

PILAR DOS FRENTE AL ESTÁNDAR DE EQUIDAD ENTRE NACIONES: UNA REVISIÓN DE LOS EFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL IMPUESTO MÍNIMO GLOBAL

PILLAR TWO AND THE STANDARD OF EQUITY AMONG NATIONS: A REVIEW OF THE DISTRIBUTIONAL EFFECTS OF THE GLOBAL MINIMUM TAX

Claudia E. Guzmán Loayza*
KPMG

This article examines Pillar Two from the perspective of the standard of equity among nations. Its objective is to assess, from a tax policy standpoint, whether the Global Minimum Tax contributes to a more equitable allocation of the global tax pie or, conversely, whether it may produce regressive distributional effects for developing countries.

Starting from the premise that international tax justice is not exhausted by cooperation alone, but also requires the recognition of redistributive objectives in the allocation of the international tax base, the standard of equity among nations is proposed as a benchmark for assessing whether the new international tax framework adequately reflects the asymmetries among participating States.

KEYWORDS: *Pillar Two; global minimum tax; standard of equity among nations; international tax justice; developing countries.*

Este artículo analiza el Pilar Dos desde la perspectiva del estándar de equidad entre naciones. El objetivo es evaluar, con un enfoque de política fiscal, si el impuesto mínimo global contribuye a un reparto más equitativo del tax pie, o si, por el contrario, puede generar efectos distributivos regresivos para los países en desarrollo.

Partiendo de la premisa de que la justicia tributaria internacional no se agota en la sola cooperación, sino que exige el reconocimiento de objetivos redistributivos en la división de la base tributaria internacional, el estándar de equidad entre naciones se propone como parámetro para evaluar si el nuevo orden fiscal refleja las asimetrías entre los Estados participantes.

PALABRAS CLAVE: *Pilar Dos; impuesto mínimo global; estándar de equidad entre naciones; justicia tributaria internacional; países en desarrollo.*

* Abogada. Máster (LL.M.) por la Universidad de Leiden (Países Bajos) y Postgrado en Política Fiscal Internacional por Queen Mary University de Londres (Reino Unido). Actualmente se desempeña como Tax Senior Manager en KPMG (Lima, Perú). Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-5128-3757>. Contacto: guzmanloayzaclaudia@gmail.com

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THĒMIS-Revista de Derecho el 15 de diciembre de 2025 y aceptado por el mismo el 16 de junio de 2026.

I. INTRODUCCIÓN

En ausencia de cooperación, los Estados ejercen sus potestades tributarias atendiendo primordialmente a sus propios intereses nacionales, ejerciendo una presión a la baja de la tributación sobre el capital, en detrimento de la recaudación fiscal global. A pesar del creciente número de convenios para evitar la doble imposición y de instrumentos multilaterales adoptados en las últimas décadas, el régimen internacional tributario ha demostrado ser insuficiente para responder adecuadamente a las exigencias de la globalización económica y a sus efectos adversos en términos de competencia fiscal, los cuales han contribuido a una progresiva ‘mercantilización’ de la soberanía tributaria de los Estados (Dagan, 2018, p. 196).

Desde el reporte de *Harmful Tax Practices* de 1998, la respuesta institucional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) frente a la competencia fiscal internacional se articuló desde la perspectiva de los países exportadores de capital en torno a identificar y combatir las llamadas prácticas fiscales nocivas (aquellas carentes de sustancia e intercambio efectivo de información), preservando, no obstante, un margen razonable de maniobra respecto de los regímenes fiscales diseñados para la atracción de inversión productiva. Sin embargo, el estallido de la crisis financiera global hizo evidente la falta de coherencia interna de las políticas fiscales de estos países al coexistir con incentivos domésticos a la movilidad artificial de beneficios. Aunado a ello, los escándalos mediáticos a lo largo de la década de 2010 por prácticas de planificación fiscal agresiva (casos como el de Starbucks, Amazon, Apple, LuxLeaks, Panama Papers, entre otros) generaron el impulso político necesario para una respuesta más ambiciosa.

El Plan de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (en adelante, BEPS, por sus siglas en inglés) fue presentado por la OCDE como una nueva etapa en materia de cooperación fiscal internacional. Aunque la doctrina reconoce que el proyecto rescata el principio de imposición plena (Mason, 2020, p. 22), lo cierto es que su alcance fue limitado¹ y se vio rápidamente sobrepasado

por las exigencias presupuestarias consecuencia de la pandemia del COVID-19.

En este contexto, aun cuando el Plan BEPS se encontraba en fase de implementación, la OCDE inició en 2019 el diseño de un nuevo marco fiscal internacional articulado en torno a dos pilares, centrándose, por un lado, en la reasignación de derechos tributarios (Pilar Uno) y, por otro, en los riesgos residuales de erosión de bases fiscales que subsisten tras el BEPS (Pilar Dos).

Es precisamente respecto de este último pilar donde la coordinación multilateral alcanza su máxima expresión, al establecer un sistema de imposición mínima aplicable a grupos multinacionales como principal instrumento para hacer frente a la competencia fiscal internacional, justificado en un discurso de justicia y equidad tributaria². Si bien los resultados de su implementación siguen siendo inciertos, esta es la premisa que el presente trabajo somete a análisis.

Asumiendo como hipótesis de partida que el orden internacional tributario actual es injusto —y esta no es simplemente una cuestión de percepción³—, corresponde preguntarnos si la actual reforma tributaria realmente supone un avance en términos de justicia fiscal o si, por el contrario, a la postre puede traducirse en efectos distributivos regresivos. Para ello, este trabajo examina el diseño del Pilar Dos desde la perspectiva del estándar de equidad entre naciones.

Originalmente formulado desde la teoría económica por Richard y Peggy Musgrave en 1972, el término ‘*inter-nation equity*’ hace un llamado a la cooperación de los Estados fuente para alcanzar un reparto justo de sus derechos fiscales. Desde entonces y hasta hoy el concepto ha evolucionado para integrarse al debate sobre justicia tributaria distributiva, y lo que significa un reparto más equitativo del *tax pie* (De Wilde, 2015, p. 46).

La revisión de los fundamentos del derecho internacional en el contexto de la actual reforma fiscal ha puesto sobre la mesa el debate sobre la validez de este estándar como principio jurídico. Sin em-

¹ La Acción 5 BEPS - *Harmful Tax Practices* (estándar mínimo) se lee más como una actualización técnica del reporte de 1998, sin mayores propuestas estructurales, lo que queda demostrado al no existir una conexión directa con las recomendaciones vertidas en la Acción 3 BEPS - *Designing Effective Controlled Foreign Company Rules*.

² El lenguaje de *fairness and equity* como el fin último del Proyecto de los Dos Pilares es constantemente invocado en la documentación de la OCDE (2020a, 2020b).

³ Entre las razones más destacadas tenemos la percepción generalizada de que los grupos multinacionales y los individuos más ricos no soportan equitativamente la carga tributaria, que los Estados no participan en igualdad de condiciones y, por el contrario, existe una suerte de dominancia de las economías más avanzadas en el diseño del orden fiscal global, y que el régimen fiscal actual todavía tolera los *tax havens* y permite prácticas perniciosas en términos recaudatorios contra los países menos desarrollados (Hongler, 2019).

bargo, tal como ocurre con otras categorías que aspiran a ser principios del derecho internacional tributario⁴, el principal problema con el estándar de equidad interestatal es que no se encuentra positivizado ni en la norma doméstica ni en la internacional ni en los términos de los tratados fiscales, y tampoco ha sido reconocido como parte del derecho internacional consuetudinario. En consecuencia, la discusión actual no es si el estándar de equidad entre naciones tiene validez normativa o no, sino si debiese tener asidero en la configuración del orden fiscal global; posición que aquí defendemos.

A diferencia del derecho tributario doméstico, en el cual el concepto de justicia se ha construido a lo largo de los siglos en función de la relación entre el Estado y sus ciudadanos, como un sobre principio del cual derivan todos los demás (Carvalho, 2009, p. 283), garantizado primordialmente mediante la igualdad en el reparto de la carga tributaria (Tipke, 2002, p. 30); en el plano internacional un elemento adicional de complejidad se añade: las relaciones entre los Estados.

Desde una perspectiva metodológica, este análisis exige responder a tres niveles de preguntas interconectadas. La primera es si los Estados tienen deberes distributivos entre sí. Asumiendo una respuesta afirmativa, la segunda es si el derecho internacional tributario es el instrumento adecuado para alcanzar dicha justicia distributiva global. Finalmente, la tercera consiste en determinar bajo qué parámetro debe medirse esa exigencia de justicia entre los Estados. Es aquí donde cobra relevancia la distinción entre justicia y equidad. Mientras la justicia es el fin último, la equidad es el criterio para evaluar si ese fin ha sido satisfecho. Así como en el ámbito doméstico la justicia tributaria se concretiza en exigencias de equidad (horizontal y vertical), en el plano internacional esa función la cumple el estándar de equidad entre naciones.

Aunque la academia no es unánime al respecto⁵, y sin dejar de reconocer la importancia de otros

objetivos de política fiscal —sobre todo los derivados de las exigencias de eficiencia y neutralidad—, no podemos dejar pasar que las demandas de justicia fiscal internacional exigen que el desarrollo técnico-legal de los instrumentos de derecho tributario con impacto global esté orientado por el compromiso político con una distribución de poderes fiscales que refleje la heterogeneidad de sus partes, en particular, las diversas necesidades y capacidades de los países menos desarrollados (Ozai, 2025, p. 427). Es aquí donde el estándar de equidad interestatal justifica el análisis crítico del nuevo orden fiscal, y en particular, del impuesto mínimo global introducido mediante la iniciativa de Pilar Dos.

Sobre la premisa de que los Estados deberían poder participar en las ganancias derivadas de la cooperación entre los factores de producción de los inversionistas extranjeros y sus propios factores (recursos naturales, mano de obra educada o de bajo costo, infraestructura pública), resulta indudable que tienen una expectativa legítima de recaudar parte de los ingresos derivados de las actividades económicas desarrolladas dentro de sus fronteras. El verdadero desafío para quienes diseñan la política tributaria, entonces, no radica en aceptar el argumento a favor de la imposición en la fuente, sino en comprender que formular preguntas en torno a la equidad interestatal exige discutir abiertamente qué constituye una distribución razonable de los ingresos entre Estados, especialmente cuando los flujos de capital no son simétricos, único escenario en el cual este concepto resulta relevante (Brooks, 2009, p. 23).

Más que una mera negociación entre Estados para asegurar sus propios intereses, se requieren reglas cooperativas tanto por razones de eficiencia económica como de equidad entre naciones. Existe un consenso implícito en que dicha cooperación no es viable si los países no renuncian a una cierta porción de su soberanía en favor de una instancia internacional, al menos a fines de coordinación. En esta etapa de la reforma, resulta

⁴ Aquí conviene hacer una precisión: la utilización del término 'principio' en el derecho internacional tributario no implica automáticamente su reconocimiento como principio jurídico en sentido estricto (en asociación con las fuentes del derecho recogidas en el artículo 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia). Como reconoce la doctrina (Christians, 2007), en ausencia de un órgano supranacional, lo que tradicionalmente llamamos '*international tax law*' corresponde en realidad a '*transnational tax law*'. Por tanto, sus denominados principios son guías (*soft law*) o enfoques para alcanzar determinados objetivos de política fiscal global. Considérese, por ejemplo, el llamado principio de imposición plena, que la academia clama como columna vertebral del Proyecto BEPS y; sin embargo, no está positivizado ni reconocido en el derecho consuetudinario, es más, ni siquiera es directamente mencionado en las Acciones BEPS. El propio principio de neutralidad fiscal, también recogido desde la teoría económica, no es unánimemente reconocido como un principio jurídico, y, no obstante, qué duda cabe en afirmar que ha orientado la discusión sobre cómo un sistema fiscal óptimo debiera ser.

⁵ Peter Hongler, partidario de una justicia conmutativa en oposición a la redistributiva, se opone categóricamente a un principio que pretenda la reasignación de derechos fiscales entre los Estados para corregir sus asimetrías económicas, por lo que considera la propuesta de los Musgrave cercana al institucionalismo de izquierda (2019, p. 16).

incuestionable que la OCDE ha emergido como un nuevo Leviatán, cercano a una autoridad tributaria supranacional. Sin entrar a analizar si la OCDE cuenta o no con legitimidad normativa en la creación del derecho internacional tributario o si sus iniciativas menoscaban los derechos soberanos de los Estados.

Este trabajo se centra en analizar los potenciales efectos distributivos del Pilar Dos, con especial énfasis en la tasa mínima global y su alineación con el estándar de equidad entre naciones.

II. EL ESTÁNDAR DE EQUITAD ENTRE NACIONES

A. La equidad entre naciones como fundamento normativo del sistema internacional tributario

Aplicada a la fiscalidad internacional, la justicia tributaria presenta dos dimensiones: (i) la equidad interindividual; y (ii) la equidad entre naciones. La primera exige que las obligaciones tributarias que deben asumir los contribuyentes en su Estado de residencia sean las mismas, con independencia de que los ingresos provengan de fuentes nacionales o extranjeras. En consecuencia, la equidad interindividual depende de la forma en que el Estado de residencia responde a la imposición ejercida por el Estado fuente. Ello exige alinearse al estándar de neutralidad en la exportación de capitales (*Capital Export Neutrality*) para asegurar una eficiente asignación internacional del capital.

Por su parte, la equidad entre naciones se ocupa de la asignación de las ganancias y pérdidas entre Estados, no en términos de la división formal de los ingresos fiscales entre Estados de residencia y Estados fuente, sino en términos de la participación en los ingresos que corresponde a los Estados fuente (Musgrave & Musgrave, 1972, p. 69). En este sentido, se convierte en el estándar que guía cómo deben asignarse de forma justa las potestades fiscales de los Estados en la imposición de rentas transfronterizas.

Sus efectos institucionales, entonces, están fuertemente vinculados con la doctrina del *economic allegiance* (adscripción económica) que dio origen al derecho internacional tributario moderno

al identificar los factores económicos de conexión para la construcción del marco de jurisdicción tributaria internacional, y por tanto, de asignación de derechos fiscales entre Estados⁶. Ivan Ozai, quien defiende elevar el estándar de equidad interestatal a principio con fuerza normativa, destaca su función restrictiva y afirmativa de cara a la doctrina de adscripción económica, en tanto rechaza cualquier reforma de las reglas fiscales que desestime la centralidad del principio de equidad entre Estados y, a su vez, exige una evaluación de los criterios de asignación de potestades fiscales y distribución de los ingresos fiscales globales, de forma que mitigue inequidades globales, o al menos, no las exacerbe (Ozai, 2025, pp. 459-461).

En el plano jurídico, la doctrina de adscripción económica encuentra eco en el *benefits principle* (principio del beneficio) que establece que las rentas activas y las derivadas de propiedad inmueble deben gravarse primordialmente en el Estado fuente, mientras que las rentas pasivas deberían someterse a imposición en residencia. Si bien existe un consenso generalizado en torno a la primacía de imposición en la fuente para determinar la potestad tributaria sobre rentas empresariales, el *quid* del asunto gira en torno a cuánto deberían gravar. Para responder a esta cuestión, el estándar de equidad entre naciones ofrece un enfoque de doble dimensión: parte del reconocimiento de derechos soberanos alineados con el principio del beneficio (el denominado componente de titularidad), atemperado por consideraciones distributivas (el componente diferencial) (Musgrave & Musgrave, 1972, p. 74), como respuesta a las exigencias de la justicia distributiva global, que requiere que los regímenes e instituciones internacionales asignen derechos políticos y económicos a las jurisdicciones de una manera que no empeore la desigualdad global. Solo en estos términos, reformas como la propuesta por Richard y Peggy Musgrave, contribuirán a corregir la injusticia que supone que los países de altos ingresos participen en los beneficios obtenidos mediante la explotación de los países más pobres (Burgers, 2021, p. 176).

Tal como fue formulado originalmente por los Musgrave, dado que la imposición en el Estado de residencia no tiene efectos redistributivos (pues úni-

⁶ El concepto de *economic allegiance* fue originalmente articulado por el profesor Seligman (Estados Unidos), uno de los llamados 'cuatro economistas' que, en 1923, a pedido del International Chamber of Commerce de la recién creada Liga de Naciones, emitieron el *Report on Double Taxation* sobre el cual se preparó el primer Modelo de Convenio para Evitar la Doble Imposición (1927). Al discutir sobre los principios que deben orientar la jurisdicción tributaria internacional, se adoptó el concepto de *economic allegiance* en contraposición al de *political allegiance* como justificación de imposición y el consecuente derecho de gravamen de los países de residencia y fuente (Avi-Yonah, 2023, p. 427).

camente implica una transferencia de ingresos del contribuyente al tesoro del Estado de residencia⁷), la equidad entre naciones depende exclusivamente del mecanismo de asignación de la potestad tributaria en el Estado fuente. En consecuencia, este estándar exige, por un lado, la asignación entre Estados fuente de participaciones equitativas en la renta obtenida por las empresas multinacionales, así como; por otro lado, un acuerdo multijurisdiccional sobre la tasa impositiva aplicable en fuente (Musgrave, 2001, p. 1345).

Mientras que una asignación equitativa de la base tributaria internacional podría alcanzarse mediante la adopción de una fórmula uniforme de reparto entre los países participantes —propuesta recogida en el Pilar Uno, que replantea los términos de jurisdicción fiscal, alocando derechos impositivos a las jurisdicciones de mercado—, en la medida en que la tasa impositiva determina cuánto de la ganancia internacional se transfiere del Estado de residencia al Estado fuente, esta debe diseñarse con especial cuidado para que sea efectivamente progresiva (Ozai, 2020, p. 66). Partiendo de la afirmación de que la imposición sobre las rentas del capital extranjero debería servir como un instrumento de redistribución internacional, los Musgrave propusieron una tabla uniforme de tasas mediante un acuerdo internacional y aplicable a todos los países importadores de capital (Musgrave & Musgrave, 1972, p. 74). Para cumplir con su finalidad redistributiva, dichas tasas no deberían ser necesariamente recíprocas —esto es, aplicación de tasas iguales a las rentas obtenidas por sociedades no residentes—, sino construirse a partir de una alícuota que refleje la relación asimétrica entre el Producto Interno Bruto (en adelante, PIB) de los países importadores y exportadores de capital. En consecuencia, cuanto menor sea el PIB del Estado fuente en comparación con el PIB del Estado de residencia, mayor debería ser la tasa aplicable.

En cuanto a las objeciones potenciales relativas al carácter progresivo de este enfoque, la estructura

de tasas propuesta no debería generar un efecto disuasorio sobre la atracción de inversión extranjera hacia los países importadores de capital, salvo que los Estados de residencia incumplan las condiciones de equidad interindividual y de neutralidad en la exportación de capital (después de todo, la carga tributaria final que soportan las empresas multinacionales se determina en el Estado de residencia, mediante la aplicación del crédito por rentas de fuente extranjera). Por el contrario, la adopción de una estructura común de tasas permitiría evitar tanto la imposición de tasas extremas en el Estado fuente, que deban ser luego acreditadas en el Estado de residencia, como —y esto es aún más relevante— la competencia fiscal por el capital extranjero (Musgrave & Musgrave, 1972, p. 75).

B. La competencia tributaria internacional y la equidad entre naciones

El fenómeno de la competencia fiscal puede entenderse tanto como causa y consecuencia de no tomar en serio el estándar de equidad entre naciones. En cualquier caso, la reducción de la recaudación tributaria conduce a la adopción de sistemas fiscales regresivos, en detrimento de la redistribución doméstica del ingreso. Si bien esto es cierto tanto para los países desarrollados como para los países en vías de desarrollo, es necesario reconocer que ambos enfrentan la competencia fiscal de manera diferente⁸.

Sin perjuicio de los costos sociales y políticos que ciertamente asumen, los países desarrollados tienen mayor capacidad de maniobra para expandir su base imponible, trasladando la carga tributaria hacia otros factores productivos como el trabajo o una mayor dependencia de impuestos al consumo⁹. Para los países en desarrollo, las perspectivas son menos favorables. Al estar caracterizados por elevados niveles de informalidad, trasladar la presión fiscal hacia otros sectores no es una opción viable. Por esta razón, desde las reformas fiscales de mediados de las décadas de 1980 y 1990, el otorga-

⁷ En trabajos posteriores, Peggy Musgrave reconoció que, si bien la neutralidad fiscal garantiza la eficiencia con respecto al ingreso global, las políticas fiscales adoptadas por los Estados de residencia que afectan las salidas de capital sí tienen efectos redistributivos, si, por ejemplo, se incluyen los factores laborales en la ecuación (Musgrave, 2006, p. 171). En la misma línea, los efectos redistributivos de las políticas fiscales de los Estados de residencia son evidentes respecto del sistema de alivio fiscal elegido; los países que aplican el sistema de exenciones tienden a empujar a los países importadores de capital a la competencia fiscal con más fuerza que los que utilizan el sistema de crédito.

⁸ Según datos del 2022, en promedio, casi la mitad de los ingresos de los países de la OCDE provienen del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de los impuestos a la seguridad social, y solo el 12% corresponde al impuesto sobre la renta de las sociedades. En los países en desarrollo, el impuesto al valor agregado y otros impuestos al consumo representaron entre el 31% y el 53% de la recaudación total, mientras que el impuesto sobre la renta de las sociedades representó un promedio del 20% (Queen Mary University of London, 2025).

⁹ Últimamente, incluso esta afirmación ha sido cuestionada. Parece que la crisis fiscal, exacerbada por la crisis económica de 2008 y la pandemia de COVID-19, no ha dejado otra opción que reducir el estado de bienestar. Como señala Reuven Avi-Yonah, la incapacidad de mantener los programas sociales existentes ha generado una fuerte reacción política contra la globalización (2000, p. 1635).

miento de incentivos tributarios ha sido una práctica extendida en la atracción de inversión extranjera directa, especialmente en ausencia de ventajas de localización y/o en entornos institucionales débiles.

A diferencia de sus pares del norte, para los países del sur global la necesidad de ingresos tributarios va más allá de proteger o ensanchar la red de seguridad social para sus ciudadanos. En algunos casos, dichos ingresos resultan cruciales para la propia supervivencia del Estado; y, en otras economías emergentes más estables, necesarios para alcanzar objetivos de desarrollo sostenible.

Entonces, ¿cómo puede dotarse de contenido práctico al concepto de equidad entre naciones para frenar la competencia fiscal sin socavar la recaudación tributaria de los países importadores de capital? La respuesta pasa por reconocer explícitamente objetivos redistributivos en el diseño de las políticas tributarias.

Como sugiere Avi-Yonah, cuando se presenta una elección entre dos reglas alternativas, una de las cuales tiene implicancias progresivas y la otra regresivas en la división de la base tributaria internacional entre países pobres y ricos, el estándar de equidad entre naciones dicta que debería preferirse la regla progresiva (2000, p. 1650).

Siendo la competencia fiscal el resultado inevitable de la naturaleza descentralizada y, al mismo tiempo, interdependiente de la tributación internacional, la comunidad global se enfrenta al desafío de abordar el problema mediante la estructuración de un régimen multilateral basado en la cooperación, en beneficio de todas las partes y en reconocimiento de sus disparidades. Si bien la mayoría de las ineficiencias y las inequidades en un escenario no coordinado pueden corregirse mediante una coordinación adecuadamente diseñada, para hacerlo, el acuerdo internacional requiere que el procedimiento prometa beneficios mutuos (Musgrave, 2006, p. 175).

Tras más de cincuenta años, las contribuciones de los Musgrave a la literatura tributaria parecen haber resonado en la iniciativa de los Dos Pilares impulsada por la OCDE, que se presenta como la cúspide de un sistema global de cooperación tributaria sobre la base de consideraciones de justicia y equidad¹⁰. Aunque en este punto la propuesta de reasignación de derechos impositivos reflejada en Pilar Uno ha perdido tracción política¹¹, la sugerencia de una tasa impositiva coordinada ha encontrado espacio en el Pilar Dos y las reglas Global Anti-Base Erosion (en adelante, GloBE), aun cuando su viabilidad se ve cuestionada por la fragilidad del consenso político. Sin embargo, la pregunta sigue siendo la misma: ¿promete este acuerdo efectivos beneficios mutuos?

III. PILAR DOS Y EL ESTÁNDAR DE EQUITAD ENTRE NACIONES

A. Pilar Dos y los países en desarrollo

En las primeras etapas del proyecto, Pilar Dos fue concebido originalmente como un mecanismo de respaldo destinado a abordar los ‘problemas BEPS restantes’ no tratados en el Pilar Uno y vinculados a la digitalización de la economía, en particular, el riesgo de traslado de beneficios mediante la explotación del fortalecimiento de la capacidad de las jurisdicciones para gravar allí donde otras jurisdicciones no lo hacen¹².

Con independencia de la falta de claridad respecto de los objetivos de política perseguidos por esta iniciativa y de sus destinatarios¹³, casi desde el inicio, Pilar Dos se presentó como un instrumento de política tributaria en apoyo de los países en desarrollo. De acuerdo con la OCDE, el refuerzo de sus derechos soberanos se lograría mediante (i) la introducción de un impuesto mínimo global sobre sociedades a una tasa del 15%; y (ii) la restricción del otorgamiento de incentivos fiscales a los inversionistas corporativos extranjeros, o, en otras palabras, con el objetivo de “aliviar la presión que

¹⁰ Aunque no hay una mención expresa al concepto de equidad entre naciones en el programa de los Dos Pilares de la OCDE, la Acción 1 BEPS, que con el tiempo evolucionó en la solución de los Dos Pilares, reconoce este estándar como el principio fundamental para alcanzar una participación justa de los países en la base tributaria del comercio electrónico (OECD, 2015, p. 21).

¹¹ Siendo necesario un acuerdo multilateral para la reasignación de derechos fiscales (*unified approach*), y considerando la aplastante proporción de multinacionales americanas dentro del ámbito de aplicación de Pilar Uno, la autoexclusión de los Estados Unidos del OECD *Global Tax Deal* mediante la Orden Ejecutiva del 20 de enero del 2025, determinó que pierda alcance práctico.

¹² Ni el Informe Provisional de la OCDE de 2018, *Tax Challenges Arising from Digitalisation*, ni el *Policy Note* del 29 de enero, *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy*, hicieron referencia a la competencia fiscal internacional. La primera referencia al ‘*race to the bottom*’ surgió posteriormente, en el Documento de Consulta Pública de la OCDE del 13 de febrero al 6 de marzo de 2019.

¹³ Cabe señalar, sin embargo, que el cambio de propósito quedó claro en el Documento de Consulta Pública del 8 de noviembre al 2 de diciembre de 2019 sobre la propuesta GloBE, en el que se afirma expresamente que se espera que la iniciativa afecte el comportamiento tanto de los contribuyentes como de las jurisdicciones.

enfrentan los países en desarrollo para ofrecer incentivos fiscales excesivamente generosos con el fin de atraer inversión extranjera” (2021, p. 5).

En octubre de 2021, los miembros del Marco Inclusivo (*Inclusive Framework*), que representan más del 90 % del PIB mundial, respaldaron el acuerdo del Pilar Dos¹⁴ y se comprometieron a implementar las reglas GloBE en su normativa interna. Para diciembre de 2025, numerosos países desarrollados –en particular, los Estados miembros de la Unión Europea– han logrado avances significativos en su implementación. En contraste, solo unos pocos países del sur global han adaptado sus legislaciones domésticas y obtenido el sello de *Transitional Qualified Status* por parte de la OCDE¹⁵, lo que refuerza la idea de que muchos se comprometieron con la reforma sin mayor evidencia de su impacto en la movilización de rentas internas.

Sin entrar en demasiado detalle¹⁶, las reglas GloBE consisten en la aplicación de un impuesto complementario (*top-up tax*) sobre los beneficios excedentes (*excess profits*) que surgen en una jurisdicción cuando la tasa efectiva de imposición GloBE (*effective tax rate*; en adelante, ETR) de las entidades constitutivas (*constituent entities*) de un grupo multinacional comprendido en el ámbito de aplicación del régimen¹⁷ se sitúa por debajo de la tasa mínima global acordada del 15%.

El ETR GloBE se calcula dividiendo los impuestos cubiertos ajustados (*covered taxes*) –esencialmente, los impuestos sobre la renta de las sociedades– entre la renta GloBE (básicamente, los beneficios contables sujetos a determinados ajustes) obtenidos durante un ejercicio fiscal. De esta manera, los incentivos fiscales basados en renta (*income-based incentives*), tales como exoneraciones, *tax holidays*, reducciones de tasas, inciden directamente en el cálculo del ETR, al reducir los *covered taxes*.

Bajo la denominada regla de Exclusión de Rentas Basada en la Sustancia (*Substance-Based Income Exclusion*; en adelante, SBIE), se considera que existen beneficios excedentes en la medida en que los beneficios contables superen un umbral calculado mediante la aplicación de porcentajes

específicos, que se espera disminuyan progresivamente durante el período de transición (*transitional period*) hasta alcanzar el 5% hacia 2033, sobre los activos tangibles y la nómina, seleccionados como índices de sustancia. En otras palabras, se presume sin posibilidad de prueba en contrario, que todos los beneficios que quedan por fuera del cálculo del SBIE no derivan de actividades empresariales reales.

Cuando, como resultado de las fórmulas antes descritas, tanto el *top-up tax* como los *excess profits* son determinados, las reglas GloBE utilizan un mecanismo interconectado y articulado para asignar la titularidad del derecho a recaudar dichos ingresos tributarios, otorgando al Estado fuente la prioridad para recaudar el impuesto complementario a través del Impuesto Complementario Mínimo Nacional Calificado (*Qualified Domestic Minimum Top-up Tax*; en adelante QDMTT). En ausencia de un QDMTT o de un mecanismo similar en la jurisdicción del *constituent entity*, la entidad matriz última del grupo multinacional puede aplicar el impuesto complementario en virtud de la Regla de Inclusión de Rentas (*Income Inclusion Rule*; en adelante, IIR). Finalmente, la Regla de Pagos Insuficientemente Gravados (*Undertaxed Payments Rule*; en adelante, UTPR) opera como un mecanismo de cierre que permite a las jurisdicciones en que residen las entidades del grupo negar la deducción de gastos que, de otro modo, serían deducibles, en un monto que produce el mismo efecto económico el pago de un impuesto adicional en efectivo.

Este complejo conjunto de reglas está pensado en ser el golpe definitivo contra el traslado artificial de beneficios y, muy probablemente, a poner fin a los paraísos fiscales tal como hasta ahora los hemos conocido. Sin embargo, la tasa mínima del 15% establecida por el Pilar Dos no afecta exclusivamente a los regímenes predatorios que tradicionalmente han estimulado la planificación tributaria agresiva; por el contrario, su alcance es más amplio de lo que podría parecer a primera vista. De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (en adelante, UNCTAD), al margen de que la existencia de incentivos fiscales pueda dar lugar a una ETR inferior al 15%, los paí-

¹⁴ Hasta la fecha, solo pocos miembros del Marco Inclusivo han expresado reservas al acuerdo. Sin embargo, en noviembre de 2023, el llamado Grupo Africano expuso sus preocupaciones sobre la implementación del Pilar 2 durante las reuniones del Comité de Expertos de la Organización de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Asuntos Fiscales, abogando por un enfoque más equitativo y el diseño de un marco fiscal internacional en un foro que aporte legitimidad institucional. Actualmente, el Comité se encuentra trabajando en la Convención Marco sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, que se proyecta culminará hacia el 2027.

¹⁵ De acuerdo con el último reporte de seguimiento de la OCDE a agosto 2025.

¹⁶ Este artículo fue elaborado con anterioridad a la publicación del *Side-by-Side Package* a inicios de enero del 2026, por lo que los cambios introducidos por dicho paquete en las reglas GloBE no han sido aquí incluidos.

¹⁷ Grupos Multinacionales con más de EUR 750 millones de ingresos consolidados en el ejercicio.

ses en desarrollo con niveles elevados de imposición—que son por lo general los más afectados por el traslado de beneficios hacia el exterior—también se verán impactados por el impuesto mínimo global en la medida en que otras jurisdicciones logren tasas efectivas menores o al menos, iguales al 15% (2022, p. 116).

B. Pilar Dos y la regresividad de sus efectos distributivos

Resulta evidente que el objetivo principal del Pilar Dos es restringir la competencia fiscal internacional mediante el establecimiento de un piso común en la tasa mínima del 15%, al tiempo que condiciona el otorgamiento de incentivos fiscales a la presunción de la existencia de sustancia económica real en las actividades empresariales, cuyos términos se determinan a partir de un enfoque formula- lista. A continuación, explico por qué la interacción entre estos dos elementos centrales de las reglas GloBE (el SBIE y el 15% de la tasa mínima), impactan negativamente en la progresividad del sistema internacional tributario.

En los documentos de la OCDE existe escasa referencia a los motivos que subyacen a la elección de la tasa del 15%¹⁸. Dado que la tasa impositiva constituye un elemento esencial de cualquier sistema tributario, cabría esperar que, en un marco heterogéneo como el del Marco Inclusivo, la determinación de una tasa—o de un rango de tasas—hubiese considerado las diferentes necesidades presupuestarias y los efectos distorsivos desde una perspectiva tributaria y regulatoria, en particular para los países de renta baja o media que en promedio presentan tasas nominales y efectivas del impuesto sobre sociedades significativamente más elevadas que las de los países de renta alta (OECD, 2024a, p. 22, 37).

El problema no reside únicamente en que la tasa mínima elegida no refleje la relación asimétrica entre los Estados fuente y los Estados de residencia, sino en que, combinada con las restricciones en el otorgamiento de incentivos fiscales, empeora directamente la posición de las jurisdicciones fuente.

En tanto la formulación del SBIE elimina la posibilidad de realizar un análisis costo-beneficio preciso de los incentivos fiscales para la atracción de

inversión extranjera, los Estados fuente se verán forzados, como alternativa, a adoptar el QDMTT (Chukwudumogu, 2024, p. 629); de lo contrario, los ingresos tributarios adicionales serán recaudados ya sea mediante el IIR o en última instancia, mediante el UTPR.

Sin embargo, si el país fuente captura el *top-up tax* vía el QDMTT, los países que implementen el IIR y el UTPR deberán deducir el QDMTT pagado de su propio cálculo, devolviendo así control impositivo al país fuente, lo que desbloquea en este la posibilidad de competir vía el diseño del impuesto a la renta corporativo. Dado que el 15% se aplica solo sobre los *excess profits*, a menos que el umbral resultante del cálculo del SBIE sea cero, la tasa efectiva combinada siempre será menor al 15%. Por esta característica del sistema, Ana Paula Dourado acierta en señalar que el QDMTT puede interpretarse como el ‘precio’ que debe pagarse en el marco del Pilar Dos para evitar el traslado de ingresos tributarios hacia las jurisdicciones de las entidades matrices (Dourado, 2022, p. 283). Más allá de quién tiene prioridad en la imposición, la amenaza real en la adopción de una política basada en el QDMTT es la presión sobre las economías en desarrollo—incluidos los países de renta media con tasas elevadas—para reducir sus tasas de impuesto a la renta corporativo, dando lugar a una forma ‘no intencionada’ de competencia fiscal por encima del piso mínimo.

El problema de esta ‘carrera hacia el mínimo’ ya había sido advertido en 2019 por el economista Joseph Stiglitz, quien sugirió que un impuesto mínimo global debería fijarse en un nivel comparable a la tasa efectiva promedio del impuesto sobre sociedades—en torno al 25%—, bajo el riesgo no solo de que la reforma no logre aumentar la tributación de las empresas multinacionales, sino de que produzca exactamente el efecto contrario (Stiglitz, 2019).

A pesar de los fuertes cuestionamientos de la comunidad internacional por el impacto adverso que la disminución de recursos fiscales crea en la realización progresiva de derechos económicos, sociales y culturales de los países más pobres¹⁹, la OCDE no comparte esta preocupación. De acuerdo con sus estimaciones, condicionadas a las reacciones de las empresas multinacionales en la reestruc-

¹⁸ Entre las varias teorías que circulan al respecto, la más plausible es que Irlanda, con una tasa impositiva del 12.5% al momento de las negociaciones, insistió en el 15% como condición para firmar el acuerdo (McCarthy, 2022, p. 13).

¹⁹ Philip Baker (2022, p. 575) da cuenta de la comunicación remitida a la OCDE por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, señalando el riesgo de que el tipo mínimo del 15% opere como un techo en lugar de como un piso, restringiendo la capacidad recaudatoria de los Estados y el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

turación de sus operaciones, la reducción del diferencial de las tasas impositivas con referencia al 15% tendría el potencial de reducir el traslado de beneficios a la mitad, pasando de USD 698 mil millones (2017-2020) a USD 356 mil millones, beneficiando en particular a las economías en desarrollo. No obstante, la falta de seguridad en sus predicciones es evidente cuando reconoce que, “dada la naturaleza sin precedentes de esta reforma, las reacciones de comportamiento de las empresas multinacionales frente a la reducción de los incentivos para el traslado de beneficios son altamente inciertas” (OECD, 2024b, p. 9).

En 2022, la UNCTAD llevó a cabo una evaluación prospectiva del impacto del Pilar Dos sobre la inversión extranjera directa. Los resultados se alinean en gran medida con las estimaciones de la OCDE, al corroborar que la reducción del traslado de beneficios daría lugar a un incremento significativo de los ingresos públicos recaudados por los Estados. Sin embargo, el elemento clave en cuanto al asunto aquí explorado, es que una proporción sustancialmente mayor de dichos ingresos se concentraría en las economías desarrolladas, en comparación con la participación de los países en desarrollo (31 puntos frente a 15 puntos), participación que incluso se reduce en algunos puntos con relación al período previo al Pilar Dos (UNCTAD, 2022, p. 125). En otros términos, aunque el *tax pie* se expanda, la porción correspondiente a los países en desarrollo tendería a reducirse.

Si bien la OCDE presenta el QDMTT como una concesión en favor de los países en desarrollo, al dar prioridad en la recaudación del *top up tax* a la jurisdicción en la que los beneficios fiscales se originan, la UNCTAD demuestra que el aumento de los ingresos públicos en las economías desarrolladas no se debería a la recaudación del IIR en la jurisdicción de la entidad matriz, sino al incremento relativamente mayor de los impuestos efectivamente pagados por las empresas multinacionales sobre la inversión extranjera directa en las economías desarrolladas, en comparación con las economías en desarrollo (UNCTAD, 2022, p. 126). Es decir, no sería el orden de prelación en la aplicación del *top*

up tax lo que impacta en una mayor recaudación en las economías desarrolladas, sino directamente el cambio de comportamiento del inversionista, por la pérdida de competitividad en las economías menos avanzadas.

Debe reconocerse, sin embargo, que esta asignación de ingresos tributarios en favor de las economías desarrolladas no responde únicamente a la nueva forma de competencia fiscal por encima del piso mínimo del 15%, sino también a su mayor capacidad para sustituir incentivos fiscales no permitidos, principalmente basados en el ingreso (*income-based tax incentives*) por incentivos tributarios basados en el gasto (*expenditure-based tax incentives*²⁰) o por incentivos no tributarios económicamente equivalentes²¹, trasladando la competencia por atracción de inversiones al plano regulatorio, en el que la falta de condiciones institucionales de los países en desarrollo para competir los deja expuestos a tener que flexibilizar sus estándares regulatorios. En cualquier caso, a la luz de los cambios previstos en las decisiones de localización de la inversión extranjera directa como resultado de la implementación del Pilar Dos, parece claro que sus efectos distributivos nunca tuvieron prioridad en el debate de la reforma.

En un sistema internacional tributario marcado por profundas asimetrías entre los Estados, el estándar de equidad entre naciones –que se apoya en la lógica de justicia redistributiva– exige incorporar mecanismos capaces de corregir dichas desigualdades. En este sentido, si bien son múltiples los aspectos de las reglas GloBE que requieren evaluación y simplificación “la primera cuestión de gran relevancia que debe ser acordada por el Marco Inclusivo, incluso antes de la determinación de la base imponible, es la fijación de la tasa mínima global” (De Lillo, 2020, p. 13), por ser este el principal elemento que determina el carácter progresivo o regresivo del impuesto mínimo global. Dado que las condiciones necesarias para facilitar la cooperación internacional no suelen darse de manera espontánea, el Marco Inclusivo no debería desaprovechar la oportunidad de debatir el papel redistributivo del nuevo orden fiscal global.

²⁰ El ejemplo más claro consiste en la utilización de créditos fiscales reembolsables (Qualified Refundable Tax Credits), equivalentes a subsidios gubernamentales en efectivo y que, en el diseño de las reglas GloBE, se tratan como renta GloBE en vez de reducción de covered taxes, por lo que no reducen el ETR.

²¹ La posibilidad de otorgar un beneficio, que podría implicar una ventaja similar a un incentivo fiscal no permitido (*collateral benefit*), se aborda vagamente en el diseño de las reglas GloBE. Según el Artículo 10.1.1 del Modelo, si los países conceden cualquier beneficio relacionado con dichas reglas y, al hacerlo, se elude total o parcialmente el impuesto mínimo del 15%, las demás jurisdicciones conservan el derecho a aplicar el *top up tax*. A pesar de que busca impedir la neutralización del impuesto mínimo con medidas económicamente equivalentes, su lenguaje amplio, la ambigüedad del concepto y sus repercusiones prácticas solo generan incertidumbre sobre su aplicación real y ponen a los países en desarrollo en desventaja, ya que una posición presupuestaria más débil en comparación con las economías avanzadas les impide implementar incentivos no fiscales más allá de los límites de los beneficios colaterales (Kuzniacki & Visser, 2024, p. 897).

IV. CONCLUSIONES

El Pilar Dos representa un hito en la búsqueda de una cooperación multilateral destinada a reconfigurar las reglas tributarias internacionales de manera acorde con las exigencias del siglo XXI. Sin embargo, los efectos distributivos de la reforma, tal como han sido anticipados por la UNCTAD, sugieren que los beneficios derivados de su implementación se concentran de manera desproporcionada en los países desarrollados, en comparación con la participación de los países en desarrollo en los ingresos tributarios globales.

Las restricciones al uso de incentivos fiscales y la introducción del impuesto mínimo complementario doméstico calificado (QDMTT) conllevan el riesgo de transformar la tasa mínima global del 15% en un techo, más que en un piso, y con ello una nueva etapa de competencia fiscal. En ausencia de una combinación de ventajas de localización únicas, estabilidad institucional y un mercado interno significativo, los países en desarrollo, cuya recaudación fiscal recae principalmente en imposición corporativa, se encuentran en una posición particularmente desfavorable.

Si bien la determinación de la tasa mínima global no constituye el único elemento del Pilar Dos que merece ser reconsiderado, abordarla como punto de partida podría ofrecer una oportunidad para preservar el trabajo de cooperación desarrollado hasta la fecha en el Marco Inclusivo, así como para atender las preocupaciones de los países en desarrollo, cada vez más insatisfechos con los resultados del proceso.

La revisión del impuesto mínimo global no requiere necesariamente la adopción de una fórmula basada en el PIB, tal como fue propuesta por los Musgrave. No obstante, sí exige al menos abrir un debate sobre la posibilidad de un sistema de tasas progresivas que refleje las disparidades entre los Estados que participan en el acuerdo y que atienda a las exigencias de justicia fiscal global.

Incorporar objetivos redistributivos en los elementos fundacionales de las reglas GloBE no constituye una medida asistencialista, sino un llamado a hacer lo correcto. 

CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara expresamente que no existen conflictos de intereses que hayan influido en la elaboración, evaluación ni publicación del presente artículo.

FUENTES DE FINANCIACIÓN

La autora declara que no ha recibido financiamiento externo para la realización de la presente investigación.

ESTÁNDARES ÉTICOS

La autora manifiesta que esta investigación ha sido desarrollada conforme con los principios y estándares éticos aplicables a la labor académica e investigativa.

REFERENCIAS

- Avi-Yonah, R. (2000). Globalization, tax competition, and the fiscal crisis of the welfare state. *Harvard Law Review*, 113, 1573-1656.
- (2023). The 1923 Report and the International Tax Revolution. *Intertax*, 51(5), 427-431.
- Baker, P. (2022). Human Rights and the Two-Pillar Solution. *Intertax*, 50(8-9), 574-578.
- Brooks, K. (2009). Inter-Nation Equity: The Development of an Important but Underappreciated International Tax Value. En *Tax Reform in the 21st Century*. Kluwer Law International.
- Burgers, I. (2021). Value Creation and Inter-nation Equity. En W. Haslehnner & M. Lamensch (Eds.), *Taxation and Value Creation* (pp. 171-183). IBFD.
- Carvalho, P. de B. (2009). *Direito Tributário, Linguagem e Método*. Noeses.
- Centre for Commercial Law Studies. (2025). *Introduction to Tax System Design* [Course materials]. Queen Mary University of London.
- Christians, A. (2007). *Hard Law and Soft Law in International Taxation*. University of Wisconsin Law School.
- Chukwudumogu, C. (2024). Inter-nation Equity and the Regulation of Tax Competition via the Global Minimum Tax Rule: A Case for Improvement. *Intertax*, 52, 621-634.
- Dagan, T. (2018). *International Tax Policy: Between Competition and Cooperation*. Cambridge University Press.
- De Lillo, P. (2020). Introducing Pillar Two: Towards a Global Minimum Effective Tax Rate. En *Global Minimum Taxation? An Analysis of the Global Anti-Base Erosion Initiative*. IBFD.
- De Wilde, M. (2015). *Sharing the Pie: Taxing Multinationals in a Global Market*. Erasmus University.
- Dourado, A. P. (2022). Pillar Two Model Rules: Inequalities Raised by the GloBE Rules, the Scope, and Carve-Outs. *Intertax*, 50, 282-285.

- Hongler, P. (2019). *Justice in International Tax Law: A Normative Review of the International Tax Regime*. IBFD.
- Kuzniacki, B., & Visser, E. (2024). Tax and Non-Tax-Related Challenges of Pillar 2 for Non-Advanced Economies. *Tax Notes International*, 114, 881-898.
- Mason, R. (2020). The Transformation of International Tax. *American Journal of International Law*, 114, 353-402.
- McCarthy, J. (2022). *A Bad Deal for Development: Assessing the Impacts of the New Inclusive Framework Tax Deal on Low- and Middle-Income Countries* (Brookings Global Working Paper No. 174). Center for Sustainable Development at Brookings.
- Musgrave, P. B., & Musgrave, R. A. (1972). Inter-nation Equity. En *Modern Fiscal Issues: Essays in Honour of Carl S. Shoup*. University of Toronto Press.
- Musgrave, P. B. (2001). Sovereignty, Entitlement, and Cooperation in International Taxation. *Brooklyn Journal of International Law*, 26, 1335-1356.
- (2006). Combining Fiscal Sovereignty and Coordination: National Taxation in a Globalizing World. En I. Kaul & P. Conceição (Eds.), *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. Oxford University Press.
- OECD. (2015a). *Designing Effective Controlled Foreign Company Rules: Action 3 - 2015 Final Report*. OECD Publishing.
- (2015b). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy: Action 1 - 2015 Final Report*. OECD Publishing.
- (2020a). *Cover Statement by the Inclusive Framework on the Reports on the Blueprints of Pillar One and Pillar Two*. OECD Publishing.
- (2020b). *Tax Challenges Arising from Digitalisation - Report on Pillar One Blueprint*. OECD Publishing.
- (2021). *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. OECD Publishing.
- (2024a). *Corporate Tax Statistics 2024*. OECD Publishing.
- (2024b). *The Global Minimum Tax and the Taxation of MNE Profit* (OECD Taxation Working Papers). OECD Publishing.
- (2025). *Central Record of Legislation with Transitional Qualified Status*. OECD.
- Ozai, I. (2020). Inter-nation Equity Revisited. *Columbia Journal of Tax Law*, 11, 58-88.
- (2025). Beyond Economic Allegiance. *University of Toronto Law Journal*, 75(4), 425-465.
- Picciotto, S. (2013, 16 de septiembre). *Can the OECD Mend the International Tax System?* Tax Justice Network.
- Stiglitz, J. E. (2019, 8 de octubre). The Race to the Bottom on Corporate Taxation Starves Us of the Resources We Need to Solve Our Biggest Problems. *MarketWatch*.
- Tipke, K. (2002). *Moral Tributaria del Estado y de los Contribuyentes*. Marcial Pons.
- UNCTAD. (2022). *World Investment Report 2022: International Tax Reforms and Sustainable Development*. United Nations.