La falsa facturacion en el comercio de minerales: que sabemos realmente?

Olle Ostensson

Lectura 20 · DOI: 10.1007/s13563-018-0141-3 · Año original: 2018

La falsa facturación en el comercio de minerales: ¿qué sabemos realmente?

Olle Östensson[1]

[1]Universidad de Dundee, Dundee, Escocia

El presente artículo revisa los estudios sobre la falsa facturación comercial realizados por tres organizaciones. Uno de ellos es de carácter general y no aborda directamente la cuestión de la falsa facturación comercial de los minerales. Otro llega a algunas conclusiones que son difíciles de comprobar, pero que parecen indicar que la falsa facturación es de gran importancia en el comercio de minerales africano. El tercero llega a conclusiones similares y contiene datos detallados que permiten comprobar la exactitud de las afirmaciones. La revisión muestra que los estudios adolecen de debilidades importantes: no se han realizado comprobaciones elementales de los datos y cualquier anomalía se considera prueba de flujos de capital ilícitos sin ulterior investigación. Así pues, aunque en realidad no sabemos con certeza mucho sobre la importancia de la falsa facturación en el comercio de minerales, sí sabemos que las estimaciones publicadas son exageraciones flagrantes. Convendría que las organizaciones responsables de las estimaciones hicieran revisar sus futuras publicaciones por revisores externos.

Palabras clave: Falsa facturación · Flujos de capital ilícitos · Comercio de productos básicos · Comercio de minerales

Introducción

La falsa facturación, en la que el valor de las mercancías se declara inferior o superior al valor normal o de mercado, puede ser un problema muy importante en el comercio mundial: a menudo se argumenta que es uno de los principales medios por los que se producen los flujos de capital ilícitos destinados a evitar impuestos y aranceles comerciales. Es importante señalar que las estimaciones de la falsa facturación comercial recogidas en los estudios no representan pérdidas reales para las economías afectadas. Las pérdidas, en forma de aranceles o impuestos no percibidos, son menores que el valor bruto de los flujos, aunque en

algunos casos podrían ser grandes en relación con el tamaño de la economía afectada. En los países con estrictos controles de capital, los flujos ilícitos pueden estar asociados a la evasión de los controles de capital. Como sostiene Forstater (2016), «esto puede estar motivado por la preocupación por la inestabilidad financiera o por un gobierno depredador, o por el deseo de acceder a los mercados internacionales para inversión y consumo». Esto no debe confundirse con el robo de dinero público o la pérdida de fondos de inversión. Sin embargo, podría argumentarse que reduce el interés de las élites por garantizar los derechos de propiedad y el desarrollo en su país. Otros efectos, como el impacto de los flujos de capital en el tipo de cambio, también deben tenerse en cuenta y pueden ser de considerable importancia en determinados momentos.

Las estimaciones de los flujos de capital ilícitos han utilizado tradicionalmente un método residual, en el que el neto de los flujos de capital que entran y salen de un país se compara con la variación del valor de los activos totales. Aparte de los errores estadísticos y de otro tipo, un desajuste entre ambos puede indicar que los flujos de capital no han sido declarados. Varios estudios han intentado estimar la magnitud del problema, y a menudo constatan que tiene un tamaño impresionante, lo que justifica medidas enérgicas para controlarlo y reducirlo. En los últimos años se ha intentado estimar la magnitud de la falsa facturación comercial como vehículo adicional de flujos de capital ilícitos. Algunos estudios han constatado que estas prácticas dan lugar a flujos de capital ilícitos masivos. Además, algunos estudios han intentado demostrar que el comercio de recursos naturales es un elemento particularmente importante del fenómeno en su conjunto.

En lo que sigue se revisan algunos de los estudios sobre la falsa facturación comercial, incluidos dos que presentan resultados significativos para el comercio internacional de minerales, con el fin de evaluar si sus resultados son suficientemente fiables para ser utilizados como base para la política pública, a nivel nacional o intergubernamental.

Este artículo está dedicado a Marian Radetzki con motivo de la celebración tardía de su 80.º cumpleaños. Marian siempre ha sido el primero en cuestionar la sabiduría convencional y las «verdades aceptadas», y ha sido un ejemplo para todos nosotros en ese sentido. Gracias a Mehmet Arda por varios comentarios y sugerencias útiles y aclaratorios.

[1] Por ejemplo, Global Financial Integrity (2017, p. viii) estima que la facturación comercial representó flujos financieros ilegales equivalentes en promedio al 12,4 % del comercio de los países en desarrollo durante el período 2005 a 2014. Cabe

señalar que, estrictamente hablando, la pérdida para los gobiernos equivale únicamente a la suma de los impuestos y aranceles que se habrían pagado de otro modo, no a toda la diferencia entre los datos de exportación e importación que representa el flujo de capital ilícito.

Antecedentes

Se argumenta que la falsa facturación comercial como instrumento de flujos de capital ilícitos se produce principalmente como subfacturación de las exportaciones, por la que se recibe y declara menos por las exportaciones de lo que normalmente sería el caso, y sobrefacturación de las importaciones, por la que se paga más de los precios normales por las importaciones. Por supuesto, son posibles maniobras más complicadas, por ejemplo, la subfacturación de las importaciones, con la diferencia entre el precio pagado y el normal depositada en cuentas en el extranjero. Sin embargo, varios de los intentos de estudiar el problema se han centrado en las variaciones más simples.[2] La falsa facturación en forma de subfacturación de las exportaciones o sobrefacturación de las importaciones puede utilizarse para reducir la renta imponible. Otro motivo puede ser reducir la imposición de derechos comerciales, ya sea en el extremo exportador o importador. Por último, la falsa facturación comercial puede considerarse una vía de fuga de capitales. La fuga de capitales es un fenómeno que puede dar lugar a una salida oficial de capital en respuesta a cambios adversos en el entorno político y económico. Por tanto, para que el capital elija la falsa facturación comercial para sacar dinero, los controles de capital vigentes tendrían que ser suficientemente estrictos. Cuando existen controles de capital laxos para una economía, la fuga de capitales puede producirse a través de los canales oficiales. Sin embargo, con controles suficientemente estrictos, el capital puede optar por trasladarse por la vía del comercio falsamente facturado (Tandon y Kavita Rao 2017, p. 10). Los resultados de Patnaik et al. (2010) sugieren que la falsa facturación comercial debe considerarse un elemento de la apertura de facto de la cuenta de capital: «Los agentes económicos que desean movimientos de capital por razones tradicionales, como la diversificación de la cartera financiera o las apuestas sobre los movimientos del tipo de cambio, probablemente lograrán estos movimientos mediante la falsa facturación comercial. En la medida en que la falsa facturación sea viable, los países no tienen otra opción que embarcarse en una alta apertura de la cuenta de capital una vez que han adoptado una alta apertura de la cuenta corriente».

[2] El Grupo del Banco Mundial (2017) ofrece una buena visión general de la fijación de precios de transferencia y de otras prácticas de fijación de precios específicas de la minería.

Los estudios sobre la falsa facturación comercial suelen basarse en un análisis espejo de los datos comerciales, en el que el valor de las exportaciones de un bien determinado del país A al país B, según los datos de exportación del país A, se compara con el valor de las importaciones del mismo bien al país B desde el país A, según los datos de importación del país B. Si el valor registrado de las exportaciones es significativamente inferior al valor de las importaciones, puede haberse producido una subfacturación de las exportaciones o una sobrefacturación de las importaciones. Las estimaciones se basan normalmente en las estadísticas de Dirección del Comercio (DOTS) del FMI o en las estadísticas de comercio de mercancías de las Naciones Unidas (Comtrade). Dado que ambas utilizan los datos comerciales nacionales declarados, las diferencias entre ellas no suelen ser significativas.

Es importante señalar que las estimaciones basadas en análisis espejo de este tipo que utilizan estos datos están sujetas a una serie de discrepancias que tienen poco que ver con la falsa facturación comercial.

Entre las fuentes importantes de discrepancias, algunas especialmente relevantes en el caso del comercio de minerales, cabe citar las siguientes:

- **Errores no intencionales en la clasificación de las mercancías**, en los que el mismo bien se clasifica de forma diferente al exportarse y al importarse, o en el volumen o valor de las mercancías: los errores son relativamente frecuentes en las estadísticas comerciales. Un estudio sobre el comercio del cobre basado en datos de Comtrade constató aproximadamente 650 registros que tuvieron que editarse en una base de datos agregada de 37 000 permutaciones de regiones declarantes y socias porque mostraban desviaciones improbables de la tendencia de la serie temporal, sin incluir las discrepancias visibles en un análisis espejo (Tercero y Soulier 2016). El número es inferior al 2 %, lo que puede parecer pequeño, pero debe considerarse en relación con el 12,4 % del comercio total de los países en desarrollo que, según una estimación, está sujeto a falsa facturación comercial (Global Financial Integrity 2017, p. viii).
- **Discrepancias intencionales en la clasificación de las mercancías**, por ejemplo, para reducir los derechos que se aplican en el extremo exportador o importador: estos errores suelen constituir una forma de evasión fiscal, pero no representan necesariamente flujos de capital ilícitos de los países en desarrollo, ya que el comercio se declarará, solo que bajo la línea arancelaria equivocada y, presumiblemente, al mismo

precio.[3] Sin embargo, todo el valor se contaría como falsa facturación comercial en un análisis espejo del comercio.

- **Destinos de exportación registrados diferentes de los reales** porque las mercancías se envían a almacenes aduaneros u otros puntos de tránsito similares, registrándose el país donde se encuentra el almacén como destino: este tipo de error puede ser bastante importante, sobre todo para los minerales, que a menudo se mantienen en almacenes aduaneros durante largos períodos. Incluso cuando la mercancía sale finalmente del almacén para registrarse como importación en el mismo país, el retraso podría hacer que las exportaciones e importaciones se declararan como producidas en años diferentes. Por ejemplo, los metales enviados a los almacenes de la Bolsa de Metales de Londres (LME) en cualquier parte del mundo pueden permanecer allí durante largos períodos, lo que dificulta mucho determinar el destino final y emparejar las exportaciones e importaciones con el mismo año comercial. Otro ejemplo lo proporciona la frecuente acumulación de existencias de metal, sobre todo de mineral de hierro, en los puertos chinos. En mayo de 2017, esas existencias de mineral de hierro alcanzaron 136 millones de toneladas, aproximadamente dos meses de importaciones chinas y un valor de unos 8000 millones de dólares (Business Insider Australia 2017). La existencia de tales existencias puede dar lugar a grandes discrepancias entre años.
- **Cambios de precio mientras las mercancías están en tránsito**: para las mercancías que han permanecido algún tiempo en tránsito, por ejemplo en almacenes aduaneros, los cambios de precio pueden ser importantes. Sin embargo, según las prácticas de fijación de precios, también pueden ser significativos para las materias primas que viajan directamente del vendedor al comprador, por ejemplo, si el vendedor ha cubierto la venta comprando futuros u opciones que le permitan fijar un precio determinado y la operación física se liquida al precio al contado en el momento de la entrega.
- **Discrepancias entre los costes de flete estimados y reales**: los valores de exportación se declaran libres a bordo (fob), mientras que los valores de importación se declaran incluidos el coste, el seguro y el flete (cif). Dado que un análisis espejo del comercio difícilmente puede intentar estimar los costes de flete representativos de todas las mercancías, se aplica un margen estándar, normalmente del 10 %, a los valores de exportación para ponerlos en pie de igualdad con los valores de importación. Si bien el 10 % puede representar con exactitud la parte de los valores de importación atribuible al flete y al seguro para todas las

> mercancías en promedio, hay buenas razones para creer que esa parte es mayor para muchos minerales. Por ejemplo, durante la última década, el flete ha representado entre el 15 y el 50 % del precio de las importaciones chinas de mineral de hierro procedente de Brasil y entre el 5 y el 30 % de las importaciones de Australia. Proporciones similares se aplican a otros minerales de bajo valor que suelen transportarse en graneleros secos.

En conjunto, la suma de los errores puede ser pequeña en comparación con la falsa facturación global y pueden compensarse entre sí. Así lo afirma al menos una de las fuentes de estimaciones más autorizadas, Global Financial Integrity (véase la sección «Global financial integrity» a continuación), que señala:

> Algunas discrepancias en las cifras (GER) de falsa facturación comercial y de fugas de la balanza de pagos (HMN) reflejan errores estadísticos en la información que sustenta los datos oficiales. Sin embargo, es probable que dichos errores de medición estén disminuyendo a medida que ha aumentado la capacidad, la experiencia y la formación de las agencias de aduanas y los compiladores estadísticos del mundo en desarrollo. Cualquier sobreestimación de los flujos ilícitos debida a errores estadísticos casi con toda seguridad se verá compensada por todos los demás factores que estos cálculos oficiales sencillamente no pueden captar: transferencias masivas de efectivo, falsificación de facturas, falsa facturación en servicios e intangibles, y transacciones hawala. Es poco probable que los países en desarrollo omitieran accidentalmente más de un billón de dólares de sus economías en 2013. (Global Financial Integrity 2015, p. 4)

Aunque el argumento es ligeramente engañoso, ya que parece decir que incluso las discrepancias sistemáticas no son importantes porque otros problemas mayores ni siquiera se declaran, es concebible que las fuentes de discrepancias sean pequeñas en comparación con la falsa facturación comercial global en su conjunto. No obstante, las discrepancias de países o productos individuales pueden ser significativas, sobre todo si resultan de diferencias sistemáticas, por ejemplo, en la clasificación de mercancías, en costes de flete subestimados o en una gran proporción del comercio que pasa por puntos de tránsito o almacenes aduaneros, en lugar de errores de registro. Como acaba de argumentarse, es probable que algunas de las fuentes de discrepancias sean más importantes para los minerales que para el comercio en promedio. Las conclusiones para países o mercancías individuales pueden ser, por tanto, inexactas.

Como señala Forstater (2016):

> Una pista adicional de que el comercio ordinario de intermediación y tránsito que involucra centros internacionales puede ser significativo para generar estimaciones de falsa facturación comercial puede verse en el patrón general del comercio de mercancías declarado a nivel mundial. Si bien existen desajustes significativos entre las exportaciones e importaciones declaradas por pares de países, es sorprendente que, a nivel mundial, las importaciones y exportaciones se sigan de cerca, situándose dentro del margen del 10 % convencionalmente permitido para el coste del transporte y el seguro en general. ¿Por qué miles de millones de dólares de sobrefacturación y subfacturación se cancelarían tan ordenadamente cada año, hasta el punto de parecer invisibles? Es difícil imaginar cómo podría ocurrir si los desajustes de datos reflejaran principalmente fraudes ocultos e independientes llevados a cabo por entidades dispares para mover dinero a través de las fronteras… Sin embargo, este patrón de sobrefacturación y subfacturación que se anula ordenadamente es consistente con los desajustes que cabría esperar de la intermediación comercial y el comercio de tránsito a lo largo de las cadenas de suministro de productos básicos.

[3] Este tipo de error puede ser bastante común. El autor recuerda que un comerciante de metales le contó hace muchos años cómo eludir los controles de exportación del cobre sin refinar en un país determinado: «coges un lingote (la forma de cobre más comúnmente negociada en aquella época, nota del autor), lo golpeas un par de veces con un mazo y entonces se clasifica como chatarra».

Es importante subrayar la diferencia entre la falsa facturación y la fijación de precios de transferencia.[4] Por definición, la fijación de precios de transferencia se produce entre partes relacionadas, lo que no es necesariamente el caso de la falsa facturación comercial.[5] En el caso de la fijación de precios de transferencia, en principio no hay diferencia entre el valor de exportación y el de importación y solo hay una factura, pero el precio utilizado en la factura es diferente del precio de plena competencia.

[4] El término «fijación de precios de transferencia» se utiliza aquí y no «precios de transferencia», ya que este último término describe una práctica necesaria en todos los casos de comercio entre partes relacionadas y que suele ser tanto legal como acorde con las prácticas contables establecidas.

[5] La fijación de precios de transferencia también puede equivaler a una falsa facturación, como en un caso clásico que involucraba a Alusuisse, una empresa de aluminio con sede en Suiza, y al gobierno islandés. La fundición islandesa de Alusuisse, ISAL, obtenía su alúmina de minas afiliadas en Australia. Sin embargo, a principios de los años ochenta, el gobierno islandés descubrió que los precios de

transferencia internos utilizados superaban con creces lo que podía justificarse por el coste de la alúmina en Australia y los costes de transporte de Australia a Islandia. Alusuisse aceptó devolver los impuestos para ayudar a resolver este asunto (Skúlason y Hayter 1998). Las autoridades tributarias australianas exigieron posteriormente pagos fiscales adicionales a la filial australiana de Alusuisse, Austraswiss, argumentando que los precios de la alúmina que se les habían comunicado habían sido subestimados (Raw Materials Report 1986).

Hay pocos ejemplos de fijación de precios de transferencia o de falsa facturación comercial claramente documentados.[6] Readhead (2016) cita algunos ejemplos, particularmente en los estudios de caso individuales subyacentes a su estudio principal,[7] y ofrece una visión general de las experiencias en varios países africanos, constatando que se enfrentan a varios retos importantes a la hora de aplicar las normas de precios de transferencia, entre ellos la falta de regulación, de datos sobre transacciones comparables y de estructuras administrativas adecuadas, así como dificultades para acceder a la información de los contribuyentes de otras jurisdicciones. Sin embargo, hay pocos casos claramente documentados de falsa facturación comercial o fijación de precios de transferencia para minerales, y las dificultades descritas pueden explicar por qué se conocen tan pocos ejemplos.

[6] Uno de los ejemplos más citados de presunta fijación de precios de transferencia es el caso de la mina Mopani en Zambia. La mina es propiedad de Glencore, una empresa comercializadora, y en un informe de auditoría filtrado encargado por el gobierno zambiano se afirmaba que las exportaciones de cobre habían sido sistemáticamente infravaloradas (Grant Thornton y Econ Pöyry 2010). Una revisión de las afirmaciones del informe de auditoría muestra que eran, como mínimo, muy exageradas y se basaban en parte en malentendidos (Cámara de Minas de Zambia e ICMM 2014, Anexo C). El gobierno zambiano no tomó ninguna medida contra Mopani sobre la base del informe de auditoría.

[7] Véase https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/preventing-tax-base-erosion-africa-regional-study-transfer-pricing para estos estudios de caso.

Sobre la base de la escasa evidencia concreta de falsa facturación comercial en casos individuales, quizá no sea sorprendente que los investigadores y otras personas interesadas en tratar de establecer el alcance de la falsa facturación comercial hayan recurrido a métodos más indirectos. Las estimaciones de los flujos de capital ilícitos han proporcionado un punto de partida para este trabajo. Muchos creen que la falsa facturación comercial representa una gran parte de dichos flujos. Una de las fuentes de estimaciones más conocidas estima que

representa el 87 % de las salidas financieras ilícitas de los países en desarrollo (Global Financial Integrity 2017, p. vii).

Estudios sobre la falsa facturación comercial

Global Financial Integrity

Global Financial Integrity (GFI en lo sucesivo) es una organización sin ánimo de lucro de investigación y asesoría con sede en Washington D. C., que elabora análisis de flujos financieros ilícitos, asesora a los gobiernos de los países en desarrollo sobre soluciones políticas y promueve medidas de transparencia en el sistema financiero internacional. Publica un informe sobre los flujos financieros ilícitos de los países en desarrollo a intervalos de aproximadamente un año.

GFI utiliza uno de dos procedimientos para calcular la falsa facturación comercial, según la disponibilidad de datos comerciales bilaterales (Global Financial Integrity 2015, p. 47–48). Utiliza datos del FMI. Cuando se dispone de datos comerciales bilaterales para los países, GFI calcula la falsa facturación comercial de un determinado país en desarrollo comparando sus exportaciones e importaciones declaradas con los países avanzados, con los informes correspondientes de los países avanzados sobre las importaciones desde y las exportaciones hacia el país en desarrollo. Estas discrepancias reflejan, pues, la falsa facturación comercial de los países en desarrollo solo frente al grupo de países avanzados. A continuación, para cada país en desarrollo de la muestra, las discrepancias comerciales se ajustan al alza para reflejar el comercio con el resto del mundo aplicando un coeficiente igual al volumen de comercio de ese país con el mundo en relación con su volumen de comercio solo con los países avanzados. Por último, las estimaciones bilaterales de falsa facturación comercial se ajustan por el comercio de tránsito a través de Hong Kong, utilizando las estadísticas de reexportación del Departamento de Censo y Estadística de Hong Kong. Como los datos desagregados de reexportaciones no están disponibles para otros grandes centros comerciales de tránsito, como Singapur y Dubái, no se realiza ningún ajuste similar para el comercio que pasa por estos países.

Cuando no se dispone de datos comerciales bilaterales, las discrepancias comerciales se calculan de la misma manera que se ha descrito anteriormente, salvo que deben utilizarse los informes comerciales mundiales en lugar de los informes comerciales de los países avanzados (presumiblemente más exactos) utilizados en el cálculo anterior. Por lo demás, los datos se ajustan de la misma manera que se ha descrito anteriormente para el cálculo bilateral de los países avanzados.

Un problema potencialmente grave de los cálculos de GFI es que suponen, al utilizar los datos bilaterales, que los datos de los países desarrollados son correctos e implícitamente que la falsa facturación se practica solo en los países en desarrollo. Sin embargo, un estudio que comparaba países desarrollados y en desarrollo constató una mayor frecuencia de falsa facturación de exportaciones por parte de los países desarrollados que por parte de los países en desarrollo (Tandon y Kavita Rao 2017, p. 4).

GFI llega a estimaciones elevadas de la falsa facturación comercial. Según su último informe, la falsa facturación del comercio de los países en desarrollo representó al menos 1756 mil millones de dólares en 2014, es decir, el 12,4 % de su comercio total (Global Financial Integrity 2017, p. viii).

GFI no presenta estimaciones sectoriales o por grupos de productos básicos para la falsa facturación, y por tanto no pueden extraerse directamente de sus estimaciones conclusiones sobre dichos grupos. Sin embargo, sí presenta estimaciones por países individuales y estimaciones elevadas en el caso, por ejemplo, de Nigeria, lo que ha llevado a muchos a concluir que el comercio de determinados productos básicos, el petróleo en el caso de Nigeria, representa una alta proporción de la falsa facturación. GFI ha cambiado, no obstante, su enfoque y sus estimaciones cuando ha dispuesto de información que apunta a errores sistemáticos en algunas materias primas. Así, en su último informe señala:

> Debido a la disponibilidad de datos bilaterales, Zambia y Sudáfrica… se calcularon en nuestro informe más reciente utilizando el método bilateral de economías avanzadas. Sin embargo, los problemas irreconciliables en la declaración del destino de las exportaciones de cobre de Zambia y de las exportaciones de oro de Sudáfrica distorsionan las estimaciones bilaterales de falsa facturación hasta tal punto que las estimaciones bilaterales de falsa facturación de estos países son de escasa utilidad práctica. Para mitigar este problema de declaración del destino, hemos decidido tratar a estos países como declarantes mundiales y aplicar el método del agregado mundial. (Global Financial Integrity 2017, p. 45–46)

Las cuestiones relativas a Sudáfrica y Zambia se abordarán con más detalle en la sección «UNCTAD» más adelante.

GFI considera que sus estimaciones son conservadoras. Bien puede ser cierto que los flujos de capital ilícitos reales sean tan grandes o mayores que sus estimaciones. Sin embargo, no lo sabemos. Además, algunos de los supuestos de GFI se asientan sobre un terreno incierto. En primer lugar, aunque puede ser cierto que los errores de registro en diferentes direcciones puedan esperarse que

se compensen entre sí, las discrepancias sistemáticas no cabe esperar que lo hagan. La clasificación errónea intencional de las mercancías y las discrepancias entre los países exportadores e importadores sobre los destinos de exportación debidas a reexportaciones son probablemente dos de las más importantes. La cita anterior sobre Sudáfrica y Zambia deja claro que las estimaciones anteriores de GFI sobre la falsa facturación comercial de estos países eran exageradas. Mientras GFI no proporcione información sobre sus datos detallados, no es posible decir cuán comunes o importantes son tales discrepancias, a menos que se repita todo el ejercicio para identificar las posibles fuentes de errores sistemáticos.

Unión Africana/Comisión Económica de las Naciones Unidas para África

La 4.ª Conferencia Conjunta de Ministros de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de la Unión Africana y la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (UA/CEPA) se celebró en 2011. Esta Conferencia encomendó a la CEPA el establecimiento del Panel de Alto Nivel sobre Flujos Financieros Ilícitos de África. En 2015, el Panel, presidido por el expresidente de Sudáfrica Thabo Mbeki, publicó su informe.

El informe UA/CEPA, que solo analiza el comercio africano, utiliza un método ligeramente diferente al de GFI. En primer lugar, utiliza datos de Comtrade en lugar de las estadísticas del FMI, lo que le permite acceder a datos más detallados (a nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado). En segundo lugar, «netea» las estimaciones, es decir, sus estimaciones son la diferencia entre los flujos financieros ilícitos por fijación de precios comerciales en las dos direcciones para un par dado de países y un producto dado, mientras que GFI ignora las entradas. En tercer lugar, para calcular el coste del seguro y el flete, se utiliza un modelo econométrico que estima los costes de transporte para evaluar los valores cif y los flujos espejo a precios fob, mientras que GFI utiliza un coeficiente fijo cif/fob de 1,1 para evaluar el valor cif. En cuarto lugar, los equivalentes ad valorem se utilizan para representar el tiempo de comercio transfronterizo (Unión Africana y Comisión Económica de las Naciones Unidas para África 2015, p. 95). Estas diferencias significan que, en principio, las estimaciones UA/CEPA deberían ser algo más precisas que las de GFI, aunque su incidencia es probablemente casi insignificante, salvo quizás por el uso de un modelo para estimar los costes de transporte, donde es difícil evaluar la importancia sin haber visto el modelo.

Las estimaciones UA/CEPA de la fijación de precios comerciales para África son más altas que las de GFI, aunque del mismo orden de magnitud, con 242 mil millones de dólares para el período 2000-2008, en comparación con los 162 mil

millones de GFI. Más interesante para los fines de este artículo, UA/CEPA ofrece un desglose por grupos de productos básicos a nivel de dos dígitos del Sistema Armonizado. Durante el período 2000-2010, las tres categorías más importantes fueron (Unión Africana y Comisión Económica de las Naciones Unidas para África 2015, Cuadro AIII.4) las siguientes:

- Petróleo (SA 27): 83 400 millones de dólares.
- Metales preciosos (SA 71): 57 200 millones de dólares.
- Minerales (SA 26): 15 200 millones de dólares.

El cobre (SA 74), con 12 200 millones de dólares, y el hierro y el acero (SA 72), con 10 900 millones de dólares, ocupaban el sexto y el séptimo lugar, respectivamente. Estos cinco grupos sumaban en conjunto 179 000 millones de dólares, es decir, el 56 % de la falsa facturación comercial total estimada para los países africanos.

El informe también proporciona algunos datos por países, aunque no con suficiente detalle para permitir un análisis de las posibles razones subyacentes a los casos de falsa facturación notificados. Así, menciona que, en metales y minerales preciosos, hierro y acero y minerales, las mayores proporciones del total de flujos de capital ilícitos debidos a la falsa facturación comercial procedentes de África corresponden a la Unión Aduanera de África Austral (SACU), con el 97,6, el 59,7 y el 51,8 %, respectivamente. Zambia representa el 65 % de la falsa facturación en el cobre (Unión Africana y Comisión Económica de las Naciones Unidas para África 2015, p. 97). En todos estos casos se observa que las exportaciones están subfacturadas. Resulta algo sorprendente que solo uno o dos países representen la mayor parte de los flujos de capital ilícitos debidos al comercio de minerales y que los ingresos de una parte tan grande de las exportaciones en esos países pudieran desaparecer. Parecería oportuna una investigación más detallada, pero el informe no la proporciona. La siguiente sección demostrará que la mayor parte o la totalidad de la falsa facturación estimada se debe a errores estadísticos.

UNCTAD

En julio de 2016, con ocasión de la decimocuarta conferencia de la UNCTAD, la secretaría de la UNCTAD presentó un estudio sobre la falsa facturación comercial de los productos básicos (UNCTAD 2016a), con estudios de caso de cinco países: Chile (cobre), Costa de Marfil (cacao), Nigeria (petróleo), Sudáfrica (oro, mineral de hierro, plata y platino) y Zambia (cobre). Los resultados son similares a los del informe UA/CEPA. En particular, se notifican estimaciones muy elevadas de falsa

facturación comercial para las exportaciones de oro de Sudáfrica y de cobre de Zambia. También se notifica falsa facturación comercial para los demás productos básicos y países, aunque menos importante, salvo en el caso de Nigeria.

El informe concluye que «los resultados muestran una falsa facturación de exportaciones sustancial —tanto subfacturación como sobrefacturación— en los cinco países, con un claro predominio de la subfacturación de exportaciones, excepto en el caso del cobre chileno. Por tanto, está claro que la falsa facturación de exportaciones podría ser un canal importante de fuga de capitales de estos países» (UNCTAD 2016a, p. 31). Continúa diciendo que «surgen una serie de resultados clave a nivel de producto. El primero es el desconcertante caso de las exportaciones de oro de Sudáfrica, donde las estadísticas oficiales del país declaran muy pocas exportaciones de oro mientras que aparecen cantidades sustanciales en los registros de sus principales socios comerciales. Esto no parece ser una simple cuestión de subvaloración de las cantidades de oro exportado, sino más bien un caso de contrabando puro de oro fuera del país» (UNCTAD 2016a, p. 31).

En cuanto a otros países, señala que «en Chile existe una sobrefacturación sistemática y masiva de las exportaciones de cobre, mientras que los resultados de Zambia muestran tanto subfacturación como sobrefacturación de las exportaciones de cobre. Valdría la pena investigar las fuentes de estas diferencias, en particular si estas disparidades se deben a diferencias en los regímenes de regulación del comercio, regímenes fiscales o regímenes de control de capitales entre los dos países» (UNCTAD 2016a, p. 31).

El caso de Zambia parece especialmente desconcertante para los autores:

> Suiza y China contabilizaron una acumulación de 31 800 millones de dólares de sobrefacturación de exportaciones y 5 600 millones de dólares de subfacturación de exportaciones, respectivamente. Juntos, estos socios comerciales representan el 67,7 % de las exportaciones totales de cobre de Zambia… Las exportaciones de cobre a Suiza presentan un caso peculiar, ya que en Suiza no se registran tales exportaciones en absoluto. Excluyendo a Suiza, Zambia registró una subfacturación sistemática de exportaciones a partir de 2005, con una subfacturación acumulada de 12 000 millones de dólares durante el período 1995–2014. La peculiar característica del comercio con Suiza merece ser explorada más a fondo, especialmente a un nivel más desagregado, de empresa. Es posible que las exportaciones se registren como destinadas a un importador en Suiza cuando el importador final no reside allí, como sería el caso del comercio de tránsito. Por

tanto, sería importante investigar el destino efectivo del cobre zambiano marcado como exportado a Suiza y que nunca llega a ese país. (UNCTAD 2016a, p. 16)

El informe atrajo una atención considerable, sobre todo porque se presentó en un acto de alto perfil durante la Conferencia. Las conclusiones fueron rápidamente puestas en duda. La razón principal fue que el informe difería en un aspecto crucial de otros informes sobre falsa facturación comercial: presentaba los datos detallados en los que se basaban las conclusiones. Por tanto, los lectores pudieron ver cómo se habían hecho los cálculos e identificar posibles errores o malinterpretaciones de las estadísticas.

En respuesta a las numerosas críticas, la UNCTAD produjo posteriormente un segundo informe revisado en diciembre de 2016 (UNCTAD 2016b). En este informe se modificaron algunas de las estimaciones, en particular las relativas a Sudáfrica, y se revisaron los comentarios. Según la UNCTAD, «las reacciones al informe también revelaron algunas áreas de confusión en la interpretación de los resultados y un conocimiento insuficiente de los conceptos clave utilizados en el análisis» (UNCTAD 2016b, «Nota adjunta a la versión revisada del Informe», p. 1). A continuación, analiza algunas de las críticas y defiende las conclusiones del informe original. En este contexto, se afirma:

> Otra posible fuente de discrepancias anormales podría ser las incoherencias en el registro del origen y destino de los productos. Si bien tales incoherencias pueden afectar a las estimaciones de falsa facturación comercial a nivel de producto-socio, es probable que su efecto sobre las estimaciones de la falsa facturación total a nivel nacional, que se incorporan a la estimación de la fuga de capitales, sea insignificante. (UNCTAD 2016b, «Nota adjunta a la versión revisada del Informe», p. 3)

y

> La cuestión del comercio de tránsito también puede ser una explicación de las grandes discrepancias entre los registros del comercio de productos básicos de los países exportadores e importadores. En el contexto de la cuestión mucho más amplia de la transparencia, sin embargo, esto plantea la pregunta de por qué las exportaciones deberían registrarse como destinadas a un país cuando no se envían a ese país. Evidentemente, si una mercancía solo está «en tránsito» por un país, no debería registrarse como exportación a ese país. La evidencia presentada en el informe de la UNCTAD por la que las mercancías de exportación terminan sin ser rastreadas desde su origen hasta su destino final debe considerarse un motivo de preocupación. Esta práctica socava los esfuerzos mundiales para garantizar una distribución justa de las ganancias del comercio, especialmente en

nombre de los productores de los países en desarrollo. (UNCTAD 2016b, «Nota adjunta a la versión revisada del Informe», p. 3)

En resumen, la UNCTAD sostiene (1) que las discrepancias en el registro del origen y destino de los productos tienen un efecto insignificante sobre las estimaciones de la falsa facturación total y (2) que el comercio de tránsito debe considerarse un motivo de preocupación que socava los esfuerzos para garantizar una distribución justa de las ganancias del comercio. La validez del primer punto se discutirá a continuación. En cuanto al segundo punto, los efectos alegados del comercio de tránsito necesitarían estar respaldados por pruebas sólidas para ser tomados en serio. No se presenta ninguna evidencia de los efectos negativos, salvo los propios números, que, como se verá, son erróneos. Como no se afirma en ninguna parte de la segunda versión del informe que la falsa facturación notificada se debiera a errores de los autores, la UNCTAD aparentemente mantiene sus resultados. Los resultados en cuanto a los minerales[8] se discuten a continuación.

[8] Los resultados para Nigeria en cuanto al petróleo y para Costa de Marfil en cuanto al cacao no se discuten aquí para mantener el enfoque únicamente en los minerales no combustibles.

Sudáfrica

El resultado más controvertido fue la supuesta salida de contrabando de oro de Sudáfrica. Parecía increíble que la producción de oro sudafricana por valor de 78 200 millones de dólares pudiera haber sido sacada de contrabando del país entre 2000 y 2014 sin que nadie lo notara. Varias empresas, asociaciones industriales y académicos pusieron en duda los resultados. Lo más importante en el caso de Sudáfrica fue que una firma consultora independiente fue contratada por la Cámara de Minas de Sudáfrica para revisar el informe. Produjo un proyecto de informe en noviembre de 2016 (Eunomix 2016) y un informe final en junio de 2017 (Eunomix 2017). En resumen, los dos informes señalan que (Eunomix 2017, p. 33):

- Hasta 2010, Sudáfrica declaró la mayor parte de sus exportaciones de oro como oro monetario, mientras que la UNCTAD solo incluyó el oro no monetario en su análisis, ya que el oro monetario no se incluye en los datos de Comtrade (aunque se identifica fácilmente en las estadísticas sudafricanas). Muchos de los países importadores declararon sus importaciones de oro de Sudáfrica como oro no monetario, lo que significaba que los valores de importación del oro no monetario parecían mucho mayores que las exportaciones declaradas. Este factor explica la mayor parte de la discrepancia.

- Después de 2010, se registra la gran mayoría de las exportaciones de oro sudafricanas, pero no se declaran los países de destino debido a las prácticas históricas de las autoridades fiscales y aduaneras sudafricanas. Así, en Comtrade, las exportaciones de oro de 2011-2014 aparecen todas como «no asignadas», pero fueron ignoradas en el informe original de la UNCTAD.
- Las estadísticas de exportación sudafricanas excluyen el oro no doméstico refinado y exportado desde Sudáfrica. Sin embargo, el sistema del país importador incluirá todo el oro importado de Sudáfrica, incluidas cantidades sustanciales de oro no doméstico refinado en la refinería de Sudáfrica (pocos países productores de oro tienen refinerías nacionales). Por tanto, es muy probable que el oro no sudafricano extraído en otros países africanos pero refinado en Sudáfrica se registre como oro sudafricano por los importadores.

En consecuencia, las exportaciones de oro de Sudáfrica son, de hecho, mucho más altas que las cifras que encontró el estudio de la UNCTAD en Comtrade, cerrando así significativamente la brecha que la UNCTAD explicaba por la supuesta subfacturación y el contrabando. Según Eunomix, la discrepancia por falsa facturación en las exportaciones de oro entre los datos de los países socios y la media de tres fuentes alternativas de datos nacionales se reduce de 78 200 millones de dólares a 9 800 millones de dólares después de tener en cuenta el margen de discrepancia «regular» del 10 % (ajuste para eliminar el sesgo introducido por la diferencia entre los valores fob y cif) en términos de la metodología de la UNCTAD.

El informe de la UNCTAD también encontró una discrepancia muy grande para la plata y el platino en los años 2000 y 2002, con las exportaciones sudafricanas según Comtrade un 97-98 % más bajas que las importaciones de Sudáfrica por los países socios, y discrepancias menores en otros años. Cualquiera que haya utilizado datos de Comtrade sabe que los errores de datos son frecuentes (véase Tercero y Soulier 2016). Normalmente, un economista o estadístico que se enfrentara a diferencias tan grandes en el comercio declarado entre años debería comprobar si las discrepancias muy grandes también se encontraban en otras fuentes de datos alternativas antes de saltar a la conclusión de que la falsa facturación era la razón. Eunomix (2017) presenta estadísticas nacionales que no muestran la caída vertiginosa de las exportaciones en 2000 y 2002. Además, Eunomix presenta una explicación de las discrepancias menores en otros años, donde las cifras están influidas por la refundición a comisión (toll refining) del platino de Zimbabue en Sudáfrica (Eunomix 2017, p. 41–42). Sin embargo, incluso

en la segunda versión de su informe, después de haber visto cuestionadas las conclusiones y de haber tenido tiempo de sobra para verificar los resultados, la UNCTAD mantiene que «con respecto a sus nueve principales socios comerciales, Sudáfrica registró una cantidad acumulada de subfacturación de exportaciones de 19 000 millones de dólares durante el período de 15 años que comienza en 2000» (UNCTAD 2016b, p. 23).

Por último, con respecto al mineral de hierro, la UNCTAD encuentra subfacturación de las exportaciones de 2000 a 2010, en particular hacia Japón y los Países Bajos, y sobrefacturación de 2011 a 2014. En la segunda versión de su informe, la UNCTAD afirma con referencia a la subfacturación de las exportaciones a Japón y los Países Bajos: «Las grandes y anormales discrepancias con estos principales socios comerciales merecen una investigación detallada» (UNCTAD 2016b, p. 24). Sin embargo, hay explicaciones sencillas para estas discrepancias que son familiares a cualquiera con cierto conocimiento del comercio internacional del mineral de hierro. En primer lugar, Róterdam, en los Países Bajos, es un importante puerto de tránsito del mineral de hierro hacia la Unión Europea. En consecuencia, es muy posible que las exportaciones sudafricanas a, por ejemplo, Alemania se declaren como exportaciones a los Países Bajos, ya que se descargan allí y se colocan en barcazas con destino a Alemania. Las grandes variaciones tanto en las exportaciones declaradas de Sudáfrica a los Países Bajos como en las importaciones de los Países Bajos desde Sudáfrica, junto con el hecho de que no hay un patrón de que una sea constantemente mayor que la otra, apuntan a que esto es resultado de errores de declaración más que de falsa facturación. Como se observa en la Fig. 1, los descensos de las importaciones neerlandesas tienden a coincidir con los aumentos de las importaciones alemanas, y la suma de las importaciones de ambos países desde Sudáfrica varía menos que las importaciones de cada país por separado.

Fig. 1. Importaciones de mineral de hierro desde Sudáfrica a Alemania y los Países Bajos, 2003-2012, miles de toneladas. Fuente: UNCTAD 2013, Cuadro 29, p. 40.

En cuanto a Japón, la corrección estándar del 10 % aplicada por la UNCTAD para la diferencia entre los valores cif y fob es demasiado baja, ya que los fletes entre Sudáfrica y Japón han representado una parte mucho mayor del precio cif durante casi todos los años estudiados.[9] Es probable que este factor explique la totalidad de la «falsa facturación» en el caso de Japón. En la Fig. 2 se muestra la tasa de flete del mineral de hierro desde Sudáfrica a China (prácticamente la misma que la tasa de flete a Japón) como proporción del precio del mineral en terrones de Kumba Resources, el mayor productor sudafricano de mineral de hierro, fob a

Japón. Kumba Resources dejó de hacer públicos sus precios después de 2007. Cabe señalar que el precio del mineral en terrones, del que se dispone de la serie temporal más larga, era aproximadamente un 50 % más alto que el precio de los finos de mineral de hierro durante los años en cuestión. En consecuencia, los fletes eran una proporción aún mayor de los precios de las calidades más baratas de mineral de hierro.

Fig. 2. Tasa de flete desde Sudáfrica a China para el mineral de hierro como proporción del precio del mineral de hierro de Sudáfrica (Kumba Resources, terrones) para ventas a Japón, porcentaje. Fuentes: UNCTAD 2007, Cuadros 84 y 85, y UNCTAD 2013, Cuadros 92 y 93; cálculos del autor.

[9] Curiosamente, las variaciones de la tasa de flete fueron mayores que las variaciones del precio del mineral de hierro durante el período estudiado. Sin embargo, los fletes estaban correlacionados con los precios del mineral de hierro (ambos fuertemente correlacionados con el crecimiento de la producción industrial y las exportaciones chinas).

Por último, como señala Eunomix, los exportadores sudafricanos de mineral de hierro pasaron a declarar las exportaciones a precios cif en lugar de fob a partir de 2011 (Eunomix 2017, p. 44), lo que probablemente explica la mayor parte o la totalidad de la «sobrefacturación» encontrada por la UNCTAD para el período 2011-2014. Cuando tanto las exportaciones como las importaciones se declaran sobre la base cif, cualquier diferencia entre los dos valores debida a los costes de transporte desaparece. La introducción por la UNCTAD de un «factor de corrección» del 10 % da entonces lugar a una aparente sobrefacturación de las exportaciones.

Chile

En el caso de las exportaciones de cobre de Chile, el informe de la UNCTAD encuentra grandes cantidades de falsa facturación, principalmente con respecto a los Países Bajos y China. El informe ofrece el siguiente razonamiento:

> Una de las posibles razones de las discrepancias extremadamente grandes «perversas» (negativas) y «normales excesivas» (positivas) en los datos socio por socio puede ser la inconsistencia en el registro del destino real de las exportaciones… Sin embargo, mientras las exportaciones de cobre chileno se registren como importaciones en un solo país, los valores agregados no deberían verse afectados. Así pues, las grandes discrepancias estimadas con respecto al resto del mundo sugieren falsa facturación de exportaciones.

Este argumento pasa completamente por alto el importante papel del comercio de tránsito del cobre, con puertos como Róterdam, Hong Kong y Singapur actuando como puntos de tránsito de grandes cantidades de cobre. En tales casos, las exportaciones e importaciones totales no coinciden necesariamente, ya que el exportador puede declarar Singapur como destino de un envío que se transferirá a un puerto chino, mientras que el importador chino, sabiendo que el cobre procedía de Chile, lo declarará como tal.[10] Esto es particularmente importante dado el papel de los almacenes de la Bolsa de Metales de Londres (LME) en el comercio internacional del cobre.

Existen más de 600 almacenes aprobados por la LME en 40 ubicaciones en todo el mundo. Es muy común que los envíos de cobre se coloquen en un almacén de la LME antes de entregarse al cliente final. En tal caso, el envío no pasa por la aduana y no se declara como importación hasta que se libera del almacén. En el caso de China, también debe mencionarse el papel de los almacenes aduaneros (no hay almacenes aprobados por la LME en China). Estos almacenes aduaneros han contenido a menudo cantidades masivas de cobre, en parte porque el cobre almacenado se ha utilizado como garantía cómoda para préstamos.[11] En conclusión, es muy difícil extraer conclusiones de los datos del comercio del cobre en relación con China. La prueba de la falsa facturación tendría que basarse en investigaciones de casos individuales.

[10] Como se mencionó anteriormente, GFI corrige el fenómeno en lo que respecta a Hong Kong utilizando las estadísticas de reexportación de Hong Kong. Resulta algo sorprendente, en vista de la importancia de Hong Kong como puerto de tránsito hacia China y de la disponibilidad de datos, que la UNCTAD optara por no realizar la misma corrección.

[11] Para análisis de la importancia de los almacenes aduaneros en China, véanse Tang y Zhu (2016) y Geman y Scheiber (2017).

Zambia

La UNCTAD encuentra una falsa facturación sustancial de las exportaciones de cobre de Zambia. Se informa de grandes exportaciones con destino a Suiza, mientras que «en Suiza no se registran importaciones de cobre en absoluto. Excluyendo a Suiza, Zambia registró una subfacturación sistemática de exportaciones a partir de 2005, con una subfacturación acumulada de 12 000 millones de dólares con sus principales socios comerciales durante el período 1995–2014, y de 14 500 millones de dólares con respecto al resto del mundo (todos los socios comerciales)». La UNCTAD añade que «es posible que las exportaciones se registren como destinadas a un importador en Suiza cuando el

importador final no reside allí, como sería el caso del comercio de tránsito» (UNCTAD 2016b, p. 15). La explicación real no tiene nada que ver con el comercio de tránsito, sino que refleja las condiciones en las que operan las empresas comerciales suizas.

Las empresas comerciales con sede en Suiza compran cobre a Zambia y lo venden, principalmente, a China. La empresa más importante es Glencore, que tiene una filial en Zambia, Mopani, que es un gran productor de cobre y también funde y refina a comisión el cobre de otras minas. Cuando el cobre sale de la mina, es posible que se desconozca el destino final y puede declararse como Suiza por conveniencia. Glencore opera bajo el régimen legal y fiscal especial suizo de las empresas comerciales de intermediación mercantil (merchanting):

> La intermediación mercantil (merchanting) se define como una transacción en la que una empresa en Suiza compra mercancías a un proveedor en el extranjero y luego las vende a un comprador también en el extranjero. Como regla general, las mercancías no cruzan la frontera hacia territorio suizo y, en consecuencia, no están sujetas a los derechos de aduana suizos... Las transacciones de intermediación deben declararse a la valoración del precio de transacción... Los comerciantes de intermediación no solo compran y venden productos básicos, también participan en la organización del transporte en relación con la transacción, el seguro contra pérdida o daño de las mercancías, el almacenamiento en las terminales de carga y descarga, y la verificación de las mercancías. Sobre todo, los comerciantes de intermediación deben organizar la financiación de sus transacciones intensivas en capital. De acuerdo con una revisión de las normas internacionales sobre el comercio internacional de servicios, las transacciones de intermediación ya no se considerarán comercio de servicios después de que las nuevas normas entren en vigor (2014), sino que se contarán como comercio de mercancías. (Departamento Federal de Asuntos Exteriores 2013, Recuadro 1, p. 8)

Estas circunstancias son bien conocidas por cualquiera que participe en el comercio de productos básicos en Suiza. Que sean desconocidas para la UNCTAD, que tiene su sede en Suiza y además en una ciudad, Ginebra, que puede describirse como el centro mundial del comercio de productos básicos, es sorprendente.[12]

[12] Según la Asociación de Comercio y Navegación de Ginebra (GTSA), hay unas 400 empresas directamente relacionadas con el comercio de productos básicos en Ginebra y unos 8000 puestos de trabajo que dependen de la industria de los productos básicos (Departamento Federal de Asuntos Exteriores 2013, p. 10).

Conclusiones

La respuesta a la pregunta planteada en el título de este artículo, es decir, qué sabemos realmente sobre la falsa facturación en el comercio de minerales, debe ser que, si bien en realidad no sabemos con certeza mucho sobre la importancia de la falsa facturación en el comercio de minerales, sí sabemos que las estimaciones publicadas son exageraciones flagrantes.

La revisión de los estudios de tres organizaciones ha demostrado que estos adolecen de debilidades importantes, aparte de la tendencia a presentar los flujos de capital brutos resultantes de la falsa facturación comercial como pérdidas totales para las economías afectadas. No se han realizado comprobaciones elementales de los datos y cualquier discrepancia se considera prueba de flujos de capital ilícitos sin ulterior investigación. Sin embargo, hay diferencias entre los estudios. Los estudios de GFI son de carácter general y no afirman directamente ofrecer pruebas de comportamiento delictivo de empresas concretas en países concretos, mientras que UA/CEPA y la UNCTAD sacan conclusiones basadas en datos mal comprendidos.

Para recapitular:

Los dos estudios que permiten un análisis detallado (UA/CEPA y UNCTAD) basan sus cifras globales casi exclusivamente en grandes casos de presunta falsa facturación de las exportaciones de oro de Sudáfrica y de cobre de Zambia. En el primer caso, una simple comparación con las estadísticas nacionales sudafricanas habría bastado para identificar las diferencias en la clasificación de las mercancías y reducir drásticamente el tamaño de la presunta falsa facturación. Una investigación levemente más detallada de las circunstancias habría revelado tanto otros detalles específicos de la declaración comercial sudafricana como que la inclusión en las estadísticas de importación del oro de otros países refinado en Sudáfrica puede haber influido en las cifras. En el segundo caso, el de las exportaciones de cobre de Zambia, habría bastado con que la UNCTAD comprobara los hechos con las autoridades federales suizas o con cualquiera de los cientos de comerciantes de productos básicos de Ginebra. A la UA/CEPA se le puede disculpar su falta de comprensión de las prácticas comerciales, al no tener ese acceso directo a los expertos.

En consecuencia, estos dos casos de presunta falsa facturación comercial pueden descartarse con seguridad. Esto significa que las estimaciones de la falsa facturación comercial de los minerales tienen que revisarse drásticamente a la baja y que queda muy poco del total.

Los demás casos siguen un patrón de incapacidad o renuencia a comprobar los hechos básicos, ya sea en lo que respecta al comercio de tránsito del cobre y el mineral de hierro, a la refundición a comisión del platino o al almacenamiento del cobre en almacenes de la LME o aduaneros.

En conclusión, cabe esperar que tanto la Comisión Económica para África como la UNCTAD hagan revisar sus publicaciones por revisores externos en el futuro. También cabe esperar que sean menos rápidos a la hora de sacar conclusiones, sobre todo cuando las conclusiones en cuestión susciten dudas sobre la competencia u honestidad de gobiernos o empresas.

Dado que las exageraciones y conclusiones engañosas de algunos estudios no excluyen la posibilidad de que la falsa facturación pueda ser un problema importante en el comercio de minerales, merece la pena preguntarse qué se puede hacer al respecto. La investigación y las revisiones críticas de la evidencia empírica por parte de organizaciones como el Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales, que está activo en este campo, ayudarán a mejorar la comprensión de la importancia del problema. Los trabajos en curso sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios en la OCDE y en otros lugares pueden ser de alguna ayuda, al igual que el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades fiscales y aduaneras nacionales para identificar anomalías en los precios. Ya se está haciendo mucho en este ámbito por parte de varios organismos internacionales y bilaterales.

Referencias

African Union and United Nations Economic Commission of Africa (2015) Illicit financial flows, report of the High Level Panel on illicit financial flows from Africa, Commissioned by the AU/ECA Conference of Ministers of Finance, Planning and Economic Development

Business Insider Australia (2017) China's iron ore stocks are piling up rapidly, http://www.businessinsider.com/chinas-iron-ore-stocks-are-piling-up-rapidly-2017-5?IR=T, May 22, accessed on 9 Sept 2017

Chamber of Mines of Zambia and ICMM (2014) Enhancing mining's contribution to the Zambian economy and society

Eunomix (2016) A review of the UNCTAD report on trade misinvoicing, with a focus on South Africa's gold export, draft final, 7 November

Eunomix (2017) A review of the UNCTAD report on trade misinvoicing, with a full counterfactual on South African exports, final report, 5 June

Federal Department of Foreign Affairs (2013) Background report: commodities. Report of the interdepartmental platform on commodities to the Federal Council, 27 March, Berne

Forstater M (2016) Illicit flows and trade misinvoicing: are we looking under the wrong lamppost? Bergen: Chr. Michelsen institute (CMI Insight no. 5)

Geman H, Scheiber M (2017) Recent experiences of copper on the Shanghai futures exchange: some lessons for warehouse monitoring. Resources Policy 54:130–136. https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2017.09.010

Global Financial Integrity (2015) Illicit financial flows to and from developing countries: 2004–2013, April

Global Financial Integrity (2017) Illicit financial flows to and from developing countries: 2005–2014, December

Grant Thornton, Econ Pöyry (2010) Pilot audit report—Mopani Copper Mines PLC

Patnaik I, Sen Gupta A, Shah A (2010) Determinants of trade misinvoicing. Working paper no. 2010-75, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi

Raw Materials Report (1986) Document, Volume 4, Issue 2

Readhead A (2016) "Preventing tax base erosion in Africa: a regional study of transfer pricing challenges in the mining sector", Natural Resource Governance Institute, July

Skúlason JB, Hayter R (1998) Industrial location as a bargain: Iceland and the aluminium multinationals 1962–1994. Geogr Ann 80B(1):29–48. https://doi.org/10.1111/1468-0467.00026

Tandon, S. and R. Kavita Rao, 2017, Trade misinvoicing: what can we measure? National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi, NIPFP working paper series, working paper no. 200 accessed on 2 November 2017 at http://www.nipfp.org.in/publications/working-papers/1792/

Tang K, Zhu H (2016) Commodities as collateral. Rev Financ Stud 29(8):2110–2160. https://doi.org/10.1093/rfs/hhw029

Tercero L, Soulier M (2016) An examination of copper contained in international trade flows, Mineral Economics, October

UNCTAD (2007) Iron ore statistics, September

UNCTAD (2013) Iron ore statistics, UNCTAD/SUC/2013/3, November

UNCTAD (2016a) Trade misinvoicing in primary commodities in developing countries: the cases of Chile, Côte d'Ivoire, Nigeria, South Africa and Zambia, UNCTAD/SUC/2016/2, 1st version, accessed 16 Dec 2016

UNCTAD (2016b) Trade misinvoicing in primary commodities in developing countries: the cases of Chile, Côte d'Ivoire, Nigeria, South Africa and Zambia, UNCTAD/SUC/2016/2, 2nd version, accessed 30 July 2017

World Bank Group (2017) Transfer pricing in mining with a focus on Africa: a reference guide for practitioners

Nota del traductor: Esta es una traducción no oficial al español de un artículo académico, elaborada por asistente de IA para fines de estudio e investigación de una tesis doctoral no comercial. La obra original se reproduce con atribución; consulte el DOI y la fuente citadas para la versión canónica. Autor y editorial conservan todos los derechos sobre el original.