

PILAR DOS: EL IMPUESTO MÍNIMO GLOBAL Y LOS RETOS DE SU IMPLEMENTACIÓN EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO CON SISTEMA DE RENTA TERRITORIAL EN LATINOAMÉRICA.

*PILLAR TWO: THE GLOBAL MINIMUM TAX
AND THE CHALLENGES OF ITS IMPLEMENTATION
IN DEVELOPING COUNTRIES WITH A
SOURCE-BASED TAXATION SYSTEM IN
LATIN-AMERICAN*

PRISCILLA SÁNCHEZ CONEJO

- Licenciada en Derecho por la Universidad Escuela Libre de Derecho.
- Especialista en Política Económica.
- Candidata a la Maestría de Derecho Tributario Internacional por la Universidad de Oxford, Reino Unido.

PILAR DOS: EL IMPUESTO MÍNIMO GLOBAL Y LOS RETOS DE SU IMPLEMENTACIÓN EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO CON SISTEMA DE RENTA TERRITORIAL EN LATINOAMÉRICA.

PILLAR TWO: THE GLOBAL MINIMUM TAX AND THE CHALLENGES OF ITS IMPLEMENTATION IN DEVELOPING COUNTRIES WITH A SOURCE-BASED TAXATION SYSTEM IN LATIN-AMERICAN.

Resumen.

El Impuesto Mínimo Global es una iniciativa que pretende obligar a las empresas transnacionales a tributar en al menos una jurisdicción en particular, a través de la implementación de reglas que han sido divulgadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. No obstante, lo anterior, si bien estas reglas denominadas 'GloBE Rules' han sido promovidas como baluartes de la equidad y justicia tributaria, en realidad resultarán perjudiciales para los países en vías de desarrollo, que no tienen los recursos humanos y económicos para instaurarles y, por ende, aspirar a un aumento en la recaudación. Lo anterior prevé un importante reto para los países de Latinoamérica, al implementar un Impuesto Mínimo Global, que lejos de promover la equidad, es discriminatorio y contrario a los Derechos Humanos.

Abstract.

The Global Minimum Tax is an initiative that aims to compel Multinational companies (MNEs) to pay taxes in at least one particular jurisdiction, through the implementation

of rules that have been approved and enforced worldwide by the Organization for Economic Cooperation and Development. Notwithstanding the above, although these rules called 'GloBE Rules' have been promoted as bastions of tax equity and justice, in reality they will be detrimental to developing countries, which do not have the human and economic resources to successfully implement them and therefore, aspire to increase the collection of tax revenue. The above foresees an important challenge for Latin American countries, when implementing a Global Minimum Tax, which, far from promoting tax equity and justice, is discriminatory and contrary to Human Rights.

Palabras clave.

Impuesto Mínimo Global (IMG), países en vías de desarrollo, impuesto sobre la renta, evasión fiscal, elusión fiscal, Pilar 2 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, BEPS, reforma fiscal internacional, sistema de renta territorial, convenios para evitar la doble tributación, fiscalidad internacional, justicia distributiva, Reglas GloBE.

Keywords.

Global Minimum Tax (GMT), developing countries, corporate income tax, tax evasion, tax avoidance, Pillar Two, Organisation for Economic Cooperation and Development, BEPS, tax international reform, source-based taxation system, double taxation conventions, international tax, distributive justice, GloBE Rules.

Sumario.

I. Introducción. II. Contexto histórico. III. Las reglas (normas modelo) de aplicación del Impuesto Mínimo Global. IV. Las complejidades en la implementación del Impuesto Mínimo Global para los países en vías de desarrollo. V. El sistema de renta de la fuente o territorial, frente al Impuesto Mínimo Global. VI. La vulneración a la soberanía y derechos humanos de los países en vías de desarrollo como resultado de la entrada en vigor del Impuesto Mínimo Global.

I. Introducción.

Esta investigación académica analiza la implementación del Pilar 2 o las reglas del *Global Anti-base Erosion* (GloBE) particularmente en los países en vías de desarrollo con sistema de renta territorial. En la primera sección se explicará el contexto histórico en el que se aprobó esta iniciativa, como parte de las medidas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el grupo económico G7 para evitar la evasión y la elusión fiscal. La segunda sección explica las reglas modelo del Impuesto Mínimo Global y su aplicación entre las que se incluyen: La Regla sobre Inclusión de Rentas (RIR), conocida en inglés como: *Income Inclusion Rule* (IIR) y la Regla por Pagos insuficientemente gravados (RBIG), conocida en inglés como: *Undertaxed Payment Rule* (UTPR), entre otras.

En adición a lo anterior, en la tercera sección se exponen las complejidades de la implementación del Impuesto Mínimo Global para los países en vías de desarrollo, entre las que

se incluyen: los altos costos asociados a su implementación, la falta de coordinación internacional en Latinoamérica y la armonización institucional para establecer una ruta con sus respectivos plazos. Asimismo, se considera el poco interés por parte de los países de la Unión Europea y los Estados Unidos para suscribir Convenios para evitar la Doble Imposición con países de Latinoamérica, en particular con países en vías de desarrollo, lo cual incide en una potencial doble imposición tributaria, que desincentiva la inversión extranjera en las jurisdicciones en vías de desarrollo.

Por otra parte, la sección cuarta esgrime la implementación del Impuesto Mínimo Global en una jurisdicción cuyo sistema de renta es territorial o de la fuente, lo cual implica una distorsión del sistema impositivo a través de una cesión tácita de la potestad tributaria para gravar los réditos derivados de actividades que fueron llevadas a cabo en su territorio o para gravar réditos que fueron generados en el exterior, en una total deconstrucción del sistema de renta de la fuente, de conformidad con el principio de territorialidad. Finalmente, la sección quinta aborda la potencial vulneración de los derechos humanos y la soberanía de los países en vías en desarrollo al ser compelidos a implementar el Impuesto Mínimo Global.

En concordancia con lo expuesto, es importante destacar que la presente investigación académica es abordada desde la perspectiva de los países en vías de desarrollo, en particular los países en Latinoamérica como Costa Rica y Uruguay, que han potenciado su sistema de renta territorial, en conjunto con su estabilidad política para atraer inversión extranjera directa. Al respecto, se analizará si realmente los países en vías de desarrollo en Latinoamérica podrían aumentar su recaudación con la implementación del Pilar 2 o las reglas del *Global Anti-base Erosion* (GloBE), o si más bien, la implementación de estas reglas podría resultar perjudicial para los intereses económicos de estos países, los cuales más bien enfrentarían un menoscabo

en su recaudación.

II. Contexto histórico.

El Impuesto Mínimo Global (IMG) o como se le conoce: las reglas GloBE, surgió en junio de 2021 como una propuesta del grupo de países conocido como 'G7'¹ en contra de la evasión fiscal² y la elusión fiscal³ de grupos multinacionales, que aprovechaban los incentivos fiscales brindados por otros países para así trasladar su residencia fiscal a jurisdicciones más fiscalmente 'amigables'. El objetivo principal⁴ de esta propuesta se basó en la posibilidad de eliminar la deslocalización de ingresos a jurisdicciones con una menor tributación, eliminando así la competencia fiscal. Las reglas GloBE, requieren para su aplicación de la convergencia de dos circunstancias; en primer lugar, la existencia de un grupo multinacional que opere en diferentes jurisdicciones⁵, y en segundo lugar, que este grupo multinacional obtenga ingresos por encima de setecientos cincuenta millones de euros (€750 millones EUR) anuales.

En concordancia con lo anterior, es importante mencionar que el objetivo de esta propuesta; emerge a partir de la necesidad de los países desarrollados de prevenir la deslocalización de ingresos, y de eliminar la competencia fiscal⁶, lo cual irremediablemente

resulta perjudicial para los países en vías de desarrollo, que otorgan incentivos o beneficios fiscales a empresas multinacionales (MNEs), como intercambio para la inversión extranjera directa. No obstante, más allá de prevenir la evasión fiscal y eliminar la competencia fiscal, esta iniciativa pretende, como lo explican Devereux y Vella⁷ "garantizar que las multinacionales paguen un mínimo de impuestos" en alguna jurisdicción, de forma tal que las prácticas fiscales abusivas que se han atacado a través, de las acciones BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) sean finalmente erradicadas.

El final de la década de los 80s y el inicio de la década de los 90s definió la iniciativa de países como México, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina para suscribir Convenios para Evitar la Doble Imposición con países de la Unión Europea para incentivar la inversión extranjera directa. Es importante mencionar, que inclusive Costa Rica, firmó Convenios para Evitar la Doble Imposición con Alemania (1991) y Rumania (1993), no obstante, sería hasta el año 2016 que el convenio con Alemania entraría a regir, cual no fue el caso del establecido con Rumania, el cual se firmó pero entró en vigencia. Los países de Latinoamérica, en su condición de países en vías de desarrollo, han sido históricamente afectados por su inestabilidad política (Cuba, Venezuela, Nicaragua) y su infraestructura poco desarrollada, de ahí que resultase lógico que su forma de competir, sea a través del otorgamiento de incentivos y beneficios fiscales.

La globalización en conjunto con la economía digital ha generado oportunidades de expansión internacional para las empresas multinacionales (MNEs). Lo anterior, si bien resultó ser beneficioso para las empresas multinacionales, resultó ser perjudicial para los gobiernos, que veían imposibilitado su poder tributario para coaccionar la recaudación

1 His Majesty (HM) Treasury Department. [2021]. Link: <https://www.gov.uk/government/news/g7-finance-ministers-agree-historic-global-tax-agreement> El grupo de países G7 lo integran: El Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Estados Unidos de América, Canadá y Japón.

2 Zucman, G. 'The Hidden Wealth of Nations'. [2013] Ch 2, p. 34. De acuerdo al economista Gabriel Zucman, la evasión a través de cuentas bancarias extraterritoriales, alcanzó el monto de \$190 billones considerando los ingresos no declarados a los gobiernos alrededor del mundo.

3 James, S. and Nobes, C. 'The Economics of Taxation'. [2014]. Ch 3, p. 101. Tal cual afirman los autores, entre las causas de la elusión fiscal pueden incluir: altos impuestos, leyes imprecisas, insuficiencia en las penas y multas, e inequidad.

4 Devereux, M. y Vella, J. [2024]. 'The impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition'. World Tax Journal, 15.3, 323-278. Oxford University Centre for Business Taxation.

5 CERP. Bucci, M., Gesualdo M., Gonzalez Cabral, A., Hugger, F., O'Reilly, P. [2024] 'How the global minimum tax changes the taxation of multinational companies?' <https://cepr.org/voxeu/columns/how-global-minimum-tax-changes-taxation-multinational-companies>

6 De la Feria, R. [2024]. The 'Pillar Two' Global Minimum Tax. The perceived (un) fairness of the Global Minimum

Corporate Tax Rate. 1st Ed. Pp. 58-83.

7 Devereux, M. y Vella, J. [2024]. 'The impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition'. World Tax Journal, 15.3, 323-278. Oxford University Centre for Business Taxation.

tributaria. En este contexto histórico emerge el concepto de: *tax sparing*, el cual puede entenderse como una dispensa de la obligación tributaria o exención, que le permite al contribuyente evitar la tributación en ambas jurisdicciones, a través del uso de Convenios para Evitar la Doble Imposición tributaria. El abuso de dicha figura incentivó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, a emitir un informe⁸ al respecto en 1998, en el que motivaba a los gobiernos a implementar una normativa para evitar el abuso que representaba esta figura.

El abuso de la figura del *tax sparing*, significó el auge de la creación de estructuras fiscales internacionales a través de las cuales, las empresas multinacionales (MNEs) se garantizaban no tributar en ninguna jurisdicción, generando una competencia fiscal ruinosa entre los diferentes países, en particular entre los países en vías de desarrollo. Bajo estas circunstancias, hacia el final del milenio, en 1998, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico emitió el informe *Harmful Tax Competition*⁹, a través del cual censuraba estas prácticas fiscales abusivas. En este contexto, bajo el liderazgo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico emergen las acciones BEPS¹⁰, en particular la número 5¹¹ para mitigar la erosión de las bases imponibles y la deslocalización de ingresos, lo cual según esta misma organización ha resultado ser más perjudicial para los países en vías de desarrollo.

La aprobación e implementación del Impuesto Mínimo Global fue promovida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, bajo un incentivo de una proyección de ingresos anual de dos-

cientos veinte billones de dólares americanos (\$220 billones USD)¹², o el equivalente al nueve por ciento (9%) del Impuesto sobre la Renta (Utilidades) a nivel global. No obstante lo anterior, de forma paradójica, si bien esta iniciativa promueve la “equidad” y “justicia tributaria”, podría resultar ser más beneficiosa solo para los países de la Unión Europea, y los Estados Unidos de América, con ingresos proyectados de cincuenta y siete billones de euros (57 billones EUR), mientras que se prevé que países como Chile¹³ podrían no tener ningún beneficio derivado de esta implementación, todo lo cual resultaría perjudicial para los países en vías de desarrollo.

III. Las Reglas (Normas Modelo) de aplicación del Impuesto Mínimo Global (Pilar Dos).

La iniciativa del Pilar 2 o como se le conoce: El Impuesto Mínimo Global, fue acogida el 8 de octubre de 2021, por un consenso histórico de 136 países¹⁴, incluidos entre estos, Costa Rica, como país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Posteriormente, el 20 de diciembre de 2021, el Marco Inclusivo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico aprobó el documento denominado “Desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía — Normas modelo contra la erosión de la base imponible (Pilar Dos)¹⁵” en el cual se establecieron las reglas o

12 OECD [2023], Revenue impact of international tax reform better than expected: OECD, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2023/01/revenue-impact-of-international-tax-reform-better-than-expected.html>.

13 De la Feria, R. [2024]. The ‘Pillar Two’ Global Minimum Tax. The perceived (un) fairness of the Global Minimum Corporate Tax Rate. 1st Ed. Pp. 58-83. “These asymmetries are explored further by the EU Tax Observatory, which based also on static models, estimates that – in the absence of carve-outs – EU Member States as a whole would increase revenues by more than EUR 80 billion a year, whilst the US would gain about EUR 57 billion a year. On the contrary, rather unsurprisingly revenue gains would be substantially smaller in other countries: EUR 6 billion for China, EUR 4 billion for South Africa, EUR 1.5 billion for Brazil, EUR 0 for Chile and Korea.”

14 Devereux, M. y Vella, J. [2024]. ‘The impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition’. World Tax Journal, 15.3, 323-278. Oxford University Centre for Business Taxation.

15 OECD [2021], ‘Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base

8 OECD [1998], ‘Tax Sparing: A Reconsideration’, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264162433-en>.

9 OECD [1998], ‘Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue’, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>.

10 BEPS responde al acrónimo: Base Erosion and Profit Shifting, lo que se traduce como: Erosión de la base imponible y deslocalización del ingreso.

11 OECD [1998], ‘BEPS. Action 5. Harmful Tax Practices’, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/en/topics/harmful-tax-practices.html>.

normas modelo para la implementación del Impuesto Mínimo Global. En este sentido, es importante destacar que el Impuesto Mínimo Global, no es un impuesto per se, sino más bien un conjunto de reglas o normas modelo, conocidas como 'GloBE Rules'.

La lógica del Impuesto Mínimo Global consiste en obligar a las empresas multinacionales (MNEs) a tributar un mínimo de un quince por ciento (15%) en una sola jurisdicción o en varias jurisdicciones. Lo anterior prevé dos aspectos medulares. En primer lugar, la inminente aplicación de reglas interconectadas, y en segundo lugar, la necesaria cooperación internacional entre diferentes jurisdicciones. Es importante destacar, que los países no están obligados *a priori* a adoptar alguna o todas las reglas del Impuesto Mínimo Global; sin embargo, la reticencia a dicha adopción les aislará como jurisdicciones potenciales de inversión extranjera directa (IED) por las complejidades que significará para las empresas multinacionales operar en jurisdicciones donde estas reglas no se hayan implementado, como sería potencialmente el caso de una doble o triple imposición tributaria internacional.

De previo a definir las reglas, es importante introducir el concepto de la Tasa Efectiva Impositiva (TEI), o lo que se conoce en inglés como: *Effective Tax Rate* (ETR). En este sentido, de conformidad con la Directriz del Consejo de la Unión Europea (UE) N.º 2022/2523¹⁶ del 14 de diciembre de 2022, la Tasa Efectiva Impositiva, es el factor utilizado para determinar la aplicación de las reglas conocidas como "GloBE" o el Impuesto Mínimo Global y que en consecuencia deben adoptar en su legislación, los países que pretendan incorporar esta iniciativa en su ordenamiento jurídico. La Tasa Efectiva Impositiva¹⁷ y su de-

terminación no son autónomas, en tanto de acuerdo a lo indicado en esta directriz, debe computarse cada año, para determinar el ingreso calificativo neto, y necesariamente debe calcularse atendiendo la siguiente fórmula:

Effective Tax Rate =

$$\frac{\text{adjusted covered taxes of the constituent entity in the jurisdiction}^{18*}}{\text{net qualifying income of the constituent entity in the jurisdiction.}}$$

En concordancia con lo estipulado en la fórmula, los impuestos incluidos (covered taxes) comprenden la suma de los impuestos ajustados de todas las entidades ubicadas en la jurisdicción, determinados por la información financiera consolidada de la empresa multinacional. Al respecto, la Tasa Efectiva Impositiva, como explica Devereux, and Vella J., et al.¹⁹, es el "numerador, comparable con el denominador que presupone un ingreso calculado de acuerdo a las "*International Accounting Standards (IAS)*"²⁰". Lo anterior, presupone una significativa inconsistencia al incluir en la Tasa Efectiva Impositiva impuestos que han sido calculados, utilizando para su consolidación diferentes normas financieras como las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), como es el caso de Costa Rica, y las "*General Accepted Accounting Principles*", conocidas como "US

18 La Tasa Efectiva Impositiva es igual a los impuestos aplicables a la entidad constituida en la jurisdicción, dividido en el ingreso neto determinado a la entidad constituida en la jurisdicción.

19 Devereux, M., Simmler, M., Vella, John, and Wardell-Burris, H. 'What is the Substance-Based Carve-Out under Pillar 2? And how will it affect Tax Competition?' [2021] EconPol Policy Brief. Oxford University Centre for Business Taxation.

20 International Financial Reporting Standards. International Tax Reform – Pillar Two Model Rules, Supplier Finance Arrangements and Lack of Exchangeability. [2023] Proposed Taxonomy Update 1. IFRS Accounting Taxonomy 2023. "To reflect the disclosure requirements arising from International Tax Reform—Pillar Two Model Rules in the IFRS Accounting Taxonomy, the IASB proposes to add:

(a) One element for the disclosure of the exception to deferred tax accounting (paragraph 4);
(b) Two elements for the disclosure requirements for periods in which Pillar Two legislation is enacted or substantively enacted but not yet in effect (paragraph 5-9); and
(c) One element for the disclosure requirements for periods when Pillar Two legislation is in effect (paragraph 10)."

Erosion and Profit Shifting Project', OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/782bac33-en>.

16 Council Directive (EU) 2022/2523 of December 14th, 2022 on ensuring the minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union.

17 Devereux, M. y Vella, J. [2024]. 'The impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition'. World Tax Journal, 15.3, 323-278. Oxford University Centre for Business Taxation.

GAAPs", que son las normas contables utilizadas por países como los Estados Unidos de América.

Es importante destacar que la Tasa Efectiva Impositiva, constituye el elemento esencial del cálculo del impuesto complementario ("Top-up tax"). En este mismo sentido, el Impuesto Mínimo Global comprende la intención de gravar a una empresa multinacional, con al menos un quince por ciento (15%) de imposición efectiva, en una jurisdicción determinada. Para estos efectos, la Tasa Efectiva Impositiva, es relevante a efectos de activar la aplicación de las reglas de imposición inter conexas, que presuponen las reglas "GloBE". Así, en el caso en que una empresa multinacional, en particular la casa matriz, no alcance el importe mínimo de un quince por ciento (15%) en una jurisdicción, se entenderá que otra jurisdicción podrá arrogarse los derechos impositivos, y aplicar el impuesto complementario ("Top-up tax"), en el tanto haya adoptado alguna de las reglas "GloBE" en su legislación local.

Conclusivamente, la aplicación de las reglas "GloBE" o propiamente el Impuesto Mínimo Global, incluye, como lo explican Devereux y Vella²¹ en primera instancia: el cálculo de la Tasa Efectiva Impositiva, y en segundo lugar, el cálculo del impuesto complementario ("Top-up tax"). A partir de la formulación de estos conceptos, emerge la implementación de las reglas impositivas que están interconectadas, es decir, dependen una de la otra; y que corresponden una regla prioritaria y una regla residual. De esta forma, la regla prioritaria, se entiende como i) La Regla sobre Inclusión de Rentas (RIR), o como se le conoce en inglés: "*Income Inclusion Rule*" (IIR) y la regla residual se entiende como la Regla por Pagos Insuficientemente Gravados (RPIG), o como se le conoce en inglés: "*Under-taxed Payment*"²² Rule (UTPR)", como se

explican a continuación:

1) La Regla sobre Inclusión de Rentas (RIR):

La Regla sobre Inclusión de Rentas ("IIR" por sus siglas en inglés), es la principal²³ regla impositiva de las "GloBE Model Rules". En este sentido, en primer lugar, para efectos de aplicar la RIR, es necesario identificar la última entidad (matriz) del grupo multinacional, o lo que en inglés se conoce como: "Ultimate Parent Entity (UPE)"²⁴. En segundo lugar, es importante entender que el grupo económico de la empresa multinacional está determinado por la consolidación de su contabilidad²⁵. De esta forma, la existencia de un grupo económico de la empresa multinacional, está supeditado a la existencia de control o propiedad accionaria en común, o en su defecto, la existencia de estados financieros consolidados, sin que se requiera la concurrencia de estos tres factores, siendo la existencia de uno solo suficiente para determinar la existencia del grupo económico.

Así, la Regla sobre Inclusión de Rentas establece una tarifa del quince por ciento (15%) a la última entidad del grupo económico, cuyo ingreso anual haya sido de al menos setecientos cincuenta millones de euros (€750 millones EUR) anuales, según sus estados financieros consolidados. La RIR aplica de "arriba hacia abajo" a las entidades con participaciones accionarias menores a un ochenta por ciento (80%); es decir, que la entidad que deberá tributar, será aquella que se encuentre en la parte superior de la estructura del grupo multinacional, la cual, por lo general es la UPE. El Estado que haya adoptado esta regla (RIR) estará legitimado para imputar al grupo el gravamen mínimo del quince por ciento (15%), siempre y cuando concurren dos circunstancias: en primer lugar, el Estado haya adoptado la regla so-

Blueprint.

23 Galendi Jr. R. [2023]. 'The justification and Structure of the GloBE Model Rules'. Universität zu Köln.

24 Brokelind, C. [2024]. The 'Pillar Two' Global Minimum Tax. The scope of Pillar Two. 1st Ed. Pp. 84-103.

25 Galendi Jr. R. [2023]. 'The justification and Structure of the GloBE Model Rules'. Universität zu Köln.

21 Devereux, M. y Vella, J. [2024]. 'The impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition'. World Tax Journal, 15.3, 323-278. Oxford University Centre for Business Taxation.

22 Esta regla inicialmente fue concebida como: "Under-taxed Payment Rule", luego su nombre evolucionó a "Under-taxed Profits Rule", de acuerdo con el Pillar Two

bre inclusión de rentas (RIR) en su ordenamiento jurídico local, y en segundo lugar, la UPE esté localizado en su jurisdicción.

En este mismo sentido, la Regla sobre Inclusión de Rentas aplica de “arriba hacia abajo”, es decir, si el grupo económico multinacional tuviese su última entidad matriz (UPE por sus siglas en inglés) ubicada en una jurisdicción donde no se ha adoptado la RIR; el Estado que haya adoptado la RIR puede imputar la carga tributaria, a las entidades intermediarias, o lo que en inglés se conoce como: “Intermediate Parent Entity (IPE)²⁶”, si estas se ubicasen en su jurisdicción. Asimismo, de acuerdo a la Directriz 2022/2523²⁷ de la Unión Europea, en caso que el control o la propiedad accionaria haya sido diluida en hasta un porcentaje de ochenta por ciento (80%), la RIR se aplicará a las entidades que representen al menos un veinte por ciento (20%) de control o propiedad accionaria, a las entidades que sean ‘parcialmente’ controladas, las cuales en inglés se conocen como: “Partially-owned Parent Entity (POPE)”.

Conclusivamente, en particular referencia a países en vías de desarrollo con régimen de renta territorial como es el caso de Costa Rica, si bien esta destaca por la significativa inversión extranjera directa²⁸ en su territorio, esta no tiene en su jurisdicción un gran número de entidades que representen la casa matriz de un grupo multinacional. A partir de esta circunstancia, resultaría perjudicial para Costa Rica el verse compelida a adoptar una regla “GloBE”, como es el caso de la Regla de Inclusión de Rentas, extremadamente compleja, no solo en su aprobación a través de la Asamblea Legislativa, sino además (en caso de aprobarse en la Asamblea Legislativa) en su implementación. De ahí, que de

las reglas “GloBE”, la Regla sobre Inclusión de Rentas o “Income Inclusion Rule (IIR)” debería ser una regla cuya implementación, debería rechazarse de plano en Costa Rica.

2) La Regla por Pagos insuficientemente Gravados (RPIG).

La Regla por Pagos insuficientemente Gravados (“UTPR” por sus siglas en inglés), es la regla residual²⁹ impositiva de las “GloBE Model Rules”, o “Undertaxed Payments Rule”. En este sentido, más allá de una regla residual, la RBIG debe entenderse como una regla complementaria, que se aplicará cuando una UPE lleve a cabo actividades económicas en una jurisdicción que no haya adoptado la RIR o sea de baja tributación. En este mismo sentido, la RPIG debe entenderse como un respaldo (“backstop”) a la Regla sobre Inclusión de Rentas; en el eventual caso en que el Estado que ha implementado ambas reglas, no haya podido aplicar la primera, es decir la RIR. La Regla por pagos insuficiente gravados (RPIG) vincula su potestad impositiva considerando una fórmula compuesta por dos factores: activos y empleados ubicados en la jurisdicción que se pretenda aplicar la RPIG, la cual se define así:

$$50\% \times \frac{\text{número de empleados de la entidad en el estado miembro de la Unión Europea.}}{\text{número de empleados de la entidad en todas las jurisdicciones con RPIG.}} + 50\% \times \frac{\text{número de activos tangibles de la entidad en estado miembro de la Unión Europea.}}{\text{número de activos tangibles de la entidad en todas las jurisdicciones con RPIG.}}$$

De conformidad con lo anterior, la Directriz del Consejo de la Unión Europea (UE) N.º 2022/2523, ha determinado que la RPIG aplicará únicamente frente a dos escenarios: a. La última entidad (UPE) del grupo de empresas multinacionales (MNEs) está ubicada en una jurisdicción donde no se ha implementado la RIR, o, por otra parte, b. La última entidad (UPE) del grupo de empresas multinacionales (MNEs) está ubicada en una jurisdicción con baja tributación. La Regla por Pagos insuficientemente Gravados, o como

26 Brokelind, C. [2024]. The ‘Pillar Two’ Global Minimum Tax. The scope of Pillar Two. 1st Ed. Pp. 84-103

27 Council Directive (EU) 2022/2523 of December 14th, 2022 on ensuring the minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union.

28 Evolution Free Zone. [2023] Costa Rica ranks first worldwide in Foreign Direct Investment. Link: <https://www.evolutionfz.com/costa-rica-ranks-first-worldwide-in-foreign-direct-investment/>

29 Galendi Jr. R. [2023]. ‘The justification and Structure of the GloBE Model Rules’. Universität zu Köln.

se le conoce en inglés: “UTPR” es la regla más controversial³⁰, en tanto legitima a los Estados a recaudar un ingreso extraterritorial, que no ha sido generado en su jurisdicción, lo cual deviene en disociación con el *principio de beneficio*³¹ (“the Benefit principle”), que debe prevalecer en los sistemas de imposición locales.

El Fondo Monetario Internacional (FMI)³² se ha referido a las complejidades que podrían enfrentar los países con baja tasa impositiva al implementar la RBIG. Entre las complejidades más relevantes asociadas a la implementación de la RBIG se encuentran: i) La potencial inconsistencia y violación a los Convenios para evitar la Doble Imposición Tributaria suscritos por los Estados, y en general inconsistencia con el Derecho Internacional³³, y ii) La necesaria cooperación internacional, no solo en términos de legislación internacional, como sería el caso de la existencia de los Convenios para compartir Información Tributaria (“Tax Information Exchange Agreements: TIEAs”), sino además en términos de operatividad, siendo que no todas las legislaciones estarían dispuestas o tendrían los recursos humanos y económicos para facilitar la información para realizar el cálculo de la RBIG.

3) La regla del Impuesto Mínimo Complementario Nacional Calificado (IMCNC).

El Impuesto Mínimo Complementario Nacional Calificado, como se le conoce en inglés: “Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax” (QDMTT) se define como un impuesto mínimo

local aplicable a las empresas multinacionales (MNEs) constituidas en una jurisdicción en la que esta regla ha sido adoptada. La regla del IMCNC no inhibe la aplicación de la RIR o la RBIG; sin embargo, produce efectos que son aplicables a estas reglas, como la posibilidad de acreditar lo pagado, cuando a la entidad le sea aplicable también la RIR o la RBIG en otra jurisdicción. En este sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI)³⁴ ha afirmado que la Regla del IMCNC es la “mejor estrategia” de adopción para países de baja tributación y países cuyo sistema de tributación sea el de la fuente; esto en tanto otorga al Estado el “derecho de recaudar cualquier impuesto mínimo global”.

La Regla del IMCNC, o el “Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax” (QDMTT) concede la prioridad con respecto a los derechos impositivos para los países cuya imposición está basada en el sistema de la fuente, como es el caso en Latinoamérica de Costa Rica y Uruguay³⁵. No obstante, lo anterior, Brasil, el cual tiene un sistema de renta mundial, se ha convertido en el primer país de Latinoamérica en implementar las reglas “GloBE”, en su legislación³⁶. En este sentido, Brasil ha descartado la implementación de la RIR y la RBIG, y ha implementado en cambio la regla del Impuesto Mínimo Complementario Nacional Calificado (IMCNC) o como se le conoce por su acrónimo en inglés: el “QDMTT”, la cual entró a regir el 1º de enero de 2025.

El “Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax” (QDMTT) de acuerdo a Brokelind³⁷ “es el equivalente a la versión doméstica o local de la Regla sobre Inclusión de Rentas”. En el caso particular de Brasil, la implementación del

30 Cole, A. [2023]. Tax Foundation [2023]. ‘Why Does the UTPR Matter?’ Link: <https://taxfoundation.org/blog/utpr-pillar-two-us-tax-base/>

31 Escribano, E. [2020]. ‘The renaissance of the Benefit Principle for the 21st Century International Tax Reform’. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3771421> “El principio de beneficio es ampliamente reconocido como la justificación tradicional para la imposición de tributos”.

32 Hebous, S., Hillier, C., Mengistu, A. [2024] ‘Deciphering the GloBE in a Low-Tax Jurisdiction’. International Monetary Fund Working Papers. Pp. 15.

33 Chaisse, J., Chand, V., Debelva, F., Hongler, P., Mosquera, I. [2023] ‘UTPR – Potential Conflicts with International Tax Law?’ taxnotes. <https://www.taxnotes.com/special-reports/digital-economy/utpr-potential-conflicts-international-law/2023/07/07/7gy40>

34 Hebous, S., Hillier, C., Mengistu, A. [2024] ‘Deciphering the GloBE in a Low-Tax Jurisdiction’. International Monetary Fund Working Papers. Pp. 4.

35 Uruguay. Promoción de Inversiones, Exportaciones e imagen país. Enlace <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/quiero-invertir/guias-inversor/sistema-tributario/>

36 Medida Provisória Nº 1.262, de 3 de Outubro de 2024. Institui o Adicional da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido no processo de adaptação da legislação brasileira às Regras Globais Contra a Erosão da Base Tributária - Regras GloBE, e dá outras providências.

37 Brokelind, C. [2024]. The ‘Pillar Two’ Global Minimum Tax. The Scope of Pillar Two. 1st Ed. Pp. 84-103.

Impuesto Mínimo Complementario Nacional Calificado, se realizó a través de lo que denominaron como: 'Contribución Social sobre Ingreso Neto' (*Contribuição Social sobre o Lucro Líquido*: CSLL)³⁸ aplicable a empresas multinacionales cuyos ingresos excedan los setecientos cincuenta millones de euros (€750 millones EUR) anuales. En este sentido, Devereux y Vella³⁹ explican que: "la implementación del QDMTT legitima a un Estado a recaudar el ingreso que de otra forma hubiese sido recaudado a través de la RIR (IIR) o la RBIG (UTPR), lo que resulta en un gran incentivo para su adaptación", tal cual lo decidió el Reino Unido⁴⁰.

Si bien es cierto, la regla del "Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax" (QDMTT) ha sido sugerida para los países en vías de desarrollo, en particular para los países con sistema impositivo de territorialidad, su conveniencia también ha sido cuestionada⁴¹. Este cuestionamiento deriva de la complejidad asociada a su implementación, que si bien no requiere la derogatoria del Impuesto sobre las Utilidades per se; en muchos Estados requerirá una significativa reforma de la legislación vigente como fue el caso de Brasil. Esta re-

gla; sin embargo, ha sido identificada como la más beneficiosa para los Estados que se dedican a la importación de capitales, a efectos de reforzar los derechos impositivos de la jurisdicción con sistema tributario en la fuente⁴² y procurar de alguna forma liberar la presión asociada a erradicar incentivos fiscales locales.

4) La Regla General de Sujeción a Impuestos ("STTR").

La regla general de sujeción a impuestos, o como se le conoce en inglés: "Subject-to-Tax Rule (STTR)" se aplica independientemente del tamaño de la empresa o de sus ingresos, es decir, no aplica, como en el caso de la RIR y la RBIG, el umbral de setecientos cincuenta millones de euros (€750 millones EUR) anuales. Esta regla afecta directamente las disposiciones de los Convenios para Evitar la Doble Imposición Tributaria (CDI). La "STTR" se trata de un "impuesto mínimo que se aplica sobre una base transaccional a los pagos procedentes de países de fuente que están sujetos a tipos impositivos nominales bajos en el Estado del beneficiario⁴³". Esta regla le permite al Estado de la fuente, aplicar una tarifa de hasta un nueve por ciento (9%) a los pagos intra-grupo de empresas multinacionales que generan ingresos tales como intereses, regalías, servicios y pagos por el uso de equipo, en su jurisdicción.

En este sentido, los Estados deben valorar⁴⁴ los CDI que han suscrito con otros Estados; en particular cuando estos apliquen un sistema de la fuente o territorial, siendo que esto les da prioridad para aplicar los derechos impositivos, ya de pleno derecho, sin necesidad de ninguna cláusula adicional. En la actualidad,

38 Medida Provisória Nº 1.262, de 3 de Outubro de 2024. Institui o Adicional da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido no processo de adaptação da legislação brasileira às Regras Globais Contra a Erosão da Base Tributária - Regras GloBE, e dá outras providências.

39 Art. 2º Este Título altera a legislação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL para instituir adicional do tributo, mantida a destinação, com a finalidade de estabelecer tributação mínima efetiva de 15% (quinze por cento) no processo de adaptação da legislação brasileira às Regras Globais Contra a Erosão da Base Tributária - Regras GloBE (Global Anti-Base Erosion Rules - GloBE Rules) elaboradas pelo Quadro Inclusivo (Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting) sob coordenação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e do Grupo dos Vinte - G20".

40 Devereux, M. y Vella, J. [2024]. 'The impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition'. World Tax Journal, 15.3, 323-278. Oxford University Centre for Business Taxation.

41 UK Government (HMT and HRMC). Consultation, OECD Pillar 2 – Consultation on Implementation, p. 53.

42 IBFD. Das, R.R. [2024] 'Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax: Should Developing Countries Adopt It?'. Journal Article, Vol. 78, Nº 3. "The Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT) is presented as the preferred choice for developing countries. However, given its unfamiliar design, complexity, limited revenue gain, peer review and resource burdens, the QDMTT is unsuitable for developing countries. Instead, such countries should reform their tax incentives, and consider an across-the-board minimum tax."

42 Englisch, J. [2023]. Pillar 2: QDMTT or Safe Harbour Minimum Top-Up Tax (SHDMTT)? Kluwer International Tax Blog: https://kluwertaxblog.com/2023/11/02/pillar-2-qdm-tt-or-safe-harbour-domestic-minimum-top-up-tax-shdm-tt/#_ftn5

43 Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT). [2024] La norma general de sujeción a impuestos. Una comparación de las versiones de la OCDE y de la ONU.

44 Heitmüller, F. [2024]. 'The Subject-to-Tax Rule (STTR) which one to choose?'. International Centre for Tax & Development

existen aproximadamente tres mil (3.000)⁴⁵ CDI firmados, de los cuales sólo el uno por ciento (1%) han sido firmados por países en vías de desarrollo. Particularmente en el caso de Latinoamérica, México lidera la firma de Convenios para Evitar la Doble Imposición Tributaria firmados con sesenta (60), seguido por Brasil y Chile, ambos con treinta y tres (33) y Argentina con veinte (20), mientras Costa Rica posee sólo cuatro (4), lo cual está muy distante de una red de CDI como la del Reino Unido, que alcanza los ciento veinticinco (125)⁴⁶ CDIs.

Es importante destacar que tanto el Marco Inclusivo del G20/OCDE y el Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Fiscal Internacional ("UNTC", por sus siglas en inglés) han desarrollado por separado una Norma General de Sujeción a Impuestos ("STTR", por sus siglas en inglés). Para efectos de los países en vías de desarrollo resulta más beneficioso implementar la STTR de las Naciones Unidas⁴⁷, en tanto les permite gravar todas las rentas y ganancias de capital, a una tarifa que puede ser convenida por las partes. En el caso particular de Costa Rica, lejos de beneficiarle, la implementación de la STTR podría más bien ser perjudicial, en tanto le obligaría a ceder o en el mejor de los casos negociar derechos impositivos, que su sistema de renta de la fuente aunado al principio de territorialidad, le concede de pleno derecho.

Conclusivamente, la potencial implementación de la regla STTR resulta poco viable en los países de Latinoamérica dada su limitada red de CDIs vigentes en comparación con los países de la Unión Europea. Particularmente, en el caso de países como Costa Rica y Uruguay, cuyo sistema de imposición de la renta sigue el principio de territorialidad, lejos de

brindarles un mecanismo para aumentar su recaudación, les representaría más bien, un debilitamiento de su potestad impositiva. La entrada en vigencia de la STTR traería además, una serie de complejidades asociadas a su implementación, las cuales de acuerdo a lo estimado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) traerían ingresos adicionales para los países en vías de desarrollo de un 0,002 y 0,014⁴⁸ por ciento, lo cual deja entrever el limitado beneficio de la STTR para los países de Latinoamérica.

IV. Las complejidades en la implementación del Impuesto Mínimo Global para los países en vías de desarrollo en Latinoamérica.

La implementación de las reglas "GloBE" y en general el Impuesto Mínimo Global ha sido promovida por la OECD, como la forma más eficiente de cooperación⁴⁹, para erradicar la competencia entre jurisdicciones que promueven una baja tributación como incentivo para captar inversión extranjera. En este sentido, la coordinación, como indica Devereux⁵⁰ puede lograr un incremento en los ingresos de un Estado, sin embargo, ese Estado requiere de la infraestructura para fomentar dicha cooperación. Al respecto, se ha referido también Dagan⁵¹ quien explica que la coerción a la que fueron sometidos los países en vías de desarrollo para adoptar este acuerdo, es un desincentivador para los países en vías de desarrollo, máxime cuando otros Estados tienen un poder excesivo en la toma de decisiones sobre estos Estados.

48 International Monetary Fund. [2023] 'International Corporate Tax Reform'. International Monetary Fund Working Papers. Pp. 15.

49 Devereux, M. [2023]. 'International Tax Competition and Coordination with a Global Minimum Tax'. World Tax Journal, Oxford University Centre for Business Taxation. Saïd Business School; University of Oxford.

50 Devereux, M. [2023]. 'International Tax Competition and Coordination with a Global Minimum Tax'. Opt. cit.

51 Dagan, T. GloBE: The potential costs of cooperations. [2023] Kluwer Law International. "Cooperative mechanisms may yield biases providing some actors with excessive power especially in the multilateral context. [...] Moreover, the cooperative accord and the newly created multilateral regime may be harbouring increased risk in the future for non-core-actors". Pp. 640. Oxford University Centre for Business Taxation. University of Oxford.

45 Dagan, T. GloBE: The potential costs of cooperations. [2023] Kluwer Law International. Pp. 12

46 Lang, M. Introduction to the Law of Double Conventions. [2013] 2nd ed, pp. 30.

47 Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT). [2024] La norma general de sujeción a impuestos. Una comparación de las versiones de la OCDE y de la ONU.

Los países en vías de desarrollo en Latinoamérica enfrentan una serie de complejidades para implementar alguna de las reglas del Impuesto Mínimo Global o “GloBE Rules”. Así, por ejemplo, la primera complejidad para estos países, se refleja en su limitado *expertise* para utilizar instrumentos multilaterales que le permitan gravar ingresos que provienen del exterior, como sería el caso, si eventualmente alguno de estos países optase por implementar la Regla por Pagos insuficientemente Gravados o el “UTPR” (por sus siglas en inglés). En este sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁵² ha estimado que las administraciones tributarias de países en vías de desarrollo por lo general tienen experiencia en auditar y recaudar ingresos internos; sin embargo, no tienen experiencia recaudando ingresos que provengan del exterior.

En segundo lugar, la falta de armonización legal proveniente de un órgano normativo vinculante para todos los países de Latinoamérica. En este sentido, es importante destacar que el Consejo de la Unión Europea emitió la Directriz N.º 2022/2523⁵³ del 14 de diciembre de 2022 mediante la cual se reglamentaron las definiciones, reglas de aplicación, elementos de cálculo, fórmulas, entre otros, de las Reglas “GloBE”. La falta de armonización resulta contraproducente, siendo que la discrepancia en la implementación e interpretación de las reglas genera inseguridad jurídica. Un ejemplo de esto, lo representan Brasil, el cual implementó una ‘Contribuição Social sobre Ingresso Neto’ (*Contribuição Social sobre o Lucro Líquido: CSLL*)⁵⁴ o una versión

ajustada del ‘QDMTT’ y Colombia, el cual estableció una Tasa de Tributación Depurada (TTD)⁵⁵ aplicable a empresas no residentes, con su propia metodología de cálculo.

Finalmente, en tercer lugar, una limitación adicional que enfrentan los países de Latinoamérica para la implementación del Impuesto Mínimo Global o “GloBE Rules”, es su reducida red de Convenios para Evitar la Doble Imposición Tributaria, en comparación con países de la Unión Europea. Así, por ejemplo, solamente México, Venezuela y Chile (no ha entrado en vigor), han podido suscribir un CDI con los Estados Unidos de América⁵⁶, siendo este país uno de los principales socios estratégicos de la región. Esto resulta en una desventaja competitiva para los países en vías de desarrollo de Latinoamérica, siendo que tal y como indica Dagan⁵⁷ si bien es un mito que los Convenios para Evitar la Doble Imposición Tributaria aumentan la inversión extranjera directa, al menos generan la noción de seguridad jurídica, para evitar las arbitrariedades y la doble imposición tributaria.

V. El sistema de renta de la fuente o territorial en países en vías de desarrollo, y el efecto recaudatorio del Impuesto Mínimo Global. El caso particular de Costa Rica.

El Impuesto Mínimo Global y su implantación en el Derecho local de varios Estados han resultado ser un enorme reto para cada país que se ha comprometido a ser parte de esta iniciativa. Costa Rica, no es la excepción. Sin embargo, Costa Rica, aún en su condición de país miembro de la OCDE no ha sido ca-

52 International Monetary Fund. [2023] ‘International Corporate Tax Reform’. International Monetary Fund Working Papers. Pp. 19.

53 Council Directive (EU) 2022/2523 of December 14th, 2022 on ensuring the minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union.

54 Medida Provisória Nº 1.262, de 3 de Outubro de 2024. Institui o Adicional da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido no processo de adaptação da legislação brasileira às Regras Globais Contra a Erosão da Base Tributária - Regras GloBE, e dá outras providências.

“Art. 2º Este Título altera a legislação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL para instituir adicional do tributo, mantida a destinação, com a finalidade de estabelecer tributação mínima efetiva de 15% (quinze por cento) no processo de adaptação da legislação brasileira

às Regras Globais Contra a Erosão da Base Tributária - Regras GloBE (Global Anti-Base Erosion Rules - GloBE Rules) elaboradas pelo Quadro Inclusivo (Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting) sob coordenação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e do Grupo dos Vinte - G20”.

55 República de Colombia. Gobierno Nacional, Ley Nº 2277/22: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199883>

56 Yonah, R. [2019] ‘If Not Now, When? U.S. Tax Treaties with Latin America after TCJA. [University of Michigan Law School Repository. p.53

57 Dagan, T. [2000] ‘The Tax Treaties Myth’. Bar Ilan University Library. pp. 42.

paz de presentar un proyecto de ley, para al menos iniciar la discusión política que dicha implementación requiere. En este sentido, cabe destacar que, si bien Costa Rica es un país miembro de la OCDE, para efectos de su percepción ante la Unión Europea, es un país en vías de desarrollo, el cual además tiene un sistema de renta basado en el principio de territorialidad. En la actualidad, en Latinoamérica tienen un sistema de renta territorial: Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Cuba, República Dominicana, Panamá, Paraguay y Uruguay⁵⁸.

Entre los países más afectados por la potencial implementación del Impuesto Mínimo Global en Latinoamérica se encuentran Costa Rica y Uruguay; estos dos países presentan políticas fiscales y económicas muy semejantes⁵⁹, y además comparten una característica fundamental: su sistema de renta territorial, el cual es un incentivo para la inversión extranjera directa (IED). No obstante lo anterior, el sistema de renta territorial que promueven ambos países, tanto Costa Rica como Uruguay fue recientemente objeto de presiones⁶⁰ por parte del Consejo Europeo de la Unión Europea, al punto de incluirlos en su "lista negra"⁶¹, con el propósito de obligarles a modificar su legislación tributaria, para establecer un gravamen a las rentas pasivas extraterritoriales, lo cual en última instancia

fue acatado por Costa Rica⁶² y Uruguay⁶³.

Costa Rica, se enfrentará próximamente a la necesidad de decidir cuál de las reglas modelo del Impuesto Mínimo Global deberá implementar. Si bien no existen datos fidedignos, extraoficialmente se ha mencionado en el Ministerio de Hacienda, que únicamente existe un 0,001% de empresas multinacionales que tienen su casa matriz ubicada en Costa Rica. En adición a esta circunstancia, no existe además una empresa multinacional en la jurisdicción costarricense, que obtenga ingresos por encima de setecientos cincuenta millones de euros (€750 millones EUR) anuales. Lo anterior es relevante, para efectos de determinar que no sería conveniente para Costa Rica, implementar la Regla sobre Inclusión de Rentas ("IIR" por sus siglas en inglés), siendo que la recaudación que obtendría como resultado de esta implementación, sería mínima o nula.

Ahora bien, con respecto a la Regla por Pagos Insuficientemente Gravados ("UTPR" por sus siglas en inglés), surge un aspecto medular siendo que su inclusión en el Derecho local costarricense, significaría: i) Modificar las reglas de nexo⁶⁴, ya que el Estado de Costa Rica podría gravar ingresos que fueron generados fuera de sus límites geográficos, lo cual genera una colisión con el sistema tributario actual, en tanto la inclusión de esta regla en específico significaría: ii) La derogatoria del sistema de renta territorial que existe en la actualidad en Costa Rica. Lo anterior, en tanto

58 Sepulveda, J. [2014]. 'Los sistemas de impuesto a la renta de América Latina y los convenios de doble imposición vigentes'. Revista de la Facultad de Derecho PUCP. Pp. 19.

59 Ruz-Hidalgo, H. [2022] 'Ley de Inversiones de Uruguay: política fiscal que muestra un desempeño de interés para el estudio de Costa Rica'. Revista Nacional de Administración, UNED, Pp. 36. "Uruguay y Costa Rica son países pequeños de renta media alta, economías comparables, poblaciones y extensiones geográficas parecidas y políticas económicas aperturistas. Ambos países están entre los cinco de muy alto desarrollo humano, en América Latina".

60 Subrayado. [2021] Comunicado del Ministerio de Economía y Finanzas. 'La Unión Europea pidió a Uruguay actualizar su régimen tributario para rentas en el exterior'. Enlace:

61 Alonso, C., Alascio, F., Manera, J. [2021] 'Los paraísos fiscales, la competencia fiscal y la hipocresía de los Estos: un análisis crítico de la situación actual.' Pp. 17.

62 República de Costa Rica. Ley □ 10.381. Modificación a la Ley □ 7092. Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988 para lograr la exclusión de Costa Rica de la lista de países no cooperantes en materia fiscal de la Unión Europea.

63 República de Uruguay. Dirección General Impositiva. Ministerio de Economía y Finanzas. Ley □ 20.095 del 25 de noviembre de 2022. Enlace: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/20095-2022?tipoServicio=11>

64 Brokelind, C. [2024]. The 'Pillar Two' Global Minimum Tax. The Scope of Pillar Two. 1st Ed. Pp. 84-103. "The reform introduces new nexus rules for the determination of tax liability which basically replace conventionally agreed rules in corporate income tax legislation. The notion of tax residence based on the place of effective management as a tie-breaker, or the functional analysis of transfer pricing rules for allocating taxing rights between jurisdictions are not entirely relied upon here."

Costa Rica, se enfrentaría a la titánica tarea de gravar ingresos o réditos que no han sido generados en su territorio (ingresos extraterritoriales), lo que en consecuencia requiere la inversión de recursos públicos (empleados, tecnología, infraestructura) para mejorar la recaudación internacional.

Por otra parte, con respecto a la regla general de sujeción a impuestos, o como se le conoce en inglés: "Subject-to-Tax Rule (STTR)". Esta regla permite evitar la doble imposición que deriva de la aplicación de Convenios para Evitar la Doble Imposición Tributaria (CDI)⁶⁵, legitimando al Estado de la fuente a gravar los pagos intra-grupo de empresas transnacionales. En el caso de Costa Rica, la implementación de esta regla, lejos de ser beneficiosa, le sería perjudicial, siendo que los pagos intra-grupo transnacionales si son generados en Costa Rica, están ya gravados de conformidad con el Artículo 59 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con el Impuesto sobre Remesas al Exterior, considerando además que la red de CDIs de Costa Rica es muy limitada, siendo que únicamente están vigentes los Convenios con España (2011), Alemania (2016), México (2020) y Emiratos Árabes Unidos (2021).

Finalmente, pareciese que la opción más viable para Costa Rica, sería la de implementar el Impuesto Mínimo Complementario Nacional Calificado, ("Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax" o "QDMTT" por sus siglas en inglés); siendo que de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional⁶⁶: "Los países que tienen un impuesto sobre la renta superior al 15% tienen un incentivo para implementar el QDMTT, como impuesto adicional, para garantizar una tributación efectiva de multinacionales que generen en su jurisdicción una renta impositiva menor al 15%." Ahora bien, la implementación del QDMTT lleva consigo el necesario cuestionamiento de cómo debe

hacerse esta reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta de Costa Rica, e inclusive la valoración de si pueden ser compatibles estos dos regímenes (el actual más el QDMTT) de imposición y los incentivos del Régimen de Zona Franca.

En concordancia con lo anterior, tal y como explican Devereux y Vella⁶⁷ los países que adopten el QDMTT pueden optar por un Impuesto sobre la Renta *uniforme* o un Impuesto sobre la Renta *diferenciado*. Esto quiere decir que Costa Rica puede mantener su legislación sobre el Impuesto sobre la Renta incólume y adicionar el QDMTT, de forma tal que este último sea aplicado a las empresas multinacionales o puede homologar su legislación, de manera que las mismas reglas de imposición apliquen a entidades locales como empresas transnacionales. Ahora bien, cabe mencionar que Costa Rica tiene una *renta cedular*, en la que grava cada impuesto (utilidades, rentas de capital mobiliario e inmobiliario, ganancias y pérdidas de capital, rentas derivadas del trabajo dependiente y remesas al exterior), la cual es incompatible con el cálculo de la Tasa Efectiva Impositiva (TEI), que requiere la OCDE.

Conclusivamente, entre todas las reglas del Impuesto Mínimo Global, la más conveniente para Costa Rica sería la del Impuesto Mínimo Complementario Nacional Calificado, como se le conoce en inglés: "Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax" (QDMTT). No obstante, dada la incompatibilidad actual de la legislación del Impuesto sobre la Renta vigente, con la aplicación de la Tasa Efectiva Impositiva (TEI) que requiere la OCDE, se requeriría una reforma integral de la Ley del Impuesto sobre la Renta en Costa Rica, que si bien puede aferrarse al principio de territorialidad en su reforma, deberá establecer una renta global, a partir de la cual sea más viable obtener la Tasa Efectiva Impositiva (TEI) y eso sí, disminuir la mayor cantidad de exoneraciones, que generan distorsiones en el cálculo

65 OECD [1998], 'Tax Sparring: A Reconsideration', OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264162433-en>.

66 Hebous, S., Hillier, C., Mengistu, A. [2024] 'Deciphering the GloBE in a Low-Tax Jurisdiction'. International Monetary Fund Working Papers. Pp. 15.

67 Devereux, M. y Vella, J. [2024]. 'The impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition'. World Tax Journal, 15.3, 323-278. Oxford University Centre for Business Taxation.

de la TEI y en general en el cálculo del Impuesto Mínimo Complementario Nacional Calificado.

VI. La vulneración a la soberanía y derechos humanos de los países en vías de desarrollo como resultado de la entrada en vigor del impuesto mínimo global.

El Impuesto Mínimo Global surgió como una propuesta para evitar la competencia fiscal nociva, mediante la cual algunos países ofrecían beneficios fiscales, entre los que se encontraban tarifas reducidas o exoneraciones, lo que resultaba en un atractivo para atraer inversión extranjera directa o capitales en general, pero que a la vez resultaba un perjuicio para los Estados de países desarrollados, en particular Estados Unidos de América y los países de la Unión Europea, que atestiguaban de forma impotente como las empresas transnacionales emergieron de sus países, pero optaron por optimizar fiscalmente sus operaciones, lo que les llevó a relocalizar su residencia fiscal, e inclusive mover sus capitales a dichas jurisdicciones, los cuales, la Unión Europea ha decidido categorizar como “paraísos fiscales⁶⁸” o “países no cooperantes en materia fiscal”.

No obstante lo anterior, lejos de la retórica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que promueve el Impuesto Mínimo Global como un conjunto de reglas que traerían consigo “justicia distributiva” y equidad; la realidad refleja que esta iniciativa de un grupo de países desarrollados será perjudicial para los países en vías de desarrollo, incluyendo los países en vías de desarrollo de Latinoamérica. Específicamente, la imperativa sugerencia (el uso del oxímoron es intencional) por parte de la OECD a los países en vías de desarrollo de adoptar al menos una de estas reglas “GloBE”, o una versión local del Impuesto Mínimo Global (ej. QDMTT), representa no sólo una violación a

la soberanía de los países en vías de desarrollo, sino además una expresa violación a los derechos humanos, en el tanto haya una disociación entre quien genera el ingreso y quien lo recolecta.

Particularmente, la Regla por Pagos insuficientemente Gravados (“UTPR” por sus siglas en inglés), resulta ser la más controversial, siendo que legitima a un Estado a recolectar el ingreso que ha sido generado en otro Estado, en una clara vulneración de la soberanía de los Estados y el *principio de beneficio*⁶⁹ que rige la imposición tributaria. En este sentido, los expertos de las Naciones Unidas⁷⁰, se han pronunciado de forma vehemente, indicando que, en general las reglas del Impuesto Mínimo Global, resultan ser *discriminatorias*, en tanto previenen que países en vías de desarrollo, en particular los conocidos en inglés como Global South⁷¹, puedan tener acceso a las herramientas necesarias (recurso humano y tecnología) para poder vincular la renta de una entidad multinacional, a su imposición local y en última instancia recaudar con las reglas del Impuesto Mínimo Global.

Conclusivamente, si bien es cierto que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha promovido el Impuesto Mínimo Global, como la forma más eficiente de promover la equidad y justicia tributaria, lo cierto es que esta iniciativa no consideró el criterio de los países en vías de desarrollo para aprobar e imponer estas reglas, lo cual deja entrever una su inequidad⁷² y efecto po-

69 Escribano, E. [2020]. 'The renaissance of the Benefit Principle for the 21st Century International Tax Reform'. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3771421> "El principio de beneficio es ampliamente reconocido como la justificación tradicional para la imposición de tributos".

70 Tax Justice Network. [2024]. 'OECD tax reforms risk violating human rights law, UN experts warn in special intervention'. <https://taxjustice.net/press/oecd-tax-reforms-risk-violating-human-rights-law-un-experts-warn-in-special-intervention/>

71 El término “Global South” se refiere a países con bajos estándares de vida y altos niveles de pobreza, como son algunos países ubicados en África, Asia, Latinoamérica y el Caribe,

72 International Centre for Tax & Development. [2023]. A global minimum tax: is Pillar Two fair for developing countries. <https://www.ictd.ac/blog/global-minimum-tax-pillar-two-fair-developing-countries/>

68 Consejo Europeo de la Unión Europea. [2024] Lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>

tencialmente contraproducente para países como Costa Rica y Uruguay, que atraen inversión extranjera directa en Latinoamérica, tienen democracias estables, y han sido ya objeto de presiones por parte de la Unión Europea, para que erosionen su sistema de renta territorial, en el nombre de la “cooperación fiscal”; lo que lejos de beneficiar a estos países más bien les menoscaba la posibilidad de ser parte de la competencia fiscal, que tanto ha perjudicado a los países desarrollados.

VII. Reflexiones finales

El Impuesto Mínimo Global y sus reglas de aplicación fueron concebidos a partir de la idea de obligar a las empresas multinacionales a tributar en alguna jurisdicción. No obstante, lejos de promover la equidad y justicia tributaria, estas reglas violentan la soberanía de los países en vías de desarrollo, en nombre de la “cooperación fiscal internacional”. Esta cooperación fiscal internacional, tienen un alto precio para los países de Latinoamérica, en particular países como Costa Rica y Uruguay, que han sido altamente atractivos para la inversión extranjera directa, por su estabilidad política y régimen tributario de territorialidad, por el que han sido compelidos por la Unión Europea a modificar su sistema de imposición, y a abandonar poco a poco su régimen tributario de territorialidad, so pena de seguir en la lista negra del Consejo de la Unión Europea.

Si bien es cierto la implementación del Impuesto Mínimo Global avanza de forma muy lenta en los países de Latinoamérica (sólo Colombia y Brasil lo han implementado), los retos económicos, las complejidades políticas e inclusive la potencial violación de los Derechos Humanos de las personas que habitan en estos países, dejan entrever que en una economía que se concibe como globalizada, siempre habrá quienes lleven la batuta. Así, de forma tácita los países desarrollados decidirán sobre los países en vías de desarrollo, generando una mayor brecha social, más desigualdad, menos oportuni-

dades para competir, todo en nombre de la “cooperación fiscal internacional”. El tiempo será el mejor juez que determinará que tan beneficioso o que tan perjudicial resultó ser esta reforma, o si al final los únicos ganadores fueron los países desarrollados.

VIII. Bibliografía

Alonso, C., Alascio, F., Manera, J. [2021] ‘Los paraísos fiscales, la competencia fiscal y la hipocresía de los Estos: un análisis crítico de la situación actual.’ Pp. 17.

Brokelind, C. [2024]. The ‘Pillar Two’ Global Minimum Tax. The scope of Pillar Two. 1st Ed. Pp. 84-103.

CERP. Bucci, M., Gesualdo M., Gonzalez Cabral, A., Hugger, F., O’Reilly, P. [2024] ‘How the global minimum tax changes the taxation of multinational companies?’ <https://cepr.org/voxeu/columns/how-global-minimum-tax-changes-taxation-multinational-companies>

Chaisse, J., Chand, V., Debelva, F., Hongler, P., Mosquera, I. [2023] ‘UTPR – Potential Conflicts with International Tax Law?’ taxnotes. <https://www.taxnotes.com/special-reports/digital-economy/utpr-potential-conflicts-in-international-law/2023/07/07/7gy40>

Cole, A. [2023]. Tax Foundation [2023]. ‘Why Does the UTPR Matter?’ Link: <https://taxfoundation.org/blog/utpr-pillar-two-us-tax-base/>

Council Directive (EU) 2022/2523 of December 14th, 2022 on ensuring the minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union.

Dagan, T. GloBE: The potential costs of cooperations. [2023] Kluwer Law International. Pp. 12.

Dagan, T. [2000] ‘The Tax Treaties Myth’. Bar Ilan University Library. pp. 42.

De la Feria, R. [2024]. The ‘Pillar Two’ Global

Minimum Tax. The perceived (un) fairness of the Global Minimum Corporate Tax Rate. 1st Ed. Pp. 58-83.

Devereux, M. y Vella, J. [2024]. 'The impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition'. World Tax Journal, 15.3, 323-278. Oxford University Centre for Business Taxation.

Englisch, J. [2023]. Pillar 2: QDMTT or Safe Harbour Minimum Top-Up Tax (SHDMMT)? Kluwer International Tax Blog: https://kluwertaxblog.com/2023/11/02/pillar-2-qdmtt-or-safe-harbour-domestic-minimum-top-up-tax-shdmtt/#_ftn5

Escribano, E. [2020]. 'The renaissance of the Benefit Principle for the 21st Century International Tax Reform'. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3771421> "El principio de beneficio es ampliamente reconocido como la justificación tradicional para la imposición de tributos".

Galendi Jr. R. [2023]. 'The justification and Structure of the GloBE Model Rules'. Universität zu Köln.

Hebous, S., Hillier, C., Mengistu, A. [2024] 'Deciphering the GloBE in a Low-Tax Jurisdiction'. International Monetary Fund Working Papers. Pp. 15.

Heitmüller, F. [2024]. 'The Subject-to-Tax Rule (STTR) which one to choose?'. International Centre for Tax & Development.

His Majesty (HM) Treasury Department. [2021]. Link: <https://www.gov.uk/government/news/g7-finance-ministers-agree-historic-global-tax-agreement>

IBFD. Das, R.R. [2024] 'Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax: Should Developing Countries Adopt It?'. Journal Article, Vol. 78, N° 3.

Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT). [2024] La norma general de sujeción a impuestos. Una comparación de las versiones

de la OCDE y de la ONU.

International Centre for Tax & Development. [2023]. A global minimum tax: is Pillar Two fair for developing countries. <https://www.ictd.ac/blog/global-minimum-tax-pillar-two-fair-developing-countries/>

International Monetary Fund. [2023] 'International Corporate Tax Reform'. International Monetary Fund Working Papers. Pp. 15.

James, S. and Nobes, C. 'The Economics of Taxation'. [2014]. Ch 3, p. 101.

Lang, M. Introduction to the Law of Double Conventions. [2013] 2nd ed, pp. 30.

Medida Provisória Nº 1.262, de 3 de Outubro de 2024. Institui o Adicional da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido no processo de adaptação da legislação brasileira às Regras Globais Contra a Erosão da Base Tributária - Regras GloBE, e dá outras providências.

OECD [1998], 'BEPS. Action 5. Harmful Tax Practices', OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/en/topics/harmful-tax-practices.html>.

OECD [2021], 'Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project', OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/782bac33-en>.

OECD [1998], 'Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue', OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>.

OECD [2023], Revenue impact of international tax reform better than expected: OECD, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2023/01/revenue-impact-of-international-tax-reform-better-than-expected.html>.

OECD [1998], 'Tax Sparing: A Reconsideration', OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>.

g/10.1787/9789264162433-en.

Ruz-Hidalgo, H. [2022] 'Ley de Inversiones de Uruguay: política fiscal que muestra un desempeño de interés para el estudio de Costa Rica'. Revista Nacional de Administración, UNED, Pp. 36.

Sepulveda, J. [2014]. 'Los sistemas de impuesto a la renta de América Latina y los convenios de doble imposición vigentes'. Revista de la Facultad de Derecho PUCP. Pp. 19.

Subrayado. [2021] Comunicado del Ministerio de Economía y Finanzas. 'La Unión Europea pidió a Uruguay actualizar su régimen tributario para rentas en el exterior'. Enlace: <https://www.subrayado.com.uy/la-union-europea-pidio-uruguay-actualizar-su-regimen-tributario-rentas-el-exterior-n802353>

Tax Justice Network. [2024]. 'OECD tax reforms risk violating human rights law, UN experts warn in special intervention. <https://taxjustice.net/press/oecd-tax-reforms-risk-violating-human-rights-law-un-experts-warn-in-special-intervention/>

UK Government (HMT and HRMC). Consultation, OECD Pillar 2 – Consultation on Implementation, p. 53.

Yonah, R. [2019] 'If Not Now, When? U.S. Tax Treaties with Latin America after TCJA. [University of Michigan Law School Repository. p.53.

Zucman, G. 'The Hidden Wealth of Nations'. [2013] Ch 2, p. 34.

TRIBUNA LIBRE

EDICIÓN
DIGITAL

Edición 17 / 1, Abril 2025

Costa Rica