



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY



cedetrabajo

Flujos financieros ilícitos y Colombia



Global Financial Integrity & Cedetrabajo

Noviembre 2019

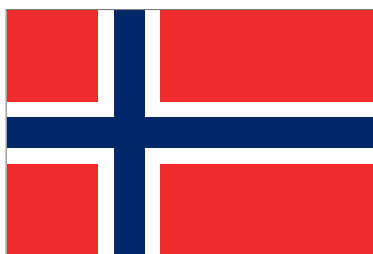


Flujos financieros ilícitos y Colombia

Global Financial Integrity & Cedetrabajo

Noviembre 2019

Global Financial Integrity desea agradecer al Gobierno de Noruega por apoyar este proyecto.



Copyright ©2019 por Global Financial Integrity®. Algunos derechos están reservados.

Este informe se publica en virtud de una licencia de Creative Commons (CC BY).

Para obtener más información sobre esta licencia, visite: <http://creativecommons.org>.

Global Financial Integrity® y el logo de Global Financial Integrity son marcas registradas de Global Financial Integrity.

Imagen de portada: Kobby Mendez-Unsplash



Índice

Resumen ejecutivo.....	1
Capítulo 1: Flujos financieros ilícitos y Colombia	3
<i>Escrito por la Unidad de Inteligencia de The Economist</i>	
1. El impacto de los FFI	3
2. Impacto económico y social de los FFI en Colombia	6
Capítulo 2: Análisis de facturación comercial falsa en Colombia en 2016 de GFI	19
El problema de la facturación comercial falsa.....	20
Cómo se mide la facturación comercial falsa	24
Medir la facturación comercial falsa en Colombia.....	26
Pérdida de ingresos y desglose comercial calculados: países socios y bienes de consumo clave	30
Limitaciones del análisis de brechas de valores de GFI	39
Combatir la facturación comercial falsa	39
Capítulo 3: Ilustrar las pérdidas de la facturación comercial falsa en Colombia	43
<i>Escrito por Cedetrabajo</i>	
Capítulo 4: Recomendaciones de política de GFI	49
Agradecimientos	55
Acerca de GFI	55



Resumen ejecutivo

Mediante el uso de datos comerciales de las Naciones Unidas, Global Financial Integrity (GFI) analizó el grado de facturación comercial falsa en Colombia en 2016, y encontró **una brecha de 10,8 mil millones de dólares entre los valores informados por Colombia y aquellos informados por todos sus socios comerciales**. Además, si se aplica el impuesto al valor agregado, los impuestos de aduana, el impuesto al ingreso corporativo y las tasas de regalías en Colombia, calculamos que **el gobierno colombiano perdió aproximadamente 2,8 mil millones de dólares en ingresos debido a la facturación comercial falsa en 2016**. Este monto es equivalente a aproximadamente el 5,2 por ciento de los ingresos de impuestos colombianos totales recaudados ese año.

Análisis adicionales demuestran que los flujos ilícitos salientes debido a la facturación falsa alcanzaron los 6,1 mil millones de dólares en 2016 y los flujos ilícitos entrantes, 4,8 mil millones de dólares. Los productos principalmente ligados a la facturación falsa incluyen combustibles minerales, piedras y metales preciosos, y maquinaria, mientras que los países comerciales socios principalmente asociados con las transacciones comerciales mal facturadas fueron los Estados Unidos, China y México.

El análisis de la Unidad de Inteligencia de The Economist (The Economist Intelligence Unit, EIU) sobre los FFI en Colombia identificó la facturación falsa, la gran corrupción, la evasión de impuestos, el contrabando y crímenes transnacionales, como las principales fuentes de flujos financieros ilícitos (FFI). La EIU observa que cada una de estas actividades ocurre en Colombia y que la economía informal en el país proporciona un entorno favorable para las actividades ilícitas de muchos tipos. Factores adicionales (que varían desde aspectos culturales y geográficos hasta institucionales y económicos) explican la escala de actividades criminales en el país. Entre los principales factores que generan los crímenes asociados a los FFI en Colombia están la ineficacia del sistema legal (que procesa tan solo el cinco por ciento de los crímenes), la falta de presencia estatal en gran parte del territorio nacional, y la existencia desde hace tiempo de grupos ilegales armados (guerrillas izquierdistas, paramilitares de la derecha y otras organizaciones criminales), así como su implicación en numerosas actividades ilícitas.

En su análisis de costos de oportunidad, el socio de GFI, Cedetrabajo, demostró cómo los programas sociales destacados en el Plan Nacional de Desarrollo (National Development Plan, NDP) podrían beneficiarse de recursos adicionales. Utilizando como referencia las asignaciones de fondos gubernamentales del NDP para la asignación hipotética de los 2,8 mil millones de dólares en ingresos perdidos a causa de la facturación comercial falsa, los recursos adicionales podrían haberse distribuido de la siguiente manera: 377,9 millones de dólares al artículo 16 de los Objetivos de desarrollo sostenible (Sustainable Development Goals, SDG) para la paz, justicia y promoción de instituciones fuertes ; 358,1 millones de dólares al artículo 3 de los SDG para la salud

y el bienestar; 279,2 millones de dólares al artículo 9 de los SDG para la industria, la innovación y la infraestructura; 270,7 millones de dólares al artículo 11 de los SDG para las ciudades y comunidades sustentables; y fondos adicionales para los objetivos restantes. Los hallazgos indican que, si Colombia frenara la pérdida de ingresos debido a la facturación comercial falsa, podría realizar por más de ocho veces sus gastos proyectados del NDP para los cuatro próximos años.

Dados estos hallazgos, GFI realiza varias recomendaciones con énfasis especial en lo siguiente:

- El gobierno colombiano debería evaluar los riesgos de la facturación comercial falsa, la seguridad y el abuso general de canales comerciales antes de coordinar cualquier procedimiento de cumplimiento normativo en las áreas aduaneras que podrían clasificarse de alto riesgo o vulnerables;
- Colombia debería considerar la implementación de la herramienta informática de GFI, GFTrade, que fortalece la capacidad de las autoridades aduaneras para detectar mejor la facturación comercial falsa en tiempo real;
- Colombia debería considerar introducir el requisito de beneficiarios finales como parte de su ley de aduanas y tomar medidas para crear un registro público sobre información de beneficiarios finales que sea accesible para todas las agencias relevantes, especialmente la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); y
- Las evaluaciones de riesgo nacional futuras de Colombia deben incluir a la DIAN y a los sistemas y las medidas requeridos para mitigar el abuso de canales de comercio terrestre, aéreo y marítimo con el fin de prevenir la facturación comercial falsa.

Capítulo 1: Flujos financieros ilícitos y Colombia

Escrito por

The
Economist

INTELLIGENCE
UNIT

1. El impacto de los Flujos financieros ilícitos

Resumen de los Flujos financieros ilícitos

Los Flujos financieros ilícitos (FFI) se refieren al “movimiento fronterizo de capital asociado con actividades ilícitas o, más explícitamente, dinero que se obtiene, transfiere o utiliza de manera ilegal que cruza las fronteras”.¹ Los FFI se generan por una variedad de actividades, tales como narcotráfico, facturación comercial falsa, gran corrupción, falsificación, explotación ilícita de recursos naturales, evasión de impuestos y financiamiento del terrorismo, entre otras.

Los FFI florecen en países que se enfrentan a altos niveles de violencia o conflicto y/o donde existen actividades económicas sombra, es decir, actividades que ocurren fuera de la aprobación, supervisión y fiscalización del gobierno, que justifican un interés importante del PIB total.² La globalización del comercio, la migración, la urbanización y la innovación tecnológica, especialmente en el ciberespacio, facilitan el flujo de los FFI.³

Dichas actividades ilícitas generan costos considerables que desvían el dinero de prioridades públicas y excluyen al sector privado, tienen impactos negativos en el medio ambiente y en la salud humana y generan enormes distorsiones económicas y sociopolíticas, principalmente para los países en desarrollo.⁴

Los flujos salientes de dinero ilícito despojan a la economía de fondos que podrían haberse gastado directa o indirectamente, por ejemplo, en prioridades sociales u otros bienes públicos. Cuando ingresa en los países, el dinero ilícito llega sin supervisión gubernamental, por lo que evade impuestos y socava instituciones. Además, los flujos entrantes ilícitos pueden utilizarse para financiar y, por lo tanto, perpetuar, actividades ilícitas, tales como la compra de precursores químicos necesarios para convertir coca en cocaína o brindar apoyo financiero a grupos terroristas y/o guerrillas. Incluso cuando los FFI se dirigen hacia actividades comerciales legítimas, tales como bienes inmuebles, acaban impactando de manera más amplia a la economía al generar distorsiones.

¹ Banco Mundial. 2017. FFI (FFI) Expediente. 7 de julio de 2017 Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/illegal-financial-flows-iffs>

² Puede encontrarse más información sobre la definición y medición de la economía informal en Schneider F. “Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know?” 2006. https://www.researchgate.net/publication/5141532_Shadow_Economies_and_Corruption_All_Over_the_World_What_Do_We_Really_Know

³ OCDE. 2015. Illicit Trade: Converging Criminal Networks. Disponible en: <http://www.thecre.com/ccsf/wp-content/uploads/2015/12/illegal-trade-converging-criminal-networks.pdf>

⁴ Banco Mundial. 2017.

Debido a su naturaleza ilícita, calcular el tamaño de los FFI es complejo y las metodologías utilizadas están sujetas a escrutinio. Global Financial Integrity (GFI), un centro de investigación independiente con sede en EE. UU. que se especializa en investigación de FFI, calcula que en 2015 los fondos ilícitos relacionados con el comercio que ingresan y salen de economías en desarrollo totalizaron cerca de 1 billón de dólares.⁵ GFI calcula que, en promedio, los FFI justificaron el 22 por ciento del comercio total de los países en desarrollo con economías avanzadas ese mismo año.⁶ Por lo general, los flujos salientes financieros ilícitos de economías en desarrollo terminan en economías avanzadas, como EE. UU. y el Reino Unido, como así también paraísos fiscales como Suiza, Singapur y ciertas islas del Caribe.

Fuentes de los FFI y su impacto en las naciones en desarrollo

Para contextualizar los hallazgos de este informe, es importante distinguir qué actividades pueden usarse para generar fondos ilícitos. Las siguientes actividades son fuentes comunes de los FFI:

- **Facturación comercial falsa:** la manipulación deliberada del valor de una transacción comercial al falsificar, entre otros, el precio, la cantidad, la calidad y/o el país de origen de los bienes o servicios por parte de al menos una parte de la transacción;⁷
- **Corrupción:** el abuso de poder confiado para beneficio propio;⁸
- **Evasión de impuestos:** el pago insuficiente o el no pago de impuestos;
- **Contrabando:** el movimiento ilícito de bienes de una legislación a otra;
- **Delito transnacional:** delitos que implican a una o más jurisdicciones, como narcotráfico, comercio de mercancía falsificada, tráfico de personas y el comercio ilícito de recursos naturales.

Muchas de estas actividades que generan FFI son considerables para países en desarrollo y tienen impactos considerablemente negativos sobre estos.

La facturación comercial falsa, por ejemplo, es, de acuerdo con GFI, el componente más grande de FFI medido a través del movimiento comercial desde y hacia países en desarrollo. Los flujos salientes ilícitos relacionados con el comercio fueron particularmente considerables en Sudáfrica (10 mil millones de dólares), Nigeria (8,3 mil millones de dólares), México (43 mil millones de dólares), Brasil (12 mil millones de dólares), Colombia (7 mil millones de dólares) y Malasia (33 mil millones de dólares).⁹ El dinero que sale de estas economías reduce los recursos que de otra manera se gastarían en prioridades nacionales.

⁵ Global Financial Integrity (GFI). 2019. Illicit Financial Flows To and From 148 Developing Countries: 2006-2015. Enero 2019. Disponible en: <https://www.gfintegrity.org/report/2019-iff-update/>

⁶ Ibid, GFI 2019.

⁷ GFI. 2019. Trade Misinvoicing. Disponible en: <https://www.gfintegrity.org/issue/trade-misinvoicing/>

⁸ Transparency International (TI). 2019. How do you define corruption? Disponible en: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

⁹ Global Financial Integrity (GFI). 2019. Illicit Financial Flows To and From 148 Developing Countries: 2006-2015. Enero 2019. Disponible en: <https://www.gfintegrity.org/report/2019-iff-update/>

Sin embargo, también hay flujos entrantes ilícitos considerables relacionados con el comercio en las economías en desarrollo que podrían crear distorsiones, incluso si se invierten en actividades lícitas. GFI calcula que las naciones en desarrollo que reciben las cantidades más grandes de flujos entrantes ilícitos relacionados con el comercio incluyen Polonia (32 mil millones de dólares), Vietnam (23 mil millones de dólares), Tailandia (21 mil millones de dólares), Indonesia (15 mil millones de dólares), Panamá (18,3 mil millones de dólares) y Argentina (4,8 mil millones de dólares).¹⁰

La corrupción, un generador clave de los FFI, se pronuncia especialmente en las naciones en desarrollo. Medir el impacto de la corrupción es extremadamente difícil; no hay estudios actualizados que proporcionen un cálculo monetario a escala global. Las medidas de corrupción se basan principalmente en encuestas de percepción, aunque algunos estudios se enfocan en el sujeto al medir la gobernanza y las normas institucionales. Otra limitación es que la investigación sobre corrupción se centra generalmente en el sector público, por lo que deja de lado el alcance de este delito dentro de la comunidad empresarial, por ejemplo, y descuida el hecho de que la corrupción suele ser iniciada por personas en el sector privado que ofrecen sobornos al funcionario corrupto.

La corrupción impacta en las naciones en desarrollo de maneras diferentes, y varían desde democracias y economías obstruccionistas hasta perjudicar al medio ambiente y, en consecuencia, las vidas humanas.¹¹ Suele desviar los fondos hacia el consumo privado, en vez de permitir su uso para gastos públicos en áreas tales como la salud y la educación, donde el dinero tiene mayores efectos multiplicadores.¹² En 2004, el Banco Mundial calculó que el tamaño de los sobornos era de aproximadamente 1 billón de dólares al año en todo el mundo, y alrededor de 20 a 40 mil millones de dólares por año en países en desarrollo.¹³

El delito transnacional es otra fuente clave de los FFI. Los países en desarrollo son tanto fuente como destino de delitos, como el narcotráfico, el comercio de bienes falsificados, el tráfico de personas, el tráfico de armas, el cibercrimen y el tráfico de recursos naturales, fauna y bienes culturales.¹⁴ En 2009, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (United Nations Office for Drugs and Crime, UNODC) tasó el valor del delito transnacional en 870 mil millones de dólares en 2009,¹⁵ mientras que en 2017 los cálculos de GFI llegaron a un promedio de 1,6 billones de dólares a 2,2 billones de dólares al año.¹⁶ Según la investigación de GFI, los bienes falsificados

¹⁰ Global Financial Integrity (GFI). 2019. Illicit Financial Flows To and From 148 Developing Countries: 2006-2015. Enero 2019. Disponible en: <https://www.gfintegrity.org/report/2019-iff-update/>

¹¹ Ibid, TI 2019.

¹² OCDE 2014. "Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses". Disponible en: https://www.oecd.org/corruption/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries.pdf

¹³ Ibid, OCDE. 2014.

¹⁴ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). 2011. Transnational Organized Crime. The Globalized Illegal Economy. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_EN_HIRES.pdf

¹⁵ Ibid UNODC 2011.

¹⁶ Global Financial Integrity (GFI). 2017. Transnational Crime and Developing World. Marzo de 2017. Disponible en: <https://www.gfintegrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/>

y pirateados constituyen la actividad delictiva transnacional más grande, generando entre 923 mil millones y 1,13 billones de dólares al año. China es la fuente más grande de este delito, siendo los fármacos falsificados el principal producto comercializado.¹⁷ El narcotráfico es el segundo delito transnacional más grande, que suma entre 426 mil millones a 652 mil millones de dólares al año, impulsado por el comercio de cannabis, cocaína, opiáceos y estimulantes tipo anfetaminas (amphetamine-type stimulants, ATS). Colombia, enfoque de este informe, es el productor de cocaína más grande del mundo. En combinación, la falsificación y el narcotráfico representan más del 80 por ciento del delito transnacional en dicho país.¹⁸

Además de perjudicar a las personas (a través de la adicción a las drogas y la explotación sexual, por ejemplo), los fondos de delitos transnacionales causan tremendas distorsiones económicas, políticas, sociales e institucionales.¹⁹ Existe un consenso creciente acerca de la relación entre el delito transnacional y las redes terroristas. Los terroristas suelen financiar sus operaciones a través de delitos transnacionales bien organizados, como el narcotráfico, la falsificación de bienes o el tráfico de animales, por mencionar unos pocos. Cabe mencionar que los terroristas suelen compartir redes y esquemas para mover dinero con redes de delito transnacional. Además, existen vínculos cercanos entre las bandas delictivas organizadas, los grupos de guerrillas y los grupos terroristas, estando todos implicados en el narcotráfico. Las actividades en Colombia y África Occidental son ejemplos de esto.²⁰

2. Impacto económico y social de los FFI en Colombia

Esta sección analiza el impacto de los FFI en Colombia, en especial aquellos flujos generados por el narcotráfico, la corrupción y la minería ilícita.

Comenzamos por revisar brevemente por qué Colombia, un país caracterizado por tener una estabilidad económica y una resiliencia institucional sólidas en medio de altos niveles de violencia, registra actividades ilícitas considerables que, a su vez, generan FFI. Una razón clave es el gran tamaño de la “economía subterránea” de Colombia, un término técnico que suele incluir tanto actividades informales que son ilícitas, ya que no están registradas en el gobierno ni vinculadas al sistema de pagos impositivo formal, como también las actividades ilícitas que forman parte del mercado negro.

Las actividades ilícitas suelen pronunciarse especialmente en economías donde la informalidad es alta.²¹ Un estudio pionero liderado por el profesor Friedrich Schneider en la Universidad de Linz, Austria, halló que el tamaño de la economía informal en Colombia (que excluye las actividades

¹⁷ Ibid GFI 2017.

¹⁸ Rocha, R. 2011. “Las Nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia”. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito—UNDOC. Ministerio de Justicia y del Derecho. 2011. Disponible en: <https://www.ispionline.it/it/documents/T.R.Mafie.Rocha.19.11.pdf>

¹⁹ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC). 2019. Transnational organized crimes threat assessment. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html>

²⁰ Ibid, GFI 2017.

²¹ Ibid, OCDE 2015.

delictivas como narcotráfico, contrabando, prostitución y corrupción) aumentó del 20 por ciento de PBI oficial a fines de los 70 al 42 por ciento en el 2000.²² En una entrevista con la Unidad de Inteligencia de The Economist (EIU), el Sr. Schneider declaró que, conforme a sus cálculos más recientes (aún no publicados), la economía informal de Colombia justificaba el 36,2 por ciento de PBI en 2018. “Esto concuerda con la caída del desempleo, el aumento de sueldos, la mejora en las libertades comerciales y los impuestos más bajos”, declaró, mientras hacía referencia a los factores más comunes que contribuyen a las actividades informales: impuestos altos (incluso aquellos gravados sobre la nómina), procedimientos de registro complejos con el gobierno y altas tasas de desempleo. Separadamente de sus estudios sobre la economía informal, el Sr. Schneider calcula que la escala de actividades ilícitas equivale “a no más que el 5 por ciento del PBI actualmente”, estando bien por debajo del alcance de la economía informal.

Si bien el alcance de la economía informal de Colombia proporciona un entorno favorable para las actividades ilícitas, existen otros factores (desde culturales y geográficos hasta institucionales y económicos) que explican la escala de actividades delictivas en el país. La ineficacia del sistema legal (que procesa solo el cinco por ciento de los delitos), la falta de presencia estatal eficaz en grandes partes del territorio nacional y la presencia de hace tiempo de grupos ilegalmente armados (guerrillas izquierdistas, paramilitares de la derecha y otras organizaciones delictivas) y su implicación en numerosas actividades ilícitas, se encuentran entre los principales factores causando los delitos que generan los FFI en Colombia.²³ Algunas investigaciones también señalan la creciente migración como posibilitadora de la expansión de redes delictivas colombianas a nivel internacional.²⁴

Narcotráfico

El narcotráfico es una de las fuentes primarias de los FFI en Colombia. Se calcula que los flujos ilícitos que llegan a Colombia relacionados con el narcotráfico sumaron un total de 44 mil millones de dólares entre 1981 y 2009 (en promedio, 1,6 mil millones de dólares por año), en comparación con los 26 mil millones de dólares por contrabando (0,9 mil millones de dólares por año) y los 24 mil millones de dólares de facturación comercial falsa (0,85 mil millones de dólares por año) durante el mismo período.²⁵

Un cálculo más reciente sugiere que, en total, los flujos entrantes ilícitos de varias actividades ilícitas, como el narcotráfico, alcanzaron un pico de casi el 12 por ciento del PBI de Colombia en 2001,

²² Schneider F., B. Hametner. 2007. “The Shadow Economy in Colombia: Size and Effects on Economic Growth”. Documento de trabajo. Johannes Kepler Universidad de Linz. Enero 2007. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/5141538>

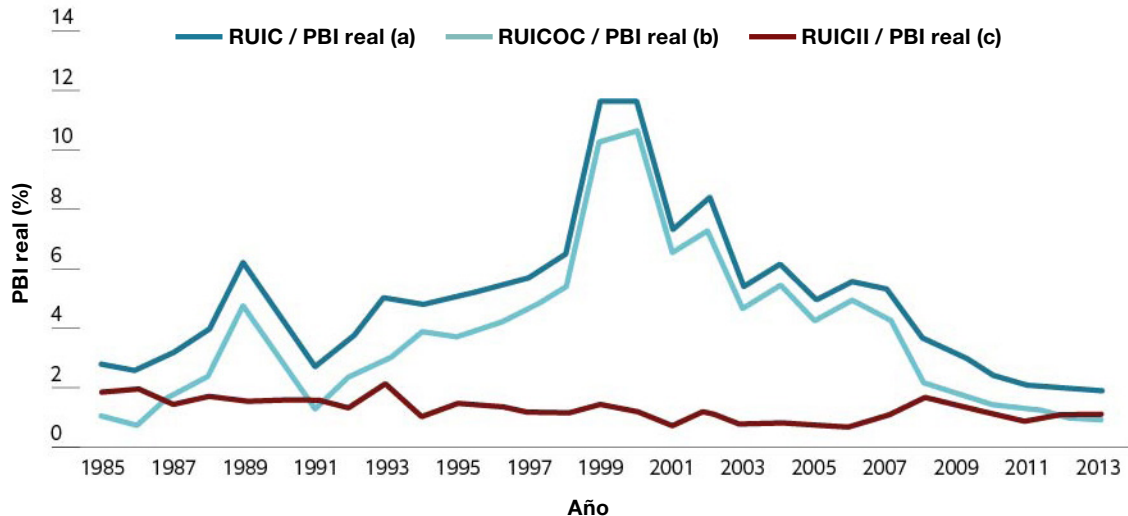
²³ Anzola M., F. Thoumi. 2012. “Illicit Capital Flows and Money Laundering in Colombia”. Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries. Editado por Peter Reuter. Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/305601468178737192/pdf/668150PUB0EPI0067848B09780821388693.pdf>

²⁴ Ibid, OCDE, 2015.

²⁵ Rocha, R. 2011. “Las Nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia”. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito—UNDOC. Ministerio de Justicia y del Derecho. 2011. Disponible en: <https://www.ispionline.it/it/documents/T.R.Mafie.Rocha.19.11.pdf>

pero disminuyeron al dos por ciento del PBI en 2013, lo cual coincide con los esfuerzos más eficaces contra el narcotráfico en virtud de Plan Colombia (una iniciativa de miles de millones de dólares y de múltiples años entre EE. UU. y Colombia para combatir las drogas).²⁶ Tal como se muestra en el gráfico a continuación, el narcotráfico destacó entre los 80 y los 90, y empujó los FFI relacionados con los narcóticos y el lavado de dinero a un récord de más del diez por ciento del PBI en el 2000, pero luego comenzó a caer, especialmente desde el 2007, hasta alcanzar cerca del uno por ciento del PBI en 2013. Mientras tanto, los flujos entrantes de otras actividades criminales, que permanecieron relativamente estables históricamente, comenzaron a aumentar moderadamente desde mediados del 2000, lo cual indica que grupos delictivos podrían haberse pasado a otros sectores ilícitos en vista de los crecientes esfuerzos contra el narcotráfico.

Figura 1. Fugas millonarias (ingresos ilícitos no detectados en Colombia)



- (a) RUIC se refiere al ingreso ilícito no detectado, es decir, lavado de dinero por período
- (b) RUICOC se refiere al ingreso real no detectado proveniente del narcotráfico por período
- (c) RUICII se refiere al ingreso real no detectado proveniente de delitos comunes por período

Fuente: Loayza et al. 2016

Se requieren estudios adicionales para determinar cómo los FFI relacionados a los narcóticos han respondido al incremento en cultivos de coca y producción de cocaína en Colombia desde el 2013. La UNODC calcula que el área que cosecha cultivos de coca en Colombia aumentó en 2017 por cuarto año consecutivo, alcanzando la cifra de 171.000 hectáreas en comparación con bajo récord de 50.000 hectáreas en 2013.²⁷ La producción de cocaína alcanzó un récord histórico de 1.379 toneladas en 2017, 31 por ciento más que en 2016.

²⁶ Loayza, N, M. Misas, E. Villa. 2016. "Illicit Activity and Money Laundering from an Economic Growth Perspective. A Model and an Application to Colombia". Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial 7578. Febrero 2016. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23917>

²⁷ UNODC. 2018. Coca crops in Colombia at all-time high, UNDOC reports. 18 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/September/coca-crops-in-colombia-at-all-time-high--unodc-report-finds.html>

El resurgimiento de la industria de la cocaína en Colombia coincide con varios cambios en la estructura del negocio que podrían impactar la manera en que se generan los FFI a partir de esta actividad delictiva.

Por ejemplo, en una entrevista con la EIU para este informe, Juan Gonzalo Zapata, un investigador del centro de investigación colombiano de Fedesarrollo, hizo referencia a la presencia de nuevos actores en la cadena de comercialización de la cocaína: “Los carteles mexicanos ahora están más presentes que nunca en Colombia, aunque las guerrillas y otros grupos ilegalmente armados siguen ejerciendo el control en algunas áreas del país”. Con los carteles mexicanos que controlan la distribución de drogas en EE. UU. (el mercado más grande del mundo para la cocaína), muchas de las ganancias de las ventas de droga en EE. UU. se envían a México en vez de Colombia. Al mismo tiempo, explica el Sr. Zapata, los cambios en los hábitos del consumo de cocaína en EE. UU., junto con el creciente control del negocio por parte de los carteles mexicanos, han impulsado a los narcotraficantes colombianos a aumentar sus exportaciones a otros mercados, tales como Europa, Asia Pacífico (en menor medida), y cada vez más a otros países latinoamericanos. Además, Zapata subrayó la aparición de la industria del *microtráfico* en Colombia, un término que describe el creciente mercado interno de drogas ilícitas en el país, que ha provocado un “cambio desde un país exportador a un país consumidor de drogas ilícitas”. El gobierno colombiano calcula que el *microtráfico* es ahora equivalente al 0,75 % de PBI.

Los impactos del narcotráfico

El narcotráfico tiene múltiples efectos negativos en la economía, las instituciones y el entramado social de Colombia. Quizás, lo más importante es que el narcotráfico ha proporcionado financiamiento vital a grupos ilegalmente armados, tales como el ahora desmantelado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (*FARC*) y el Ejército de Liberación Nacional (*ELN*) que perpetran violencia, socavan instituciones y controlan otros delitos. “Algo ocurrió en Colombia durante los 80 y los 90 que impulsó a las guerrillas y, en los últimos años, a otros grupos ilegalmente armados como las *BACRIM* [abreviación para *bandas criminales*] a participar en el narcotráfico y en el uso de dinero de drogas para llevar a cabo otros negocios ilícitos como el contrabando (especialmente cigarrillos y licor), extorsión, prostitución y comercio ilícito de mercancía (como minería, gasolina e incluso aceite de cocina)”, indicó el Sr. Zapata.²⁸

Los narcotraficantes siguen siendo una importante fuente de corrupción en Colombia. Los grandes carteles de las décadas de los 80 y 90 han sido reemplazados por redes criminales más pequeñas, pero el soborno a funcionarios públicos, aunque sea en menor medida que antes, sigue existiendo,

²⁸ Las *BACRIM* son bandas criminales que surgieron principalmente a partir de excarteles de drogas grandes (principalmente los carteles de Medellín, Cali y Norte del Valle) y lo que quedó de los grupos paramilitares de derecha que no se desmovilizaron a mediados de los 2000. Según *InSight Crime*, el término *BACRIM* se utiliza actualmente para describir “cualquier estructura delictiva no vinculada con los rebeldes marxistas”. Consultar a Jeremy McDermott, “The *BACRIM* and Their Position in Colombia’s Underworld,” *InSight Crime*, 2 de mayo de 2014, <https://www.insightcrime.org/investigations/bacrim-and-their-position-in-colombia-underworld/>

según el Sr. Zapata. Las redes criminales que ahora dominan el comercio de drogas y otras actividades ilícitas, suelen requerir la participación de funcionarios públicos que acepten sobornos para permitir que sus negocios ilícitos funcionen (aunque, en muchos casos, estos funcionarios están sujetos a intimidación). Más adelante presentaremos en esta sección un análisis más detallado del impacto de la corrupción y la minería ilícita de oro en el país y los FFI.²⁹

Hasta ahora han sido expuestos los impactos directos más notables del narcotráfico en Colombia, pero también existen impactos negativos indirectos de las actividades que los criminales utilizan para mover sus fondos monetarios a Colombia. En una entrevista con la EIU, Marcela Anzola, una asesora independiente sobre asuntos de inversión extranjera y anticorrupción, indicó lo siguiente: “La mayor parte del dinero de las drogas suele regresar (a Colombia) ...Aún es relativamente fácil ocultar o invertir fortunas ilegales en Colombia, a pesar de los crecientes controles. Los narcotraficantes colombianos han repatriado históricamente su dinero ilícito a través de cinco mecanismos de preferencia: contrabando; exageración de remesas de trabajadores en el extranjero; facturación comercial falsa; flujos entrantes de capital extranjero exagerados; y transporte de efectivo.³⁰ Dicho esto, hay algo de consenso entre los expertos que el contrabando es el método de preferencia utilizado por los narcotraficantes para lavar dinero en Colombia (consultar el estudio de caso sobre contrabando a continuación).

²⁹ Puede encontrarse más información sobre el tema de impactos negativos a partir del narcotráfico en Colombia en Loayza 2016 y Rocha 2011.

³⁰ Ibid, Rocha 2011.

ESTUDIO DE CASO

Lavado de dinero a través del comercio: un método de lavado de dinero favorecido por los narcotraficantes

La EIU entrevistó a un exfuncionario de alto rango colombiano, que prefirió mantener el anonimato, acerca de las últimas tendencias en el contrabando de bienes en la economía colombiana: “El narcotráfico es la fuente más grande de delito en Colombia y la manera preferida de los narcotraficantes de lavar dinero es el contrabando”.

El funcionario explicó que, a pesar de los crecientes controles y la ejecución de la ley más eficaz de los últimos años, el lavado de dinero a través del comercio (trade-based money laundering, TBML) sigue siendo el instrumento de preferencia para el lavado de dinero, ya que ofrece “menor riesgo” de ser detectado por las autoridades en comparación a otros mecanismos que utilizan el sistema bancario o requieren de alguna forma de registro, como las remesas.

“Calculo que el contrabando hoy en día suma un total de 5 mil millones de dólares por año”, indicó la fuente, antes de explicar cómo los narcotraficantes operan el “negocio”. Los narcotraficantes no lavan el dinero ellos mismos, sino que usan redes criminales especializadas. Por ejemplo, un narcotraficante que desea lavar 1 millón de dólares podría comprar mercancía con dicha ganancia en un país con escasa legislación, transparencia y ejecución de la ley del comercio exterior como Panamá, y luego vender dicha mercancía en Colombia. Suelen comprar bienes que son fáciles de vender, como indumentarias, calzado, alcohol y cigarrillos. Hay dos opciones de llevar la mercancía a Colombia:

- i) Un canal informal, como el contrabando físico de la mercancía al país. Este método suele tener lugar en rutas situadas cerca de las zonas fronterizas o zonas de libre comercio propensas a la corrupción, como Maicao en la provincia fronteriza de Guajira y cerca de las islas del Caribe (véase el caso de Aruba, donde el contrabando de licor y cigarrillos es notable);
- ii) Un canal formal, es decir, a través de comercio legítimo; la mercancía puede declararse o no (es decir, contrabando físico). Los puertos colombianos de Buenaventura y Barranquilla suelen utilizarse para mover mercancía ilícita. Si la mercancía se declara, el blanqueador puede declarar su valor legítimo o puede utilizar la facturación comercial falsa, y declarar el importe de 1 millón de dólares de mercancía por un valor mucho menor, como, por ejemplo, de 100.000 USD.

“Es muy difícil para las autoridades frenar a los contrabandistas debido a la falta de cooperación y de controles en los países de origen como Panamá y Venezuela”, indicó la fuente, y explicó que algunos países, como Panamá, no ejercen control de aduana y ofrecen una legislación que facilita la creación de compañías fantasma para los contrabandistas.

Colombia ha aumentado sus esfuerzos contra el fraude comercial considerablemente. Nuestra fuente anónima también destacó los marcados esfuerzos de Colombia de reformar la *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales* (DIAN), principalmente al reemplazar personal políticamente designado por tecnócratas. La fuente calcula que estas medidas, en combinación con una ejecución de la ley más sólida, podría haber llevado a una disminución en el contrabando de alrededor del 25 por ciento en comparación con los niveles del 2013.

Corrupción

Colombia obtuvo una puntuación de 36 en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional del 2018, bien por debajo del promedio global de 43 (donde 100 es transparencia absoluta y cero es corrupción absoluta).³¹ Sin embargo, no solo es cuestión de percepciones. La Contraloría General de la República (CGR), una entidad responsable de auditar el gasto público, calculó en 2016 que, cada año, la corrupción roba de las arcas públicas entre 40 y 50 billones de pesos colombianos (entre 13 y 17 mil millones de dólares) a través de diferentes mecanismos de desfalco como la exageración de contratos de adquisición o costos de proyecto y contratos fraudulentos.³²

Marcela Anzola le informó a la EIU que el fenómeno actual de corrupción en Colombia responde a una “aparente disminución de corrupción menor, mientras que, al mismo tiempo, la corrupción a gran escala parece estar creciendo, o, por lo menos, se está volviendo mucho más visible”. De hecho, ciertos factores que incluyen cambios culturales, la reducción de papeleo burocrático y costos menores para ciertos procedimientos oficiales han reducido a la corrupción menor, tales como sobornar a un funcionario de la administración pública para procesar un documento o para una aprobación. Sin embargo, el país ha sido sacudido en los últimos años a causa de escándalos de corrupción altamente visibles de importancia nacional (consulte el estudio de caso a continuación sobre el escándalo Odebrecht en Colombia).

Los impactos de la corrupción

La corrupción tiene impactos profundos y duraderos en Colombia. El dinero se roba principalmente de gobiernos regionales y locales que de otro modo se invertiría en educación, salud, agua potable y sanidad.³³ Por ejemplo, los 13 mil millones de dólares a los 17 mil millones de dólares que la CGR calcula como perdidos por la corrupción en el sector público cada año equivalen al 60-80 por ciento del presupuesto nacional asignado en 2018 para la educación y salud.³⁴

Sin embargo, los fondos generados como resultado de la corrupción no suelen enviarse al extranjero. “Por lo general, el dinero de la corrupción permanece en Colombia”, afirma Anzola, debido a la relativa facilidad con la que los corruptos mantienen sus fortunas localmente. Ella calcula que más dinero de la corrupción se está quedando en Colombia en comparación con diez años atrás a medida que “los controles en el extranjero sobre el origen del dinero invertido en

³¹ Ibid, Transparency International 2019.

³² Contraloría General de la República (CGR). 2018. Grandes Hallazgos 2014-2018. Septiembre de 2018. Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff

³³ Ibid, CGR, 2018.

³⁴ Fuente: Cálculos de la EIU con base en las asignaciones del presupuesto nacional 2018.

diversos activos se están volviendo más estrictos”. Continúa: “Por ejemplo, era muy común que un político corrupto comprara un apartamento en Miami en el pasado, pero ahora las autoridades estadounidenses exigen a los compradores de inmobiliario que demuestren el origen del dinero”.

Las ganancias de la corrupción que permanecen en Colombia suelen invertirse en el sector inmobiliario, que también es una opción de inversión principal para los narcotraficantes y otros delincuentes, y que explica el sobreprecio de algunos mercados inmobiliarios en Colombia. Si bien los precios de vivienda han disminuido en los últimos años en Bogotá, especialmente en el sector de alta gama, el precio por metro cuadrado de un apartamento ha alcanzado unos 7000 USD en 2015, comparable a los precios en Manhattan. Si bien existen algunos requisitos para justificar el origen de fondos de una transacción inmobiliaria en Colombia, estos no se exigen con rigurosidad, por lo que el sector facilita la inversión de fondos provenientes de corrupción.

Anzola añade que los corruptos también están invirtiendo sus fondos en campañas políticas: “Ayudan a financiar a políticos para que, una vez electos para oficiar, los corruptos obtengan un pago con contratos con gobiernos locales o regionales. Pueden tomar el contrato completo directamente, o participar a través del contratista real que confabula con ellos”. Las campañas políticas en Colombia pueden ser financiadas por individuos privados y el escrutinio de las donaciones es muy escaso para las elecciones regionales y municipales, quizás excepto por aquellos llevados a cabo en capitales y provincias más grandes.

Las medidas oficiales para frenar la corrupción han tenido un éxito limitado. A excepción del progreso en la reducción del costo y tiempo de procedimientos gubernamentales (que reducen la probabilidad de corrupción), el pago de sobornos para acelerar las aprobaciones gubernamentales u obtener un contrato con el sector público sigue siendo algo común. Las penalizaciones por la corrupción han aumentado, pero la eficacia de las penas privativas de libertad es baja, al igual que la probabilidad de ser arrestado y procesado en tribunales.

ESTUDIO DE CASO

Corrupción en Colombia: el caso Odebrecht y Ruta del Sol II

Los colombianos han sido escandalizados por revelaciones en los últimos años sobre varios casos de corrupción de alto perfil que implicaron grandes sumas de dinero y el desfalco de fondos destinados a grupos vulnerables como niños y enfermos. Los casos demuestran que la corrupción ha alcanzado lo que podría haber parecido esferas intocables del servicio público, como la Corte Suprema y otros altos tribunales, proyectos nacionales emblemáticos y el financiamiento de campañas presidenciales. Si bien la evidencia señala el flujo saliente de varios fondos desfalcados hacia paraísos fiscales como Panamá, o a inversiones en inmuebles en EE. UU., no existen cifras confirmadas ni conocimientos detallados acerca de las operaciones financieras o manuales utilizadas para transferir los fondos ilícitos al exterior, ni detalles de la confiscación de bienes en el extranjero.

Sin embargo, el caso en Colombia de Odebrecht (la multinacional de construcción brasileña implicada en un esquema global de sobornos para contratos del sector público) y el proyecto Ruta del Sol II ofrecen algunos indicios de fondos corruptos provenientes del extranjero, así como los mecanismos para transferirlos a diferentes jurisdicciones, encapsulando así un modelo de FFI a escala global. El escándalo Odebrecht ha tenido múltiples ramificaciones políticas (de ahí su visibilidad) que en Colombia han incluido el encarcelamiento de varios cargos: un exviceministro de transporte, un exsenador y el gerente general de la campaña presidencial de Juan Manuel Santos (2010-14 y 2014-18). Continuas investigaciones también implican otros exfuncionarios que ocuparon altos cargos, como ministros de educación y transporte de la administración de Santos.

Ruta del Sol II es un proyecto de carretera de peaje de mil millones de dólares adjudicado en 2010 a través de un consorcio público-privado que comprendía a Odebrecht Colombia y asociados locales. El proyecto comenzó su construcción en 2011, pero en 2016 se reveló que el viceministro de transporte, Gabriel García, quien supervisó el proceso de adjudicación en 2010, había exigido y recibido un soborno de 6,5 millones de dólares de Odebrecht Colombia para influenciar la adjudicación del contrato. No queda claro qué sistema bancario utilizó la multinacional brasileña para pagar el soborno, pero como parte del trato de petición con los fiscales colombianos, el Sr. García confesó que la compañía le ordenó que abriera una cuenta para recibir los fondos en Andorra (un país europeo que acabó con leyes que favorecían el secreto bancario en 2016 a través de acuerdos firmados con la UE). El dinero se depositó en el banco local Banca Privada d'Andorra (BPA) a nombre de Lurion Trading Inc., una firma domiciliada en Panamá.

El Sr. García recibió la ayuda de amigos abogados en Colombia (quienes, a su vez, fueron asesorados por gabinetes de abogados en Panamá y EE. UU.) para crear Lurion Trading Inc. como una compañía fantasma en Panamá con el único fin de recibir el soborno y distribuirlo. Para ocultar el origen de los fondos, los 6,5 millones de dólares se transfirieron del BPA a la filial local del banco en Panamá, donde se blanqueó el dinero. A partir de allí, parte del ahora dinero "limpio" se transfirió de Panamá a Colombia para pagar el asesoramiento legal que el Sr. García recibió en Colombia. El Sr. García ha confesado que invirtió la parte restante en el sector inmobiliario en Colombia, acciones en compañías colombianas, y acciones en la Bolsa de Valores de Nueva York, donde supuestamente "perdió 1 millón de dólares". Los bancos en Colombia y EE. UU. se utilizaron, en ambos casos, para recibir el dinero.

Minería ilícita: el caso del oro

Según los datos del gobierno colombiano, en 2017 el país produjo 43 toneladas de oro, pero exportó 55 toneladas, por un valor total de 1,8 mil millones de dólares.³⁵ Este tipo de discrepancia suele indicar que podría existir el comercio ilegal. El oro es el principal mineral ilegalmente explotado en Colombia y un generador clave de los FFI en el país. Los flujos ilícitos pueden ser generados por mineros que operan sin licencia (ya sea mineros artesanales o criminales) o por el contrabando de oro en Colombia. El gobierno admite que el 85 por ciento del oro producido en 2016 fue ilegal, y que provino tanto de mineros informales como criminales. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) calcula que los mineros criminales generaron entre el 15 y el 20 por ciento de las exportaciones ese año.³⁶ Los grupos ilegales armados están fuertemente implicados en la minería ilícita de oro, las ganancias de la cual se transfieren al extranjero para comprar armas. Los narcotraficantes utilizan el comercio de oro ilícito para lavar dinero, que es uno de los métodos principales para “legalizar” los FFI.

Frédéric Massé, un académico y conferenciante de Colombia, indicó que “por lo general, en los países donde hay un conflicto y donde existen grupos armados, o donde hay narcotráfico y narcotraficantes, controlan y desarrollan la minería ilícita. Colombia tiene ambos...” aquellos implicados en el comercio de oro ilícito incluyen guerrilleros del ELN, disidentes de la recientemente desmovilizada FARC y *BACRIM*, como así también organizaciones de narcotráfico. La actividad ha ganado importancia como fuente de ingresos para organizaciones criminales, y el gobierno calcula que genera de 2 mil millones a 3 mil millones de dólares por año, lo cual hace que esta actividad ilícita sea más valiosa que el tráfico de cocaína.³⁷

Al igual que otros FFI, calcular los flujos ilícitos de dinero generados por la minería ilícita es complicado y está sujeto a escrutinio, según la metodología utilizada. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) calcula que los FFI del comercio ilícito de oro, plata y níquel férreo promedió los 728 millones de dólares por año en 2010-2014, casi siete veces más que el calculado a inicio de los 2000.³⁸ Los FFI del oro sumaron un total de 964 millones de dólares en 2000-2014 o 64 millones de dólares por año.³⁹ La investigación de la CEPAL también halló que la mayoría de los flujos salientes ilícitos de la minería ilícita se dirigen a economías desarrolladas, principalmente Suiza y EE. UU.

³⁵ Ministerio de Minas y Energía. 2018. Análisis Minero. Disponible en: <https://www.minminas.gov.co/en/analisis-minero>

³⁶ OCDE. 2016. Due Diligence on Colombia's Gold Supply Chain. Disponible en: <http://www.oecd.org/investment/mne/colombias-gold-supply-chain.htm>

³⁷ Ibid, OCDE. 2016.

³⁸ CEPAL. 2016. FFI a los Países Andinos. Una Mirada al Sector Minero. Diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40857-flujos-financieros-ilicitos-paises-andinos-mirada-al-sector-minero>

³⁹ Ibid, CEPAL 2016.

El impacto de la minería ilícita

Al medir la manipulación de precios para las exportaciones de oro colombiano, la CEPAL calcula que la fijación errónea de precios generó flujos salientes ilícitos de 1,13 mil millones de dólares entre enero 2006 y junio 2016, o alrededor del siete por ciento de las exportaciones de oro totales durante ese período (aunque este porcentaje ha sido más alto en los últimos años, lo cual sugiere que la situación se está deteriorando). Los ingresos impositivos se pasaron por alto debido a que la facturación falsa de exportaciones superó los 75 millones de dólares en 2011. Ha caído desde ese entonces, pero seguía oscilando alrededor de los 30 millones de dólares en 2016.

El Sr. Massé explicó que “la dinámica de la minería ilícita de oro comenzó a cambiar a inicios de los 2010, principalmente debido a la puesta en marcha de la ley gubernamental más estricta contra esta actividad”. Colombia ha tomado medidas importantes para frenar la minería ilícita desde 2012, como adoptar mayores estándares gubernamentales para la industria, mejores mecanismos de detección, penalizaciones más severas para los infractores y más requisitos para comercializar el oro producido. “Sin embargo, las medidas no han significado el fin de la minería ilícita de oro en Colombia”, afirmó el Sr. Massé.

Explicó que la aplicación de la ley para aumentar la formalización de la industria de la minería y el comercio de oro legal ha fomentado a que organizaciones criminales aumenten el contrabando de oro. El contrabando de oro sigue las mismas modalidades y, a veces, las mismas rutas que el narcotráfico. Parte del contrabando se realiza en pequeñas cantidades por pasajeros aéreos que viajan a EE. UU., por ejemplo. Otro método mueve el oro fuera de Colombia en aviones pequeños, que, a veces, llegan llenos de armas, a Panamá o las Antillas Neerlandesas con destino final en Ámsterdam, donde llega como oro totalmente legal. Un tercer mecanismo implica que el oro se transporte por barco a Ecuador o Panamá. “Asumo que la mayor parte del dinero se queda en Colombia cuando hablamos de productores ilícitos más pequeños, pero es probable que las redes más grandes dejen el dinero en el extranjero”, indicó el Sr. Massé.

ESTUDIO DE CASO

El lavado de oro ilícito

Este caso muestra el rol de un comerciante de oro establecido en el lavado de oro ilícito. Las autoridades colombianas descubrieron en 2014 que la *Comercializadora Internacional Goldex* (Goldex), en ese momento el segundo exportador de oro más grande de Colombia, estaba comprando oro de mineros ilícitos, pero que lo registraba como legal para su posterior venta a clientes internacionales.

En enero de 2015, los fiscales colombianos anunciaron el desmantelamiento de “la organización de lavado de dinero de oro colombiana más grande de la historia”. En colaboración con la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) y la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiero), la Fiscalía General de la Nación ordenó el arresto de más de dos docenas de personas, incluso el CEO de Goldex, acusándolos de lavar casi 1 mil millones de dólares.

Goldex se constituyó en 1985, pero sus exportaciones comenzaron a crecer considerablemente a partir de inicios de los 2000. Entre 2010 y 2014, la compañía exportó 40 toneladas de oro, que valían casi 1,3 mil millones de dólares, principalmente a EE. UU. Una investigación que había comenzado en 2014 halló que alrededor del 90 por ciento de los 6.000 proveedores de oro “registrados” de Goldex simplemente no existían, eran propiedad de personas fallecidas u operaban tiendas informales pequeñas que ni siquiera estaban implicadas en transacciones de oro.

Durante el juicio, los ejecutivos de Goldex incluso admitieron haber comprado entre 2007 y 2009 por lo menos 7 millones de dólares en oro de Los Urabeños (recientemente renombrado como Clan del Golfo), una de las organizaciones de narcotráfico más grandes en el país, por lo que confirmaron las vinculaciones entre los narcotraficantes y la industria del oro.

Los investigadores creen que las autoridades locales podrían haber hecho la vista gorda a las actividades de Goldex, pero ningún funcionario del gobierno ha sido procesado por ello hasta ahora. La culpabilidad de los compradores extranjeros al comprar el oro “limpio” aún queda por determinarse. Los fiscales colombianos indicaron que, entre 2004 y 2014, Goldex vendió 47 toneladas de oro a Republic Metals Corporation (RMC) y a Metalor Technologies USA, ambas con sede central en EE. UU. La última es una filial de Metalor Technologies S.A., la refinadora de oro más grande del mundo, con sede en Suiza. RMC y Metalor USA han sido citadas en otras investigaciones que implicaban a la minería ilícita en otros países latinoamericanos.



Capítulo 2: Análisis de facturación comercial falsa en Colombia en 2016 por GFI

Mediante el uso de datos comerciales de las Naciones Unidas, GFI analizó el grado de facturación comercial falsa en Colombia en 2016, y encontró **una brecha de 10,8 mil millones de dólares entre los valores informados por Colombia y aquellos informados por todos sus socios comerciales**. Además, mediante el uso del IVA, los impuestos de aduana, el impuesto al ingreso corporativo y las tasas de regalías en Colombia, calculamos que **el gobierno colombiano perdió aproximadamente 2,8 mil millones de dólares** en ingresos en relación con facturación comercial falsa. Este monto es equivalente a aproximadamente el **5,2 por ciento** de los ingresos de impuestos colombianos totales recaudados ese año. Este cálculo comprende pérdidas de 1,5 mil millones de dólares de importaciones facturadas erróneamente y 1,3 mil millones de dólares de exportaciones facturadas erróneamente.

Tabla 1. Facturación comercial falsa y posibles pérdidas de ingresos calculadas en Colombia en 2016 (en millones de USD y porcentaje de recaudaciones reales)

	Millones de USD	% de recaudaciones
Valores de importación analizados	32.693 ⁴⁰	-
Subfacturación de importaciones	3.113	-
% de IVA, ingreso perdido	498 ⁴¹	3.6%
% de impuestos de aduana, ingreso perdido	229 ⁴²	17.0%
Sobrefacturación de importaciones	2.401	-
% de impuesto a ingresos corporativos, ingreso perdido	756 ⁴³	3.9%
Valores de exportación analizados	24.755 ⁴⁴	-
Subfacturación de exportaciones	3.654	-
% de impuesto a ingresos corporativos, ingreso perdido	1.151 ⁴⁵	5.9%
Regalías, ingreso perdido	186 ⁴⁶	-
Sobrefacturación de exportaciones	1.643	-
	0 ⁴⁷	-
Posibles pérdidas de ingresos totales	2.820	

⁴⁰ Después de comenzar con un valor total de 44,8 mil millones de dólares en importaciones oficialmente informadas en 2016 y luego al eliminar todos los registros “huérfanos”, “perdidos” y “otros”, este monto de alrededor de 32,7 mil millones de dólares permaneció y se utilizó en nuestro análisis de brecha de valores comerciales (consultar la descripción de la Metodología de brecha de valores de GFI aquí: <https://gfintegrity.org/research/methodology/>).

⁴¹ La tasa del impuesto al valor añadido (IVA) sobre las importaciones en Colombia en 2016 fue de 16,0 %. Fuente: E&Y, “Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide 2016,” [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide-VAT-GST-and-sales-tax-guide-2016/\\$FILE/Worldwide%20VAT,%20GST%20&%20Sales%20Tax%20Guide%202016.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide-VAT-GST-and-sales-tax-guide-2016/$FILE/Worldwide%20VAT,%20GST%20&%20Sales%20Tax%20Guide%202016.pdf).

⁴² Este monto se calculó mediante el uso de los datos de tarifas colombianas para el 2016 de la base de datos WITS del Banco Mundial, línea por línea para todos los registros comerciales analizados.

⁴³ La cifra incluye tanto el impuesto a los ingresos corporativos sobre las ganancias y el impuesto de igualdad CREE. La tasa de impuesto a la renta sobre ganancias corporativas en Colombia en 2016 fue de 22,5 %. Fuente: PricewaterhouseCoopers (PwC) y Banco Mundial, “Paying Taxes 2016: The Global Picture,” pág. 127. <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes-2016/paying-taxes-2016.pdf>. La tasa del impuesto a la igualdad CREE en 2016 fue del 9%. Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN): <https://www.dian.gov.co/impuestos/sociedades/Cree/QueDebeSaber/Abc/Paginas/default.aspx>.

⁴⁴ Después de comenzar con un total de 31,0 mil millones de dólares en exportados oficialmente informadas en 2016 y luego al eliminar todos los registros “huérfanos”, “perdidos” y “otros”, este monto de 25,1 mil millones de dólares permaneció y se utilizó en nuestro análisis de brecha de valor comercial (consultar una descripción de Metodología de brecha de valor de GFI aquí: <https://gfintegrity.org/research/methodology/>).

⁴⁵ La cifra incluye tanto el impuesto a los ingresos corporativos sobre las ganancias y el impuesto de igualdad CREE. La tasa de impuesto a la renta sobre ganancias corporativas en Colombia en 2016 fue de 22,5%. Fuente: PricewaterhouseCoopers (PwC) y Banco Mundial, “Paying Taxes 2016: The Global Picture,” pág. 127. <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes-2016/paying-taxes-2016.pdf>. La tasa del impuesto a la igualdad CREE en 2016 fue del 9%. Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN): <https://www.dian.gov.co/impuestos/sociedades/Cree/QueDebeSaber/Abc/Paginas/default.aspx>.

⁴⁶ Para la tasa de regalías sobre recursos naturales, utilizamos un cálculo conservador de 5,0%. Para obtener detalles de tasas de regalías sobre la producción de recursos naturales en Colombia en 2016, consultar EY “Colombia: Mining and metals tax guide,” mayo 2017, [https://www.ey.com/publication/vwluassets/ey-colombia-mining-and-metals-tax-guide-2017/\\$file/ey-colombia-mining-and-metals-tax-guide-2017.pdf](https://www.ey.com/publication/vwluassets/ey-colombia-mining-and-metals-tax-guide-2017/$file/ey-colombia-mining-and-metals-tax-guide-2017.pdf). Para obtener detalles de tasas de regalías sobre la producción de petróleo y gas en Colombia en 2016, consultar EY “Global oil and gas tax guide 2018”, págs. 145-148: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-global-oil-and-gas-tax-guide/\\$FILE/ey-global-oil-and-gas-tax-guide.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-global-oil-and-gas-tax-guide/$FILE/ey-global-oil-and-gas-tax-guide.pdf).

⁴⁷ No hay pérdidas de ingresos calculadas sobre exportaciones sobrefacturadas. Consultar la Metodología de brecha de valor de GFI para obtener más detalles: <https://gfintegrity.org/research/methodology/>.

El problema de la facturación comercial falsa

La facturación comercial falsa es una manera de mover dinero ilegalmente entre las fronteras y es una práctica antigua y bien establecida. Existen principalmente cuatro tipos de facturación comercial falsa que incluyen dos maneras de enviar ilegalmente fondos a otros países (flujos entrantes de FFI) y otras dos maneras de enviar ilegalmente fondos fuera de un país (flujos salientes de FFI). En todos los casos, los precios de los productos indicados en las facturas, ya sea de importaciones o exportaciones, se manipulan para ocultar los valores reales de las transacciones. Cada uno de estos cuatro métodos se describe a continuación:

Figura 2. Los 4 tipos y propósitos principales de la facturación comercial falsa

Flujos salientes de FFI	Sobrefacturación de importaciones	<ul style="list-style-type: none"> – Para mover dinero al exterior (evadir controles de capital, cambiar riquezas a una moneda fuerte, etc.); – Exagerar el costo de insumos importados para reducir la responsabilidad de impuesto a la renta; – Para evitar impuestos antidumping
	Subfacturación de exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> – Para mover dinero al exterior (evadir controles de capital, cambiar riquezas a una moneda fuerte, etc.); – Para evitar impuestos a la renta (disminuir los niveles de ingresos gravables); – Para evitar impuestos de exportación
Flujos entrantes de FFI	Subfacturación de importaciones	<ul style="list-style-type: none"> – Para evitar impuestos de aduanas o impuestos de IVA; – Para evitar requisitos regulatorios para importaciones sobre cierto valor
	Sobrefacturación de exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> – Para explotar subsidios para exportaciones; – Para explotar drawbacks (bonificaciones) sobre exportaciones

Los dos tipos principales de facturación comercial falsa realizados con el fin de mover dinero al extranjero incluyen “sobrefacturación de importaciones” (pagar más por las importaciones de lo que realmente valen y depositar el dinero adicional en otra cuenta bancaria en el extranjero) y “subfacturación de exportaciones” (falsificar una factura para mostrar que el precio de los bienes que se exportan es menor que el precio real que paga un importador en el extranjero). Las razones más comunes para los flujos salientes ilícitos son para evadir impuestos o controles de capital y cambiar riquezas de países con moneda débil a países con moneda estable. Sin embargo, en todos los casos, el resultado es la pérdida de impuestos comerciales adeudados a gobiernos. Esto es un problema particularmente agudo en economías en desarrollo, que dependen altamente de los ingresos impositivos para financiar los objetivos de desarrollo económico nacionales.

La facturación comercial falsa también se utiliza para ingresar fondos ilícitos en el país. Los dos tipos principales incluyen “subfacturación de importaciones” (falsificar facturas para mostrar un valor menor del precio de los bienes que se importan para evitar o disminuir los impuestos de importación) y la “sobrefacturación de exportaciones” (falsificar facturas para mostrar que las exportaciones se fijan a un precio mayor que los importadores en el extranjero realmente pagan),

que fue utilizado por las compañías que buscan beneficios de los programas de incentivos de exportación del gobierno, tales como impuestos de aduanas y devoluciones de impuestos de IVA (bonificaciones). Las razones más comunes para los flujos entrantes ilícitos son para evadir impuestos y blanquear las ganancias de las actividades ilícitas de organizaciones criminales transnacionales. Si bien se presta mucha atención al problema de los flujos salientes ilícitos de países en desarrollo, el problema de los flujos entrantes ilícitos suele ser igual de grande.

Ejemplos de esquemas detectados por investigadores incluyen un caso en el que una compañía testaferro para un cartel mexicano vendió 1 millón de dólares en naranjas a un importador estadounidense mientras declaraba falsamente en su factura que el precio pagado fue de 3 millones de dólares, otorgándole una razón legítima para transferir ilegalmente 2 millones de dólares de México a EE. UU. En un caso similar, los blanqueadores de dinero fueron arrestados mientras exportaban baldes de plástico de República Checa a EE. UU. al precio establecido de costo de 970 USD por unidad.⁴⁸

La facturación comercial falsa no se debe confundir con los esquemas abusivos de precios de transferencia y/o traslado de beneficios empleados por sociedades multinacionales (multinational corporations, MNC). Los precios de transferencia ocurren cuando dos compañías que son parte del mismo grupo multinacional comercializan entre sí entre fronteras y establecen un precio para la transacción. La actividad se vuelve ilícita o “abusiva” cuando el precio establecido se distorsiona deliberadamente para minimizar la factura impositiva general, es decir, cuando los precios de transferencia se registran para mostrar artificialmente que gran parte de la ganancia de una MNC ocurrió en un paraíso fiscal con impuestos bajos o nulos.

Si bien tanto la facturación comercial falsa como los esquemas abusivos de precios de transferencia y/o traslado de beneficios dan como resultado una pérdida masiva de ingresos impositivos para los países en desarrollo, el problema de la fijación de precios de transferencia abusiva por parte de las MNC tiende a recibir mucha más atención de los medios y las instituciones internacionales. Sin embargo, existen informes y estudios indicando que los dos problemas son similares en escala y alcance, especialmente cuando se trata de las pérdidas de ingresos calculadas para los países en desarrollo. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) recientemente calculó las pérdidas de ingresos para los gobiernos de países en desarrollo a causa de cambio de los esquemas abusivos de precios de transferencia y/o traslado de beneficios de alrededor de 200 mil millones de dólares por año.⁴⁹ Esto es similar a las pérdidas impositivas y de ingresos ligados al billón de dólares en facturación comercial falsa por año en países en desarrollo.

⁴⁸ “Uncontained: Trade is the weakest link in the fight against dirty money,” *The Economist*, 3 de mayo de 2014. <https://www.economist.com/international/2014/05/03/uncontained>

⁴⁹ Fondo Monetario Internacional, “Corporate Taxation in The Global Economy,” marzo 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/PolicyPapers/Issues/2019/03/08/Corporate-Taxation-in-the-Global-Economy-46650>

A pesar de la escala similar de pérdidas de ingresos, el problema de la facturación comercial falsa no ha recibido el mismo grado de atención que los esquemas abusivos de precios de transferencia y/o traslado de beneficios empleados por MNC.

La necesidad de reducir de manera significativa las pérdidas de ingresos que emergen de la facturación comercial falsa es un problema vital para los países que buscan progresar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG), que comprenden un conjunto de objetivos de desarrollo apreciables, alcanzables y por tiempo determinado establecidos por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015. Si bien los 17 objetivos multifacéticos varían desde problemas sobre la mejora de la salud y la educación, la promoción del crecimiento económico y medidas contra el cambio climático, la necesidad de tratar la facturación comercial falsa viene incluida en el SDG 16: “reducir considerablemente los FFI, fortalecer la recuperación y la devolución de bienes robados y combatir toda forma de crimen organizado”. Dado que la ONU adoptó los SDG, todos los gobiernos están obligados a procurar limitar los flujos ilícitos.

Es especialmente importante tratar el problema de facturación comercial falsa dado que el Informe del panel de alto nivel sobre flujos financieros ilícitos de África 2015, comisionado por la Unión Africana y la Comisión Económica para África (United Nations Economic Commission for Africa, AUC/ECA), identificó a la facturación comercial falsa como una de las formas más importantes de FFI. La Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la financiación para el desarrollo (FfD) también ha abogado por un redoble de esfuerzos para reducir sustancialmente los FFI, con una visión de eventualmente eliminarlos.

La necesidad de tratar el problema de facturación comercial falsa también está incluida en el Objetivo SDG 17.1, que se centra en los esfuerzos de los gobiernos para movilizar más recursos nacionales. Bloquear las pérdidas de ingresos impositivos debido a la facturación comercial falsa es una parte clave de dichos esfuerzos. En consecuencia, el problema de los FFI y, en particular, la facturación comercial falsa debe tratarse de manera eficaz si los países en desarrollo y la comunidad internacional quieren avanzar en los SDG 16 y 17.

ESTUDIO DE CASO

Quando los funcionarios entran en juego: Facturación comercial falsa y corrupción

Dada la enorme cantidad de facturación comercial falsa cada año (el cálculo global de GFI para países en desarrollo coloca a la brecha de valor cerca de un billón de dólares), es necesario plantear la siguiente pregunta: ¿por qué es aparentemente tan fácil hacer una factura comercial falsa?

Existe una miríada de respuestas, como el ritmo acelerado de la liberación de bienes en los puertos, la falta de capacitación de los funcionarios de aduana, y la falta de tecnología para detectar facturación comercial falsa en tiempo real (aunque esto está cambiando con herramientas como GFTrade de GFI). Sin embargo, hay una razón por la que el fraude comercial será de poca sorpresa: la corrupción.

La corrupción estuvo en el corazón de una larga investigación por parte de las autoridades colombianas que incluía un esquema de colusión en el que un funcionario de aduana de alto rango coordinó con importadores de alcohol, cigarrillos, textiles y calzado para para subestimar la cantidad de mercancías que entraban al país hasta en un 50%. Al hacer eso, el precio por unidad de los bienes se redujo en gran medida, e impulsó las ganancias del importador. Aparentemente, el funcionario, Humberto Ángulo Montero, recibió una parte de las ganancias cuando “el valor de sus bienes aumentó inexplicablemente un 580 por ciento entre 2003 y 2009”. En abril 2016, Ángulo, “el exjefe de aduanas e impuestos para dos de las ciudades portuarias más importantes de Colombia (Cartagena, en el Caribe, y Buenaventura, en el lado Pacífico) fue arrestado con cargos de enriquecimiento ilícito”.

Según los informes, la colusión entre los funcionarios de gobierno y los importadores/exportadores es un método muy común para mover la mercancía a un país de manera ilegal, especialmente en áreas portuarias importantes, como aquellas en las que operaba Ángulo.

La corrupción abunda en este sector. Según *InSight Crime*, “las fuerzas de seguridad han admitido libremente... que el boom en el contrabando ha sido facilitado por la corrupción oficial”. La combinación de narcotraficantes que necesitan blanquear beneficios, fronteras porosas a lo largo de la costa del norte, unos salarios relativamente bajos de funcionarios del gobierno colombiano, la falta de supervisión gubernamental interna y la aparente impunidad con la que los contrabandistas y los importadores/exportadores operan provocó una situación en la que un funcionario de aduana importante fue capaz de ayudar, alentar y beneficiarse de una actividad ilícita durante años.

Tratar el nexos corrosivo de la facturación comercial ilícita y la corrupción en Colombia requerirá de un nivel de voluntad política que aún tiene que aparecer.

Fuente: *InSight Crime*, ‘Colombia Customs Official Got Rich Off Contraband’, por James Bargent, 22 de abril de 2015, <https://www.insightcrime.org/news/brief/colombia-customs-official-corruption/>

Cómo se mide la facturación comercial falsa

Los investigadores han intentado identificar, medir y supervisar el monto de la facturación comercial falsa oculto dentro del comercio regular durante muchas décadas. El método Socio-País, en el que, por ejemplo, los informes oficiales de Colombia sobre sus importaciones y exportaciones se examinan con los informes de todos los otros socios comerciales de Colombia en el mismo año, fue creado originalmente por Morgenstern en 1950^{50 51} y Bhagwati en los 60.^{52 53}

Este método de estudio estableció el fundamento teórico y empírico para el análisis de este problema. Más tarde, un estudio en los 80 y los 90 buscó comprender mejor las vinculaciones entre la facturación comercial falsa y la fuga de capitales. Un estudio más reciente que comenzó a principios de los 2000 examinó los vínculos entre la facturación comercial falsa y las actividades criminales, conocidas como lavado de dinero a través del comercio (TBML).⁵⁴

Un caso notable de TBML fue descubierto por una investigación de la Aduana estadounidense, en la que un cartel colombiano utilizó ganancias de ventas de drogas para comprar peluches en Los Ángeles. Después se exportaron a Colombia, donde los juguetes se revendieron a un precio descontado en pesos, permitiendo así al cartel depositar sus beneficios blanqueados en el sistema bancario nacional.⁵⁵ En respuesta, los esfuerzos internacionales de reducir el TBML hasta ahora se han centrado principalmente en requerir mayor diligencia debida por parte de los bancos y los transmisores de dinero, mientras que el canal de comercio aún no ha recibido el grado de escrutinio que merece. A medida que se ha prestado más atención a los servicios bancarios y de transferencia de dinero, el TBML se ha convertido en un método cada vez más atractivo mediante el cual las organizaciones criminales y financiadores del terrorismo mueven dinero con el fin de ocultar sus orígenes e integrar las ganancias de actividades ilícitas en la economía mundial.⁵⁶

Gran parte de los estudios sobre la facturación comercial falsa se ha centrado tradicionalmente en cálculos de la base de datos de comercio bilaterales publicados en la Dirección de Estadísticas Comerciales (Direction of Trade Statistics, DOTs) del FMI, que proporciona valores agregados de importaciones y exportaciones entre un país y sus socios comerciales. Sin embargo, más

⁵⁰ Morgenstern, O. (1950) On the accuracy of economic observations: Foreign trade statistics. The Accuracy of Economic Observations. Princeton University Press, Princeton, N.J.

⁵¹ Morgenstern, O. (1965) On the accuracy of economic observations. Princeton University Press, 2da edición revisada.

⁵² Bhagwati J. (1964) "On the underinvoicing of imports," *Boletín del Instituto de Economía y Estadística de la Universidad de Oxford*, 27 (4), págs. 389-397.

⁵³ Bhagwati J. (1967) "Fiscal policies, faking trade declarations, and the balance of payments," *Boletín del Instituto de Economía y Estadística*, 29 (1), págs. 61-77.

⁵⁴ De Boyrie M., Pak, S. y Zdanowicz, J. (2005) "The impact of Switzerland's money laundering law on capital flows through abnormal pricing in international trade," *Applied Financial Economics*, 15 (4), págs. 217-230.

⁵⁵ Uncontained: Trade is the weakest link in the fight against dirty money," *The Economist*, 3 de mayo de 2014. <https://www.economist.com/international/2014/05/03/uncontained>

⁵⁶ Mauro, J.S. (2015) "The New Economy in Financial Crimes: Understanding the Effects of Under-Invoicing, Double Invoicing and False Invoicing in Trade-Based Money Laundering and Terrorist Financing (TBML & TF) Schemes," La Asociación de Especialistas en Lavado de Dinero Certificados, agosto, <http://www.acams.org/wp-content/uploads/2015/08/The-New-Economy-in-Financial-Crimes-S-Mauro.pdf>.

recientemente, se ha investigado la facturación comercial falsa a niveles más desagregados, a nivel del sector y del producto, como así también a nivel del socio. Esto se debe al creciente reconocimiento de que algunos productos pueden ser pasado de contrabando y su precio puede fijarse falsamente con mayor frecuencia que otros, y que los productos utilizados para ocultar la facturación comercial falsa pueden cambiar con el tiempo. Por lo tanto, los investigadores tienen un creciente interés en el análisis a nivel de producto y socio, que puede llevarse a cabo con mayor facilidad mediante los datos desagregados publicados en la base de datos de Estadísticas Comerciales de Bienes de Consumo de las Naciones Unidas (United Nations Commodity Trade Statistics, Comtrade), que proporciona series temporales sobre importaciones y exportaciones desglosadas por producto, país y socio comercial. Dichos datos permiten a los investigadores analizar las fuentes, las direcciones y las tendencias de la facturación comercial falsa.⁵⁷

Irónicamente, a medida que mejora la disponibilidad y calidad de los datos comerciales, así como los sistemas estadísticos, la economía global moderna se ha vuelto cada vez más caracterizada por transacciones de sociedades multinacionales, el uso de transacciones financieras digitalizadas y un mayor rol desempeñado por centros financieros en paraísos fiscales – lo cual ha socavado la calidad de las estadísticas económicas y comerciales, con graves consecuencias para la política económica y la investigación académica.⁵⁸ El comercio globalizado y las cadenas de suministro globales han aumentado el uso de “centros de tránsito o “reexportaciones”, es decir, cuando los productos se envían a través de múltiples jurisdicciones entre el país de origen y el país de destino final. Además, los paraísos fiscales y las “jurisdicciones opacas” han hecho que sea cada vez más difícil para la investigación identificar y rastrear los precios originales cobrados por los exportadores y los precios finales pagados sobre los productos despachados por los importadores.

Debido a estos obstáculos, realizar cálculos exactos de los niveles de facturación comercial falsa entre dos países es difícil. Por lo tanto, GFI utiliza los datos disponibles para hacer el mejor cálculo posible, que pretende ilustrar la amplia magnitud del problema. Los cálculos de los grados de facturación comercial falsa identificados son suficientes para que legisladores y políticos comprendan la gravedad del problema y reaccionen consecuentemente.

⁵⁷ UNCTAD (2016) “Trade Misinvoicing in Primary Commodities in Developing Countries: The cases of Chile, Côte d’Ivoire, Nigeria, South Africa and Zambia” Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (fecha de emisión: 23 de diciembre de 2016).

⁵⁸ Linsi, L. and Mügge, D.K. (2019) “Globalization and the growing defects of international economic statistics,” *Review of International Political Economy*, 26 (3), págs. 361-383, fecha de emisión: 10.1080/09692290.2018.1560353

Estudio de caso

De dónde eres?: Facturación comercial falsa al falsificar el país de origen

La facturación comercial falsa consiste en falsificar el valor, la cantidad, la calidad o el origen de los productos que se importan o exportan como una vía para evadir impuestos adeudados al gobierno. En esta sección, examinamos el caso de falsificación del país de origen para productos que se importan a Colombia con el fin de lavar ganancias de narcotráfico por parte de un cartel mexicano.

Según los informes de noticias, cuando el cartel de drogas de Sinaloa necesitaba lavar las ganancias de su actividad de narcóticos, utilizaron el lavado de dinero a través del comercio (TBML) para alcanzar sus objetivos. El TBML es el proceso de comprar bienes de consumo legítimos con las ganancias de una actividad ilícita (como el narcotráfico) para después poder enviar los bienes a un país destino donde los individuos desean mover ganancias (en este caso, Colombia). Los bienes se acaban vendiendo en el mercado, y las ganancias de dichas ventas lavan el dinero de manera eficaz.

En este caso, este conocido proceso de lavado de dinero se volvió incluso más interesante con un valor añadido, ya que el calzado y la indumentaria comprados por el cartel de Sinaloa originaron de China y se enviaron a Estados Unidos antes de ingresar a los puertos colombianos. Cuando los bienes entraron en Colombia, el país de origen en la factura se indicó como EE. UU. en vez de China.

En un artículo publicado por *InSight Crime* en julio 2016, la razón de este subterfugio fue “una laguna en la ley colombiana que establece tarifas sobre textiles importados... Los países que tienen acuerdos de libre comercio con Colombia [como EE. UU.] están exentos de dichas tarifas”. Sinaloa no solo traficaba narcóticos y llevaba a cabo TBML, sino que también era meticuloso en cuanto a la importación, y se las arreglaban para evadir tarifas también.

Fuente: *InSight Crime*, ‘Sinaloa Cartel Laundered Money in Colombia Using Textiles: Report’, por Mike LaSusa, 28 de julio de 2016, <https://www.insightcrime.org/news/brief/sinaloa-cartel-laundered-money-in-colombia-using-textiles-report/>

Medir la facturación comercial falsa en Colombia

Para identificar las importaciones/exportaciones de un país que podrían haber sido falsamente facturadas, GFI lleva a cabo un análisis de “brecha de valor” en el que el comercio de un país con todos sus socios se examina para identificar los cuatro tipos principales de facturación comercial falsa.

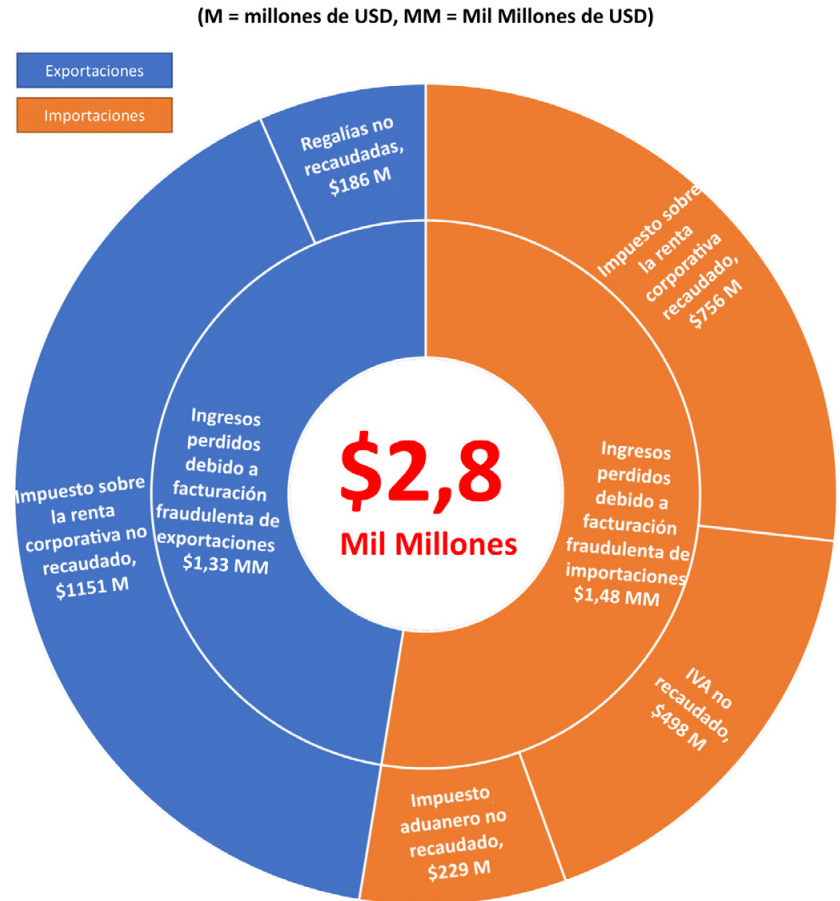
Para nuestro análisis, GFI utiliza la base de datos Comtrade de la ONU, que cada año recopila datos informados de la gran mayoría de países sobre sus importaciones y exportaciones anuales.⁵⁹ Basándose en el informe presentado por Colombia a Comtrade en 2016, GFI utilizó los datos para realizar una referencia cruzada de las exportaciones/importaciones de Colombia contra los informes correspondientes presentados por todos los socios comerciales de Colombia en el mundo

⁵⁹ En informes anteriores, GFI utilizó datos de la base de datos de la Dirección de Estadísticas Comerciales (DOTS) generados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En nuestro informe multipaís de enero 2019, “FFI desde y hacia 148 países en desarrollo: 2006-2015,” GFI extrajo tanto de la base de datos de DOTS del FMI como de la base de datos de Comtrade de la ONU. Si bien ambas bases de datos tienen fortalezas y limitaciones, GFI decidió utilizar la base de datos Comtrade de la ONU para futuros informes, principalmente debido a la escala y profundidad de los datos detallados que proporciona.

en 2016. Al comparar datos, las brechas en las estadísticas de exportación e importación sugieren facturación comercial falsa.

Mediante el uso de estos datos, GFI primero aplica una serie de tratamientos a los datos de Comtrade. Después de recopilar los datos comerciales oficiales de Colombia y aquellos de todos sus socios comerciales para el 2016, eliminamos tres conjuntos de datos comerciales diferentes del análisis. Primero eliminamos todos los casos de importaciones “huérfanas”, es decir, aquellos registros en la base de datos para los que Colombia informó un valor de importaciones de un producto de un país en particular mientras dicho país no informó exportaciones de dicho producto a Colombia en 2016. Luego, eliminamos todos los casos de exportaciones “perdidas”, es decir, registros de exportaciones informados por los socios comerciales de Colombia como productos enviados a Colombia en 2016, pero que no fueron informados como importados por Colombia en dicho año.

Pérdida de ingresos impositivos calculada debido a facturación comercial falsa en Colombia, 2016



Los valores están en dólares estadounidenses.

Los números son redondeados.



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY

Después de eliminar todos los casos de registros “huérfanos” y “perdidos” de los datos del Comtrade para Colombia en 2016, necesitamos identificar y eliminar una tercera categoría de registros llamada “otros”. Entre los registros restantes de “valores coincidentes”, es decir, intercambios para los cuales tanto Colombia como sus socios comerciales informaron valores para dicho año, “otros” son registros que no cumplen con tres criterios: 1) los valores no nulos para el intercambio deben ser informados tanto por el país que informa como su socio; 2) los volúmenes no nulos (cantidades) para el intercambio deben ser informados tanto por el país que informa como su socio; y 3) los volúmenes deben ser informados en las mismas unidades físicas de medida tanto por el país que informa como por su socio. Si algún registro restante de “valores coincidentes” no cumple con los tres criterios, también se eliminan como “otros”.

Finalmente, una vez que todos los casos de registros “huérfanos”, “perdidos” y “otros” se hayan eliminado (y se aplican unos pocos otros tratamientos técnicos a los datos tal como se describe a continuación), los conjuntos restantes de comercios “coincidentes” se utilizan en nuestro análisis de brecha de valores. GFI halló que, en promedio entre 2000 y 2015, los registros “huérfanos”, “perdidos” y “otros” comprendían alrededor del 26 por ciento de todos los registros relevantes de Comtrade, y dejaron un promedio de alrededor del 74 por ciento de los registros Comtrade disponibles como intercambios “coincidentes” para utilizar en nuestros análisis de brecha de valores. La Tabla 2 muestra los resultados del análisis de brecha comercial de GFI para Colombia en 2016.

Tabla 2. Análisis de brecha de valores para Colombia en 2016: Identificar valores coincidentes (en millones de USD)

	Total informado por Colombia	Total ajustado por GFI ⁶⁰	Huérfanos	Otros	Perdidos ⁶¹	Valores coincidentes
Importaciones	44.831 USD	41.658	2.705	6.260	4.284	32.693 USD
Exportaciones	31.044 USD	29.331	4.284	292	2705	24.755 USD

En la Tabla 2 anterior, la primera columna muestra los valores de las importaciones y exportaciones totales tal como fueron oficialmente informados por Colombia a Comtrade. La segunda columna muestra los ajustes de GFI a esos valores basados en una serie de tratamientos de los datos que se detallan a continuación. La tercera, cuarta y quinta columna muestran la suma de los valores de los registros comerciales que se clasificaron como “huérfanos”, “otros” y “perdidos”, respectivamente. Finalmente, después de eliminar los registros “huérfanos”, “otros” y “perdidos”, la sexta columna en el extremo derecho muestra la suma de los valores de registros comerciales que se clasificaron como conjuntos “coincidentes”, o aquellos registros en la base de datos de Comtrade para los cuales Colombia y sus países socios comerciales informaron valores en 2016. Los conjuntos coincidentes son las cifras utilizadas en el análisis de brecha de valores de GFI.

Entre los 44,8 mil millones de dólares de Colombia en importaciones informadas en 2016, GFI identificó conjuntos de comercios de valores coincidentes con sus socios valuados en aproximadamente 32,7 mil millones de dólares. De manera similar, dentro de los 31,0 mil millones de dólares de Colombia en exportaciones informadas en 2016, GFI identificó conjuntos de comercios coincidentes con sus socios valuados en aproximadamente 24,8 mil millones de dólares para utilizar en nuestro análisis.

⁶⁰ Las cifras en esta columna son algo diferentes de las cifras oficialmente informadas por Colombia a Comtrade porque los datos han sido tratados por GFI en varios pasos detallados a continuación.

⁶¹ Tener en cuenta que las cifras que representan las exportaciones “perdidas” y las importaciones “huérfanas” son reflejos entre sí. Las cifras “perdidas” no se incluyen en el análisis de GFI porque, en este caso, nuestro enfoque es en Colombia y, por definición, “perdido” se refiere a los bienes que oficialmente nunca llegaron, es decir, registros de exportaciones informados por otros socios comerciales de Colombia como bienes enviados a Colombia, pero que nunca fueron informados por Colombia como que fueron importados, por lo que no figuran en ningún dato de importación oficial de Colombia. En contraste, las importaciones “huérfanas” de Colombia son registros oficialmente informados por Colombia como importaciones de bienes de otros países, incluso si dichos países no los informaron como exportaciones a Colombia.

Mediante el uso de los datos para el conjunto de comercios coincidentes, la Tabla 3 muestra el siguiente paso en nuestro análisis de brecha de valores, que identifica los montos calculados de los cuatro tipos principales de facturación comercial falsa en Colombia en 2016.

Table 3. Value Gap Analysis for Colombia in 2016: Identifying Trade Misinvoicing Gaps (in millions of US Dollars)

	Millones de USD
Valor de importación analizado	32.693
Subfacturación de importaciones	3.113
Sobrefacturación de importaciones	2.401
Valor de exportación analizado	24.755
Subfacturación de exportaciones	3.654
Sobrefacturación de exportaciones	1.642

De los 32,7 mil millones de dólares en importaciones y los 24,8 mil millones en exportaciones examinados, GFI identificó un total de aproximadamente 10,8 mil millones de dólares en brechas de valor en el comercio de Colombia con sus socios en 2016. Estos montos representan alrededor del 14,2 por ciento del comercio total oficialmente informado de Colombia de 75,8 mil millones de dólares para 2016. Dentro de las importaciones de Colombia, identificamos brechas valuadas de aproximadamente 5,5 mil millones de dólares, 3,1 mil millones de casos de subfacturación de importaciones y 2,4 mil millones de casos de sobrefacturación de importaciones. Con respecto a las exportaciones de Colombia, GFI identificó brechas valuadas en aproximadamente 4,8 mil millones de dólares, 3,7 mil millones de subfacturación de exportaciones y 1,6 mil millones de sobrefacturación de exportaciones. Nuevamente, estas cifras representan los valores estimados de las diferencias entre lo que Colombia y sus socios comerciales informaron a Comtrade para 2016.

Otra manera de comprender las brechas de valor identificadas es considerar los montos calculados totales de flujos entrantes y salientes ilícitos que representan (consultar la Tabla 4). Para hacer esto, GFI combinó el monto calculado de importaciones sobrefacturadas (2,4 mil millones de dólares) y las exportaciones subfacturadas (3,7 mil millones de dólares) para un total de aproximadamente 6,1 mil millones de dólares en flujos salientes ilícitos. Además, las importaciones subfacturadas calculadas (3,1 mil millones de dólares) se combinaron con exportaciones sobrefacturadas (1,6 mil millones de dólares) para un total de aproximadamente 4,7 mil millones de dólares en flujos entrantes ilícitos.

Table 4. Estimación de flujos entrantes y salientes de Colombia debido a la facturación comercial falsa en 2016 (millones de USD)

Flujos salientes de FFI	Sobrefacturación de importaciones	2.401
	Subfacturación de exportaciones	3.654
	<i>subtotal</i>	6.055
Flujos entrantes de FFI	Subfacturación de importaciones	3.113
	Sobrefacturación de exportaciones	1.642
	<i>subtotal</i>	4.755
Total		10.810

Pérdida de ingresos y desglose comercial calculados: países socios y bienes de consumo clave

En esta sección, GFI examina la brecha de valor comercial y pérdidas de ingresos de Colombia por parte de los países socios y bienes de consumo en 2016. Las siguientes páginas contienen dos partes: Pérdidas de comercio con países socios en particular y pérdidas relacionadas con el comercio en bienes particulares (bienes de consumo enumerados por los códigos de producto del Sistema Armonizado), de los cuales el top 30 de cada categoría se clasifica por pérdidas de ingresos, seguido por perfiles detallados de socios y bienes de consumo seleccionados.

Método de clasificación

Los artículos se clasifican mediante el uso de tanto la pérdida de ingreso por valor y la pérdida de ingreso como un porcentaje del valor comercial para el bien de consumo (consultar la Tabla 5). Los valores de pérdida de ingresos revelan la magnitud de la pérdida, mientras que los porcentajes indican el riesgo de pérdida para los socios comerciales y bienes particulares. Los artículos que se clasifican como altos tanto por el valor de pérdida de ingreso como por el porcentaje del valor comercial se han destacado en las siguientes páginas.

Valor de pérdida de ingreso y pérdida de ingreso como porcentaje de valor comercial

Para estos gráficos, la pérdida de ingreso se calcula usando la suma del impuesto perdido a la renta corporativa y los impuestos de aduana perdidos. Conforme al informe “Impuestos en 2016” por PwC,⁶² la tasa de impuesto a la renta corporativa de Colombia fue del 22,5 por ciento en 2016 y de un nueve por ciento para el impuesto a la renta para igualdad (CREE), ambos de

⁶² PricewaterhouseCoopers (PwC) y Banco Mundial, “Paying Taxes 2016: The Global Picture,” pág. 127. <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes-2016/paying-taxes-2016.pdf>.



los cuales GFI aplicó a su análisis. Las tasas de impuestos de provienen de la base de datos de Solución Comercial Integrada Mundial del Banco Mundial (World Bank's World Integrated Trade Solution, WITS),⁶³ que obtiene sus datos de tasas de tarifas del Sistema de Información de Análisis Comercial (TRAINS) del UNCTAD y la Base de Datos Integrada de la OMC (IDB). GFI utilizó tanto fuentes de datos a nivel de código de producto HS de seis dígitos para cada país socio. Para cualquier discrepancia entre las fuentes de datos, GFI utilizó los datos de TRAINS como predeterminados.

El valor comercial de un artículo se refiere al valor de importación y exportación analizado del artículo según lo informado por Colombia. Los valores comerciales analizados corresponden a los valores igualados. La pérdida de ingresos como porcentaje de valor comercial oscila entre cero por ciento e infinito, mientras que la brecha de valor como porcentaje del valor comercial oscila entre cero por ciento e infinito.

En la siguiente página, se muestran las pérdidas de ingreso de Colombia debido a la facturación comercial falsa según los socios comerciales específicos. La columna a la izquierda muestra las pérdidas de ingresos por valor en USD y la columna a la derecha muestra las pérdidas de ingresos como un porcentaje de su comercio total con un socio en particular. En ambos casos, el tono más oscuro indica un valor en USD más elevado. La tabla muestra que EE. UU. (766,7 millones de dólares), China (461,2 millones de dólares) y México (103,1 millones de dólares) estuvieron entre los socios comerciales con las mayores pérdidas de ingresos por valor. La Tabla 5 también muestra a Ruanda (83,1 por ciento), Malta (35,2 por ciento) y Azerbaiyán (29,3 por ciento) se encontraban entre los socios comerciales con las pérdidas de ingresos más elevadas como porcentaje del comercio total de Colombia con dichos socios (un desglose más detallado de estas pérdidas se indica a continuación).

⁶³ Grupo del Banco Mundial, "World Integrated Trade Solutions" <https://wits.worldbank.org/>

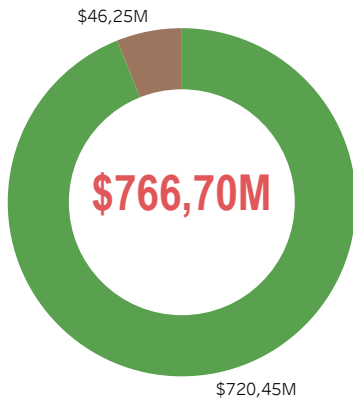
Tabla 5. Pérdidas de ingresos en Colombia debido a la facturación comercial falsa por socios comerciales, en USD, y como porcentaje de comercio total con cada socio en 2016

Valor en USD		% del valor comercial	
	\$7,98M  \$766,70M		5,2%  83,1%
Estados Unidos	\$766,70M	Ruanda	83,1%
China	\$461,21M	Malta	35,2%
México	\$103,13M	Azerbaiyán	29,3%
Alemania	\$83,67M	Albania	27,4%
Brasil	\$50,40M	Kazajstán	27,0%
Bélgica	\$39,53M	Armenia	24,6%
Francia	\$39,35M	Nepal	13,7%
Ecuador	\$36,78M	San Vicente y las Granadinas	13,6%
Japón	\$35,78M	Croacia	13,1%
Perú	\$35,56M	Jamaica	13,0%
Chile	\$35,54M	Burundi	12,4%
Reino Unido	\$34,51M	Singapur	11,8%
India	\$31,45M	Antigua y Barbuda	9,4%
España	\$29,15M	Costa de Marfil	9,2%
Suiza	\$27,23M	Kirguistán	8,6%
Turquía	\$25,58M	Eslovenia	8,5%
Rep. De Corea	\$19,61M	Kuwait	8,4%
Bolivia	\$18,83M	El Salvador	8,2%
Canadá	\$18,01M	Surinam	8,0%
Portugal	\$17,57M	Katar	7,3%
Países Bajos	\$17,43M	Portugal	6,8%
Federación Rusa	\$15,55M	Letonia	6,7%
Singapur	\$11,40M	Bélgica	6,5%
Argentina	\$10,67M	Federación Rusa	6,4%
Viet Nam	\$10,57M	Nicaragua	6,2%
Rep. Dominicana	\$10,47M	Honduras	6,1%
Costa de Marfil	\$9,17M	Sudáfrica	5,9%
Tailandia	\$9,00M	China	5,8%
Costa Rica	\$8,68M	Emiratos Árabes Unidos	5,4%
Guatemala	\$7,98M	Francia	5,2%

M = millones de USD, MM = Mil Millones de USD

Figura 3. Pérdidas de ingresos en Colombia debido a facturación comercial falsa con Estados Unidos (estimado en USD)

Pérdida de ingresos



Clasificación de pérdida de ingresos en USD

1

Clasificación de brecha de valor en USD

1

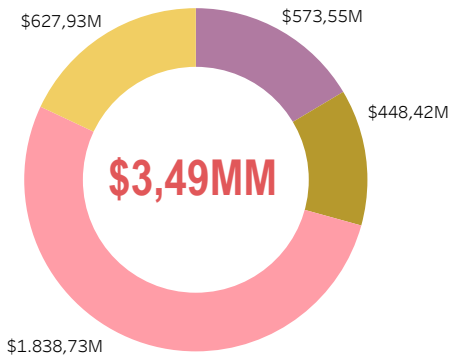
Clasificación de pérdida de ingresos como % de comercio

44

Clasificación de brecha de valor como % de comercio

69

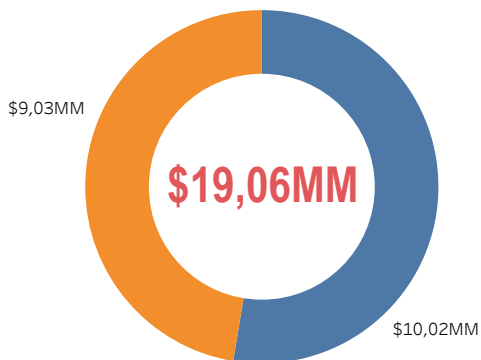
Brecha de valor



Top 10 en pérdida de ingresos por clasificación arancelaria (capítulos HS)

27 - combustibles minerales	\$394,75M
71 - piedras preciosas y metales	\$132,93M
6 - árboles y plantas vivas	\$35,78M
30 - productos farmacéuticos	\$28,05M
84 - maquinaria	\$26,17M
39 - plásticos	\$11,41M
4 - lácteos, huevos, miel, etc.	\$10,50M
87 - vehículos	\$10,37M
85 - maquinaria eléctrica	\$8,21M
2 - carnes	\$7,17M

Valor comercial analizado



M = millones de USD, MM = Mil Millones de USD

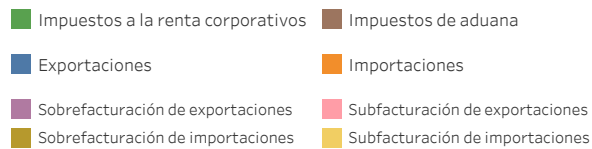
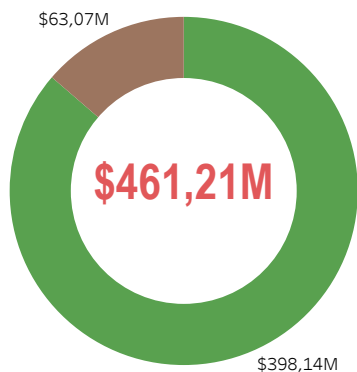


Figura 4. Pérdidas de ingresos en Colombia debido a facturación comercial falsa con China (estimado en USD)

Pérdida de ingresos



Clasificación de pérdida de ingresos en USD

2

Clasificación de brecha de valor en USD

2

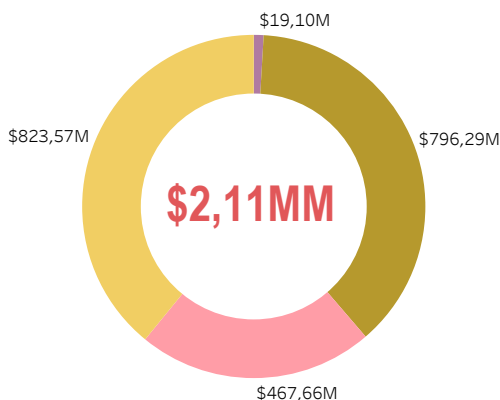
Clasificación de pérdida de ingresos como % de comercio

28

Clasificación de brecha de valor como % de comercio

40

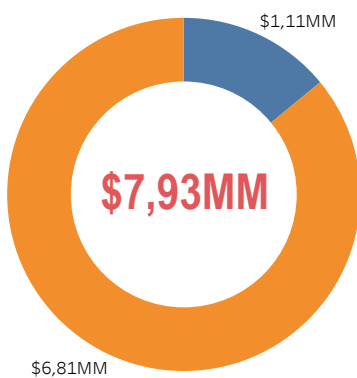
Brecha de valor



Top 10 en pérdida de ingresos por clasificación arancelaria (capítulos HS)

27 - combustibles minerales	\$140,30M
85 - maquinaria eléctrica	\$89,23M
84 - maquinaria	\$76,50M
29 - químicos orgánicos	\$32,06M
87 - vehículos	\$15,05M
72 - hierro y acero	\$8,74M
39 - plásticos	\$7,94M
42 - artículos de cuero	\$7,44M
52 - algodón	\$7,04M
90 - productos ópticos, médicos	\$7,03M

Valor comercial analizado





M = millones de USD, MM = Mil Millones de USD

- Impuestos a la renta corporativos
- Impuestos de aduana
- Exportaciones
- Importaciones
- Sobrefacturación de exportaciones
- Subfacturación de exportaciones
- Sobrefacturación de importaciones
- Subfacturación de importaciones

Después, se muestran las pérdidas de ingreso de Colombia debido a la facturación comercial falsa según productos específicos. La columna a la izquierda muestra las pérdidas de ingresos por valor en USD y la columna a la derecha muestra las pérdidas de ingresos como porcentaje de su comercio total en un producto en particular. En ambos casos, el tono más oscuro indica un valor en USD más elevado. La Tabla 6 muestra que los combustibles minerales (684,5 millones de dólares), piedras y metales preciosos (159,9 millones de dólares) y maquinaria (155,0 millones de dólares) se encontraban entre los productos con las pérdidas de ingresos más elevadas por valor. La Tabla 6 también muestra las piedras y los metales preciosos (13,7 por ciento), paraguas y bastones para caminar (12,7 por ciento) y productos lácteos, huevos y miel (12,2 por ciento) se encontraban entre los productos con las pérdidas de ingresos más elevadas por porcentaje del comercio total de Colombia en aquellos productos (un desglose más detallado de estas pérdidas se indica a continuación).

Tabla 6. Pérdidas de ingresos en Colombia debido a la facturación comercial falsa por bienes de consumo, en USD, y como porcentaje de comercio total de cada bien de consumo en 2016

Valor en USD		% del valor comercial	
	\$8,60M  \$684,66M		3,4%  13,7%
27 - Combustibles Minerales	\$684,66M	71 - Piedras preciosas y metales	13,7%
71 - Piedras preciosas y metales	\$159,94M	66 - Paraguas, bastones	12,7%
84 - Maquinaria	\$155,04M	4 - Lácteos, Huevos, Miel, Etc.	12,2%
85 - Maquinaria Eléctrica	\$138,08M	67 - Plumas preparadas	9,2%
30 - Productos farmacéuticos	\$109,71M	89 - Barcos y embarcaciones	7,8%
87 - Vehículos	\$97,20M	8 - Frutas y nueces comestibles	7,7%
8 - Frutas y nueces comestibles	\$82,42M	30 - Productos farmacéuticos	5,4%
29 - Químicos orgánicos	\$55,14M	14 - Hortalizas, Otros	5,4%
6 - Árboles y plantas vivas	\$54,42M	42 - Artículos de cuero	5,2%
39 - Plásticos	\$47,60M	25 - Sal, piedra, cemento	4,9%
33 - Aceites esenciales	\$33,87M	27 - Combustibles Minerales	4,8%
38 - Productos Químicos, Misc.	\$32,65M	92 - Instrumentos musicales	4,5%
72 - Hierro y acero	\$24,71M	84 - Maquinaria	4,4%
23 - Residuos Alimenticios	\$20,58M	97 - Arte, Antigüedades	4,3%
90 - Productos ópticos, médicos	\$19,96M	36 - Explosivos, Fósforos	4,2%
73 - Artículos de hierro y acero	\$17,50M	6 - Árboles y plantas vivas	4,1%
21 - Comestibles Misceláneos	\$16,71M	33 - Aceites esenciales	4,1%
4 - Lácteos, Huevos, Miel, Etc.	\$16,58M	49 - Libros y productos impresos	4,1%
48 - Papel y cartón	\$16,08M	56 - Cuerdas, cables	4,1%
31 - Fertilizantes	\$15,67M	2 - Carnes	4,0%
15 - Aceites Comestibles, Ceras	\$14,30M	96 - Manufacturas, Misc.	4,0%
10 - Cereales	\$13,65M	31 - Fertilizantes	4,0%
40 - Caucho	\$12,83M	45 - Productos de corcho	4,0%
52 - Algodón	\$12,17M	57 - Alfombras	4,0%
76 - Aluminio y Art. Del mismo	\$10,96M	5 - Productos animales	3,7%
96 - Manufacturas, Misc.	\$10,66M	85 - Maquinaria Eléctrica	3,7%
34 - Jabones, ceras, etc.	\$10,05M	54 - Filamentos artificiales	3,5%
94 - Muebles	\$9,99M	90 - Productos ópticos, médicos	3,4%
88 - Aeronaves	\$8,81M	29 - Químicos orgánicos	3,4%
42 - Artículos de cuero	\$8,60M	46 - Paja, productos de mimbre	3,4%

M = millones de USD, MM = Mil Millones de USD

Figura 5. Pérdidas de ingresos en Colombia debido a facturación comercial falsa en combustibles minerales (estimado en USD)

Pérdida de ingresos



Clasificación de pérdida de ingresos en USD

1

Clasificación de brecha de valor en USD

1

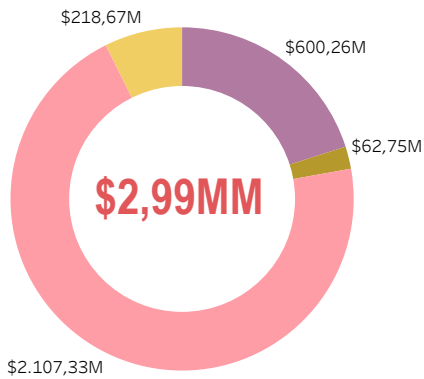
Clasificación de pérdida de ingresos como % de comercio

11

Clasificación de brecha de valor como % de comercio

26

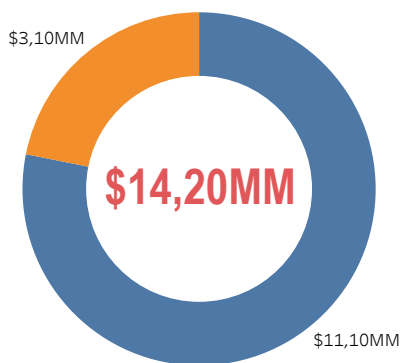
Brecha de valor



Top 10 en pérdida de ingresos por países socios

Estados Unidos	\$394,75M
China	\$140,30M
Chile	\$19,96M
Turquía	\$18,44M
Portugal	\$14,61M
Alemania	\$12,20M
Perú	\$11,51M
Singapur	\$10,18M
Reino Unido	\$9,13M
Costa de Marfil	\$9,06M

Valor comercial analizado



- Impuestos a la renta corporativos
- Exportaciones
- Sobrefacturación de exportaciones
- Sobrefacturación de importaciones
- Impuestos de aduana
- Importaciones
- Subfacturación de exportaciones
- Subfacturación de importaciones

M = millones de USD, MM = Mil Millones de USD

Figura 6. Pérdidas de ingresos calculados en Colombia debido a facturación comercial falsa en piedras y metales preciosos



Clasificación de pérdida de ingresos en USD

2

Clasificación de brecha de valor en USD

5

Clasificación de pérdida de ingresos como % de comercio

1

Clasificación de brecha de valor como % de comercio

3

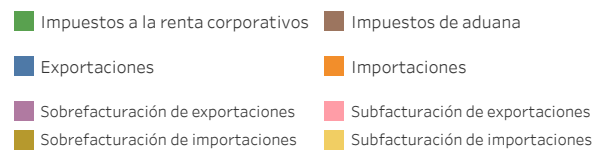


Top 10 en pérdida de ingresos por países socios

Estados Unidos	\$132,93M
Suiza	\$17,64M
India	\$6,02M
Emiratos Árabes Unidos	\$1,39M
Panamá	\$0,64M
Alemania	\$0,25M
Tailandia	\$0,23M
China	\$0,20M
Chile	\$0,11M
España	\$0,09M



M = millones de USD, MM = Mil Millones de USD



Limitaciones del análisis de brechas de valores de GFI

Debería subrayarse que existen varias limitaciones en la metodología de análisis de la brecha de valor de GFI. En primer lugar, hay varias razones por las que las brechas de valor siguen apareciendo en los datos de Comtrade para los conjuntos de valores coincidentes que utilizamos en nuestro análisis, incluso después de haber eliminado todos los casos de registros “huérfanos”, “otros” y “perdidos”. Estos incluyen los siguientes: errores humanos; países que informan los mismos productos pero que utilizan códigos de productos del Sistema Armonizado (Harmonized System, HS) de 6 dígitos algo diferentes para los mismos productos en el sistema Comtrade; demoras en el informe (los envíos exportados con demora en un año podrían no ser informados como importaciones por el país socio hasta principios del año siguiente); y el problema de las reexportaciones y comercio en tránsito, donde la mercancía internacional podría ser descargada temporalmente de un barco y recargada en otro, en uno o más países durante la travesía desde el país exportador original hasta el país de destino de importación final. Como consecuencia, los bienes pueden indicarse por error como importaciones hacia, o exportaciones desde, lugares incorrectos. Todos estos factores pueden dar como resultado errores de medición y mal atribución que pueden socavar la fiabilidad de las brechas de valor como valor sustitutivo para la facturación comercial falsa. Para obtener explicaciones detalladas sobre los tratamientos que GFI utiliza para ayudar a mitigar algunas de estas posibles distorsiones, como así también otras limitaciones en cuanto al uso de datos comerciales oficiales, consulte la descripción de nuestra metodología en la página web de GFI.⁶⁴

Combatir la facturación comercial falsa

Hay medidas importantes que los gobiernos pueden tomar para tratar el problema de la facturación comercial falsa. En cuanto al creciente interés en el TBML, si bien los últimos esfuerzos de la aplicación de la ley se han centrado en debida diligencia a mayor escala por parte de los servicios bancarios y de transferencia de dinero, queda por incluir a muchos otros actores en esfuerzos para identificar y reducir la facturación comercial falsa. Por ejemplo, se podría hacer mucho más con respecto a los exportadores, los importadores, los transportistas, los despachantes, los puertos y las autoridades de aduana, ya que son todas interrelaciones del sistema que permiten la facturación comercial falsa. Consulte el Capítulo 4 para obtener descripciones detalladas de las acciones de política recomendadas para combatir la facturación comercial falsa a nivel nacional e internacional.

Según la encuesta de la Organización Mundial de Aduanas, el 62 por ciento de las agencias de aduanas identificó un “mandato limitado o inexistente” como el mayor impedimento para combatir el TBML, dado que la mayoría de las agencias simplemente se encargan de crecientes ingresos por impuestos comerciales.⁶⁵ Además, la ayuda oficial al desarrollo (overseas development assistance, ODA) brindada por las economías

⁶⁴ Consultar “Value Gap Trade Misinvoicing Methodology” en: <https://gfintegrity.org/research/methodology/>

⁶⁵ Han, R. y Ireland, R. (2016) “A Survey of Customs Administration Approaches to Money Laundering,” investigación de la WCO n.º 36, Organización Mundial de Aduanas, Marzo. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/36_han_money_laundering_en.pdf?1a=en

avanzadas podría incluir más recursos para ayudar a los países en desarrollo a mejorar los resultados y las capacidades de sus agentes de aduana. Sin embargo, el bajo nivel actual de apoyo de dicha ayuda refleja una falta de interés o consciencia por parte de los socios de desarrollo en el papel de administraciones de aduanas al combatir los FFI.

Las agencias de aduanas deberían estar mucho mejor equipadas para determinar si las “transacciones financieras” entre los socios comerciales corresponden al valor real de los bienes comercializados, y un mandato expandido debería concederse para investigar todos los tipos de facturación comercial falsa para evitar mejor que los individuos exploten la facturación comercial falsa para los FFI.⁶⁶

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha observado que, dado que las exportaciones de bienes de consumo primario se concentran por producto y mercado, estas podrían ayudar a los investigadores y a la aplicación de aduanas, al sugerir esfuerzos de política centrados en un número limitado de productos y los socios podrían aumentar la eficacia de las reformas.⁶⁷ Al igual que ha hecho GFI en este estudio en Colombia en 2016, la UNCTAD ha observado que los gobiernos y sus socios de desarrollo podrían identificar qué productos y destinos de exportación necesitan examinarse más atentamente en la investigación de facturación comercial falsa.

También existe la necesidad de mejoras importantes en la calidad y constancia de las estadísticas comerciales internacionales, especialmente los datos que se recopilan a nivel de producto y socio, en particular para asegurar la claridad y coherencia en la clasificación de los productos con el tiempo y entre los socios. Además, es esencial mejorar la estandarización internacional del registro del origen y destino de las exportaciones.

Las medidas relacionadas incluyen el fortalecimiento de la coordinación entre las bases de datos estadísticas nacionales e internacionales, tales como Comtrade de la ONU y DOTS del FMI. A su vez, estas medidas requerirían ampliación tanto de asistencia financiera como técnica para los países en desarrollo para ayudar a mejorar la capacidad de personal, como así también los sistemas tecnológicos para recopilar y gestionar datos comerciales. Finalmente, hay una necesidad de aumentar las investigaciones de las transacciones a nivel de entidad individual para evaluar con mayor precisión la escala y el alcance del problema de la facturación comercial falsa.⁶⁸

⁶⁶ Soo Choi, Y. y McGauran, R. (2018) “Chapter 1: Introduction” en “Illicit Financial Flows via Trade Mis-invoicing: Study Report 2018,” Organización Mundial de Aduanas, Bruselas.

⁶⁷ UNCTAD (2016) “Trade Misinvoicing in Primary Commodities in Developing Countries: The cases of Chile, Côte d’Ivoire, Nigeria, South Africa and Zambia” Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (fecha de emisión: 23 de diciembre de 2016).

⁶⁸ Ibid.

ESTUDIO DE CASO

Movedores de dinero: La facturación comercial falsa de cerca

Los motivos para la facturación falsa varían según el caso. A veces, se realiza para evadir impuestos; en otras situaciones, para lavar dinero. En otras, tales como las que se describen a continuación durante el testimonio ante el Congreso del ex agente especial Louis Bock de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos, se realiza para mover dinero entre los países. A continuación, el Sr. Bock detalla un caso en el que se utilizó facturación comercial falsa para mover dinero ilegalmente desde EE. UU. hasta Colombia*:

“...nos acercamos al Ministerio de Hacienda de Colombia... y establecimos un esfuerzo conjunto usando las importaciones y exportaciones de ambos países... estábamos buscando que todas las transacciones de importaciones y exportaciones estadounidense detalladas, y que los datos colombianos coincidieran, durante varios años. El proyecto inmediatamente condujo al descubrimiento de discrepancias importantes entre las importaciones y exportaciones de cada país. Algunas discrepancias estaban en dólares y, en otras situaciones, eran las cantidades las que estaban gravemente mal alineadas. El análisis de los datos mostró que, en muchos años, las importaciones y exportaciones entre los dos países coincidían casi perfectamente, lo cual indicó a nuestro equipo que los problemas considerables que estábamos descubriendo no eran problemas de calidad de datos.

“En el caso de Colombia, las diferencias en valor eran principalmente más altas cuando los bienes llegaban a Estados Unidos. Este comúnmente se llama sobrefacturación o sobrevaluación de bienes. Esto, por lo general, tendría el efecto de aumentar el valor de los impuestos pagados sobre las importaciones. Es bastante común ver subvaluación, porque eso reduciría el dinero pagado en impuestos. La sobrevaluación, por lo tanto, nos dejó perplejos. La explicación suministrada por los investigadores financieros fue que la sobrevaluación fue un medio ilegal de mover dinero fuera de los Estados Unidos. En términos sencillos, si pagas más por un artículo, el dinero se va desde el país con mayores precios al país con menores precios. Uno podría decir que esto es contra intuitivo. ¿Por qué pagar más impuestos estadounidenses al exagerar el monto de una transacción dada? La respuesta es que la sobrevaluación ha implicado artículos donde no había impuestos.

“Se aprendió mucho de esa experiencia. Descubrimos que, en el caso de bienes faltantes (donde más productos se iban de Estados Unidos que los que llegaban a Colombia), simplemente estaba ocurriendo contrabando. Identificamos maneras en las que Colombia estaba perdiendo fuentes de ingresos importantes, que, sin nuestro análisis, habría sido muy difícil de detectar. Lo más importante es que el análisis identifica bienes financiados por el Mercado Negro de Cambio de Divisas”.

El Sr. Bock cerró su testimonio al observar que “el nexo financiero del comercio es clave” permitiendo a los actores ilícitos a cambiar dinero entre países sin detección.

** El texto se editó levemente para mayor claridad.*

Fuente: Audiencia del Comité de la Cámara de Representantes de EE. UU. sobre servicios financieros titulada “Trading with the Enemy: Trade-Based Money Laundering is the Growth Industry in Terror Finance”—3 de febrero de 2016.
<https://financialservices.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=399585>



Capítulo 3: Ilustrar las pérdidas de la facturación comercial falsa en Colombia

Escrito por  **cedetrabajo**

Según el cálculo realizado por GFI, Colombia perdió aproximadamente 2,82 mil millones de dólares (9,1 billones de pesos colombianos) en 2016 debido a la facturación comercial falsa.

En esta sección, exploramos las implicaciones de dichas pérdidas de ingresos relacionados a los esfuerzos de Colombia para alcanzar los objetivos indicados de su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (NDP), así como los esfuerzos relacionados para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG) antes del 2030. Para fines ilustrativos, Cedetrabajo examinó cuánto más Colombia podría haber sido capaz de invertir en estos objetivos si no estuviera sufriendo tales pérdidas de ingresos fiscales debido a la facturación comercial falsa.

Figura 7. Objetivos de desarrollo sostenible 2030



Fuente: PNUD – ONU

El Plan Nacional de Desarrollo (NDP) 2018-22 de Colombia, “*Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*” estableció pactos regionales que identifican y priorizan objetivos diferenciados y se centran en interconectar nueve territorios subnacionales de Colombia. El pacto nacional se aplica a todos los territorios y busca fortalecer la gobernanza, al promover asociaciones en subregiones y desarrollar proyectos estratégicos para impulsar el desarrollo económico.

El NDP 2018-22 es un documento oficial diseñado para ayudar a cumplir con los compromisos de Colombia en pos de los SDG y proporcionar orientación para asignar los gastos sobre las prioridades de desarrollo social y económico. Los 17 SDG sirven como bloques de construcción del NDP y son una herramienta para promover la coherencia dentro y entre las diferentes secciones del NDP. Los SDG también funcionan como referencia clave para establecer objetivos NDP alineados con una visión a largo plazo del país.

EL NDP incluye pactos estructurales, 13 acuerdos transversales, y nueve acuerdos regionales entre el gobierno nacional y los departamentos y los municipios. Con un presupuesto de 324,3 millones de dólares (1,1 billón de pesos colombianos), la Tabla 7 muestra fuentes de financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo el sector privado nacional, el Presupuesto General y el Sistema de Participaciones General, que transfiere recursos del gobierno nacional a los departamentos. El NDP prevé cumplimiento con la Agenda de SDG 2030 al supervisar el progreso en una serie de indicadores, donde cada uno contribuye al logro de los 17 compromisos.

Tabla 7. Plan Nacional de Desarrollo (NDP) de Colombia, 2018-2022: Financiamiento

Fuentes de financiamiento	Presupuesto del NDP		
	Asignación del presupuesto		Porcentaje del presupuesto
	(millones de USD)	(mil millones de COP)	
Presupuesto general nacional	104,2	352.2	32,1
Sistemas de participaciones general	50,1	169,3	15.4
Territorial	34,2	115.7	10.6
Empresas comerciales e industriales propiedad del Estado	17,1	57.8	5.3
Sistemas general de regalías	10,0	33.7	3.1
Ayuda internacional	1,2	4.1	0.4
Sector privado	107,5	363.2	33.1
Total	324,3	1096,0	100 %

Fuente: Dirección de Inversión y Finanzas Públicas (DNP)

La Tabla 8 muestra como el NDP actualmente planea asignar los aproximadamente 324,3 millones de dólares (1,1 billones de pesos colombianos) entre los objetivos de desarrollo nacional principales de Colombia durante cuatro años.

Tabla 8. Plan Nacional de Desarrollo (NDP) de Colombia, 2018-2022: Pactos, financiamiento e indicadores

Pactos del NDP	Financiamiento para el NDP		% de financiamiento
	Millones de USD	Mil millones de pesos colombianos	
1. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia	39,3	132.8	12.1
2. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.	8,0	27.2	2.5
3. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia y conectada a mercados.	151,0	510.1	46.5
4. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.	3,8	12.7	1.2
5. Pacto para la ciencia, tecnología e innovación: un sistema para construir el conocimiento de Colombia del futuro.	6,3	21.2	1.9
6. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.	19,6	66.2	6.0
7. Pacto para la transformación digital de Colombia: gobierno, compañías y hogares conectados con la era del conocimiento.	5,3	18.0	1.6
8. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos.	13,4	45.4	4.1
9. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.	29,0	97.9	8.9
10. Pacto para la protección y promoción de nuestra cultura y el desarrollo de la economía naranja.	1,8	6.0	0.6
11. Pacto por la Construcción de Paz: cultura de la legalidad, supervivencia, estabilización y víctimas.	3,1	10.4	1.0
12. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom.	8,6	29.0	2.6
13. Pacto para la inclusión de todas las personas con discapacidades.	0,2	0.8	0.1
14. Pacto de equidad para las mujeres.	1,6	5.4	0.5
15. Pacto por una gestión pública efectiva.	2,5	8.3	0.8
16. Pacto para la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.	17,0	57.5	5.2
Sin definir	13,8	47.1	4.4
TOTAL	324,3	1096,0	100,0

Fuente: Bases del Plan de Desarrollo Nacional 2018 - 2022 y Ley 1955 de 2019.

El gobierno nacional en Colombia no cuenta con un desglose específico de gastos sobre cada uno de los SDG para el período 2018-2022. Sin embargo, al tener en cuenta el Plan de Inversión Multianual de Colombia y sus indicadores, Cedetrabajo ha calculado cómo se reflejan los objetivos SDG en los objetivos del NDP, y calculó su distribución y aportes primarios al SDG para cada uno de los 16 pactos analizados. Con base en estos cálculos, la Tabla 9 proporciona una aproximación de lo que Colombia está gastando en términos de los SDG durante el periodo 2018-2022.

Tabla 9. Financiamiento para los SDG 2030 según lo reflejado en el NDP de Colombia 2018-2022 (una aproximación)

SDG	Financiamiento para los SDG/el NDP		% de financiamiento
	Financiamiento en millones de USD	Financiamiento en mil millones de pesos colombianos	
1. Fin de la pobreza	10,2	34.4	3.1
2. Hambre cero	6,1	20.7	1.9
3. Salud y bienestar	41,3	139.7	12.7
4. Educación de calidad	30,2	102.0	9.3
5. Igualdad de género	1,6	5.4	0.5
6. Agua limpia y sanidad	6,6	22.3	2.0
7. Energía asequible y no contaminante	12,2	41.4	3.8
8. Trabajo decente y crecimiento económico	27,7	93.6	8.5
9. Industria, innovación e infraestructura	32,1	108.3	9.9
10. Reducción de desigualdades	15,7	52.9	4.8
11. Ciudades y comunidades sustentables	31,2	105.5	9.6
12. Producción y consumo responsables	28,6	96.8	8.8
13. Acción climática	0,7	2.3	0.2
14. Vida subacuática	0,5	1.8	0.2
15. Vida de ecosistemas terrestres	1,4	4.7	0.4
16. Paz, justicia e instituciones fuertes	43,3	146.4	13.4
17. Alianzas para alcanzar los objetivos	5,2	17.4	1.6
Sin definir	29,7	100.4	9.3
TOTAL	324,3	1096,0	100.0

Fuente: Elaboración de Cedetrabajo con base en datos de la Ley 1955 de 2019.

Los costos de facturación comercial falsa son altos para Colombia, y el país podría estar gastando mucho más en sus objetivos SDG/NDP si redujera de manera exitosa las pérdidas de ingresos impositivos a causa de la facturación comercial falsa. En la Tabla 10, Cedetrabajo utilizó el gasto actual de Colombia en sus objetivos SDG/NDP durante el período de cuatro años (2018-2022) para calcular cuánto más Colombia podría haber gastado a partir de tan solo los ahorros de los ingresos perdidos a causa de la facturación comercial falsa en un año (2016).

El marco hipotético pretende ilustrar los grandes “costos de oportunidad” de no tratar el problema de la facturación comercial falsa en Colombia. Al hacerlo, el fin es de subrayar cuánto más Colombia podría estar gastando en los objetivos si detuviera el problema de la facturación comercial falsa y captara los ingresos comerciales que actualmente se pierden.

Tabla 10. Financiamiento adicional hipotético si la pérdida de ingresos fiscales de la facturación comercial falsa en 2016 se pusiera a disposición del financiamiento para los SDG/el NDP 2018-2022

SDG	Financiamiento para los SDG/el NPD		% de financiamiento	Con financiamiento adicional hipotético	
	Financiamiento en millones de USD	Financiamiento en mil millones de pesos colombianos		Financiamiento en millones de USD	Financiamiento en mil millones de pesos colombianos
1. Fin de la pobreza	10,2	34.4	3.1	87.4	295.2
2. Hambre cero	6,1	20.7	1.9	53.6	181.1
3. Salud y bienestar	41,3	139.7	12.7	358.1	1,209.7
4. Educación de calidad	30,2	102.0	9.3	262.3	886.1
5. Igualdad de género	1,6	5.4	0.5	14.1	47.6
6. Agua limpia y sanidad	6,6	22.3	2.0	56.4	190.6
7. Energía asequible y no contaminante	12,2	41.4	3.8	107.2	362.2
8. Trabajo decente y crecimiento económico	27,7	93.6	8.5	239.7	810.0
9. Industria, innovación e infraestructura	32,1	108.3	9.9	279.2	943.4
10. Reducción de desigualdades	15,7	52.9	4.8	135.4	457.5
11. Ciudades y comunidades sustentables	31,2	105.5	9.6	270.7	914.7
12. Producción y consumo responsables	28,6	96.8	8.8	248.2	838.7
13. Acción climática	0,7	2.3	0.2	5.6	18.9
14. Vida subacuática	0,5	1.8	0.2	5.6	18.9
15. Vida de ecosistemas terrestres	1,4	4.7	0.4	11.3	38.2
16. Paz, justicia e instituciones fuertes	43,3	146.4	13.4	377.9	1,276.9
17. Alianzas para alcanzar los objetivos	5,2	17.4	1.6	45.1	152.4
Sin definir	29,7	100.4	9.3	262.3	886.3
TOTAL	324,3	1096,0	100,0	2820,1	9,528.4

Fuente: Elaboración de Cedetrabajo con base en datos de la Ley 1955 de 2019.

La Tabla 10 sugiere que, si Colombia pudiera afrontar el problema de la facturación comercial falsa, tendría miles de millones de dólares en ingresos impositivos adicionales. También sugiere que, si tan solo los ingresos fiscales perdidos calculados de la facturación comercial falsa en 2016 (2,8 mil millones de dólares) estuvieran disponibles para financiar los objetivos SDG/NDP, se podrían realizar sus gastos proyectados por más de ocho veces durante cuatro años. En otras palabras, Colombia calcula haber perdido más de ocho veces lo que se proyecta gastar en sus objetivos SDG/NDP de impuestos impositivos en un año (2016) durante cuatro años.

Todo esto demuestra que los recursos sustanciales para financiar diferentes gastos del presupuesto nacional de Colombia, el NDP y, por lo tanto, los SDG, podrían ganarse si Colombia toma medidas necesarias.

SDG 5: Igualdad de género

Las mujeres son contribuyentes esenciales a la salud social y económica de las naciones. Una manera importante de reducir la pobreza entre las mujeres es prevenir el embarazo adolescente en mujeres menores de 19 años. El indicador 5.6.1 del SDG está ligado a la proporción de mujeres que toman sus propias decisiones informadas acerca de las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y el cuidado de la salud reproductiva. En 2017, aproximadamente 67,3 de cada 1000 mujeres en Colombia entre 15 y 19 años tuvo un hijo o estaba embarazada.⁶⁹

Al examinar los anticonceptivos, el Instituto Guttmacher con sede en EE. UU. calcula que proporcionar anticonceptivos modernos y cuidado del recién nacido costaría 8,56 USD por persona por año.⁷⁰ En 2017, Colombia contaba con 3,9 millones de chicas entre 15 y 19 años, lo que significa que el costo total para el gobierno sería poco menos de 33,5 millones de dólares para cubrir el grupo poblacional del objetivo. Si los 2,82 mil millones de dólares en ingresos perdidos calculados a causa de la facturación comercial falsa se utilizaran para tratar la igualdad de género en Colombia, el gobierno podría atender las necesidades de esta población 84 veces más.

⁶⁹ Departamento de Planificación Nacional, "5. Gender Equality", accedido el 16 de septiembre de 2019. <https://www.ods.gov.co/en/goals/gender-equality>

⁷⁰ Instituto Guttmacher, "Adding It Up: Investing in Contraception and Maternal and Newborn Health, 2017", diciembre 2017, <https://www.guttmacher.org/sites/default/files/factsheet/adding-it-up-contraception-mnh-2017.pdf>

Capítulo 4: Recomendaciones de política de GFI

Los cálculos presentados en este informe indican que Colombia perdió aproximadamente 2,8 mil millones de dólares en ingresos impositivos a causa de la facturación comercial falsa en 2016. Estos números pretenden ilustrar no solo la magnitud del problema de la facturación comercial falsa, sino también los enormes costos sociales de dichas pérdidas de ingresos para el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia y su compromiso con los SDG. Dichos altos niveles de pérdidas de ingresos destacan la necesidad de nuevas políticas para limitar las pérdidas de ingresos y reducir los costos sociales asociados. Dado que la facturación comercial falsa es un tipo de flujo financiero ilícito importante, cualquier medida que Colombia tome para limitar dicha facturación podría contribuir hacia los esfuerzos de movilizar más recursos nacionales y alcanzar los SDG.

Específicamente, GFI recomienda que Colombia y otros líderes mundiales tomen medidas proactivas que aporten a los esfuerzos internacionales, tales que:

Reforma de aduanas: Los vínculos entre el comercio de drogas, el oro ilícito y las ganancias resultantes para grupos armados no son únicas al contexto colombiano, pero los riesgos sistémicos que presentan estos desafíos, especialmente en áreas fronterizas, pueden complicar los procedimientos de importación y exportación, incluso para comerciantes legítimos. Por lo tanto, cualquier programa de evaluación de riesgos llevado a cabo por el gobierno colombiano debe equilibrar estas consideraciones aparentemente opuestas: una de facilitación comercial para atraer más inversión y fortalecer la reputación de Colombia como centro comercial regional, y, por otra parte, un mecanismo para proteger los mismos canales comerciales del abuso de la mano de grupos armados ilegales, organizaciones criminales, y otras entidades e individuos.

Los índices globales, tales como el Informe Mundial de Capacidad Comercial del Foro Económico Mundial, a veces complican aún más este delicado equilibrio.⁷¹ Según su informe de 2016, Colombia sigue afrontando importantes retos ligados a la implementación del cumplimiento normativo a en sus zonas fronterizas, tanto del lado de importaciones como de exportaciones. Lo que quizás preocupa es que no se sabe en qué contexto se producen complicaciones a la hora de coordinar procedimientos de cumplimiento normativo, o si éstas existen para compensar cualquier riesgo de seguridad o vulnerabilidad aduanera que pudiera existir a lo largo de las fronteras. La historia de Colombia en diferentes momentos ha proporcionado pruebas suficiente de que existe un problema sistémico y acuciante de vulnerabilidad de aduana a lo largo de sus fronteras.⁷² Los informes

⁷¹ Foro Económico Mundial, "The Global Enabling Trade Report 2016" http://www3.weforum.org/docs/WEF_GETR_2016_report.pdf

⁷² Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito "Violence, Crimes and Illegal Arms Trafficking in Colombia, UNODC (2005)", <https://www.insightcrime.org/news/brief/colombia-flooded-with-black-market-cigarettes>

presentados por los órganos internacionales como el Foro Económico Mundial pueden ejercer indebida presión sobre los gobiernos para simplificar los procedimientos en áreas donde una evaluación de riesgo prudente podría dictar lo contrario.

GFI urge al Foro Económico Mundial y al gobierno colombiano que evalúen los riesgos de la facturación comercial falsa, la seguridad y el abuso general de canales comerciales antes de racionalizar cualquier procedimiento de cumplimiento entre las áreas de aduana que podrían clasificarse como de alto riesgo o vulnerables.

Tal como indica este informe, las amenazas de facturación comercial falsa sectoriales y jurisdiccionales más grandes provienen de EE. UU y China. De igual forma, las áreas más vulnerables en términos de bienes de consumo son los combustibles minerales y las piedras y los metales preciosos. GFI recomienda a la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia) que utilice los resultados de este informe para identificar estos bienes de consumo y países como de alto riesgo para la facturación comercial falsa, para dirigir mejor los recursos limitados a sus áreas más vulnerables.

Además, existen otros indicadores que merecen consideración; por ejemplo, los problemas de corrupción e integridad siguen siendo un problema para la aduana a la hora de aplicar la ley. Tal como lo demuestra el estudio de caso proporcionado en este informe, la corrupción sigue siendo un reto para Colombia a la hora de captar adecuadamente la facturación comercial falsa. Dicha corrupción añade complejidad e ineficiencias a los procedimientos de aduana relacionados con la importación y exportación de mercancía. Los procedimientos de pago irregulares y el pago de sobornos también afectan la capacidad de Colombia de identificar adecuadamente y afrontar la facturación comercial falsa.⁷³ GFI recomienda que, en línea con su reciente afiliación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el gobierno colombiano incorpore las siguientes buenas prácticas en integridad de aduanas como una manera de tratar estratégicamente los riesgos de facturación comercial falsa de la corrupción: promover y exigir canales de comunicación de informantes internos (Whistleblower) adecuados para mejorar las auditorías internas; fortalecer y exigir los entornos de control a través de mecanismos legislativos claros que rigen la aplicación de aduanas.

Un área de particular relevancia son los varios acuerdos bilaterales que Colombia ha firmado con países y órganos multilaterales, tales como CARICOM,⁷⁴ MERCOSUR,⁷⁵

⁷³ Foro Económico Mundial: "Colombia 85th /136 Enabling Trade Index 2016" <http://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/economy-profiles/#economy=COL>

⁷⁴ Comunidad caribeña

⁷⁵ Mercado común del sur que tiene miembros totales Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela

Triángulo de Centroamérica,⁷⁶ EFTA,⁷⁷ Unión Europea, Alianza Pacífico⁷⁸ y para el intercambio de información de aduanas COMALEP.⁷⁹ Si bien estos esfuerzos son elogiados, actualmente no existen procedimientos internos adecuados para asegurar la confidencialidad de la información y los datos, ni tampoco pautas sobre cómo las solicitudes de asistencia deberían priorizarse y responderse. Las anomalías y asimetrías entre los sistemas comerciales y de datos permiten que los problemas como la facturación comercial falsa se continúen. La DIAN, a julio 2019, no ha adoptado plenamente el Modelo de datos de la Organización Mundial de la Aduana (OMA), que proporciona armonización de procedimientos e información aduanera necesarios para las agencias regulatorias fronterizas y la liberación fronteriza⁸⁰, a través de informes que indican que el gobierno colombiano está trabajando para modificar sus normas.⁸¹ Adoptar un modelo como el de la OMA fortalecería las capacidades de aplicación de la DIAN no solo a nivel nacional, sino también dentro de su propio sindicato de aduanas, la Comunidad Andina y otros bloques comerciales regionales y sindicatos de aduanas con los que Colombia ha firmado acuerdos bilaterales o con los que tiene una membresía asociada.

El 6 de julio de 2015, el gobierno colombiano promulgó su nueva ley de Aduanas, la Ley n.º 1762 de 2015, para fortalecer la aplicación de la ley contra el lavado de dinero, la evasión de impuestos y la facturación comercial falsa. La ley representa un hito importante, ya que reconoce los factores legales e institucionales como los impulsores principales de comercio ilícito y proporciona herramientas para extender las actividades de ejecución de la ley para mejorar el control del comercio ilícito en áreas fronterizas.⁸² Conforme a las enmiendas de fortalecimiento de la ley, la facturación comercial falsa (fraude aduanero) se considera un delito predicado de lavado de dinero, con una sentencia en prisión de diez a treinta años y una multa de 1000 a 50.000 unidades de los salarios mínimos mensuales.⁸³ Sin embargo, las áreas de libre comercio (free trade zone, FTZ) no figuran notablemente dentro de la legislación. Esto es particularmente preocupante, ya que las zonas económicas especiales de La Guajira, Macaio, Norte de Santander y Urabá han demostrado tener graves desafíos de gobernanza e institucionales, lo cual ha provocado problemas de corrupción y una creciente actividad comercial ilícita. Si bien la infraestructura de TI se ha desplegado para tratar algunas de estas inquietudes,⁸⁴ no queda claro si los problemas sistémicos más grandes en esta área se hayan tratado.

⁷⁶ Sindicato de aduanas ara Guatemala, Honduras y El Salvador

⁷⁷ Asociación Europea de Libre Comercio

⁷⁸ Un bloque latinoamericano formado por Chile, Colombia, México y Perú

⁷⁹ Convenio Multilateral de aduanas de América Latina, España, y Portugal

⁸⁰ Organización Mundial de Aduanas, "WCO Data Model" <http://www.wcoomd.org/>

⁸¹ Organización Mundial de Aduanas, Global adoption of the WCO Data Model (1 de julio de 2019)", http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/data-model/global-adoption-of-the-wco-data-model_en.PDF?la=en

⁸² Grupo del Banco Mundial "Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences" (págs. 310-311) <http://pubdocs.worldbank.org/en/614721548434799087/WBG-Tobacco-IllicitTrade-Colombia.pdf>

⁸³ Ley 1762 de 2015

⁸⁴ KPMG, "Flash Informativo Mayo 8" <https://home.kpmg/co/es/home/insights/2018/05/flash-informativo-mayo-8.html>

En este contexto, GFI recomienda que Colombia tome medidas para racionalizar los procedimientos y mejorar los mecanismos de supervisión, transparencia y responsabilidad en su administración de aduanas. Esto podría incluir escalar los recursos necesarios para fortalecer la aplicación regulatoria, las auditorías de facturas y las revisiones. Colombia también podría aprovechar recursos como GFTrade,⁸⁵ diseñada por GFI para fortalecer la capacidad de las autoridades aduaneras para detectar mejor la facturación comercial falsa a medida que ocurren las transacciones, y así tomar medidas correctivas en tiempo real. La herramienta GFTrade permite a los funcionarios de aduana utilizar rápida y fácilmente comparaciones de precios en tiempo real para determinar si los precios de los bienes enumerados en las facturas presentadas por los importadores y/o exportadores locales presentan indicaciones de facturación comercial falsa con respecto a los productos comparables, según lo declarado sobre los doce meses precedentes por socios comerciales. El sistema se basa en los datos mensuales de valor más recientes de todos los bienes comercializados informados por 43 de las economías más grandes del mundo, como China, EE.UU., la UE, Japón, India, y Brasil. Al utilizar la herramienta, los funcionarios de aduana pueden identificar facturas con precios generalmente más altos o más bajos y señalar dichas facturas para mayor escrutinio si fuera necesario. GFTrade es una herramienta esencial para ayudar a los gobiernos a maximizar la movilización de recursos nacionales y afrontar el problema de la facturación comercial falsa.

En términos de atajar el problema de los FFI más ampliamente, GFI recomienda que Colombia utilice su influencia diplomática en la comunidad internacional para apoyar ciertas iniciativas de políticas que requieren cooperación internacional para limitar los FFI. Son de especial importancia los esfuerzos internacionales para aumentar la transparencia en el sistema financiero global, las medidas relacionadas con la opacidad de paraísos fiscales y las compañías anónimas y los esfuerzos para limitar las técnicas de lavado de dinero.

Intercambio de información fiscal: Colombia comenzó el intercambio de información automático (automatic exchange of information, AEOI) para datos fiscales con países socios en 2017.⁸⁶ Perú y Ecuador, ambos miembros de la Comunidad Andina, se han comprometido a comenzar intercambios en 2020. Bolivia, también miembro de la Comunidad Andina aún tiene que firmar la norma.⁸⁷ Para mayor fortaleza, cohesión y transparencia financiera dentro del bloque comercial y el sindicato de aduanas en conjunto, Colombia debería animar a Bolivia a adoptar esta medida también.

⁸⁵ Para obtener más información sobre GFTrade, visite <https://gfintegrity.org/gftrade/>

⁸⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "AEOI: Status of Commitments" <https://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-commitments.pdf>

⁸⁷ Ibid

Informe país por país: Colombia implementó su Informe país por país (Country-by-Country-Reporting, CbCR) en junio 2017.⁸⁸ Actualmente, Colombia tiene 55 acuerdos bilaterales que permiten el intercambio de información desde Colombia a otros países⁸⁹ y 67 acuerdos bilaterales que le permiten recibir información fiscal de otros gobiernos.⁹⁰ Colombia debería promover la divulgación pública de ingresos, ganancias, pérdidas, ventas, impuestos pagados, subsidiarias y niveles de personal a nivel de país entre las compañías multinacionales y extender este acuerdo a las 80 jurisdicciones signatarias.

Beneficiarios finales: Colombia tiene problemas persistentes para identificar Beneficiarios finales de estructuras legales complejas, especialmente cuando está involucrada una entidad extranjera.⁹¹ El comercio por naturaleza es una actividad fronteriza, y las dificultades que las autoridades supervisoras tienen para identificar el control extranjero presenta riesgos considerables a la hora de tratar y limitar la facturación comercial falsa. Actualmente, la UIAF (la Unidad de Información y Análisis Financiero) no cuenta con acceso oportuno a la información recopilada por la DIAN.⁹² Un sistema integrado que permitiera el acceso en tiempo real es esencial para que el gobierno adopte un enfoque holístico contra la facturación comercial falsa. En Colombia, la información sobre Beneficiarios finales se actualiza anualmente.⁹³ Sin embargo, este proceso es inadecuado ya que aquellos que buscan utilizar entidades legales y acuerdos para enmascarar su verdadera identidad pueden explotar el sistema. En el momento de declarar la información necesaria, abogados u otros candidatos son capaces de asumir el dominio de una entidad, pero transfieren el dominio al beneficiario final real tan pronto como el requisito de declarar la información se haya completado.

Se recomienda actualizar esta información de inmediato y notificar a las autoridades relevantes, y de lo contrario ser penalizado o sancionado, dependiendo del motivo. Además, GFI recomienda a Colombia que considere implementar el requisito de beneficiarios finales como parte de su ley de aduanas. Asimismo, se recomienda tomar medidas para crear un registro público sobre información de beneficiarios finales que sea accesible para todas las agencias relevantes con autoridad supervisora, especialmente la DIAN. El caso del oro destaca por qué es tan importante divulgar este tipo de información. Los cálculos demuestran que el 88 por ciento de todo el oro colombiano se produce ilegalmente.⁹⁴ Esta estadística se agudiza por el hecho de que las regulaciones que rigen el beneficiario final para los Negocios No Financieros Designados (Designated Non-Financial

⁸⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "SIGNATORIES OF THE MULTILATERAL COMPETENT AUTHORITY AGREEMENT ON THE EXCHANGE OF COUNTRY-BY-COUNTRY REPORTS (CbC MCAA) AND SIGNING DATES" <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/CbC-MCAA-Signatories.pdf>

⁸⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "Country-by-Country exchange relationships," <https://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-exchange-relationships.htm>

⁹⁰ Ibid

⁹¹ Infra

⁹² Colombia, Programa de Evaluación del Sector Financiero (FMI 2018), pág. 13, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/15/Colombia-Financial-Sector-Assessment-Program-Detailed-Assessment-Report-on-Anti-Money-46351>

⁹³ GAFILAT, "Mutual Evaluation Report of Republic of Colombia," 2018, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/GAFILAT-MER-Colombia.pdf> en pág. 98

⁹⁴ *InSight Crime*, "Experts say 88% of Colombian Gold produced illegally" (4 de agosto de 2016) <https://www.insightcrime.org/news/brief/88-of-colombia-gold-produced-illegally-expert/>

⁹⁵ Infra en pág. 21

Businesses, DNFB), que incluyen el sector del oro, son inadecuadas en Colombia.⁹⁵ Sería importante revisar las leyes sobre la recopilación, identificación y verificación de información de beneficiarios finales según corresponda al sector de DNFB y otros acuerdos legales.

Antilavado de dinero: la evaluación más reciente de Colombia por parte del Grupo de Acción Financiera Latinoamericana (Latin American Financial Action Task Force, GAFILAT), publicado en noviembre 2018, indicó muchas reformas y cambios positivos dentro del marco legal colombiano. Sin embargo, algunas de las deficiencias identificadas en la evaluación son muy relevantes para el fortalecimiento del marco regulatorio general de la facturación comercial falsa. La Evaluación de Riesgo Nacional más reciente de Colombia, si bien abordó los riesgos principales de lavado de dinero a causa de actividades criminales, no incluyó agencias como la DIAN.⁹⁶ De manera similar, la FATF ha citado que el dinero perdido a causa de lavado de dinero a través del comercio supera ampliamente las pérdidas de ingresos a ligados al sistema bancario.⁹⁷ Nuestros estudios de caso en este informe demuestran que el abuso de los canales comerciales sigue siendo una fuente importante de pérdida de ingresos para Colombia. Por lo tanto, cualquier Evaluación de riesgo nacional debe incluir a la DIAN y a los sistemas y las medidas requeridos para mitigar el abuso de canales de comercio terrestre, aéreo y marítimo.

La integración de los ex miembros de las FARC en el sistema financiero formal en Colombia es otro desafío.⁹⁸ Dada la larga historia de las FARC del uso de canales comerciales para financiar sus operaciones,⁹⁹ el gobierno colombiano necesita un enfoque de política significativa y coherente para mitigar estos riesgos y abordar mecanismos para supervisar y justificar estos cambios en el panorama financiero y comercial. Para tratar los problemas de facturación comercial falsa, se requiere un enfoque integrado en todos los niveles del gobierno. GFI recomendaría la cohesión de las políticas, el intercambio de información y la colaboración entre la UIAF, la DIAN, el Banco Central, la policía y los bancos colombianos que procesan las finanzas comerciales, para que el gobierno colombiano sea más capaz de rastrear, abordar y limitar los flujos ilícitos de dinero.

⁹⁵ Infra en pág. 21

⁹⁶ GAFILAT, "Mutual Evaluation Report of Republic of Colombia," 2018, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/GAFILAT-MER-Colombia.pdf> at p.19

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Fondo Monetario Internacional, "Colombia, Financial Sector Assessment Program (FMI 2018)" en pág. 13, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/15/Colombia-Financial-Sector-Assessment-Program-Report-on-the-Observance-of-Standards-and-Codes-46352>

⁹⁹ Reuters, "Colombia's FARC rebels say assets worth \$324 million"(25 de agosto de 2017) <https://www.reuters.com/article/us-colombia-peace/colombias-farc-rebels-say-assets-worth-324-million-idUSKCN1B522G>; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "Due Diligence in Colombia's Gold Supply Chain—Where does Colombian gold go?" (2018), <https://www.oecd.org/corporate/Where-does-Colombian-Gold-Go-EN.pdf>; Centro Wilson, "The FARC and Colombia's Illegal Gold Trade" (2014), https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Otis_FARCDrugTrade2014.pdf; *InSight Crime*, "The FARC's Riches: Up to \$580 Million in Annual Income" (6 de septiembre de 2017), <https://www.insightcrime.org/news/analysis/farc-riches-yearly-income-up-to-580-million/>

Agradecimientos

GFI desea agradecer a la Unidad de Inteligencia de *The Economist* y a Cedetrabajo por sus aportaciones a este informe. La Unidad de Inteligencia de *The Economist* proporcionó la investigación, los comentarios, y el contenido editorial para el Capítulo 1, que examina el impacto económico y social de los FFI en Colombia. Cedetrabajo proporcionó la investigación, los comentarios, y el contenido editorial para el Capítulo 3, que examina el costo que supone la facturación comercial falsa para Colombia y el progreso necesario para alcanzar los Objetivos de desarrollo sostenible 2030.

Acerca de GFI

Global Financial Integrity (GFI) es un centro de investigación con sede en Washington, DC, que produce análisis rigurosos sobre los [FFI](#), aconseja a gobiernos sobre soluciones de política eficaces y promueve medidas pragmáticas para la transparencia en el sistema financiero internacional como medida al desarrollo internacional y la seguridad global.

Cada año, aproximadamente 1 billón de dólares sale ilegalmente de las economías en desarrollo y emergentes debido al crimen, la corrupción y la evasión de impuestos. Dicha cifra supone más de lo que reciben aquellos países en inversión directa extranjera y ayuda humanitaria combinadas. Durante años, los economistas al desarrollo se han desconcertado por la falta de crecimiento en las economías en desarrollo, a pesar de los grandes flujos financieros que entraban como inversión o ayudas. Al prestar atención al problema de los FFI, GFI ha contribuido a resolver este rompecabezas. Hoy en día, GFI está comprometido a involucrar de manera constructiva a políticos y legisladores de todo el mundo para desarrollar soluciones de política eficaces y pragmáticas que hagan frente a los FFI.

Acerca de Cedetrabajo

El Centro de Estudios del Trabajo, CEDETRABAJO, es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1979, que agrupa a profesionales de diversas áreas que ponen sus conocimientos al servicio de la defensa del trabajo, la producción y la soberanía nacional, la búsqueda del bienestar de la población, la lucha por la democracia política y la promoción de la investigación científica. En cumplimiento de estos propósitos, prestamos servicios de investigación, asesoría, comunicaciones estratégicas, incidencia y consultoría a organizaciones sociales, empresariales, académicas, sindicales y gremiales. Además, acompañamos a comunidades y procesos sociales en las reivindicaciones por mejorar su calidad de vida.





GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY

1100 17th Street, NW, Suite 505 | Washington, DC | 20036 | EE. UU.
Tel. +1 (202) 293-0740 | Fax. +1 (202) 293-1720 | www.gfintegrity.org

Presidente y CEO: Tom Cardamone

Directorio: Lord Daniel Brennan (presidente), Dr. Rafael Espada (vicepresidente),
Dr. Huguette Labelle (secretario/tesorero), Segun Apata, Leonard McCarthy, John Cassara,
Raymond Baker (presidente de financiación)