenio³⁹.

En ese sentido, la cláusula puede incorporarse en los convenios mediante negociación bilateral. Sin embargo, el Marco Inclusivo ha previsto una convención multilateral que facilitaría su implementación en los tratados existentes. Las negociaciones sobre el texto de dicha convención culminaron en septiembre del 2023, y esta se encuentra abierta para firma por parte de las jurisdicciones interesadas.

La perspectiva colombiana frente a los pilares Uno y Dos

Consideraciones preliminares

La conformación del Marco Inclusivo ha despertado gran interés sobre el impacto de los pilares Uno y Dos en los países en vías de desarrollo. En particular, las distintas discusiones han puesto de manifiesto la necesidad de que las medidas propuestas tengan en consideración las diferencias en las características de sus economías, las capacidades limitadas de las administraciones tributarias y las necesidades frente a estrategias específicas de erosión de su base imponible.

Desde la perspectiva de la OCDE, la solución de dos pilares reconoce la necesidad de que los países en desarrollo cuenten con reglas más

38 Las categorías cubiertas corresponden a intereses, regalías, pagos por el uso o derecho de uso de derechos de distribución de un producto o servicio, primas de seguro y reaseguro, remuneraciones por garantías bancarias y otras remuneraciones financieras, pagos por el uso o el derecho de uso de equipos industriales, comerciales o científicos, y cualquier pago por la prestación de servicios.

39 OCDE, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Subject to Tax Rule (Pillar Two)* (París: OCDE Publishing, 2023), <https://doi.org/10.1787/9a-fd6856-en>

predecibles que faciliten la redistribución de la potestad tributaria hacia las jurisdicciones de mercado, muchas de las cuales son estos mismos países. Además, al ofrecer un sistema global con menor competencia tributaria, se desincentiva la erosión de la base impositiva sin restringir la implementación de incentivos fiscales basados en actividades genuinas⁴⁰. Con base en datos del 2021, la OCDE estima que, bajo el Pilar Uno se reasignará la potestad tributaria sobre aproximadamente doscientos mil millones de dólares de utilidades a las jurisdicciones de mercado. Esto generaría un incremento en los ingresos fiscales mundiales de entre diecisiete y treinta y dos mil millones de dólares. Por otro lado, bajo las reglas GloBE del Pilar Dos, se podrían generar ingresos adicionales de hasta doscientos mil millones de dólares⁴¹.

Los pilares también contemplan reglas específicas para abordar las circunstancias particulares de los países en desarrollo. Entre estas reglas se incluyen el compromiso de revisar en el tiempo los umbrales para que una empresa multinacional esté dentro del alcance del monto A, así como la disminución de un millón a doscientos cincuenta mil euros del umbral de ingresos; esto determina la elegibilidad de una jurisdicción para la distribución de dicho monto A bajo la regla del nexo. También se destaca el mecanismo opcional que exime a los países con un bajo número de disputas de los mecanismos obligatorios de resolución de controversias, el compromiso del Marco Inclusivo de desarrollar enfoques simplificados para la aplicación del principio de plena competencia y la disponibilidad de la cláusula de sujeción impositiva contemplada en el Pilar Dos⁴².

Sin embargo, la demora en la implementación de las medidas, la flexibilidad en cuanto a su aplicación y las bajas expectativas de algunas jurisdicciones sobre el incremento real de su recaudo con la solución propuesta parecen haber abierto la puerta a la adopción de medidas unilaterales que no se alinean completamente con los planteamientos de los pilares Uno y Dos. En el caso de Colombia, algunos de los planteamientos de los pilares Uno y Dos fueron rescatados en la exposición de motivos de la Ley 2277 del 2022, con la cual se aprobó la reforma

40 OCDE, *Two-Pillar Solution*.

41 OCDE, "OECD/G20 Inclusive Framework Releases New Multilateral Convention to Address Tax Challenges of Globalisation and Digitalisation", comunicado de prensa, 11 de octubre del 2023, <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2023/10/inclusive-framework-releases-new-multilateral-convention-to-address-tax-challenges-of-globalisation-and-digitalisation.html>

42 OCDE, *Two-Pillar Solution*.

tributaria más reciente. Esto con el fin de justificar la introducción al sistema tributario nacional de dos nuevas medidas.

Por un lado, se estableció la presencia económica significativa; con ella se gravan ciertas operaciones desarrolladas mediante canales digitales por entidades no domiciliadas ni con presencia física en el país a favor de clientes o usuarios en Colombia. Por otro lado, la tasa de tributación depurada, que establece una tributación mínima para sociedades nacionales, sus asimiladas y los establecimientos permanentes de entidades del exterior⁴³.

A pesar de contar con algunos elementos comunes, no han sido pocos los expertos tributarios que han cuestionado el distanciamiento de las medidas adoptadas en Colombia frente a los planteamientos de los pilares Uno y Dos, y su incompatibilidad con los compromisos adquiridos por el país internacionalmente. Estos aspectos se analizan a continuación.

La presencia económica significativa (PES)

La Ley 2277 del 2022 adicionó el artículo 20-3, el numeral 17 del artículo 24 y el inciso 8 y parágrafo 2 del artículo 408 del Estatuto Tributario; con ellos se adoptó en Colombia la figura de la presencia económica significativa (PES). Esta medida tiene como objetivo asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta y complementarios en relación con los ingresos obtenidos por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país, en las ventas de bienes o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional⁴⁴. Esto se logra por medio del mecanismo de retención en la fuente a la tarifa del 10 %⁴⁵, la cual deberá ser practicada por los agentes de retención establecidos en la norma; o, de forma optativa, a través de declaración directa del

43 Colombia, Ponencia para primer debate proyecto de ley número 118 (Cámara) y 131 (Senado), *Gaceta del Congreso* n.º 1199/2022, http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2022/gaceta_1199.pdf

44 Mónica Bolaños Castro, “Colombia frente a los acuerdos internacionales de BEPS 2.0.” *Asuntos Legales (blog)*, 30 de marzo del 2023, <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/monica-bolanos-3580436/colombia-frente-a-los-acuerdos-internacionales-de-beps-2-0-3580430>

45 E.T., art. 408-inciso 8.

impuesto a una tarifa del 3 % sobre la totalidad de los ingresos cubiertos por la medida⁴⁶.

Bajo una estructura como la descrita, resulta claro que el criterio de PES, si bien pretende gravar los negocios digitales, independientemente de su presencia física en el país, no corresponde a las medidas adoptadas en el Pilar Uno. Por el contrario, se ubica en el grupo de medidas unilaterales para gravar empresas altamente digitalizadas, que también ha sido implementada por países como India, Nigeria, Israel e Indonesia⁴⁷.

Este distanciamiento de PES frente a los planteamientos del Pilar Uno fue reconocido en la exposición de motivos de la Ley 2277 del 2022. No obstante, la necesidad de la PES se justificó en la gran afectación de los países emergentes como Colombia por la inexistencia de reglas que abordaran adecuadamente la tributación en el entorno de la digitalización de la economía. Además, se argumentó que, de acuerdo con la solución planteada en el Pilar Uno, solo cerca de ciento ocho empresas cumplirían con los criterios de asignación de rentas a Colombia. Este escenario transferiría potestad tributaria sobre utilidades que representarían menos del 0,5 % del recaudo de ese entonces. También se recalcó la baja probabilidad que otorgaban los expertos a la ratificación de la convención multilateral que implementaría el Pilar Uno. Por lo tanto, se sostuvo que, de no implementarse una solución alternativa, Colombia perdería la oportunidad de gravar los ingresos de la economía digital⁴⁸.

La Ley 2277 del 2022 dispuso que la entrada en vigor de la medida se daría a partir del 2024 y definió el cese de sus efectos si entraba en vigor un acuerdo internacional que prohibiera esta tributación. Esto se sustenta en el compromiso adquirido en el Pilar Uno de no implementar medidas unilaterales, salvo si en el 2023 no se concretaba un acuerdo multilateral que implementara dicho pilar. En vista de que dicho acuerdo no se concretó, la medida hoy en día surte plenos efectos.

De cualquier manera, el texto actual de la convención multilateral que implementaría el monto A del Pilar Uno reconoce que la PES es una regla dentro del alcance de los convenios para evitar la doble imposición y no se trata como un impuesto sobre servicios digitales. Sin embargo,

46 E.T., art. 20-3, par. 2.

47 Irma Johanna Mosquera Valderrama, "La tributación de la economía digital: pasado, presente y futuro", en *Estudios de derecho tributario, derecho aduanero y comercio exterior* (Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2022), 239-265.

48 Colombia, Proyecto de ley número 118 (Cámara) y 131 (Senado), *Gaceta del Congreso* n.º 917/2022. https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2022/gaceta_917.pdf

contempla que, en atención a sus efectos y objetivos, esta medida se superpone al monto A. En consecuencia, los Estados que ratifiquen dicha convención deben cesar su aplicación una vez esta entre en vigor, pero solo con respecto a las empresas multinacionales dentro del alcance del monto A⁴⁹.

La tasa de tributación depurada (TTD)

La Ley 2277 del 2022 también modificó el artículo 240 del Estatuto Tributario e introdujo una tasa de tributación mínima, que se denominó tasa de tributación depurada (TTD), la cual, salvo algunas excepciones expresamente definidas, aplica a las sociedades nacionales y sus asimiladas, así como a los establecimientos permanentes de entidades del exterior⁵⁰. La TTD se calcula a partir de la utilidad financiera y en ningún caso puede ser inferior al 15 %. Por lo tanto, los contribuyentes que tengan una TTD inferior deberán agregar a su impuesto sobre la renta la cantidad necesaria para alcanzar el tributo mínimo mencionado.

Si se retoma lo mencionado en apartes anteriores, vale la pena recordar que el Pilar Dos contiene dos instrumentos; uno de implementación a través de convenios para evitar la doble tributación, que consiste en la Cláusula de Sujeción a Imposición, y otro consistente en las Reglas GloBE. Estas últimas, a su vez, establecen tres medidas: el QDMTT, la IIR y la UTPR, de las cuales Colombia plantea haber acogido la primera mediante la implementación de la TTD.

De acuerdo con esta aproximación, la TTD, como instrumento que pretende establecerse como un QDMTT, se sustentaría en la intención de evitar la pérdida de recaudo tributario sobre utilidades generadas por entidades que operan en Colombia. Estas utilidades, de no alcanzar la tasa efectiva mínima del 15 %, podrían someterse a gravamen en la jurisdicción de la matriz del grupo bajo una IIR. No obstante, algunos elementos de la TTD sugieren que su diseño no coincide exactamente con los lineamientos del QDMTT y el Pilar Dos en general, lo cual ocasiona efectos adversos al sistema tributario nacional, como se explica a continuación:

- El primer elemento tiene que ver con los destinatarios de la norma. Salvo algunas excepciones antes explicadas, la TTD está dirigida a

49 OCDE, *The Multilateral Convention*.

50 Bolaños Castro, "Colombia frente a los acuerdos".

todas aquellas compañías sujetas al régimen general del impuesto sobre la renta. De ello se desprende que la TTD desatiende los criterios de entidades destinatarias sugeridas por las Reglas GloBE, no solo porque cubre empresas con actividad netamente local, sino porque no establece ningún umbral de ingresos o rentas para ser sujeto de la disposición. Bajo estas circunstancias, se estarían introduciendo complejidades innecesarias al sistema tributario colombiano que resultan perjudiciales tanto para los contribuyentes, porque dificulta y eventualmente hace más costoso su cumplimiento, como para la autoridad tributaria al desplegar mayores esfuerzos de fiscalización y control. Tales complejidades podrían también incentivar prácticas de evasión e informalidad.

- El segundo elemento se asocia con el mecanismo para calcular la tasa efectiva de tributación, esto es, el cociente entre el impuesto a cargo y el valor de la utilidad. Como se ha explicado, las Reglas GloBE admiten una serie de ajustes tanto en la determinación de las rentas como en el monto de los impuestos asociados con dichas rentas. La TTD, por su parte, contempla ciertos criterios de depuración tanto de la utilidad contable como del impuesto que se utiliza como base para su determinación, pero dista de cobijar enteramente los tipos de ajustes permitidos por las Reglas GloBE. Al respecto, uno de los principales cuestionamientos que ha tenido la medida se refiere a la falta de mecanismos de recuperación del efecto en la TTD de diferencias temporales. Por ello, no se podría asegurar que compañías sujetas a la TTD en Colombia alcancen la tasa de tributación efectiva mínima de las Reglas GloBE. Esto generaría cargas tributarias adicionales para el grupo multinacional que afectan la competitividad tributaria del país.
- Un tercer elemento resulta de la determinación del impuesto complementario. Contrario a lo que ocurre en las reglas GloBE, un ajuste como el SBIE no está contemplado en la TTD. Esto hace que la medida sea considerada como un impuesto cubierto, pero no como un QDMTT según las Reglas GloBE. Esta discrepancia podría eventualmente afectar la competitividad tributaria del país, ya que las Reglas GloBE solo admiten ajustes por SBIE sobre los QDMTT. Por lo tanto, un impuesto mínimo no calificado, como lo sería la TTD, podría generar una obligación tributaria adicional para cumplir con la tasa efectiva mínima dispuesta en las Reglas GloBE⁵¹.

51 Esta conclusión la ejemplifica la OCDE al señalar que, para alcanzar la tasa efectiva mínima del 15 % que exigen las Reglas GloBE, una entidad con una utilidad de

Además, al no validarse la aplicación del QDMTT como regla primaria de imposición en la jurisdicción local, otras jurisdicciones podrían pretender activar los derechos impositivos secundarios dispuestos por las Reglas GloBE, bajo los criterios de IIR y UTPR.

Ahora bien, a pesar de las discrepancias entre la TTD y las reglas GloBE, y los efectos correlativos que de ellas se derivan, se debe reconocer que la introducción de la TTD no implica un incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos, porque las reglas GloBE tienen el carácter de enfoque común. Esto implica que su adopción no es obligatoria, aunque existe el compromiso de aceptar su aplicación por parte de las jurisdicciones que sí decidan implementarlas⁵².

Además, si bien el compromiso también implica que si una jurisdicción decide implementar las Reglas GloBE debe hacerlo de manera consistente con los resultados proporcionados por dichas reglas, es también claro que el acuerdo contempla diversas flexibilidades. De esta forma, permite que los Estados opten por la adopción de cualquiera de las reglas QDMTT, IIR y UTPR para grupos con operación estrictamente nacional; así como implementar el QDMTT para grupos con ingresos inferiores a los setecientos cincuenta millones de euros, aquellos que no excedan el umbral mínimo de diez millones de euros de ingresos y un millón de euros de utilidades, o sin excluir de la base del impuesto complementario las SBIE⁵³.

No obstante, aunque la desviación de la TTD frente al diseño del QDMTT no implica el incumplimiento de compromisos internacionales, su alcance y ámbito de aplicación claramente excede los requisitos de las Reglas GloBE. De esto se podría inferir que, más allá del cumplimiento de los compromisos bajo el Pilar Dos, la TTD tiene una intención recaudatoria y de limitación de ciertos beneficios existentes en el sistema tributario colombiano. Frente a esta circunstancia, será pertinente considerar que, según la OCDE, intentar mantener beneficios ineficientes y limitarlos con impuestos mínimos genera costos administrativos adicionales y complejidad en el sistema tributario, lo que afecta el entorno

100, SBIE de 25 y una tasa efectiva de 10 %, requeriría bajo un QDMTT un impuesto adicional de 3,75 $[(100-25=75) \times (15\%-10\%) = 3,75]$. En contraste, en un impuesto mínimo no calificado que, por lo tanto, solo tendría la consideración de impuesto cubierto, requeriría un impuesto adicional de 5 $(100 \times (15\%-10\%) = 5)$ [OCDE, *Minimum Tax Implementation*].

52 OCDE, *Minimum Tax Implementation*.

53 OCDE, *Minimum Tax Implementation*.

de inversión⁵⁴. Por lo tanto, es necesario evaluar el impacto de la TTD en la competitividad fiscal del país y, en consecuencia, en la inversión y la actividad económica en general. Esto, en última instancia, también repercute en el recaudo tributario y las finanzas públicas.

Esta cuestión adquiere especial relevancia a raíz de la propuesta presentada por Estados Unidos —y respaldada por el G7^[55]— de implementar una solución paralela, mediante la cual los grupos multinacionales con casa matriz en ese país quedarían exentos de la IIR y la UTPR, en reconocimiento a los regímenes de tributación mínima ya contemplados en su legislación interna. Este planteamiento genera una considerable incertidumbre sobre los efectos que podría tener en el futuro del Pilar Dos, así como sobre la competitividad fiscal de los países que han avanzado en su implementación, en un contexto en el que actores clave de la economía mundial parecen haber optado por una vía alternativa.

Frente a las otras dos medidas previstas por las reglas GloBE, no es sorprendente que la implementación de la IIR no haya progresado aún, dado que está dirigida a los Estados donde se encuentre la matriz del grupo y, posiblemente, a aquellos donde se ubiquen entidades intermedias que se consoliden financieramente. Colombia es mayoritariamente un país receptor de inversión y no se constituye, en general, como Estado de la matriz de grupos multinacionales con los indicadores requeridos bajo las reglas GloBE o como plataforma intermedia de inversión hacia otras jurisdicciones. De ello podría inferirse que no existe una expectativa significativa de recaudo mediante una IIR. Frente a la UTPR, sin embargo, deberán hacerse las evaluaciones pertinentes pues, para Colombia, como país importador de capitales y servicios y, por lo tanto, girador al exterior de flujos por estos conceptos, podría constituir una medida relevante⁵⁶.

54 OCDE, *Minimum Tax Implementation*.

55 Este respaldo se concretó el 28 de junio del 2025, cuando el G7 publicó un acuerdo común en el cual señalaba que la solución paralela propuesta podría preservar los avances en la lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, además de aportar claridad y estabilidad al sistema fiscal internacional.

56 Varios países declararon su intención de adoptar la IIR a partir del 2024, mientras que algunos tienen planes de implementar un QDMTT. Sin embargo, se prevé que la aplicación de la UTPR comience después del 2025 [OCDE, *Minimum Tax Implementation*].

Conclusiones

Los pilares Uno y Dos introducen cambios significativos en la tributación de los grupos multinacionales. Cada uno de estos pilares ha evolucionado en tiempos y condiciones específicas, exigiendo a los miembros del Marco Inclusivo que, como Colombia, han suscrito la Declaración sobre el enfoque global de dos pilares, que aborden los desafíos fiscales de la digitalización de la economía y la observancia de las medidas consensuadas a nivel internacional, conforme a su grado de obligatoriedad.

Aunque la Ley 2277 del 2022 subrayó que la PES está justificada por el estado actual de las propuestas del Pilar Uno, y la TTD se basa en los compromisos internacionales y las recomendaciones que surgen del Pilar Dos, se muestra que, hasta la fecha de este escrito, Colombia no ha implementado estas medidas conforme a los términos previstos por dichos pilares en su estado actual. Los avances en este sentido se observarán en los próximos años. Además, la experiencia con la TTD demuestra que la implementación de medidas al amparo de los pilares Uno y Dos requiere una interpretación adecuada de las propuestas y una revisión detallada que considere las condiciones específicas del país.

Bibliografía

Artículos y libros

- Barrón Fernández, Eduardo. “Relevancia de las normas de información financiera a la luz de los pilares de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para el pago de un impuesto mínimo global”. En *Estudios de derecho tributario, derecho aduanero y comercio exterior*, 315-329. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2023.
- Bolaños Castro, Mónica. “Colombia frente a los acuerdos internacionales de BEPS 2.0”. *Asuntos Legales* (blog), 30 de marzo del 2023, <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/monica-bolanos-3580436/colombia-frente-a-los-acuerdos-internacionales-de-beps-2-0-3580430>
- Deloitte. “Pillar One Amount B Methodology Optional for Countries under Newly Released Guidance”. *Tax@hand* (blog), 26 de febrero del 2024, <https://www.taxathand.com/article/34121/OECD/2024/Pillar-One-Amount-B-methodology-optional-for-countries-under-newly-released-guidance>
- Mosquera Valderrama, Irma Johanna. “La tributación de la economía digital: pasado, presente y futuro”. En *Estudios de derecho tributario, derecho aduanero*

y comercio exterior, 239-265. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2022.

Velasco Kerguelen, Juan David y Pablo Fernández Bonilla. “Consideraciones sobre la tributación de las transacciones internacionales”. En *Tributación de las transacciones internacionales*, coordinado por Eleonora Lozano y Juan David Velasco, 119-186. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2022.

Legislación colombiana

Colombia. Decreto 624 de 1989. *Estatuto Tributario Nacional*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html

Colombia. Ley 2277 del 2022. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2277_2022.html

Colombia. Ponencia para primer debate proyecto de ley número 118 (Cámara) y 131 (Senado), por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. *Gaceta del Congreso* n.º 1199/2022. http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2022/gaceta_1199.pdf

Colombia. Proyecto de ley número 118 (Cámara) y 131 (Senado), por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. *Gaceta del Congreso* n.º 917/2022. https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2022/gaceta_917.pdf

Organismos internacionales

OCDE. *Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. París: OCDE Publishing, 2013. <https://doi.org/10.1787/9789264201224-es>

OCDE. “Nota informativa: el marco inclusivo para la implementación de las medidas BEPS”. Marzo del 2016. <https://web-archive.oecd.org/2016-03-23/392948-nota-informativa-marco-inclusivo-para-la-implementacion-del-proyecto-beps.pdf>

OCDE. *Proyecto BEPS–Nota explicativa: informes finales 2015, Proyecto de la OCDE y del G-20*. París: OCDE Publishing, 2016. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263567-es>

OCDE. “Background Brief: Inclusive Framework on BEPS”. Enero del 2017. <https://www.oecd.org/tax/beps/background-brief-inclusive-framework-for-beps-implementation.pdf>

- OCDE. *Marco inclusivo de BEPS: una respuesta global a un problema global*. París: OCDE Publishing, 2018. <https://www.oecd.org/tax/folleto-marco-inclusivo-de-beps.pdf>
- OCDE. *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. París: OCDE Publishing, 2020. www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf
- OCDE. *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint*. París: OCDE Publishing, 2020. <https://doi.org/10.1787/beba0634-en>
- OCDE. *Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía*. París: OCDE Publishing, 2021. <https://www.oecd.org/tax/beps>
- OCDE. *Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges from the Digitalization of the Economy: Brochure*. París: OCDE Publishing, 2021. <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>
- OCDE. “Pillar One Amount B in a Nutshell”. Julio del 2023. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/cross-border-and-international-tax/pillar-one-amount-b-in-a-nutshell.pdf>
- OCDE. “OECD/G20 Inclusive Framework Releases New Multilateral Convention to Address Tax Challenges of Globalisation and Digitalisation”. Comunicado de prensa, 11 de octubre del 2023. <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2023/10/inclusive-framework-releases-new-multilateral-convention-to-address-tax-challenges-of-globalisation-and-digitalisation.html>
- OCDE. *Minimum Tax Implementation Handbook (Pillar Two)*. París: OCDE Publishing, 2023. <https://www.oecd.org/tax/beps/minimum-tax-implementation-handbook-pillar-two.pdf>
- OCDE. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Subject to Tax Rule (Pillar Two)*. París: OCDE Publishing, 2023. <https://doi.org/10.1787/9a-fd6856-en>
- OCDE. *The Multilateral Convention to Implement Amount A of Pillar One: Overview*. París: OCDE Publishing, 2023. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/cross-border-and-international-tax/multilateral-convention-amount-a-pillar-one-overview.pdf>
- OCDE. “Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting”. 28 de mayo del 2024. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>
- OCDE. “Substance-Based Income Exclusion”, 2024. <https://oecdpillars.com/pillar-tab/substance-based-income-exclusion/>
- OCDE. *Pillar One–Amount B*. París: OCDE Publishing, 2024. <https://doi.org/10.1787/21ea168b-en>