

Hacia un marco estadístico
para la medición de los
flujos financieros fiscales
y comerciales ilícitos



**Naciones
Unidas**

Hacia un marco estadístico
para la medición de los
flujos financieros fiscales
y comerciales ilícitos



**Naciones
Unidas**

Ginebra, 2024

© 2024, Naciones Unidas
Reservados todos los derechos en todo el mundo

Las solicitudes para reproducir extractos o fotocopiar deben dirigirse al Copyright Clearance Center en copyright.com.

Todas las demás consultas sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, deben dirigirse a:

United Nations Publications
405 East 42nd Street
New York, New York 10017
Estados Unidos de América
Correo electrónico: publications@un.org
Sitio web: <https://shop.un.org/>

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son los de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, sus funcionarios o los Estados Miembros.

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen presentados los datos que figuran en sus mapas no implican, de parte de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La mención de cualquier empresa o proceso autorizado no implica el respaldo de las Naciones Unidas. Esta publicación ha sido objeto de revisión editorial externa.

Publicación de las Naciones Unidas editada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNCTAD/STAT/2023/5

eISBN: 978-92-1-358604-4

AGRADECIMIENTOS

El presente documento técnico ha sido preparado por Diana Camerini, Bojan Nastav y Amandine Rushenguziminega, del Servicio de Estadística de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), bajo la dirección de Anu Peltola, del Servicio de Estadística de la UNCTAD. Este documento refleja la estrecha colaboración y las notables contribuciones de la Subdivisión de Investigación y Análisis de Tendencias de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Además, Federico Sallusti contribuyó considerablemente a la redacción de los capítulos 2, 3, 4, 5 y 6, y Miroslav Palanský al capítulo 4. El documento también se ha beneficiado del trabajo de Xiaohan Ma, Cloe Anne Schaub, Agrippine Tchunte Mvondo y Nour Barnat en lo relativo al capítulo 4.

Cabe señalar asimismo que se trata de un documento técnico basado en el *Marco Conceptual para la Medición Estadística de Flujos Financieros Ilícitos* elaborado por la UNCTAD y la UNODC, en consulta con un equipo de tareas internacional sobre la medición estadística de los flujos financieros ilícitos¹ y otros asociados. Esa labor se ha beneficiado de los esfuerzos conjuntos de fomento de la capacidad emprendidos con asociados regionales, en particular la Comisión Económica para África (CEPA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO). Varios proyectos puestos en marcha en América Latina, África y Asia han contribuido a los avances conceptuales y metodológicos plasmados en el presente documento. Los métodos de medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos se aplicaron con carácter experimental en Angola, Benin, Burkina Faso, Egipto, el Gabón, Ghana, Kirguistán, Mozambique, Namibia, Nigeria, el Senegal, Sudáfrica, Uzbekistán y Zambia. La colaboración con los Estados miembros y las organizaciones asociadas ha influido en el *Marco Conceptual* y en las metodologías para la medición de los flujos financieros ilícitos.

En el presente documento técnico se exponen los resultados de la labor llevada a cabo bajo los auspicios de la UNCTAD y la UNODC en calidad de organismos responsables del indicador 16.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), relativo al *valor total de las corrientes financieras ilícitas entrantes y salientes*, prestando una atención especial a los flujos fiscales y comerciales.

El equipo encargado de elaborar este informe reconoce el apoyo crucial a la gestión del proyecto prestado por Ekaterina Chernova y la asistencia gráfica de Sonia Blanchier, del Servicio de Estadística de la UNCTAD, así como el trabajo general de diseño gráfico y de portada realizado por Magali Studer y Gilles Maury, de la UNCTAD.

¹ El Equipo de Tareas está compuesto por expertos en estadística del Brasil, Finlandia, Irlanda, Italia, el Perú, el Reino Unido y Sudáfrica. También comprende especialistas de las siguientes organizaciones internacionales con reconocida experiencia en este campo: Comisión Económica para África (CEPA), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la División de Estadística de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la UNCTAD y la UNODC.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1	Los flujos financieros ilícitos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible	2
1.2	Retos Estadísticos	2
1.3	Apoyo de la UNCTAD y la UNODC a la medición	3
1.4	Estructura del documento técnico	5
2	DE MARCO CONCEPTUAL A MARCO ESTADÍSTICO PARA LA MEDICIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS FISCALES Y COMERCIALES ILÍCITOS.....	7
2.1	Definición estadística de los flujos financieros ilícitos	8
2.2	Prácticas fiscales y comerciales ilícitas.....	12
2.3	Medición de los flujos financieros ilícitos dentro de los marcos estadísticos existentes.....	17
2.3.1	Marco de generación/gestión de ingresos para los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos.....	18
2.3.2	Generación y gestión de ingresos en la secuencia de las cuentas nacionales y la balanza de pagos	21
2.3.3	Cómo interpretar los distintos flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos en el marco de las operaciones de generación de ingresos/gestión de ingresos	26
2.3.4	Otros aspectos de la vinculación con los marcos estadísticos.....	31
2.4	Árbol de decisión y tablero para vincular las prácticas fiscales y comerciales con las tipologías de flujos financieros ilícitos	33
3	FOMENTO DE LA CAPACIDAD PARA MEDIR LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS	41
3.1	Principales fuentes de datos.....	42
3.2	Orientaciones prácticas para autoridades estadísticas	47
3.2.1	Identificación de los riesgos relacionados con los flujos financieros ilícitos y de las necesidades de información.....	48
3.2.2	Inventario del sistema nacional de organismos.....	50
3.2.3	Revisión y selección de los datos disponibles	54
3.2.4	Clasificación por niveles y utilización de los métodos	55
3.2.5	Definición operacional de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos para fines estadísticos.....	57
3.2.6	Compilación y difusión de estimaciones de flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos.....	59
3.2.7	Recomendaciones sobre la recopilación piloto de información relativa a los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos.....	61
3.3	Clasificación para la medición de los flujos financieros ilícitos	63

4	MEDICIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS FISCALES Y COMERCIALES ILÍCITOS.....	69
4.1	Facturación comercial fraudulenta	70
4.1.1	Método núm. 1: Método de país socio plus	70
4.1.2	Método núm. 2: Método de filtro de precios plus	77
4.2	Traslado de beneficios	83
4.2.1	Método núm. 3: Distribución mundial de los beneficios de las empresas multinacionales	84
4.2.2	Método núm. 4: El traslado de beneficios por empresas multinacionales en comparación con el traslado de beneficios por empresas no multinacionales equiparables	92
4.3	Evasión fiscal de particulares	96
4.3.1	Método núm. 5: Indicadores de activos en centros financieros extraterritoriales no declarados	98
4.3.2	Método núm. 6: Flujos de riqueza financiera en centros financieros extraterritoriales, por país	103
4.4	Clasificación de los métodos por niveles y otros enfoques	107
5	PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE EL INDICADOR 16.4.1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	111
5.1	Agregación y superposiciones en la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos	112
5.2	Presentación de información sobre el indicador 16.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	120
6	LABOR FUTURA Y PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN	123
6.1	Ampliación de las cuentas nacionales a los flujos financieros ilícitos.....	124
6.2	¿Cuáles son los próximos pasos?	125
	Bibliografía	129

1

INTRODUCCIÓN

1.1 LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Cada año, la delincuencia organizada, el comercio de bienes ilícitos (por ejemplo, el tráfico de drogas y el tráfico de armas de fuego) y las prácticas fiscales y comerciales ilegales o ilícitas generan miles de millones de dólares en flujos ilícitos. El producto del delito puede canalizarse hacia el extranjero, a menudo a refugios seguros. También puede blanquearse y reinvertirse en mercados legales. Los flujos financieros ilícitos que tienen su origen en actividades ilegales como la delincuencia y la corrupción, así como la delincuencia organizada a gran escala, socavan el funcionamiento de los sistemas de justicia penal, reducen los ingresos del Estado, erosionan la base imponible y debilitan las instituciones estatales. Otros flujos financieros ilícitos que se generan en la economía legal también pueden desviar recursos destinados al desarrollo al desalentar la inversión pública y privada y privar a la economía lícita de recursos cruciales para el desarrollo sostenible y el crecimiento económico.

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se definen 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el fin de lograr un desarrollo equitativo y sostenible para todos, sin dejar a nadie atrás. Además, en ella se señala la reducción de los flujos financieros ilícitos como una esfera prioritaria, tal como se refleja en la meta 16.4, que reza: “De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”. También se señalaron los flujos financieros ilícitos como una prioridad mundial en la Agenda de Acción de Addis Abeba (United Nations, 2015) sobre la financiación para el desarrollo, en la que se insta a redoblar los esfuerzos encaminados a reducir sustancialmente los flujos financieros ilícitos, con miras a su eliminación en el futuro.

A pesar de su importancia, siguen sin presentarse de forma exhaustiva los datos relativos al indicador 16.4.1 de los ODS (“valor total de las corrientes financieras ilícitas entrantes y salientes”) (United Nations, 2017b). El mundo necesita estadísticas comparables y fiables sobre los flujos financieros ilícitos que arrojen luz acerca de las actividades, sectores y canales en los que la financiación ilícita es más probable, lo cual permitirá saber dónde debería actuarse con carácter prioritario para frenar esos flujos. En 2017, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el marco de indicadores mundiales para los ODS, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), las dos organizaciones corresponsables del indicador 16.4.1, emprendieron una labor metodológica y amplias consultas sobre la elaboración de definiciones y métodos estadísticos para medir los flujos financieros ilícitos.

1.2 RETOS ESTADÍSTICOS

La medición de los flujos financieros ilícitos plantea numerosos retos estadísticos. Pueden ser retos de orden conceptual, metodológico o práctico, como las limitaciones en materia de datos. Como se señala en el *Marco Conceptual para la Medición Estadística de Flujos Financieros Ilícitos* (UNCTAD and UNODC, 2020) (en adelante, “el *Marco Conceptual*”), la falta de estadísticas coherentes sobre los flujos financieros ilícitos causa incertidumbre respecto de la magnitud y las tendencias de los flujos ilícitos, su origen y sus efectos en el desarrollo. Esos flujos pueden diferir notablemente entre países y regiones, y la falta de un marco común imposibilita su medición.

Aunque en el *Marco Conceptual* se abordan satisfactoriamente varios de esos retos conceptuales, por medio principalmente de la primera definición de “flujos financieros ilícitos” formulada hasta la fecha para la medición estadística del indicador 16.4.1 de los ODS, los diversos enfoques conceptuales y coberturas aplicados en distintos estudios limitan la consolidación de los flujos financieros ilícitos para su agregación en una sola cifra y su comparabilidad en el espacio y el tiempo. Algunos tipos de flujos

financieros ilícitos pueden presentar superposiciones o casos límite, o ambos, por ejemplo, entre la facturación comercial fraudulenta y el blanqueo de dinero a través del comercio; o entre la evasión fiscal y las prácticas cuestionables, incluida la elusión fiscal agresiva, aunque estén conceptualmente claras en el *Marco Conceptual*. Todo ello impide disponer de una base empírica fiable y dificulta la actuación normativa para luchar contra los flujos financieros ilícitos en el contexto nacional y acordar objetivos de política comunes a nivel internacional.

Los flujos financieros ilícitos se ocultan deliberadamente y, como adoptan muchas formas y se sirven de diversos canales, resultan difíciles de rastrear. Los retos que plantea la medición de los flujos financieros ilícitos difieren de un país a otro. En consecuencia, también difieren las prácticas y los enfoques utilizados para medir las actividades económicas ilegales, no observadas o de otra índole que pueden generar flujos financieros ilícitos. Por ello, es importante disponer de margen para la adopción de soluciones específicas para cada país y la aplicación flexible de métodos acordes con un marco común. Aunque la medición de los flujos financieros ilícitos, debido a su opacidad, no puede realizarse mediante la observación directa del fenómeno, es posible, no obstante, centrarse en el rastro que dejan esas actividades en la economía y en los datos conexos.

Independientemente de las carencias de datos, los sistemas estadísticos nacionales ya reúnen algunos de los datos necesarios para la medición de los flujos financieros ilícitos, aunque los datos que permiten rastrear esos flujos suelen estar dispersos entre diversas autoridades. Los flujos financieros ilícitos se caracterizan asimismo por su interconexión y superposición (por ejemplo, los sobornos relacionados con el tráfico de drogas o la manipulación de los precios de mercado), lo cual dificulta una medición diferenciada de tales flujos. A fin de evitar la duplicación, se necesita una contabilidad separada para la generación de ingresos y para la gestión de ingresos que esté en consonancia con las cuentas nacionales y otras prácticas estadísticas. Además, las estadísticas deben basarse en clasificaciones estadísticas exclusivas. Las oficinas nacionales de estadística suelen actuar como coordinadoras del sistema estadístico nacional para facilitar la colaboración y la interoperabilidad de los datos, y desarrollan prácticas conjuntas con clasificaciones, métodos y marcos estadísticos. También actúan como puntos de contacto para coordinar la reunión de datos relativos a los indicadores de los ODS y pueden reunir a las partes interesadas necesarias para medir los flujos financieros ilícitos.

Es difícil, cuando no imposible, rastrear y frenar los flujos financieros ilícitos sin disponer de estimaciones fiables que permitan orientar eficazmente las iniciativas de política. Los datos sobre los flujos financieros ilícitos pueden contribuir a configurar las medidas propuestas por las instancias normativas, servir de base de las investigaciones y los análisis, y empoderar a la sociedad civil y a los Gobiernos para construir un futuro más inclusivo y justo. Sin datos fiables, cabe la posibilidad de que se desperdicien los esfuerzos desplegados a causa de desacuerdos sobre cuáles deben ser las prioridades y de malentendidos respecto de los flujos financieros ilícitos que afectan a un país, con el consiguiente riesgo de que se formulen y evalúen incorrectamente las políticas destinadas a frenar esos flujos. Con los conceptos y métodos elaborados por la UNCTAD y la UNODC, los países pueden aprovechar al máximo los datos de que disponen y utilizar toda su capacidad analítica para rastrear los flujos financieros ilícitos con el fin de mejorar sus políticas.

1.3 APOYO DE LA UNCTAD Y LA UNODC A LA MEDICIÓN

Como organismos corresponsables del indicador 16.4.1 de los ODS, la UNCTAD y la UNODC dirigen la labor metodológica mundial de elaboración de conceptos y métodos estadísticos que ayuden a los Estados miembros a medir los flujos financieros ilícitos para hacer el seguimiento de los progresos hacia el logro de la meta 16.4. La UNCTAD está al frente del trabajo metodológico y trabaja en la mejora de la capacidad estadística nacional para medir los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos, mientras que la UNODC centra su labor en los flujos financieros ilícitos relacionados con la delincuencia. Hasta la

fecha, 22 países de tres continentes han realizado pruebas de medición de los flujos financieros ilícitos con arreglo a los métodos propuestos. La experiencia pone de manifiesto que, si bien la estimación de esos flujos plantea dificultades, es posible medirlos, y a principios de 2023 se publicaron en la Base de Datos Mundial de Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (United Nations, 2023) las primeras estimaciones oficiales de flujos financieros ilícitos relacionados con la delincuencia.

Hasta la fecha, 14 países (12 de África y 2 de Asia) han probado métodos para medir algunos tipos de flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos utilizando conjuntos de datos que están a disposición de las autoridades aduaneras o fiscales y tributarias. Varios países han preparado estimaciones preliminares no oficiales de los flujos financieros ilícitos procedentes de la facturación comercial fraudulenta analizando las asimetrías entre países en la información aduanera presentada o los precios anómalos observados en los datos aduaneros de las transacciones, utilizando para ello la publicación de la UNCTAD *Methodological guidelines to measure tax and commercial illicit financial flows (Directrices metodológicas para la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos)* (UNCTAD, 2021) (en adelante, “las *Directrices metodológicas*”). Las primeras actividades de medición han puesto de manifiesto que la facturación comercial fraudulenta afecta al comercio de diversos productos básicos, como las bebidas, el petróleo y los minerales en Burkina Faso, y a los metales preciosos y gemas y la maquinaria eléctrica en Sudáfrica (UNCTAD, 2023a). Aunque los valores indican miles de millones en concepto de flujos financieros ilícitos, cabe señalar que las diferencias de cobertura temporal y geográfica (socios comerciales) hacen que toda comparación directa carezca de una base sólida. Las mediciones relativas, como el porcentaje que suponen los flujos financieros ilícitos respecto del comercio total (registrado), muestran que esos valores distan mucho de ser insignificantes: los flujos financieros ilícitos pueden llegar a representar hasta la mitad del comercio registrado oficialmente en algunos países.

Con objeto de permitir la medición a nivel nacional, entre 2017 y 2023, la UNCTAD y la UNODC organizaron 21 reuniones de expertos, incluidas las reuniones del Equipo de Tareas UNCTAD-UNODC sobre la Medición Estadística de los Flujos Financieros Ilícitos (en adelante, “el Equipo de Tareas”), para elaborar conceptos y métodos de medición de los flujos financieros ilícitos. En ese esfuerzo de colaboración para permitir la estimación de los progresos realizados respecto del indicador 16.4.1 de los ODS han participado más de 500 expertos. Además, la UNCTAD organizó sesiones en 11 eventos internacionales (con la asistencia de 868 participantes) para dar a conocer conceptos y métodos relativos a los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos, a menudo con la participación de la UNODC cuando se abordaron los flujos financieros ilícitos relacionados con la delincuencia. Entre 2021 y junio de 2023, la UNCTAD y sus asociados regionales, la CEPA y la CESPAP, celebraron 39 talleres nacionales sobre la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos en África y Asia. En total, se capacitó a 1.919 participantes, un 29 % de los cuales eran mujeres. Se han recibido reiteradas solicitudes de capacitación nacional o específica para los distintos países, lo que indica la necesidad de prestar más apoyo a los Estados miembros.

Esa necesidad de seguir fortaleciendo la capacidad y prestar apoyo mediante los conocimientos técnicos de la UNCTAD y la UNODC, en calidad de organismos responsables, y de otros asociados como las comisiones regionales de las Naciones Unidas y sus expertos, se ha expresado en la resolución más reciente a este respecto, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2022 (United Nations, 2022), en la que se insta a emprender medidas y esfuerzos concertados, tanto en el plano nacional como en el internacional, para impartir capacitación e informar sobre el indicador 16.4.1 de los ODS utilizando la metodología recomendada, y para trabajar en coordinación con la UNCTAD y la UNODC.

Con el apoyo del Equipo de Tareas, los organismos corresponsables siguen mejorando las metodologías normalizadas para la medición de los flujos financieros ilícitos, ocupándose de su armonización con otros marcos pertinentes, como el Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos, a fin de aumentar la aplicabilidad de las estadísticas sobre los flujos financieros ilícitos y agregar valor al procurar lograr el desarrollo sostenible para todos. En el presente documento técnico se analizan y se abordan, en parte,

esas novedades (vistas desde la perspectiva de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos). Serán necesarios nuevos estudios prácticos y la aplicación de esas metodologías en distintos países para perfeccionar unos métodos de agregación que sean sólidos y adecuados. El trabajo previsto en el marco del nuevo proyecto Medir y Frenar los Flujos Financieros Ilícitos (2023-2026) de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas² consiste en la continuación de las actividades de los organismos responsables y del apoyo metodológico prestado por estos, en colaboración con los organismos asociados, a los Estados miembros para medir con precisión los flujos financieros ilícitos.

1.4 ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO TÉCNICO

Este documento técnico se centra en los esfuerzos de los organismos responsables del indicador 16.4.1 de los ODS, a saber, la UNCTAD y la UNODC, así como de sus asociados, las comisiones regionales de las Naciones Unidas y otros expertos del Equipo de Tareas, para apoyar a las autoridades nacionales en la medición estadística de los flujos financieros ilícitos. Los conceptos presentados son aplicables a todos los tipos de flujos financieros ilícitos y las partes consagradas a la metodología se centran en los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos. Al revisar y evaluar la evolución conceptual y metodológica³, en *Hacia un marco estadístico para la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos* se proporcionan orientaciones prácticas y exhaustivas para la aplicación de las metodologías de medición en diversos entornos nacionales, con miras a compilar estadísticas oficiales sobre los flujos financieros ilícitos que permitan presentar datos relativos al indicador 16.4.1 de los ODS. Así pues, el presente documento sirve de base para la realización de pruebas piloto y un ulterior perfeccionamiento en función de los resultados obtenidos al ponerlo en práctica en países piloto, en el marco del proyecto *Medir y Frenar los Flujos Financieros Ilícitos* de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas, que dirige la CEPA. El proyecto cuenta con el apoyo metodológico de la UNCTAD y la UNODC, y su ejecución corre a cargo de las comisiones regionales de las Naciones Unidas, a saber, la CEPA, la CEPAL, la CESPAP y la CESPAP, con el respaldo de la Comisión Económica para Europa (CEPE) en el período comprendido entre 2023 y 2026.

El presente documento técnico se estructura del modo siguiente: en el capítulo 2 se examinan los principales elementos conceptuales de los flujos financieros ilícitos y se aborda la transición hacia un marco estadístico. Aunque el capítulo se inicia prestando atención a todos los flujos financieros ilícitos (los de naturaleza fiscal o comercial y los relacionados con la delincuencia), más adelante se centra en los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos únicamente, presentando elementos conceptuales y vínculos con los marcos estadísticos existentes, a fin de apoyar la medición de tales flujos; en el capítulo 3 se ofrecen orientaciones prácticas a las autoridades nacionales acerca de la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos; en el capítulo 4 se describen pormenorizadamente las metodologías para la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos; en el capítulo 5 se aborda la agregación de diversas estimaciones en un único valor para presentar información sobre el indicador 16.4.1 de los ODS, principalmente desde el punto de vista de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos; y el capítulo 6 concluye señalando la necesidad de seguir trabajando e investigando. Los anexos complementan las partes conceptuales y metodológicas del documento con herramientas y orientaciones de carácter práctico, incluidas orientaciones en las que se detalla, paso a paso, cómo se aplican los métodos y que, en varios casos, están vinculadas con el contenido que puede descargarse en los anexos en línea de la publicación *Directrices metodológicas* (UNCTAD, 2021: Background documents) para su uso directo por las autoridades nacionales.

² <https://unctad.org/es/project/medir-y-frenar-los-flujos-financieros-ilicitos>.

³ Basado en el *Marco Conceptual* (UNCTAD and UNODC, 2020) y en la versión preliminar de las *Directrices metodológicas* (UNCTAD, 2021).

2

DE MARCO CONCEPTUAL A MARCO ESTADÍSTICO PARA LA MEDICIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS FISCALES Y COMERCIALES ILÍCITOS

2.1 DEFINICIÓN ESTADÍSTICA DE LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas hicieron suyo el *Marco Conceptual* en el 53^{er} período de sesiones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, celebrado en marzo de 2022 (UNSC, 2022). En él se ofrece una definición estadística de los flujos financieros ilícitos como “*flujos financieros de origen, transferencia o uso ilícito, que reflejan un intercambio de valor y que cruzan las fronteras nacionales*”.

Por consiguiente, los flujos financieros ilícitos tienen las siguientes características:

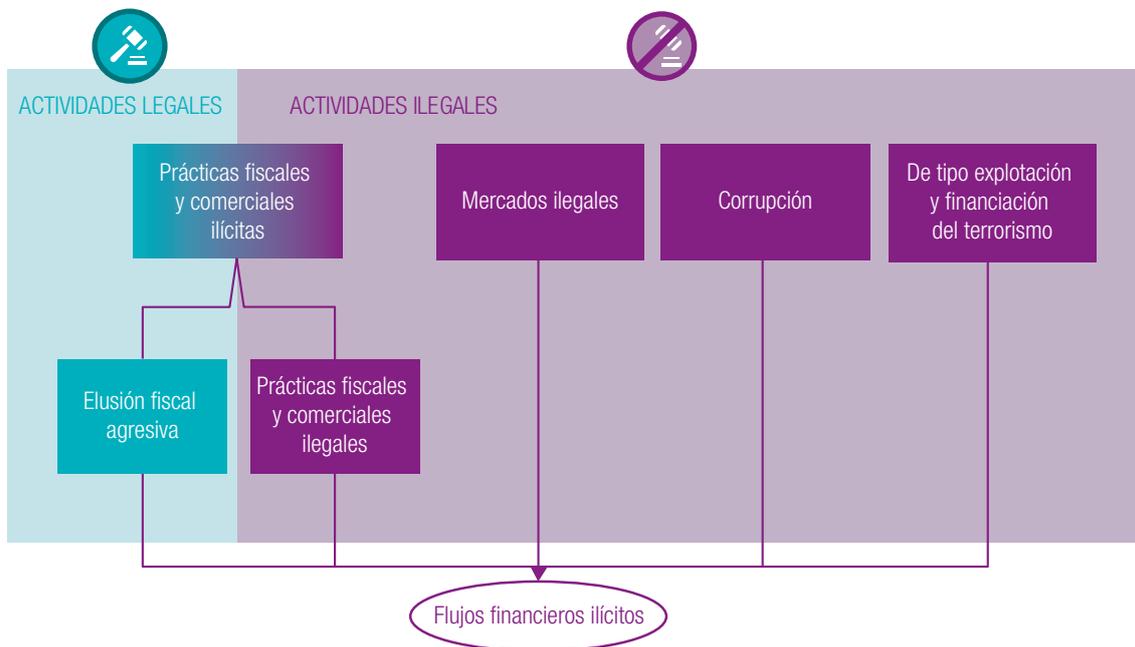
- **Origen, transferencia o uso ilícito.** Un flujo de valor se considera ilícito si se genera ilícitamente (por ejemplo, si proviene de actividades delictivas o de la evasión fiscal), se transfiere ilícitamente (por ejemplo, si viola los controles de divisas) o se usa ilícitamente (por ejemplo, para financiar el terrorismo). Dicho flujo puede generarse, transferirse o usarse legalmente, pero debe ser ilícito al menos en uno de esos aspectos. Algunos flujos que no son estrictamente ilegales pueden encajar en la definición estadística de los flujos financieros ilícitos, como es el caso, por ejemplo, de la elusión fiscal transfronteriza, que socava la base impositiva del país donde se generaron esos ingresos.
- **El intercambio de valor,** que comprende más que las transferencias puramente financieras. El intercambio de valor incluye el intercambio de bienes y servicios y activos financieros y no financieros. Por ejemplo, el trueque transfronterizo ilícito, es decir, el intercambio ilícito de bienes y servicios por otros bienes y servicios, es una práctica común en los mercados ilegales y es considerado un flujo financiero ilícito.
- Los flujos financieros ilícitos miden la **circulación de valores a lo largo del tiempo**, a diferencia de la medición del valor de los *stocks*, que calcula la acumulación final.
- **Flujos que cruzan una frontera⁴.** Estos incluyen los activos que cruzan fronteras y los activos cuya propiedad se transfiere de un residente de un país a un no residente, incluso si los activos permanecen en la misma jurisdicción.

Los flujos financieros ilícitos procedentes de actividades económicas ilegales pueden blanquearse para que las transacciones posteriores parezcan legales. Si bien los flujos de capital de origen ilegal deben considerarse flujos financieros ilícitos al cruzar una frontera, dado que provienen de actividades ilícitas, resulta difícil determinar el origen ilícito de ciertos flujos financieros a medida que aumenta la distancia respecto del origen ilícito. Los flujos financieros ilícitos también pueden proceder de actividades económicas legales, pero convertirse en ilícitos cuando esos flujos se gestionan o transfieren ilícitamente, por ejemplo, para evadir impuestos o financiar actividades ilegales.

Es posible clasificar los flujos financieros ilícitos desde muchas perspectivas: fuentes, canales, efectos, actores participantes y motivos. Una tipología útil debería dar prioridad a una perspectiva que permita una acción normativa eficaz y, por tanto, que establezca un vínculo con las actividades de las que provienen los flujos financieros ilícitos. Por ello, en la figura 1 se presentan las actividades subyacentes que pueden generar flujos financieros ilícitos en lugar de los flujos financieros ilícitos propiamente dichos.

⁴ En el enfoque de medición ascendente propuesto, que se describe en el presente documento, también se considera que los flujos financieros ilícitos nacionales forman parte de la economía ilegal. Esos flujos no entrarían en la definición de flujos financieros ilícitos empleada para el indicador 16.4.1 de los ODS, pero revisten gran importancia para comprender los flujos ilícitos transfronterizos organizados.

Figura 1 Categorías de actividades que pueden generar flujos financieros ilícitos



Fuente: UNCTAD and UNODC (2020).

Según esta tipología, se distinguen cuatro categorías principales de flujos financieros ilícitos:

- **Flujos financieros comerciales y fiscales ilícitos.** Comprenden las prácticas ilícitas de personas jurídicas, así como los medios utilizados por particulares con la finalidad de ocultar ingresos y reducir la carga tributaria mediante la evasión de controles y regulaciones. Esta categoría puede dividirse en dos componentes:
 - **Flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos procedentes de actividades ilegales.** Incluyen prácticas ilegales como los delitos en materia de aranceles, derechos e ingresos, la evasión fiscal, los delitos relacionados con la competencia y la manipulación del mercado, entre otros, tal y como se indica en la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (UNODC, 2015). La mayoría de estas actividades son actividades no observadas, ocultas o forman parte de la “economía sumergida”⁵, la economía subterránea⁶ o la economía informal⁷, que pueden generar flujos financieros ilícitos.
 - **Flujos financieros ilícitos procedentes de la elusión fiscal agresiva.** Los flujos ilícitos también pueden derivarse de actividades económicas legales a través de la elusión fiscal agresiva (para más detalles, véase el recuadro que figura más adelante). Puede hacerse mediante la

⁵ Según el FMI, “la economía sumergida incluye todas las actividades económicas que están ocultas a las autoridades públicas por motivos monetarios, normativos o institucionales” (Medina and Schneider, 2018: 4).

⁶ En el Sistema de Cuentas Nacionales, la producción subterránea consiste en actividades que son productivas en un sentido económico y legales (siempre que cumplan determinadas normas o reglamentaciones), pero que se ocultan deliberadamente a las autoridades públicas por los siguientes motivos: a) para evitar el pago del impuesto sobre los ingresos, el impuesto sobre el valor agregado u otros impuestos; b) para evitar el pago de las cotizaciones a la seguridad social; c) para evitar cumplir ciertas normas legales, como el salario mínimo, la jornada máxima o las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo, entre otras; o d) para no tener que cumplir ciertos procedimientos administrativos, como cumplimentar cuestionarios estadísticos u otros formularios administrativos (United Nations *et al.*, 2009).

⁷ En IMF (2019) se emplea la siguiente definición de la economía informal: “la economía informal comprende i) la producción de bienes y servicios de mercado desde el hogar; y ii) las actividades de corporaciones (ilegales, clandestinas) que pueden no estar incluidas en el marco ordinario de reunión de datos para compilar estadísticas macroeconómicas. En este ámbito de la economía informal se tienen en cuenta no solo las actividades nacionales, sino también las transacciones transfronterizas de unidades residentes [...]”.

manipulación de los precios de transferencia, la ubicación estratégica de la deuda y la propiedad intelectual, la invocación del tratado fiscal más ventajoso y el uso de instrumentos y entidades híbridos. Estos flujos deben analizarse cuidadosamente, ya que generalmente provienen de transacciones comerciales legales y solo la parte ilícita de los flujos transfronterizos está comprendida en lo que se consideran flujos financieros ilícitos.

- **Flujos financieros ilícitos procedentes de mercados ilegales.** Estos flujos incluyen el comercio de bienes y servicios ilícitos cuando los flujos financieros correspondientes cruzan las fronteras. Se presta particular atención a las actividades delictivas en las que se generan ingresos mediante el intercambio (comercio) de bienes o servicios ilegales. Dichos procesos a menudo entrañan un cierto grado de organización delictiva con el objetivo de generar beneficios. Incluyen cualquier tipo de tráfico de mercancías, como las drogas y las armas de fuego, o servicios, como el tráfico ilícito de migrantes. Los flujos financieros ilícitos tienen su origen en el comercio transnacional de bienes y servicios ilícitos, así como de los flujos transfronterizos procedentes de la gestión de los ingresos ilícitos de esas actividades.
- **Flujos financieros ilícitos procedentes de la corrupción.** Sobre la base de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004), en la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos se señala una amplia gama de actos delictivos que pueden considerarse corrupción. Entre esos actos figuran el soborno, la malversación, el abuso de funciones, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito y otros actos. Los flujos financieros ilícitos relacionados con la corrupción se producen cuando los beneficios económicos de esos actos generan, directa o indirectamente, flujos transfronterizos y cuando se transfieren activos financieros a través de las fronteras para cometer tales delitos.
- **Flujos financieros ilícitos procedentes de actividades de tipo explotación y de la financiación de la delincuencia y el terrorismo.** Las actividades de tipo explotación son actividades ilegales que entrañan una transferencia forzada o involuntaria de recursos económicos entre dos actores⁸. La esclavitud y la explotación, la extorsión, la trata de personas y el secuestro son algunos ejemplos. En todos esos casos, el aspecto central es el beneficio financiero que obtiene una persona (o un grupo) al explotar a otra persona o al privarla de algunos de sus activos. Además, la financiación del terrorismo y la financiación de la delincuencia son transferencias de fondos ilícitas y voluntarias entre dos actores con el propósito de financiar actos delictivos o terroristas. Cuando los flujos financieros conexos atraviesan las fronteras de un país, se convierten en flujos financieros ilícitos.

⁸ En el marco del Sistema de Cuentas Nacionales, estas actividades son consideradas no productivas, ya que no existe un acuerdo mutuo entre los actores involucrados (United Nations *et al.*, 2009).

Recuadro 1 Retos de la elusión fiscal agresiva y los flujos financieros ilícitos

Un reto conceptual específico que se plantea es la definición del tipo de actividades que deben designarse como ilícitas o lícitas. Cabe señalar que en la meta 16.4 de los ODS se hace referencia a corrientes financieras “ilícitas” y no “ilegales”. La elusión fiscal agresiva, incluida la realizada por grupos de empresas multinacionales, aunque suele ser legal, puede detraer recursos y considerarse ilícita. La inclusión de la elusión fiscal en la definición de los flujos financieros ilícitos plantea algunos retos.

En primer lugar, difumina la línea que separa las actividades legales de las ilegales. Consciente de que la distinción entre las prácticas fiscales legales e ilegales puede no ser clara, la Comisión Europea (2017) describió el espectro continuo de actividades que va desde la planificación fiscal legal hasta la evasión fiscal ilegal (véase la figura 2). En ese contexto, la planificación fiscal agresiva se describe como “aprovechar los aspectos técnicos de un sistema fiscal o las discordancias entre dos o más sistemas fiscales con el fin de reducir la deuda tributaria”.

Figura 2 Elusión/planificación fiscal agresiva



Fuente: European Commission (2017).

En segundo lugar, a causa de ese obstáculo (jurídico) insuficientemente definido, ha de actuarse con prudencia al comparar las diversas líneas de trabajo de diferentes organizaciones. La OCDE, por ejemplo, centra su labor sobre los flujos financieros ilícitos en los aspectos ilegales únicamente, aunque, como miembro del Equipo de Tareas, reconoce que, dentro del *Marco Conceptual*, la elusión fiscal agresiva juega un papel importante en el desarrollo y, por tanto, debe tenerse en cuenta en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en el indicador 16.4.1 de los ODS. Además, el trabajo de la OCDE incluye las actividades de erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) a través del pago de intereses, la ubicación estratégica de activos intangibles, la utilización abusiva de los tratados fiscales, la elusión artificiosa del establecimiento permanente y la manipulación de los precios de transferencia, que constituyen formas de elusión fiscal agresiva según se define en el presente documento (véase también el capítulo 2.2).

El tercer reto relacionado directamente con esta cuestión es la escasez de datos y su interoperabilidad y exhaustividad. Esto requiere que en las metodologías propuestas se tengan en cuenta determinados comportamientos y patrones de las entidades, lo que acarrea, a su vez, una merma de su solidez metodológica para la medición estadística de los flujos financieros ilícitos (véase el capítulo 4). Las fuentes de datos internacionales permiten, cada vez más, un análisis más detallado y profundo, estudiando, por ejemplo, las estadísticas de informes que se publican de forma agregada y anonimizada país por país y que pueden ser analizados a nivel de los microdatos por las autoridades nacionales (véanse Bratta *et al.*; 2021; Fuest *et al.*, 2021, 2022), o los microdatos contenidos en las declaraciones de impuestos de las autoridades fiscales nacionales (por ejemplo, Reynolds and Wier, 2016; Wier and Reynolds, 2018).

Por último, pueden surgir dificultades de naturaleza meramente lingüística: durante la realización de pruebas piloto en el marco del proyecto de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas en Asia y el Pacífico⁹, se señaló que en la traducción oficial de “flujos financieros ilícitos” al ruso (idioma oficial de las Naciones Unidas) se utiliza el término “ilegal”, como equivalente directo de “ilícito” y, por ello, no puede aplicarse en el presente contexto. Los organismos responsables y la CESPAP están analizando cómo orientar suficientemente a los Estados miembros de habla rusa respecto de la forma de abordar esta cuestión desde una perspectiva jurídica y estadística (es decir, velando por una cobertura adecuada y suficiente del fenómeno de los flujos financieros ilícitos en sus actividades de medición).

⁹ <https://unctad.org/project/statistics-and-data-measuring-illicit-financial-flows-asia-pacific-region>.

2.2 PRÁCTICAS FISCALES Y COMERCIALES ILÍCITAS

Los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos, como se señala en la figura 1, pueden generarse a partir de actividades comerciales ilegales y de la evasión fiscal, así como de actividades económicas legales a través de la elusión fiscal agresiva. Los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos pueden tener su origen en la economía ilegal, como las actividades delictivas o la corrupción, pero también pueden tenerlo en actividades económicas legales y convertirse en ilícitos cuando los flujos financieros son gestionados o transferidos de forma ilícita, por ejemplo, para evadir impuestos o eludir controles de divisas, o cuando se utilizan para financiar actividades ilegales. El reto de especificar qué tipos de actividades deben considerarse ilícitas o lícitas resulta especialmente evidente en el ámbito de la elusión fiscal (véase el recuadro 1).

Los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos pueden incluir las prácticas de personas jurídicas, así como los instrumentos utilizados por particulares. Entre los actores cuyas acciones pueden generar flujos financieros ilícitos y es necesario medir cabe mencionar 1) los particulares (ciudadanos) y 2) las entidades, que incluyen las empresas nacionales y las empresas multinacionales, así como los fondos fiduciarios y las fundaciones. Varios estudios se centran en las empresas multinacionales únicamente, debido a las oportunidades que estas tienen para participar en flujos financieros ilícitos, pero también por su gran tamaño y por la magnitud de los flujos financieros ilícitos generados. Cabe señalar que la distinción entre actores que proceden de países desarrollados y países en desarrollo no es pertinente, habida cuenta de que tanto los países en desarrollo como los desarrollados se ven afectados por los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos¹⁰.

Dada la complejidad de las diversas leyes y prácticas nacionales, y el hecho de que la medición de los flujos financieros ilícitos es una actividad estadística y no de auditoría ni judicial, no es posible definir el alcance de las actividades de medición en cuanto a su legalidad. El indicador, por tanto, se configura a partir de una tipología de comportamientos, acontecimientos y actividades que pueden generar flujos financieros ilícitos. En el caso de las actividades ilegales, aplicamos la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (UNODC, 2015), que contiene una clasificación estadística y una definición de las actividades, muchas de las cuales pueden generar flujos financieros ilícitos, como las actividades de tipo explotación y el terrorismo, el tráfico y la corrupción, así como muchas actividades relacionadas con malas prácticas fiscales y comerciales.

En lo referente a las prácticas fiscales y comerciales ilícitas, las actividades se dividen en dos categorías, a saber, los flujos financieros ilícitos procedentes de prácticas comerciales y fiscales ilegales y los flujos financieros ilícitos generados por una elusión fiscal agresiva. En el cuadro 1 figura una lista indicativa de actividades fiscales y comerciales que pueden generar flujos financieros ilícitos y se señalan los tipos de flujos.

La identificación de los principales tipos de flujos¹¹ que pueden dar lugar a flujos financieros ilícitos ayuda a establecer un marco de medición y a determinar cuáles son las fuentes de datos pertinentes. Conocer los tipos de flujos puede ayudar a detectar rastros de flujos financieros ilícitos en la economía oficial.

¹⁰ Dado que los flujos financieros ilícitos están estrechamente relacionados con cuestiones de desarrollo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una parte considerable de los estudios empíricos sobre los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos se ha centrado en los países de ingreso bajo en desarrollo o menos desarrollados (por ejemplo, Carbonnier and Mehrotra, 2018; Ahene-Codjoe *et al.*, 2020; Nolintha *et al.*, 2020; WCO, 2018; Global Financial Integrity, 2019). Ese interés es más notorio en los métodos de facturación comercial fraudulenta, con el objetivo de estimar los flujos financieros ilícitos que se concentran en el comercio de productos básicos. Según Khan *et al.* (2019), los países que se encuentran en las primeras etapas de la industrialización son "estructuralmente vulnerables" a los flujos financieros ilícitos relacionados con el comercio.

¹¹ Denominados "canales" o "medios" en algunos textos.

Cuadro 1 Actividades que pueden generar flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos y tipos de flujos

Categorías	Actividades	Flujos
A. Flujos financieros ilícitos procedentes de actividades comerciales y fiscales ilegales	A1 Actos contrarios a las disposiciones relativas a los ingresos públicos [08041] A2 Actos contrarios a disposiciones comerciales o financieras [08042] A3 Manipulaciones del mercado o utilización indebida de información privilegiada [08045] A4 Actos de fraude comercial [07019] A5 Otros actos comerciales y fiscales ilegales [08049+]	F1 Transferencia de riqueza para evadir impuestos, es decir, flujos relacionados con riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada <ul style="list-style-type: none"> ◦ No declarada en modo alguno (ocultos, por ejemplo, en territorios con opacidad financiera) ◦ No declarada utilizando instrumentos (sociedades fantasma o empresas ficticias y paraísos fiscales) F2 Facturación fraudulenta <ul style="list-style-type: none"> ◦ Fijación de precios excesivamente altos o bajos ◦ Facturación múltiple ◦ Declaración de cantidades superiores o inferiores a las reales ◦ Clasificación errónea de las categorías arancelarias
B. Flujos financieros ilícitos procedentes de la elusión fiscal agresiva	B1 Actos que contravienen el principio de plena competencia B2 Actos relacionados con la ubicación estratégica de deuda, activos, riesgos u otras actividades empresariales B3 Otros actos de elusión fiscal agresiva	F3 Manipulación de los precios de transferencia F4 Traslado de la deuda <ul style="list-style-type: none"> ◦ Préstamos intraempresariales ◦ Pago de intereses F5 Traslado de activos y propiedad intelectual <ul style="list-style-type: none"> ◦ Ubicación estratégica de propiedad intelectual ◦ Ubicación estratégica de otros activos ◦ Acuerdos de participación en la financiación de los gastos ◦ Pago de regalías

Fuente: UNCTAD (2021).

Nota: Las actividades de la categoría A se basan en las categorías de nivel 3 de la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (con los códigos correspondientes entre paréntesis).

El cuadro se centra en las transferencias y no en el origen o los usos de los flujos financieros ilícitos que son de interés al describir la cadena de valor relacionada con la generación y la gestión de flujos financieros ilícitos. Se proporcionará una lista de actividades más exhaustiva una vez que se haya elaborado una clasificación de los flujos financieros ilícitos procedentes de la elusión fiscal agresiva. El blanqueo de dinero, por ejemplo, se clasifica dentro de los actos relacionado con el producto del delito y, por consiguiente, está comprendido en los métodos de medición de los flujos financieros ilícitos procedentes del delito¹². Del mismo modo, los flujos financieros ilícitos procedentes de mercados ilegales en los que se comercia con bienes y servicios ilegales se incluyen en los flujos financieros ilícitos procedentes del delito. Pueden servirse igualmente de sistemas comerciales y bancarios legales.

En la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos se describen las acciones y los comportamientos relacionados con cada categoría y se presentan ejemplos de los tipos de actividades en cuestión. Los siguientes actos pueden generar flujos financieros ilícitos relacionados con actividades fiscales y comerciales:

- **A1** Actos contrarios a las disposiciones relativas a los ingresos públicos (08041): actos contrarios a las disposiciones aduaneras, de tributación y otras disposiciones relativas a los ingresos públicos. Están comprendidos la evasión fiscal y los delitos empresariales, como los delitos en materia de aranceles, tributación, derechos e ingresos y la no inscripción en el registro del impuesto sobre el

¹² En el presente documento, por “blanqueo de capitales” se entiende el servicio ofrecido para el blanqueo del producto del delito.

valor agregado o en los servicios de aduanas, o no proceder al envío, si dichos actos dan lugar a flujos transfronterizos de financiación ilícita. Ejemplo: los flujos financieros ilícitos procedentes de la facturación fraudulenta de las entidades o los flujos relacionados con activos no declarados por particulares están comprendidos en esta categoría.

- **A2** Actos contrarios a disposiciones comerciales o financieras (08042): actos contrarios a disposiciones comerciales, industriales o financieras, incluidas la competencia y la insolvencia fraudulenta; delitos de importación y exportación; actos contrarios a reglamentos, restricciones o embargos comerciales; elusión de los controles de capitales o las disposiciones de control de cambios; y delitos relacionados con inversiones o acciones (que no equivalgan a fraude). Por ejemplo, la denegación de una solicitud de licencia de exportación podría convertir a un exportador legal en un exportador ilegal por temor a sufrir pérdidas financieras y, por tanto, generar un flujo financiero ilícito.
- **A3** Manipulaciones del mercado¹³ o utilización indebida de información privilegiada¹⁴ (08045): manipulación ilícita del mercado o utilización indebida de información privilegiada, incluida la compraventa de productos financieros sobre la base de información privilegiada (abuso de información privilegiada); divulgación indebida de información relacionada con el mercado; utilización indebida de información relacionada con el mercado; y fijación de precios, en la medida en que generen flujos financieros comerciales o fiscales ilícitos y den lugar a flujos de riqueza hacia centros financieros extraterritoriales (F1) o flujos vinculados con la manipulación de los precios (F2). Ejemplo: La manipulación del mercado y el abuso de información privilegiada pueden estar relacionados con la manipulación de los precios.
- **A4** Actos de fraude comercial (07019): siempre que no estén comprendidos en las categorías A1 a A3, se incluyen el uso de pesas falsas para medir; la falsedad contable; la ocultación o la destrucción de dinero; el ejercicio de un oficio o profesión sin licencia o sin estar registrado, siempre que genere flujos financieros comerciales o fiscales ilícitos y dé lugar a flujos de riqueza hacia centros financieros extraterritoriales (F1) o flujos vinculados con la manipulación de los precios (F2). Ejemplo: La falsedad contable podría tener por finalidad ocultar en centros financieros extraterritoriales riqueza no declarada o evadir impuestos. Queda excluido el fraude fiscal, que está comprendido en la categoría A1 (08041).
- **A5** Otros actos comerciales y fiscales ilegales: en consonancia con la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, se incluyen otros actos contra la administración pública o contra disposiciones regulatorias (08049) y todas aquellas actividades comerciales ilegales y de evasión fiscal no enumeradas anteriormente.

Se observan dos flujos principales relacionados con esos actos: en primer lugar, la transferencia de riqueza desde un país por parte de particulares con objeto de evadir impuestos, lo que lleva a que haya riqueza oculta o no declarada en centros financieros extraterritoriales (F1), por ejemplo, en territorios con opacidad financiera o en paraísos fiscales¹⁵. Tales flujos también podrían ocultarse usando instrumentos, como las empresas ficticias, en los que la frontera entre las categorías A y B se difumina. En segundo lugar, los flujos procedentes de la facturación comercial fraudulenta (F2) incluyen la manipulación de los precios, la notificación incorrecta de las cantidades importadas o exportadas, o la clasificación errónea

¹³ La manipulación del mercado se define como la realización de transacciones, la colocación de pedidos de compraventa de acciones o cualquier otro comportamiento que dé un indicio falso o engañoso en cuanto al suministro, la demanda o el precio de un instrumento financiero o de un contrato conexo de compraventa de mercancías al contado, o esté encaminado a asegurar el precio de uno o varios instrumentos financieros o de un contrato conexo de compraventa de mercancías al contado a un nivel anormal o artificial (UNODC, 2015).

¹⁴ El abuso de información privilegiada se define como la posesión de información confidencial y su utilización para adquirir o vender, por cuenta propia o de terceros, directa o indirectamente, los instrumentos financieros a los que se refiere esa información (UNODC, 2015). Se utiliza como sinónimo de operación con información privilegiada, como en la Unión Europea (2014).

¹⁵ Según Murphy (2016), los territorios con opacidad financiera establecen deliberadamente normativas principalmente en beneficio de los no residentes y para uso de estos y crean un velo de secreto deliberado y respaldado legalmente.

de las categorías arancelarias de los bienes o servicios comercializados¹⁶. La manipulación de los precios de mercado puede consistir en la asignación de precios excesivos o insuficientes, con lo que se declara erróneamente el precio real en los documentos de importación o exportación.

La identificación de las actividades y los flujos relacionados con los flujos financieros ilícitos procedentes de la elusión fiscal agresiva con la finalidad de realizar pruebas piloto es orientativa y se basa en trabajos anteriores como, por ejemplo, los relativos a la economía informal (IMF, 2019), la economía no observada (OECD, 2002), la elusión del impuesto de sociedades (Beer *et al.*, 2018), la planificación fiscal agresiva (European Commission, 2017) y la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) (OECD, 2013, 2015). La erosión de la base imponible se refiere a la reducción de la base imponible de una compañía, con la consiguiente disminución de los impuestos que paga, mientras que el traslado de beneficios consiste en la transferencia de beneficios desde las jurisdicciones en que se realizan las actividades que generaron esos beneficios (OECD, 2013). Según OECD (2013), las actividades consideradas elusión fiscal agresiva pueden incluir el pago de intereses, la ubicación estratégica de activos intangibles, la utilización abusiva de los tratados fiscales, la elusión artificiosa del establecimiento permanente y la manipulación de los precios de transferencia.

De forma análoga a como se hace la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, la UNCTAD define las actividades iniciales para la categoría B, los flujos financieros ilícitos relacionados con la elusión fiscal agresiva, presentadas en el cuadro 1, como se indica a continuación:

- **B1** Actos que contravienen el principio de plena competencia: de acuerdo con la actual arquitectura fiscal internacional, las transacciones entre partes vinculadas deben realizarse a precios normales de mercado. Según OECD (2017), las transacciones deben valorarse como si se hubieran realizado entre partes sin vinculación alguna, cada una actuando en su propio interés. Cuando las empresas manipulan los precios de transferencia entre las unidades de una empresa multinacional (con diferentes tipos del impuesto de sociedades), se apartan del principio de plena competencia con el fin de trasladar beneficios para eludir el pago de impuestos.
- **B2** Actos relacionados con la ubicación estratégica de deuda, activos, riesgos u otras actividades empresariales: puede incluir la ubicación estratégica de deuda, como se señala en OECD (2013), con el objetivo de reducir indebidamente la base de ingresos del emisor. Para ello, los costos por intereses se deducen de la cifra de negocios generada, reduciendo así la base imponible (European Commission, 2017). Este grupo también incluye el traslado de la propiedad intelectual a ubicaciones (unidades de las empresas multinacionales) con tipos del impuesto sobre la renta más elevados, reduciéndose así su base imponible mediante el pago de regalías. Las relaciones de inversión directa establecidas a través de recursos propios o endeudamiento aprovechan los vínculos de la inversión extranjera directa con el traslado de beneficios (UNCTAD, 2015).
- **B3** Otros actos de elusión fiscal agresiva. Esta categoría incluye cualquier otro acto cuyo propósito sea la elusión fiscal agresiva que no se haya descrito o clasificado en las categorías B1 y B2.

Los actos de elusión fiscal agresiva mencionados pueden dar lugar a varios tipos de flujos, entre ellos la manipulación de los precios de transferencia (F3), que puede rebasar los límites del principio de plena competencia o vulnerarlo; los flujos relacionados con el traslado de la deuda (F4) mediante préstamos intraempresariales y el pago de los intereses conexos, que pueden manifestarse como un endeudamiento excesivo en los países de alta tributación y como préstamos en los países de baja tributación; los flujos derivados de la ubicación estratégica de activos intangibles, como la propiedad intelectual (F5), en países

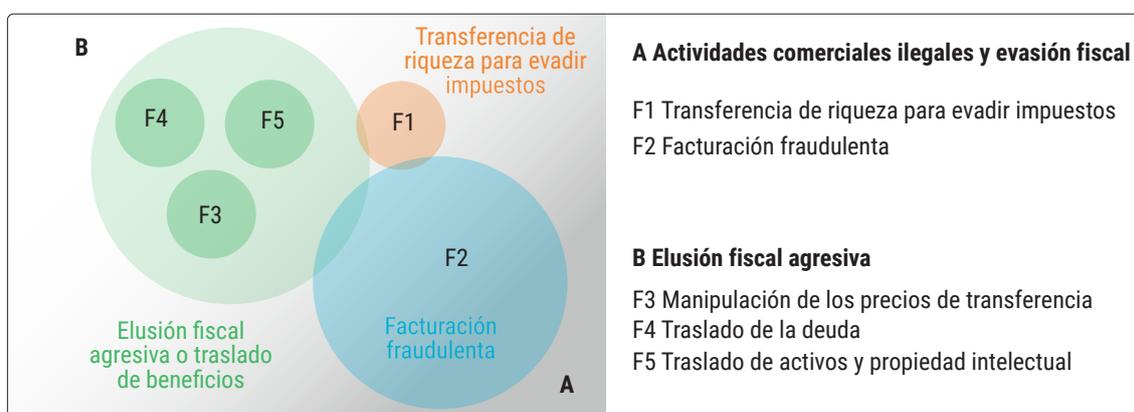
¹⁶ La relación entre la economía real y la financiera debe considerarse cuidadosamente, puesto que no siempre fluyen en direcciones opuestas: las entradas de flujos financieros ilícitos no suponen automáticamente salidas (exportación) de bienes o servicios. Lo que suele ocurrir es que las exportaciones de bienes pueden dar lugar tanto a entradas como a salidas de flujos financieros ilícitos. La exportación de bienes a precios excesivamente bajos desde un país A a un país B representa salidas de flujos financieros ilícitos para el país A (y entradas de flujos financieros ilícitos para el país B); cuando la misma exportación tiene un precio excesivo, se generan entradas de flujos financieros ilícitos hacia el país A (y salidas de flujos financieros ilícitos respecto del país B).

de baja tributación, a fin de reducir los impuestos con que se gravan los ingresos y plusvalías relacionados y trasladar los beneficios a través, por ejemplo, del pago de regalías o los acuerdos de participación en la financiación de los gastos¹⁷.

Los diferentes tipos de estrategias y contextos pueden contribuir aún más a que se trasladen beneficios y se generen los flujos financieros ilícitos mencionados (véase Beer *et al.*, 2018), como la invocación del tratado fiscal más ventajoso¹⁸ o las transferencias por medio de instrumentos o entidades de carácter híbrido (por ejemplo, las sociedades fantasma¹⁹, las empresas ficticias²⁰, las entidades de finalidad específica²¹ o las inversiones empresariales²²).

A partir de lo que antecede, es posible identificar tres tipos principales de flujos. En primer lugar, la transferencia de riqueza no declarada a centros financieros extraterritoriales por parte de particulares (F1); en segundo lugar, la facturación comercial fraudulenta por parte de entidades (F2); y, en tercer lugar, la elusión fiscal agresiva o el traslado de beneficios por parte de empresas multinacionales (F3 a F5) (figura 3).

Figura 3 Principales tipos de flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos



Fuente: UNCTAD (2021).

¹⁷ Un acuerdo de participación en la financiación de los gastos es un contrato entre partes vinculadas en el que se especifica cómo compartirán los gastos de desarrollo de activos intangibles, así como la manera en que organizarán los derechos de explotación de dichos activos intangibles una vez desarrollados (Dyreg and Markle, 2015).

¹⁸ Al invocar el tratado fiscal más favorable, las entidades, incluidas las empresas multinacionales, tienen acceso a una gama más amplia de sistemas fiscales y pares de tratados fiscales bilaterales (potencialmente dispares), lo que crea condiciones para que se haga una utilización abusiva de los tratados, como se señala en OECD (2015). La invocación del tratado fiscal más favorable entraña la utilización indebida de un acuerdo de doble tributación, por el cual una persona (jurídica) actúa a través de una entidad creada en otro Estado con el objetivo principal o único de obtener beneficios del tratado que no estarían directamente al alcance de esa persona (HM Revenue and Customs of the United Kingdom, 2016).

¹⁹ No existe una definición generalmente aceptada de sociedad fantasma. ONE (2013) las define como "empresas o fideicomisos herméticos utilizados por delincuentes internacionales y empresas corruptas para ocultar dinero, estafar a los Gobiernos y desviar fondos en efectivo que podrían utilizarse para sufragar la atención sanitaria, la educación o las inversiones en infraestructura vital".

²⁰ En EPRS (2018) se señala que las empresas ficticias establecidas en un país "no tienen empleados (o tienen pocos) y/o no cuentan con producción (o esta es reducida), y/o su presencia física es nula (o escasa)". No obstante, en el estudio se señala que no existe una definición clara; se trata, más bien, de un trabajo basado en la investigación, en el que se identifican tres tipos de empresas ficticias, siendo las entidades de finalidad específica uno de los tipos de empresas ficticias.

²¹ En IMF (2018) se definen las entidades de finalidad específica como "una entidad jurídica registrada y/o constituida oficialmente en sociedad y reconocida como unidad institucional, con escaso o ningún personal, el cual no supera los cinco trabajadores, con escasa o nula presencia física, y con escasa o ninguna producción física en la economía del país donde está establecida".

²² Las inversiones empresariales pueden consistir en la fusión con una entidad extranjera, que más tarde da lugar a que la que fuera empresa matriz nacional se convierta en una filial de la nueva empresa matriz extranjera (aunque los accionistas de la empresa nacional original puedan conservar más del 50 % de las acciones de la nueva empresa) (Beer *et al.*, 2018).

Aunque tal vez sea útil intentar medir en profundidad los diferentes tipos de flujos relacionados con el traslado de beneficios (F3 a F5), por motivos de viabilidad, en este documento se propone una estimación agregada del traslado de beneficios.

2.3 MEDICIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS DENTRO DE LOS MARCOS ESTADÍSTICOS EXISTENTES

Integrar la medición de los flujos financieros ilícitos en los actuales marcos estadísticos es importante para la coherencia, la exhaustividad y la calidad general de las estimaciones. El uso de definiciones y conceptos existentes también permite reutilizar los datos de las autoridades estadísticas, reduciéndose, de ese modo, los costos de recopilación y la carga que soportan los encuestados. También puede enriquecer la capacidad analítica de las estimaciones de flujos financieros ilícitos si se pueden vincular estos con otros datos estadísticos para evaluar sus efectos (por ejemplo, las consecuencias económicas y sociales). La armonización con la práctica estadística actual ayuda a los países a asimilar la medición de los flujos financieros ilícitos y promueve la comparabilidad internacional. Dos marcos revisten especial importancia, a saber, el Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos.

En el Sistema de Cuentas Nacionales de 2008 (United Nations *et al.*, 2009) se define “transacción” como “un flujo económico que consiste en una interacción entre unidades institucionales por mutuo acuerdo”²³. En el Sistema de Cuentas Nacionales, cada transacción que se ajusta al principio de “mutuo acuerdo” entre las partes debe incluirse dentro de la frontera de la producción, es decir, como actividad productiva, sea o no legal. En European Commission (2018) se hace hincapié en que todos los fenómenos económicos, independientemente de que sean legales o ilegales, deben incluirse en las estadísticas macroeconómicas. Aunque solo las actividades productivas generan valor agregado, las actividades no productivas también pueden transferir valor de un actor a otro.

El indicador relativo a los flujos financieros ilícitos debe medir todos esos flujos, tanto si se consideran actividades productivas como si no, e incluso en los casos en que no haya mutuo acuerdo, por ejemplo, en el caso de la malversación o el robo. Según European Commission (2018), no existe mutuo acuerdo entre el evasor fiscal y la administración tributaria. La evasión fiscal queda fuera de la frontera de la producción utilizada en el Sistema de Cuentas Nacionales. No obstante, las transacciones que tienen lugar entre el evasor y su contraparte (por ejemplo, mediante la facturación fraudulenta o la no declaración de activos a través de paraísos fiscales) son mutuamente acordadas y pueden tener su origen en actividades económicas legales. Para vincular los flujos financieros ilícitos con el Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos, es importante saber qué actividades ya están comprendidas en las cuentas y cuáles no lo están. Algunos flujos, como los de tipo explotación²⁴, que quedan fuera de la frontera de la producción utilizada en el Sistema de Cuentas Nacionales, podrían, no obstante, contabilizarse en las cuentas nacionales y en las estadísticas de la balanza de pagos como “otros flujos”²⁵.

Muchas actividades ilícitas guardan una estrecha relación entre sí, como es el caso del soborno relacionado con la manipulación de los precios de mercado. Contabilizar por separado la generación y la gestión de los ingresos puede ayudar a evitar algunas de las posibles superposiciones y a mantener la coherencia

²³ Debe señalarse que, tal como se indica en el capítulo 2.3, la acción económica difiere de la transacción económica en que esta última comporta el mutuo acuerdo.

²⁴ Las actividades de tipo explotación son actividades ilegales que conllevan una transferencia forzada y/o involuntaria de recursos económicos entre dos actores. Quedan fuera del ámbito del Sistema de Cuentas Nacionales porque no existe un acuerdo mutuo entre las partes (UNCTAD and UNODC, 2020).

²⁵ En European Commission (2018), al definir otros flujos, se señala que estos constituyen “fenómenos económicos legítimos y reflejan variaciones de los activos y pasivos entre las posiciones de apertura y de cierre que no se derivan de transacciones”, lo que está en consonancia con la definición de otros flujos del Sistema de Cuentas Nacionales 2008.

con el Sistema de Cuentas Nacionales, la balanza de pagos y otros marcos estadísticos (UNCTAD and UNODC, 2020)²⁶:

- La **generación de ingresos ilícitos** incluye el conjunto de transacciones transfronterizas que se realizan en el contexto de la producción de bienes y servicios ilícitos o que generan ingresos ilícitos para un actor durante una actividad ilícita no productiva.
- La **gestión de ingresos ilícitos** se refiere a transacciones transfronterizas que utilizan ingresos ilícitos para invertir en activos financieros y no financieros o para consumir bienes y servicios.

La generación de ingresos puede representarse mediante tres agregados principales: el producto bruto, el gasto intermedio (o los costos intermedios) y el valor agregado (que también representa el ingreso neto de los actores).

- El **producto bruto (ilícito)** se refiere al valor de los bienes o servicios ilícitos producidos en un período determinado. El valor se determina como la cantidad multiplicada por el precio (donde el precio es, por ejemplo, el precio al por menor en el mercado nacional o el precio de exportación si se exportan bienes).
- El **gasto intermedio (ilícito)** se refiere al valor de los insumos (lícitos e ilícitos) adquiridos para producir bienes y servicios ilícitos durante un período determinado. El valor de los insumos se determina como la cantidad por precio (donde el precio es, por ejemplo, el precio interno si los bienes son comprados a un residente, o el precio de importación si los bienes son comprados a un no residente).

El valor agregado (ilícito)/ingreso neto (ilícito) es el resultado económico del proceso productivo. Se determina como el producto bruto menos el gasto intermedio. También representa los ingresos netos (ingresos después de contabilizar los costos) obtenidos por todos los actores que realizan la actividad ilícita.

2.3.1 *Marco de generación/gestión de ingresos para los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos*

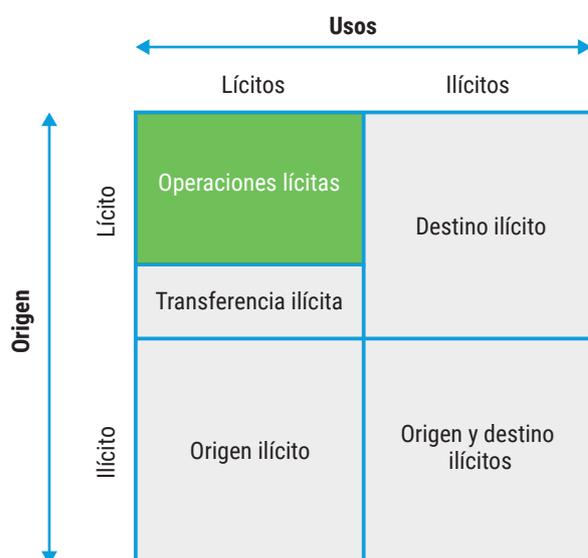
En la presente sección se aplican los conceptos de generación y gestión de ingresos a las prácticas fiscales y comerciales ilícitas, lo que también ayuda a establecer vínculos con las normas estadísticas internacionales (es decir, el Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos).

Los flujos financieros ilícitos son generados por transacciones transfronterizas realizadas por particulares o sociedades (es decir, agentes económicos) en las que los recursos intercambiados (esto es, productos básicos, bienes, servicios, activos financieros y no financieros) tienen un origen o un uso ilícito, o ambos, o bien cuando, aunque su origen y uso sean lícitos, la modalidad de transferencia es ilícita.

La matriz de origen/uso de la figura 4 presenta conceptualmente la generación de flujos financieros ilícitos. Si se excluye la parte verde de la esquina superior izquierda, otros tipos de transacciones generan flujos financieros ilícitos ya que incluyen recursos de origen y/o destino ilícitos o que, a pesar de ser lícitos, se intercambian de un modo ilícito. Este esquema puede utilizarse como un primer paso para interpretar las transacciones y clasificarlas dentro del marco de identificación y medición de los flujos financieros ilícitos.

²⁶ Aunque en este y en el siguiente capítulo del presente documento técnico se aborda la cuestión, nuevos trabajos metodológicos permitirán establecer su vinculación completa con normas como el Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos, así como su integración plena con tales normas.

Figura 4 El marco de origen/uso y la generación de flujos financieros ilícitos



Fuente: UNCTAD (2021).

Las transacciones pueden implicar distintos tipos de recursos y motivos: puede que se adquieran bienes y servicios para llevar a cabo procesos de producción (es decir, consumo intermedio) o para consumirlos (es decir, consumo final) o invertirlos (es decir, inversiones), con la posibilidad, a su vez, de que las inversiones incluyan activos financieros y no financieros.

Las transacciones pueden clasificarse por agente económico, objeto, función, etc. El agrupamiento de las transacciones con arreglo a su función permite comprender los motivos de las operaciones económicas que generan flujos financieros ilícitos y presentarlas de manera coherente dentro del esquema de origen/destino.

Las operaciones que realizan los agentes económicos (por ejemplo, particulares, empresas o administraciones públicas) contribuyen, por un lado, a determinar la cantidad de ingresos de que estos disponen y, por otro, a determinar la forma en que se gasta ese ingreso disponible en consumo final o en inversiones (ahorro).

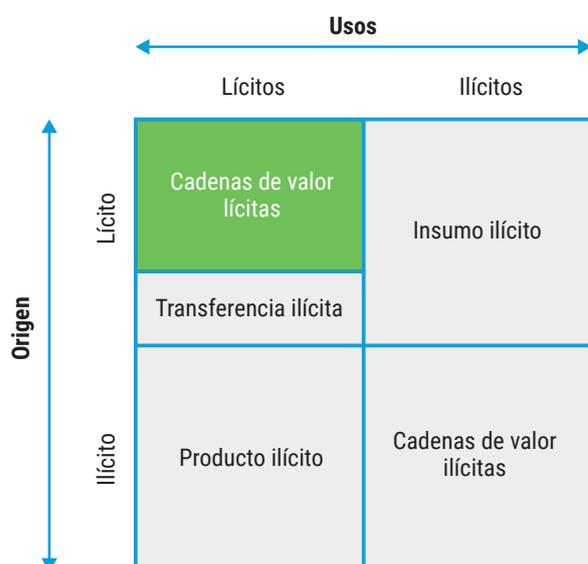
Desde esa óptica, las transacciones pueden clasificarse en operaciones de generación de ingresos y operaciones de gestión de ingresos en función de la finalidad (es decir, la determinación del ingreso disponible o la definición del uso del ingreso disponible) de la transacción.

En particular:

- Las operaciones de generación de ingresos incluyen todas las transacciones (y transferencias) que generan los ingresos de particulares o sociedades (por ejemplo, el consumo intermedio, la producción, los sueldos, los intereses y los dividendos).
- Las operaciones de gestión de ingresos implican la utilización del ingreso disponible (por ejemplo, el consumo de bienes y servicios, y la adquisición y enajenación de activos financieros y no financieros).

Si se combina la definición de operaciones de generación de ingresos y operaciones de gestión de ingresos con el marco de origen/destino de la figura 4, pueden obtenerse dos matrices diferentes para interpretar el tipo de transacciones que pueden generar flujos financieros ilícitos. En la figura 5 se muestran las operaciones de generación de ingresos en el marco de origen/uso.

Figura 5 Marco de origen/uso y operaciones de generación de ingresos



Fuente: UNCTAD (2021).

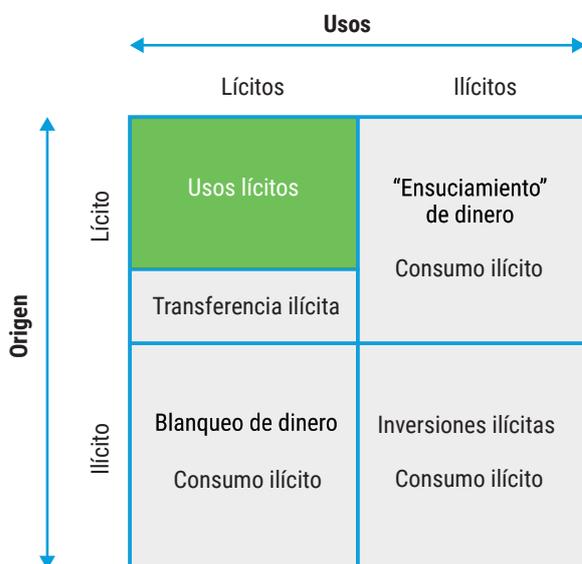
Pueden aparecer cinco tipos de operaciones de generación de ingresos:

- Cadenas de valor lícitas, cuando tanto la actividad que produce el bien o servicio como la que utiliza ese bien o servicio como insumo son lícitas.
- Transferencias ilícitas, cuando, aunque ambas actividades son lícitas, el intercambio se realiza de forma ilícita.
- Cadenas de valor ilícitas, cuando ambas actividades son ilícitas.
- Producto ilícito, cuando la actividad que produce el bien o servicio es ilícita pero la que utiliza ese bien o servicio como insumo es lícita.
- Insumo ilícito, cuando la actividad que produce el bien o servicio es lícita pero la que utiliza ese bien o servicio como insumo es ilícita.

En la figura 6 se muestran, a su vez, las operaciones de gestión de ingresos en el marco de origen/uso, siendo cinco los tipos de operaciones que pueden darse:

- Usos lícitos, cuando tanto el origen de los ingresos (las acciones de producción y distribución) como su uso (los bienes o servicios consumidos y los activos adquiridos) son lícitos.
- Transferencias ilícitas, cuando, aunque el origen de los ingresos y su uso son lícitos, la transacción se realiza de forma ilícita.
- Inversiones ilícitas/consumo ilícito, cuando tanto el origen de los ingresos como su uso son ilícitos.
- “Ensuciamiento” de dinero/consumo ilícito, cuando el origen de los ingresos es lícito, pero el uso es ilícito.
- Blanqueo de dinero/consumo ilícito, cuando el origen de los ingresos es ilícito, pero su uso es lícito.

Figura 6 Marco de origen/uso y operaciones de gestión de ingresos



Fuente: UNCTAD (2021).

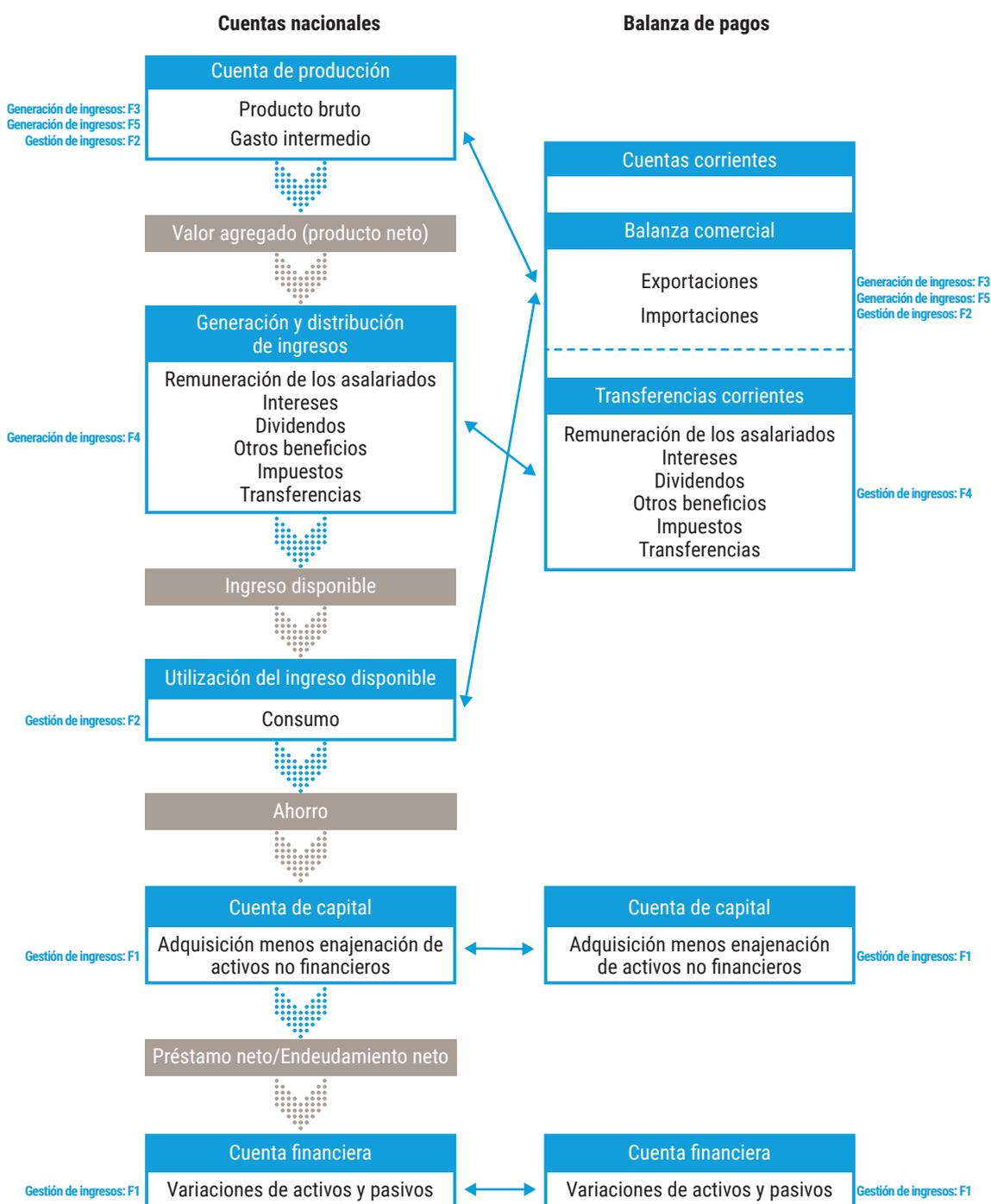
Cada tipo de práctica (lícita o ilícita) que genera flujos financieros ilícitos puede clasificarse e interpretarse. Esas prácticas generan flujos que pueden incluirse en la taxonomía según las características de las prácticas en cuestión y la naturaleza de la transacción en cuanto a su finalidad (es decir, bienes/servicios/activos lícitos/ilícitos) y su función (es decir, producción, distribución, consumo, inversiones).

2.3.2 Generación y gestión de ingresos en la secuencia de las cuentas nacionales y la balanza de pagos

Esa correspondencia operaciones de generación de ingresos/operaciones de gestión de ingresos entre el SCN/la balanza de pagos y el marco estadístico para la medición de los flujos financieros ilícitos permite determinar cómo y dónde se incluyen (o deben incluirse) tales flujos en el Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos. Además, con ello también es posible definir la forma en que las distintas prácticas generadoras de flujos financieros ilícitos se sitúan (o deben situarse), desde un punto de vista conceptual, en la secuencia de las cuentas.

Como se muestra en la figura 7, el Sistema de Cuentas Nacionales adopta la forma de una secuencia de cuentas que representan la manera en que el valor agregado es generado, distribuido y utilizado por los agentes residentes (considerándose asimismo la interacción con los agentes no residentes), a fin de modificar la posición neta de un agente (o un país) respecto del resto del mundo. Las operaciones de generación de ingresos y las operaciones de gestión de ingresos, además de ser flujos relacionados entre sí (según se definen en el cuadro 1), están claramente indicadas en la figura.

Figura 7 Secuencia de las cuentas y principales partidas de las cuentas nacionales y la balanza de pagos



Fuente: UNCTAD (2021).

En particular, la cuenta de producción representa la generación de valor agregado como consecuencia de la elaboración de un producto a partir de un conjunto de insumos. La cuenta de generación y distribución de ingresos muestra, a su vez, cómo se distribuye el valor agregado entre los factores de producción

como remuneración de los asalariados y distintos tipos de beneficios (por ejemplo, intereses, dividendos, retiros, ingresos mixtos), con el objetivo de generar el ingreso primario de los agentes. Un segundo nivel de distribución de los ingresos está relacionado con la fiscalidad y las transferencias corrientes, que contribuyen a modificar la asignación de ingresos entre los agentes definiendo su ingreso disponible. Este conjunto de recursos puede consumirse o ahorrarse, y la decisión entre un uso y otro se refleja en la cuenta de utilización del ingreso. El ahorro contribuye a financiar la adquisición neta de activos no financieros (la adquisición menos la enajenación), representada en la cuenta de capital. En este contexto, si el ahorro es superior a la cantidad de recursos necesarios para la adquisición neta de activos no financieros, aparece una posición financiera positiva (préstamo neto). En cambio, si el ahorro es inferior a la cantidad en cuestión, aparece una posición financiera negativa (endeudamiento neto). Una posición positiva o negativa de los agentes entraña un cambio en los *stocks* de sus activos y pasivos registrados en la cuenta financiera: la variación neta (activos menos pasivos) tiene que ser igual en importe y de signo coherente respecto de la posición neta resultante de la cuenta de capital.

Esta secuencia de cuentas puede compilarse respecto de cada agente residente (normalmente, por sector institucional, que incluye a los residentes por tipología), teniendo en cuenta asimismo su interacción con los no residentes. A este respecto, cabe señalar que la balanza de pagos es un complemento del Sistema de Cuentas Nacionales, en el que se consideran las relaciones entre los residentes y los no residentes a lo largo de toda la secuencia de cuentas. De hecho, como se muestra en la figura 7, la balanza de pagos adopta la forma de una secuencia análoga de cuentas con respecto al Sistema de Cuentas Nacionales, representando la forma en que los residentes de un determinado país interactúan con el resto del mundo.

La cuenta corriente de la balanza de pagos incluye todas las operaciones relacionadas con la producción, la generación y distribución de ingresos, y la utilización del ingreso disponible. En concreto, la balanza comercial (exportaciones menos importaciones) incluye las operaciones vinculadas con la cuenta de producción (por ejemplo, la exportación de productos y la importación de insumos intermedios), así como la utilización del ingreso disponible (por ejemplo, el consumo importado). Las transferencias corrientes comprenden los flujos transfronterizos (entrantes y salientes) vinculados con la generación y distribución de ingresos (por ejemplo, la remuneración de la mano de obra no residente, las remesas de fondos y el pago de dividendos o intereses a no residentes). En la cuenta de capital de la balanza de pagos se registran los flujos transfronterizos relacionados con la adquisición y enajenación de activos no financieros, lo que contribuye a definir la posición final de un país como prestatario neto o prestamista neto. Por último, en la cuenta financiera de la balanza de pagos se registran las operaciones financieras que tienen por objeto equilibrar la posición real del país de que se trate respecto del resto del mundo.

En ese contexto, ha de registrarse el movimiento transfronterizo de recursos (corrientes, de capital y financieros) para definir la posición relativa de un determinado país en relación con el resto del mundo. La cuenta corriente y la cuenta de capital de la balanza de pagos definen la forma en que los flujos transfronterizos contribuyen a generar la posición final del país (como prestamista neto o prestatario neto). La cuenta financiera de la balanza de pagos subraya la forma en que una posición negativa (endeudamiento neto) se financia con la venta de activos (financieros) en el extranjero o, simétricamente, una posición positiva (préstamo neto) financia la adquisición de activos (financieros) extranjeros.

El Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos forman, por tanto, un marco combinado que permite registrar cualquier flujo de recursos tanto desde una perspectiva nacional como desde una perspectiva transfronteriza. En particular, el Sistema de Cuentas Nacionales contiene la información incluida en la balanza de pagos y representa el marco general desde una perspectiva nacional. La estructura de este marco combinado también permite definir la posición final de cada agente residente (o país, como conjunto de los residentes), teniendo en cuenta su interacción con los agentes no residentes (o país extranjero, como conjunto de no residentes que residen en otros países).

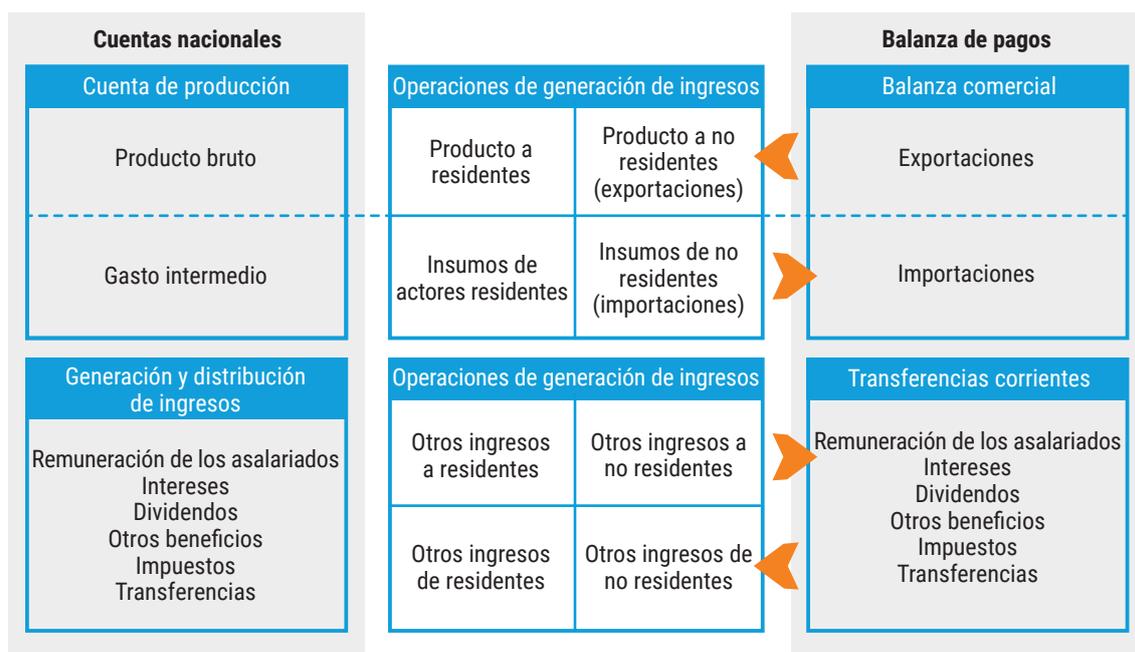
Si se considera, en primer lugar, la generación de ingresos en el Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos, las operaciones de generación de ingresos se refieren a las transacciones relacionadas con operaciones de producción y distribución. En concreto, las operaciones de generación de ingresos

incluyen las transacciones relacionadas con los procesos productivos (por ejemplo, la venta de bienes y servicios y la adquisición de insumos productivos) y con la formación y distribución del ingreso (por ejemplo, el pago o la percepción de intereses y dividendos y otros tipos de beneficios, la remuneración de los asalariados y otras transferencias, entre ellas, las relacionadas con la administración pública).

Por consiguiente, teniendo en cuenta la secuencia de las cuentas presentada en el párrafo anterior, las operaciones de generación de ingresos pueden dividirse en dos subcategorías, a saber, operaciones de producción y operaciones de distribución. En este sentido, en la figura 8 se muestra dónde se incluyen las distintas subcategorías de operaciones de generación de ingresos en el Sistema de Cuentas Nacionales y en la balanza de pagos.

Las transacciones relacionadas con los procesos de producción se incluyen en la cuenta de producción del Sistema de Cuentas Nacionales (es decir, producto bruto, consumo intermedio) y, cuando entrañan un intercambio con agentes no residentes, en la balanza comercial de la balanza de pagos (es decir, importaciones, exportaciones). En lo tocante a los flujos financieros ilícitos (las flechas de color naranja de la figura 8), solo se tienen en cuenta las operaciones transfronterizas, y el sentido de los flujos (entrantes o salientes) es el contrario al del bien o servicio comercializado (es decir, las importaciones generan flujos financieros ilícitos salientes y las exportaciones, flujos financieros ilícitos entrantes)²⁷.

Figura 8 Operaciones de generación de ingresos y secuencia de las cuentas nacionales y la balanza de pagos



Fuente: UNCTAD (2021).

En cambio, las transacciones relacionadas con las acciones de distribución se incluyen en la cuenta de generación y distribución de ingresos del Sistema de Cuentas Nacionales (según el tipo y el sentido del flujo, por ejemplo, dividendos, intereses) y, cuando implican un intercambio con agentes no residentes,

²⁷ La dirección opuesta de los flujos de bienes/servicios y de los flujos financieros debe entenderse como una norma general que puede invertirse en el caso de un tipo especial de fraude, como la facturación fraudulenta en el comercio internacional (véase a continuación). De hecho, la subfacturación de las exportaciones genera flujos financieros ilícitos salientes (aunque las exportaciones suelen conllevar flujos financieros entrantes), mientras que la sobrefacturación de las importaciones genera flujos financieros ilícitos entrantes (aunque las importaciones generalmente implican flujos financieros salientes).

en las transferencias corrientes de la balanza de pagos (según el tipo y el sentido del flujo, por ejemplo, dividendos, intereses). También en este caso, solo las operaciones transfronterizas están comprendidas en el ámbito de los flujos financieros ilícitos (flechas de color naranja de la figura 8) y el sentido de los flujos (entrantes o salientes) sigue el de la transferencia conexa (por ejemplo, el pago de intereses genera flujos financieros ilícitos salientes y la percepción de intereses, flujos financieros ilícitos entrantes).

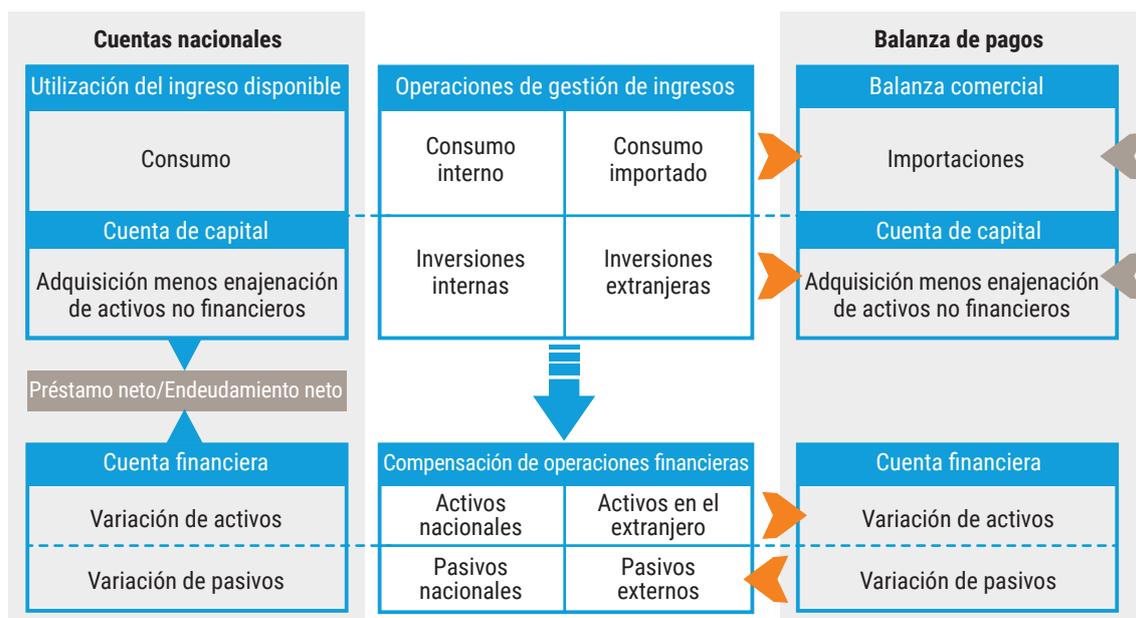
Con respecto a la gestión de ingresos dentro del Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos, las operaciones de gestión de ingresos se refieren a las transacciones relacionadas con la utilización del ingreso disponible. Incluyen las transacciones vinculadas con el consumo (es decir, la adquisición de bienes y servicios) y las inversiones (es decir, la adquisición y enajenación de activos financieros y no financieros).

Las operaciones de gestión de ingresos pueden dividirse en dos subcategorías, en este caso con arreglo a la naturaleza del objeto de la operación (es decir, bienes/servicios y activos no financieros o activos financieros). En la figura 9 se muestra dónde se incluyen las diferentes subcategorías de operaciones de gestión de ingresos en el Sistema de Cuentas Nacionales y en la balanza de pagos.

Las transacciones relacionadas con los bienes/servicios y los activos no financieros se incluyen en la cuenta de utilización del ingreso disponible (es decir, el consumo de bienes y servicios) o en la cuenta de capital (es decir, la adquisición o la enajenación de activos no financieros) del Sistema de Cuentas Nacionales. Si en el intercambio participan agentes no residentes, la transacción también deberá registrarse en la balanza comercial (es decir, consumo de bienes y servicios) o en la cuenta de capital (adquisición de activos no financieros) de la balanza de pagos.

En el caso de los flujos financieros ilícitos, respecto de los que solo se analizan las operaciones transfronterizas, la utilización del ingreso (como consumo o como inversiones) genera flujos financieros ilícitos salientes (flechas de color naranja de la parte superior de la figura 9). En cambio, se generan flujos financieros ilícitos entrantes (flechas grises de la parte superior de la figura 9) cuando agentes no residentes utilizan su ingreso ilícito para comprar bienes/servicios producidos en el país en cuestión o cuando adquieren activos no financieros (en los que desinvierte el país en cuestión).

Figura 9 Operaciones de gestión de ingresos y secuencia de cuentas de las cuentas nacionales y la balanza de pagos



Fuente: UNCTAD (2021).

Las transacciones relacionadas con los activos financieros están comprendidas en la cuenta financiera tanto en el SCN como en la balanza de pagos (como variación de activos y pasivos). Las operaciones sobre activos y pasivos financieros son la contrapartida financiera de todo el conjunto de operaciones reales efectuadas por los residentes (también con no residentes), y les corresponde asimismo la función de equilibrar su posición final en cuanto a endeudamiento neto/préstamo neto. Las operaciones transfronterizas con activos financieros generan flujos financieros ilícitos según el sentido de la transacción (es decir, flujos financieros ilícitos entrantes cuando los pasivos (activos) aumentan (disminuyen) y flujos financieros ilícitos salientes cuando los pasivos (activos) disminuyen (aumentan))²⁸.

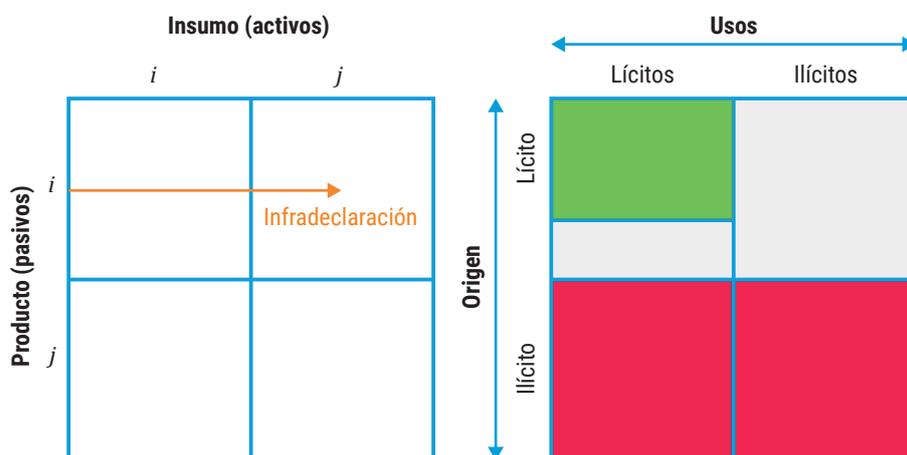
2.3.3 *Cómo interpretar los distintos flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos en el marco de las operaciones de generación de ingresos/gestión de ingresos*

En esta sección se describe la forma en que las diferentes prácticas fiscales y comerciales ilícitas que generan flujos financieros ilícitos (según la definición del cuadro 1) pueden clasificarse e interpretarse en el marco de operaciones de generación de ingresos/gestión de ingresos y dónde pueden ser (o ya son) registrados los flujos relativos en el Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos. En los siguientes apartados se analizan cinco flujos.

Riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada (F1)

La riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada se refiere a la infradeclaración de activos financieros o no financieros con objeto de declarar una menor cantidad de la riqueza que poseen los residentes de países con una tributación más elevada (país *i*) en países con una menor tributación o con sistemas financieros menos transparentes (país *j*). En la parte izquierda de la figura 10 se representan las entradas y salidas de riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada.

Figura 10 Riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada (F1)



Fuente: UNCTAD (2021).

²⁸ Las variaciones exógenas del valor de los activos y los pasivos (por ejemplo, las plusvalías y la variación del valor de los bonos) no se tienen en cuenta en este tratamiento.

La infradeclaración de activos financieros y/o no financieros se refiere a las transacciones en que esos recursos han sido adquiridos por residentes en el país i como una forma de utilizar sus ingresos, y el flujo conexo está comprendido, por tanto, en las operaciones de gestión de ingresos. Si nos remitimos a la taxonomía de la figura 6, la infradeclaración de la riqueza en centros financieros extraterritoriales puede clasificarse en distintas categorías según la naturaleza tanto de los ingresos como de la inversión.

En principio, los activos no declarados podrían ser lícitos e ilícitos, mientras que los ingresos con los que se financia su adquisición son ilícitos por definición (de lo contrario, no habría incentivos para no declarar). Por ello, la riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada puede incluirse en las dos partes inferiores de la matriz de clasificación de las operaciones de gestión de ingresos (véase el lado derecho de la figura 10): blanqueo de dinero (cuando el activo no declarado en el que se invierte es lícito) o inversiones delictivas (cuando el activo no declarado es ilícito). Con respecto al sentido de los flujos, la riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada genera flujos financieros ilícitos entrantes para el país j (el país que vende el activo) y flujos financieros ilícitos salientes para el país i (el país que adquiere el activo).

Las transacciones en las que tiene su origen la riqueza no declarada están relacionadas con la adquisición y la enajenación de activos financieros o no financieros. Por consiguiente, desde la perspectiva del Sistema de Cuentas Nacionales, deberían registrarse en la cuenta de capital o en la cuenta financiera, según se trate de activos no financieros o financieros, y debería procederse de igual modo en el caso de la balanza de pagos.

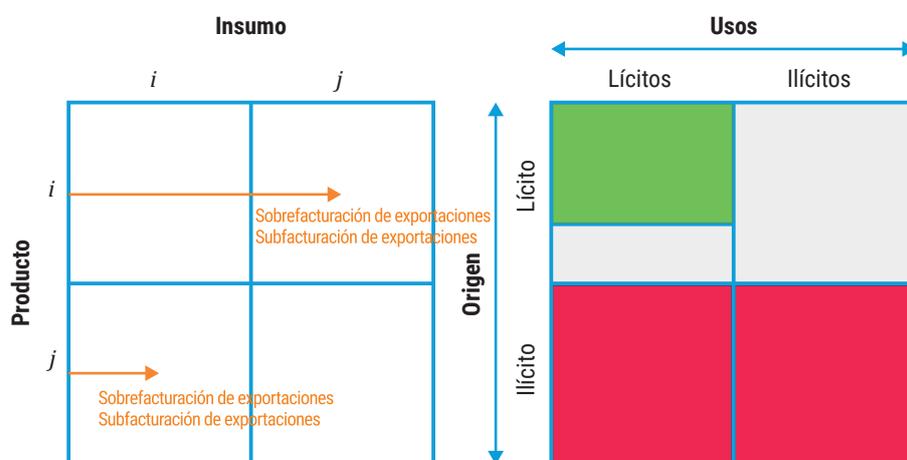
Facturación comercial fraudulenta (F2)

La facturación comercial fraudulenta se produce cuando se presenta información incorrecta sobre las transacciones lícitas entre socios comerciales a las autoridades fiscales y de control con el propósito de trasladar dinero entre países (o evadir el pago de derechos de aduana). En particular, si se toman los países i y j , pueden distinguirse cuatro situaciones hipotéticas en función de las características de las posibles asimetrías en la facturación espejo:

- $IMP_i > EXP_j$ (sobrefacturación de importaciones)
- $EXP_i < IMP_j$ (subfacturación de exportaciones)
- $IMP_i < EXP_j$ (subfacturación de importaciones)
- $EXP_i > IMP_j$ (sobrefacturación de exportaciones)

Desde la perspectiva del país i , la sobrefacturación de importaciones y la subfacturación de exportaciones pueden generar flujos financieros ilícitos destinados a conservar o trasladar recursos fuera del país (flujos financieros ilícitos salientes). La subfacturación de las importaciones y la sobrefacturación de las exportaciones pueden estar relacionadas con el fraude aduanero (en los derechos o en los créditos a la exportación, respectivamente), y conllevan flujos financieros ilícitos entrantes para el país i . En la parte izquierda de la figura 11 se representan las entradas/salidas de la facturación comercial fraudulenta.

Figura 11 Facturación comercial fraudulenta (F2)



Fuente: UNCTAD (2021).

Aunque está relacionada con las importaciones y exportaciones de bienes y servicios, la facturación comercial fraudulenta no puede incluirse en las operaciones productivas. De hecho, la evaluación incorrecta no afecta al valor del bien o servicio (como ocurre en el caso de la manipulación de los precios de transferencia o el traslado de activos), sino solo al registro. Por consiguiente, esta práctica no guardaría relación con el traslado de costos e ingresos, sino que parece estar relacionada con la posibilidad de trasladar de un país a otro dinero que va a utilizarse, por lo que estaría comprendida en la categoría de las operaciones de gestión de ingresos. El fraude aduanero es una excepción a esta conceptualización: en este caso, la facturación comercial fraudulenta puede considerarse parte de las operaciones productivas y se enmarcaría en la categoría de las operaciones de generación de ingresos.

La facturación comercial fraudulenta puede dar lugar a diferentes tipos de operaciones de gestión de ingresos, dependiendo de si el origen o el destino de los ingresos es lícito o ilícito (parte derecha de la figura 11). De hecho, un ingreso de origen lícito puede trasladarse al extranjero para utilizarlo de forma ilícita (es decir, “ensuciar” dinero, como se denomina en la figura 6, parte superior derecha de la matriz de la figura 11), mientras que un ingreso de origen ilícito puede trasladarse al extranjero con la finalidad de utilizarlo tanto en inversiones lícitas (es decir, el blanqueo de dinero, parte inferior izquierda de la matriz) como ilícitas (es decir, las inversiones delictivas, parte inferior derecha de la matriz).

Los flujos relacionados con la facturación comercial fraudulenta deben registrarse como importaciones/exportaciones en la cuenta de producción del Sistema de Cuentas Nacionales (y en la cuenta de utilización del ingreso en la partida del saldo de las operaciones corrientes entre países) y en la balanza comercial de la balanza de pagos.

Manipulación de los precios de transferencia y traslado de activos (F3 y F5)

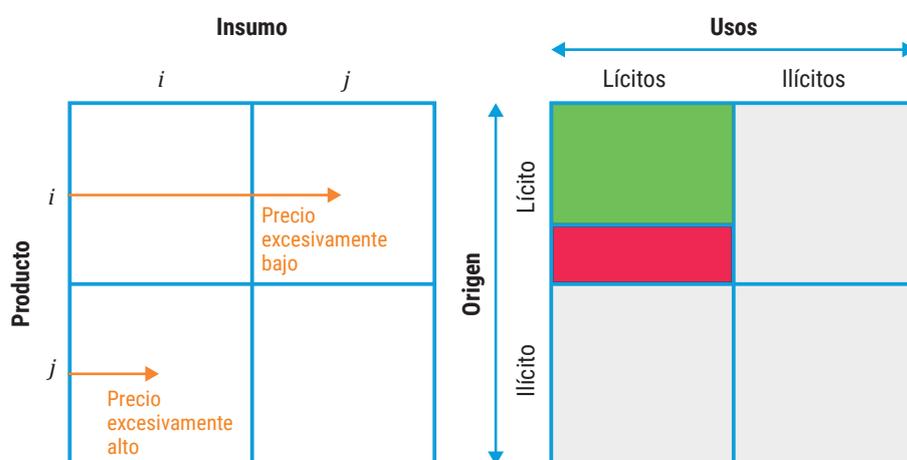
La manipulación de los precios de transferencia y el traslado de activos tienen por finalidad transferir beneficios entre distintas unidades de un grupo multinacional de empresas mediante la fijación de precios excesivamente altos o bajos para los insumos productivos (por ejemplo, los componentes) o los activos (por ejemplo, los productos protegidos por derechos de propiedad intelectual), con el objetivo de distribuir los costos e ingresos dentro del grupo para que el grueso de los beneficios aflore en el país con una menor tributación.

En la parte izquierda de la figura 12 se ofrece una representación insumo/producto tanto de la manipulación de los precios de transferencia como del traslado de activos. El país *i* tiene una mayor tributación que el país *j*. La fijación de los precios de transferencia y el traslado de activos adoptan la forma de un precio excesivamente alto del insumo (producto) adquirido (vendido) por la unidad empresarial residente en el

país i (país j) o un precio excesivamente bajo del insumo (producto) adquirido (vendido) por la unidad empresarial residente en el país j (país i).

Ambas prácticas están relacionadas con los procesos de producción y, por tanto, deben incluirse en el marco de las operaciones de generación de ingresos. En particular, cabe señalar que, con respecto a la taxonomía de la figura 5, la fijación de precios de transferencia y el traslado de activos se refieren a un producto lícito utilizado como insumo en procesos de producción lícitos, mientras que la transacción se realiza de forma ilícita (la porción roja de la parte superior izquierda de la matriz de clasificación que se muestra en la mitad derecha de la figura 12). En ese contexto, los flujos financieros ilícitos generados mediante la fijación de precios de transferencia y el traslado de activos suelen ser entrantes (salientes) para el país que recibe el pago en exceso (en defecto).

Figura 12 Manipulación de los precios de transferencia y traslado de activos (F3 y F5)



Fuente: UNCTAD (2021).

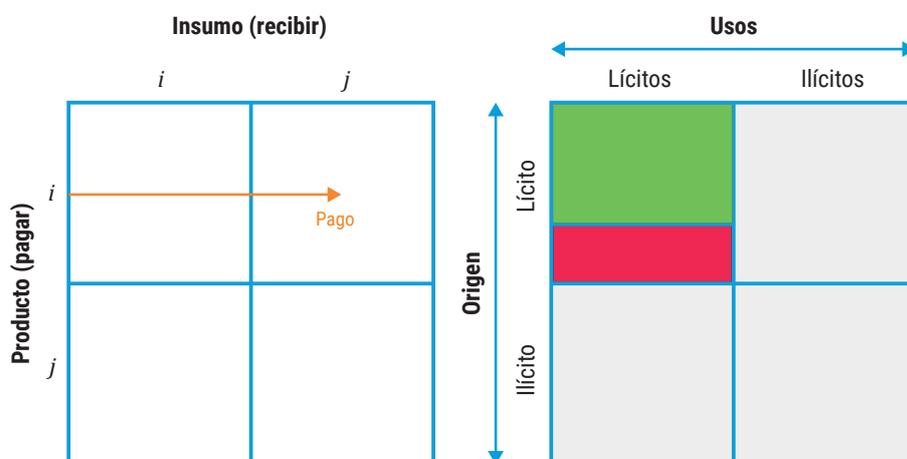
Las transacciones vinculadas con la manipulación de los precios de transferencia y el traslado de activos deben incluirse en la cuenta de producción del Sistema de Cuentas Nacionales (como producto o costos intermedios, según cuál sea el sentido de la transacción) y en la balanza comercial de la balanza de pagos (como importación o exportación de bienes/servicios, en función de cuál sea el sentido de la transacción).

Traslado de la deuda (F4)

El traslado de la deuda está relacionado con el endeudamiento/préstamo de recursos financieros dentro de una empresa multinacional que permite a los grupos multinacionales distribuir una posición financiera negativa en países caracterizados por niveles de tributación más elevados. El pago de intereses reduce la base imponible usada para determinar la tributación de los ingresos. De hecho, el flujo de intereses representa un costo para la unidad empresarial en el país i (el país con un nivel de tributación más elevado) y un ingreso para las unidades empresariales en el país j . En la parte izquierda de la figura 13 se ofrece una representación insumo/producto del traslado de la deuda.

El flujo de intereses (el reembolso de la deuda) que se produce en el traslado de la deuda contribuye a determinar el ingreso de los agentes y, por tanto, debe incluirse en las operaciones de generación de ingresos). En concreto, con respecto a la taxonomía de las operaciones de generación de ingresos de la figura 5, el traslado de la deuda se refiere a un pago de intereses lícito por parte del prestatario (producto) que recibe lícitamente el acreedor (insumo), mientras que la transacción se realiza de forma ilícita. Por consiguiente, esta práctica se incluye en el recuadro resaltado en rojo de la figura 13. En este contexto, los flujos financieros ilícitos generados por el traslado de la deuda suelen ser entrantes (salientes) en el caso del país que recibe (paga) el flujo de intereses.

Figura 13 Traslado de la deuda (F4)



Fuente: UNCTAD (2021).

Las transacciones vinculadas con el traslado de la deuda (el flujo de intereses) deben incluirse en la cuenta de generación y distribución de ingresos del Sistema de Cuentas Nacionales (como intereses pagados o percibidos, según cuál sea el sentido de la transacción) y en la transferencia corriente de la balanza de pagos (como intereses pagados o percibidos, según cuál sea el sentido de la transacción).

Sobre la base de las definiciones expuestas en los párrafos anteriores, es posible clasificar y elaborar una taxonomía de las actividades fiscales y comerciales ilícitas para obtener un marco interpretativo general.

A este respecto, en el cuadro 3 se muestran, para cada flujo financiero fiscal y comercial ilícito, el tipo de flujo de que se trata, la función de la operación, cómo pueden ordenarse en la clasificación de las operaciones de generación de ingresos/gestión de ingresos y cómo se consignan en el Sistema de Cuentas Nacionales y en la balanza de pagos.

Cuadro 2 Características de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos

Flujo	Tipo	Objeto del flujo	Función de la operación	Sistema de Cuentas Nacionales		Balanza de pagos		
				Taxonomía de la generación/gestión de ingresos	Cuenta	Partida	Cuenta	Partida
Manipulación de los precios de transferencia	F3	Bienes/servicios	Producción	Operaciones de generación de ingresos	Cuenta de producción	Producto, costos intermedios	Balanza comercial	Importaciones, exportaciones
Traslado de activos	F5	Bienes/servicios	Producción	Operaciones de generación de ingresos	Cuenta de producción	Producto, costos intermedios	Balanza comercial	Importaciones, exportaciones
Traslado de la deuda	F4	Intereses	Distribución del ingreso	Operaciones de generación de ingresos	Cuenta de generación y distribución de ingresos	Pagar/percibir intereses	Transferencia corriente	Pagar/percibir intereses
Riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada (activos no financieros)	F1	Activos financieros	Utilización del ingreso	Operaciones de gestión de ingresos	Cuenta financiera	Adquisición menos enajenación de activos financieros	Cuenta financiera	Adquisición menos enajenación de activos financieros
Riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada (activos financieros)	F1	Activos no financieros	Utilización del ingreso	Operaciones de gestión de ingresos	Cuenta de capital	Adquisición menos enajenación de activos financieros	Cuenta de capital	Adquisición menos enajenación de activos financieros

Flujo	Tipo	Objeto del flujo	Función de la operación	Sistema de Cuentas Nacionales		Balanza de pagos		
				Taxonomía de la generación/gestión de ingresos	Cuenta	Partida	Cuenta	Partida
Facturación comercial fraudulenta (general)	F2	Bienes/servicios	Utilización del ingreso	Operaciones de gestión de ingresos	Cuenta de producción, cuenta de utilización del ingreso	Producto, costos intermedios, saldo de las operaciones corrientes transfronterizas	Balanza comercial	Importaciones, exportaciones
Facturación comercial fraudulenta (evasión del pago de derechos de aduana)	F2	Bienes/servicios	Producción	Operaciones de generación de ingresos	Cuenta de producción	Producto, costos intermedios	Balanza comercial	Importaciones, exportaciones

Fuente: UNCTAD (2021).

2.3.4 Otros aspectos de la vinculación con los marcos estadísticos

La medición de los flujos financieros ilícitos también adopta el concepto de residencia, definido en el *Manual de balanza de pagos y posición de inversión internacional* (6ª edición) (MBP6)²⁹: “La residencia de cada unidad institucional es el territorio económico con el que tiene la conexión más estrecha, expresada como su centro de interés económico predominante” (IMF, 2009: 72).

La valoración se realiza en consonancia con el Sistema de Cuentas Nacionales de 2008 y el MBP6, es decir, los bienes y servicios (y otras categorías, como los activos y la mano de obra) se valoran a precios de mercado cuando se intercambian. El concepto de precios de mercado es importante cuando se trata de estimar los flujos financieros ilícitos mediante la detección de precios anómalos. Los precios de mercado son el precio real acordado por los agentes de la transacción. En el caso de las transacciones no de mercado, la valoración se efectúa con arreglo a los gastos a que se ha hecho frente o tomando como referencia los precios de mercado de bienes o servicios análogos.

El criterio de principio del cambio de propiedad exige que las importaciones y las exportaciones relacionadas con el procesamiento sin un cambio de propiedad sean excluidas de las estadísticas comerciales, aunque sean de carácter transfronterizo. Este principio puede ser de difícil aplicación para algunos países y contribuir a la asimetría comercial, una de las muchas cuestiones que deben tenerse presentes al estimar los flujos financieros ilícitos basándose en datos comerciales. Por otra parte, cuando se estiman los flujos financieros ilícitos, se incluyen en la estimación todos los flujos financieros que cruzan fronteras, independientemente del cambio de propiedad.

Es necesario analizar minuciosamente las actividades que generan flujos financieros ilícitos e inscribirlas en un marco, de manera que los estadísticos puedan determinar los diversos componentes que deben tenerse en cuenta. Esto requiere una clasificación estadística discreta, exhaustiva y mutuamente excluyente, que sea acorde con los principios y marcos estadísticos existentes. Por tanto, los flujos financieros ilícitos se recopilan con arreglo a la clasificación y las definiciones de las actividades ilegales de la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (UNODC, 2015) y, aplicando una lógica similar, se elaborará una ampliación para la parte relativa a la elusión fiscal agresiva, que no está incluida en la Clasificación Internacional.

Los trabajos iniciales sobre la economía no observada han sentado las bases para la mejora de la exhaustividad de las estadísticas de las cuentas nacionales y la balanza de pagos, con miras a abarcar las actividades y flujos que se generan en ese sector de la economía (por ejemplo, OECD, 2002; Eurostat, 2005 y 2018). Debido a que esos conceptos son metodológica y conceptualmente más avanzados, la observación de la relación entre los flujos financieros ilícitos y la economía no observada

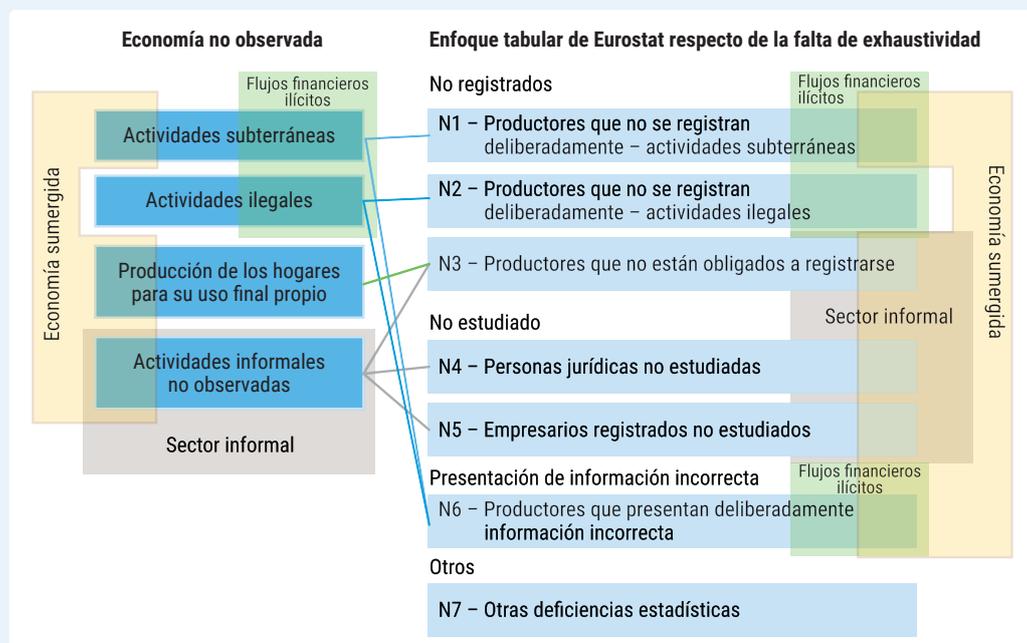
²⁹ Cuando se hace referencia a cualquiera de los dos marcos estadísticos, debe entenderse que se trata de su versión más reciente, es decir, el Sistema de Cuenta Nacionales 2008 y el MBP6, respectivamente.

puede resultar útil para la medición de dichos flujos, y garantizar su armonización con los marcos estadísticos existentes. En el recuadro 2 se presenta uno de esos intentos.

Recuadro 2 Vinculación de conceptos relacionados con los flujos financieros ilícitos

Muchos conceptos se superponen parcialmente con el ámbito de los flujos financieros ilícitos. En esta figura se muestran los vínculos entre cuatro conceptos relacionados con los flujos financieros ilícitos, a saber, la economía no observada³⁰, el enfoque tabular de Eurostat para combatir la falta de exhaustividad de las cuentas nacionales, el sector informal³¹ y la economía sumergida³². La economía no observada y el enfoque tabular de Eurostat respecto de la falta de exhaustividad se toman como base a la que se vinculan los otros conceptos. El sector informal desempeña una función importante en muchas economías en desarrollo, si bien en ILO (2015), por definición, se excluyen de la economía informal las actividades ilícitas. No se dispone de una definición estadística clara de la economía sumergida (y otros conceptos estrechamente relacionados, como el de economía subterránea). Solo los flujos financieros ilícitos delimitan su ámbito gracias a la atención especial prestada a los flujos transfronterizos. En la figura se consideran los cuatro tipos principales de flujos financieros ilícitos y no solo aquellos resultantes de prácticas comerciales o fiscales.

Figura 14 Vínculos entre los flujos financieros ilícitos y los conceptos conexos



Fuente: UNCTAD (2021).

Durante el período comprendido entre 2024 y 2026, la UNCTAD y la UNODC, junto con el Equipo de Tareas, seguirán trabajando en la vinculación de los conceptos y definiciones relativos a los flujos

³⁰ “Los grupos de actividades que tienen más probabilidades de no ser observadas son las que son subterráneas, ilegales o informales o las que realizan los hogares para su uso final propio. Otras actividades pueden también no ser observadas debido a vacíos en el dispositivo de captura de los datos básicos” (OECD, 2002).

³¹ En IMF (2019) se utiliza la siguiente definición de trabajo de “economía informal”: “[L]a economía informal comprende i) la producción de bienes y servicios de mercado desde el hogar; y ii) las actividades de corporaciones (ilegales, clandestinas) que pueden no estar comprendidas en el marco ordinario de reunión de datos para compilar estadísticas macroeconómicas. En este ámbito de la economía informal se tienen en cuenta no solo las actividades nacionales, sino también las transacciones transfronterizas de unidades residentes [...]”.

³² Según Medina and Schneider (2018), la economía sumergida incluye todas las actividades económicas que están ocultas a las autoridades públicas por motivos monetarios, normativos o institucionales.

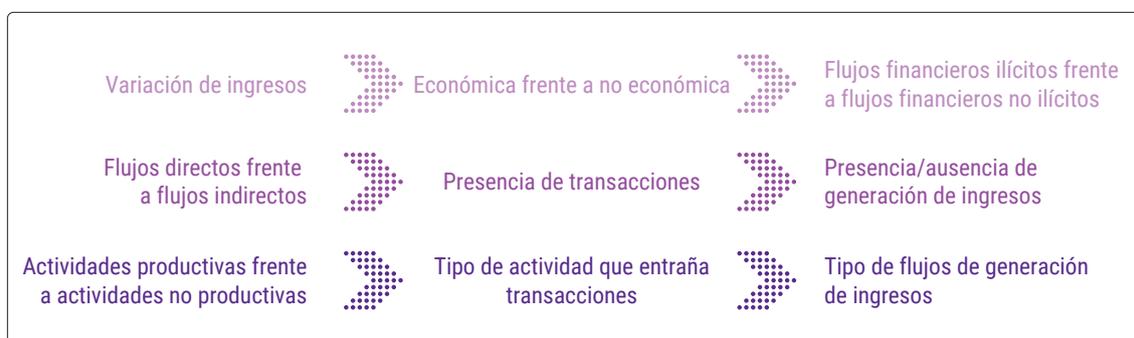
financieros ilícitos con las estadísticas de las cuentas nacionales y la balanza de pagos, a fin de contribuir a su interoperabilidad. Esto sería especialmente útil para comprender los flujos dentro de las cadenas globales de valor, así como su interacción con los datos y estadísticas sobre las entidades de finalidad específica, los fabricantes de bienes producidos fuera de fábricas, la gobernanza (por ejemplo, el Grupo de Praia (Praia Group on Governance Statistics, 2020)), además de otras cuestiones.

2.4 ÁRBOL DE DECISIÓN Y TABLERO PARA VINCULAR LAS PRÁCTICAS FISCALES Y COMERCIALES CON LAS TIPOLOGÍAS DE FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

Según la definición proporcionada en secciones anteriores, los flujos financieros ilícitos son flujos financieros cuyo origen, transferencia o uso es ilícito y que reflejan un intercambio de valor. Los flujos financieros ilícitos están vinculados con los flujos económicos que se derivan de acciones ilícitas o son utilizados o transferidos por medio de tales acciones, las cuales pueden formar parte de actividades delictivas (entre ellas, actividades relacionadas con los mercados ilegales, la corrupción o las actividades de financiación del terrorismo o de tipo explotación) o bien de prácticas fiscales y comerciales ilícitas. El *Marco Conceptual* (UNCTAD and UNODC, 2020) proporciona una taxonomía para la clasificación de los flujos financieros ilícitos en función de las características de las transacciones económicas en cuanto al objeto (es decir, bienes y/o servicios intermedios y/o finales, activos financieros y/o no financieros) y la finalidad (es decir, producir o utilizar el ingreso). Además, esa taxonomía también vincula los flujos financieros ilícitos con marcos contables uniformes, como el Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos.

En esta sección se pretende establecer un vínculo conceptual entre las acciones ilícitas y las transacciones económicas que generan flujos financieros ilícitos. En ese sentido, el árbol de decisión que se presenta a continuación ofrece una nueva perspectiva para determinar si una acción ilícita da lugar a flujos financieros ilícitos y, de conformidad con el *Marco Conceptual*, de qué tipología de flujos financieros ilícitos puede tratarse. En un paso posterior, basado en el resultado del árbol de decisión, se obtiene un tablero para la clasificación de las prácticas fiscales y comerciales ilícitas. El árbol de decisión incorpora tres niveles de clasificación, en los que se indican las etapas necesarias para identificar los vínculos entre las acciones ilícitas y las tipologías de flujos financieros ilícitos. Los tres niveles se presentan en la figura 15.

Figura 15 Niveles de clasificación



Fuente: Deliberaciones de los autores.

En el primer nivel de clasificación se establece una distinción entre las acciones ilícitas en función de si dan lugar a una variación de los ingresos del agente o no. Esto determina si la acción ilícita puede

considerarse una operación económica y, por consiguiente, puede llegar a generar flujos financieros ilícitos. En el segundo nivel se analiza si el flujo económico generado por las operaciones económicas afecta directa o indirectamente a los ingresos del agente. Solo los flujos directos están vinculados con las transacciones que pueden dar lugar a la generación de flujos financieros ilícitos. Por último, en el tercer nivel se clasifica la acción ilícita atendiendo a la distinción entre actividades económicas productivas y no productivas. Según se trate de una actividad productiva o no productiva, intervienen diferentes tipos de flujos financieros ilícitos relacionados con la generación de ingresos³³.

La figura 16 ilustra cómo se imbrican los diversos niveles y de qué forma vinculan las acciones ilícitas con las tipologías de flujos financieros ilícitos. Los niveles de clasificación se muestran por columnas, mientras que las diferentes tipologías de acciones se representan por filas.

Como se ha señalado, en el primer nivel, las acciones ilícitas se clasifican en función de si producen una variación de los ingresos del agente o no. Si se produce una variación de los ingresos (por ejemplo, en las prácticas fiscales y comerciales, el robo o en el tráfico de drogas), la acción ilícita se clasifica como económica. En cambio, si la acción ilícita no conlleva una variación de los ingresos del agente (por ejemplo, la violencia doméstica o la violación), se considera como no económica. En ese contexto, es importante señalar que las acciones ilícitas no económicas, como indica la zona resaltada en amarillo en la figura 16, no pueden, por definición, dar lugar a que se generen flujos financieros ilícitos, mientras que las acciones económicas sí pueden llegar a generar distintas tipologías de flujos financieros ilícitos.

Figura 16 Árbol de decisión en el que se relacionan las acciones ilícitas con las tipologías de flujos financieros ilícitos



Fuente: Deliberaciones del Equipo de Tareas.

³³ Cabe señalar que, si bien la separación de las actividades productivas y no productivas es crucial para identificar los flujos financieros ilícitos posteriores, dependiendo de si existe o no mutuo acuerdo o consenso, hay que tener especial cuidado a la hora de identificar el objeto de la transacción económica, ya que los seres humanos no pueden clasificarse como tales en el caso de la trata de personas. Para más información, véase UNODC (2023). Estos elementos conceptuales revisten una importancia fundamental para identificar y clasificar correctamente las actividades que generan flujos financieros ilícitos con miras a su medición.

La finalidad del segundo nivel es clasificar las acciones económicas en función de si dan lugar a una modificación directa o indirecta de los ingresos del agente. El flujo directo comprende las acciones económicas en las que la variación de los ingresos es consecuencia de un intercambio directo de recursos (por ejemplo, en transacciones relacionadas con el tráfico de drogas o la facturación comercial fraudulenta). En cambio, los flujos indirectos incluyen las acciones que afectan a los ingresos del agente sin que se produzca un intercambio directo de recursos (por ejemplo, la contaminación o el abuso de información privilegiada).

La tipología de los flujos financieros ilícitos a que puede dar lugar una determinada acción depende de si la variación de los ingresos se genera a través de flujos directos o indirectos. En el caso de los flujos indirectos, solo pueden producirse flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos, habida cuenta de que la generación de los ingresos ilícitos no implica ninguna transacción. Por el contrario, en el caso de los flujos directos, en los que la generación de ingresos ilícitos implica un intercambio de recursos, se producen tanto flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos como de la gestión de ingresos.

Por último, en el tercer nivel de la clasificación se presta atención únicamente a los flujos directos para determinar la tipología de los flujos financieros ilícitos que generan ingresos relacionados con la acción ilícita. En concreto, los flujos directos pueden proceder tanto de actividades productivas como no productivas.

En las actividades productivas³⁴, las acciones ilícitas que implican un flujo directo tienen por objeto llevar a cabo un proceso de producción. Es el caso del tráfico transnacional de drogas o de la asignación de precios excesivamente altos en el comercio internacional para trasladar los beneficios derivados de actividades productivas. En este contexto, los flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos guardan relación con los agregados (como las importaciones/exportaciones, el valor agregado y los costos intermedios) que están directamente vinculados con los procesos de producción y la generación de valor agregado (véase la figura 7, en la que se establecen vínculos entre los flujos financieros ilícitos y el marco de las cuentas nacionales).

En las actividades no productivas, la acción ilícita que implica un flujo directo no conlleva la producción de bienes o servicios, sino la transferencia de recursos (físicos y/o monetarios), como ocurre en el caso del robo o la extorsión. En este contexto, los flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos están relacionados con los agregados (transferencias) vinculados con la distribución de los ingresos (figura 7), en los que solo se modifica el ingreso individual, sin crearse “nuevo” valor agregado dentro del sistema económico. Sirva de ejemplo la trata de personas, que no cumple los criterios de una transacción económica porque no existe mutuo acuerdo; además, no puede tratarse a las personas como objetos de transacción.

El tablero que se muestra en el cuadro 3 proporciona orientaciones sobre cómo definir las características económicas y las tipologías de los flujos financieros ilícitos generados por prácticas fiscales y comerciales³⁵, según lo ya señalado: (F1) transferencia de riqueza; (F2) facturación comercial fraudulenta; (F3) manipulación de los precios de transferencia; (F4) traslado de la deuda; y (F5) traslado de activos y propiedad intelectual.

³⁴ Las actividades productivas son aquellas actividades que están comprendidas dentro de la frontera de la producción definida en el Sistema de Cuentas Nacionales. Según el párrafo 6.18 del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (United Nations *et al.*, 2009), “la frontera de la producción incluye la producción de todos los bienes y servicios individuales o colectivos que se suministran, o que se pretende suministrar, a unidades distintas de aquellas que los producen, incluida la producción de los bienes o servicios utilizados completamente en el proceso de producción de dichos bienes o servicios”.

³⁵ El mismo sistema integrado de clasificación puede utilizarse también para los flujos financieros ilícitos relacionados con los mercados ilegales, la corrupción y la financiación del terrorismo.

Cuadro 3 Tablero de flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos

Código del flujo	Definición de actividades	Taxonomía de las actividades				Existencia de flujos financieros ilícitos	Tipologías de los marcos estadísticos			
		Variación de ingresos	Flujo indirecto	Flujo directo			Generación de ingresos	Gestión de ingresos	Tipo de flujos en el marco de generación/gestión de ingresos coherente con el Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos	Presencia
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8	Columna 9	Columna 10	Columna 11
F1	Transferencia de riqueza	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	Generación de ingresos: importaciones	NO
									Generación de ingresos: exportaciones	NO
									Generación de ingresos: valor agregado/ingresos	NO
									Generación de ingresos: transferencias	NO
									Gestión de ingresos: activos no financieros	SÍ
									Gestión de ingresos: activos financieros	SÍ
									Gestión de ingresos: consumo (importaciones y exportaciones)	SÍ
F2	Facturación fraudulenta	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	Generación de ingresos: importaciones	SÍ
									Generación de ingresos: exportaciones	SÍ
									Generación de ingresos: valor agregado/ingresos	SÍ
									Generación de ingresos: transferencias	NO
									Gestión de ingresos: activos no financieros	SÍ
									Gestión de ingresos: activos financieros	SÍ
									Gestión de ingresos: consumo	SÍ
F3	Manipulación de los precios de transferencia	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	Generación de ingresos: importaciones	SÍ
									Generación de ingresos: exportaciones	SÍ
									Generación de ingresos: valor agregado/ingresos	SÍ
									Generación de ingresos: transferencias	NO
									Gestión de ingresos: activos no financieros	SÍ
									Gestión de ingresos: activos financieros	SÍ
									Gestión de ingresos: consumo	SÍ
F4	Traslado de la deuda	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	Generación de ingresos: importaciones	SÍ/NO
									Generación de ingresos: exportaciones	SÍ/NO
									Generación de ingresos: valor agregado/ingresos	SÍ/NO
									Generación de ingresos: transferencias	NO
									Gestión de ingresos: activos no financieros	SÍ
									Gestión de ingresos: activos financieros	SÍ*
									Gestión de ingresos: consumo	SÍ
F5	Traslado de activos y propiedad intelectual	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	Generación de ingresos: importaciones	SÍ
									Generación de ingresos: exportaciones	SÍ
									Generación de ingresos: valor agregado/ingresos	SÍ
									Generación de ingresos: transferencias	NO
									Gestión de ingresos: activos no financieros	SÍ
									Gestión de ingresos: activos financieros	SÍ
									Gestión de ingresos: consumo	SÍ

Fuente: Deliberaciones de los autores.

Las columnas 3 a 7 del tablero permiten definir la posición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos en los distintos niveles de clasificación (naturaleza económica, flujo directo frente a flujo indirecto, actividad productiva frente a no productiva) del árbol de decisión. Las columnas 8 a 11, en las que se tiene en cuenta el marco estadístico (en la siguiente sección figuran más detalles), permiten determinar el tipo de flujo financiero ilícito (gestión de ingresos y generación de ingresos) y los agregados (según la definición del Sistema de Cuentas Nacionales) respecto de una actividad o un tipo de flujo específicos señalados en el tablero. Al analizar por separado cada uno de los flujos F1 a F5, se observa lo siguiente:

(F1) La transferencia de riqueza tiene por finalidad evadir impuestos y ocultar flujos relacionados con la riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada.

Según el primer nivel de clasificación del árbol de decisión, la transferencia de riqueza se considera una acción económica, puesto que implica una modificación de los ingresos del delincuente generada por la reducción del pago de impuestos. Si se considera el segundo nivel, la transferencia de riqueza se incluye en los flujos indirectos. La transferencia no entraña ningún intercambio de recursos y la variación de los ingresos es consecuencia de la mecánica de la transferencia ilícita. Por consiguiente, si se considera el marco estadístico de las *Directrices metodológicas*, la transferencia de riqueza implica solo flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos que están vinculados con los distintos usos de los ingresos transferidos, que van desde el consumo hasta la adquisición de activos financieros y no financieros.

(F2) La facturación comercial fraudulenta en el comercio internacional normalmente guarda relación con la presentación de información incorrecta sobre el valor real de las importaciones y las exportaciones con la finalidad de transferir recursos de un país a otro, o bien con la clasificación errónea de los bienes comercializados para eludir (o reducir) el pago de derechos de aduana y otros aranceles.

Si se considera el primer nivel, tanto la primera como la segunda práctica son económicas, habida cuenta de que los ingresos del delincuente se ven afectados. Al tratarse de transacciones transfronterizas de bienes y servicios, ambos tipos de facturación fraudulenta se categorizan como flujos directos en el segundo nivel de clasificación. Por último, si se atiende al tercer nivel de clasificación, esas transacciones entran en la categoría de actividad productiva. Ambas prácticas modifican el precio final de los insumos intermedios respecto de su valor real, lo que da lugar a una declaración insuficiente (excesiva) de los costos y, por ende, una modificación simétrica del valor agregado.

Así pues, la facturación fraudulenta está vinculada con flujos financieros ilícitos derivados tanto de la generación como de la gestión de ingresos. En concreto, desde el punto de vista de la generación de ingresos, se trata de flujos financieros ilícitos vinculados con las importaciones o con las exportaciones de bienes o servicios (según cuál sea el sentido de la transacción conexa)³⁶. Además, al ser una actividad productiva, también se ve afectado el valor agregado. Si se considera la gestión de ingresos, el valor agregado generado por la facturación fraudulenta puede utilizarse con distintos fines, que van desde el consumo hasta la adquisición de activos financieros y no financieros.

(F3) La manipulación de los precios de transferencia está relacionada principalmente con las transacciones dentro de las empresas multinacionales, en las que los bienes comercializados se valoran por encima (debajo) del precio de mercado para generar un flujo saliente (entrante) de recursos. Normalmente, los bienes comercializados son insumos intermedios de un proceso de producción.

Con respecto al primer nivel de clasificación, la manipulación de los precios de transferencia es una acción económica, habida cuenta de que la práctica modifica los ingresos del agente. En lo relativo al segundo nivel de clasificación, la acción conlleva un flujo directo representado por la transacción transfronteriza. Por último, al tratarse de una acción realizada en el marco de un proceso de producción, la actividad es productiva.

³⁶ Véase la sección 2.3.3 sobre la forma en que las importaciones y las exportaciones pueden generar tanto flujos financieros ilícitos entrantes como salientes.

Así pues, la manipulación de los precios de transferencia da lugar a flujos financieros ilícitos derivados tanto de la generación como de la gestión de ingresos. Desde el punto de vista de la generación de ingresos, se trata de flujos financieros ilícitos relacionados con las importaciones o con las exportaciones de bienes (según cuál sea el sentido de la transacción conexas). Además, el valor agregado se ve afectado por la alteración de los costos de los insumos intermedios. Si se considera la gestión de ingresos, el valor agregado generado por la manipulación de los precios de transferencia implica distintos tipos de uso, que van desde el consumo hasta el flujo de activos financieros y no financieros.

(F4) El traslado de la deuda está relacionado con los préstamos dentro de las empresas multinacionales, en los que los honorarios de intermediación y el pago de intereses se fijan al margen del principio de plena competencia, normalmente a un precio excesivamente alto para canalizar los beneficios hacia la unidad financiera de la empresa multinacional (suele denominarse “unidad cautiva”).

Si se considera el primer nivel de clasificación, el traslado de la deuda es una acción económica, ya que los ingresos del delincuente experimentan una variación. También se clasifica como flujo directo, puesto que los servicios de intermediación financiera implican un intercambio de activos financieros entre la unidad cautiva y otras unidades del grupo. Con respecto al tercer nivel de clasificación, el traslado de la deuda tiene la consideración de actividad productiva. Así pues, el traslado de la deuda está relacionado con flujos financieros ilícitos derivados tanto de la generación como de la gestión de ingresos. Sin embargo, si se atiende a la generación de ingresos, los agregados afectados difieren según se tengan en cuenta los honorarios de intermediación o el pago de intereses.

En el caso de los honorarios de intermediación, la transacción modifica directamente los costos intermedios de las unidades empresariales, generándose, de ese modo, una variación del valor agregado. En el caso del pago de intereses, la transacción no repercute en el valor de los costos intermedios, por lo que el valor agregado de las unidades empresariales se mantiene sin cambios. No obstante, modifica el montante de los beneficios una vez descontado el pago de intereses, que constituyen un componente de los ingresos. En el primer caso, por tanto, los flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos están relacionados con las exportaciones e importaciones de servicios (los honorarios de intermediación) y el valor agregado. En el segundo caso, los flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos guardan relación con los ingresos y los activos financieros (véase el texto del asterisco en el cuadro 3), mientras que las exportaciones y las importaciones no se ven afectadas.

Si se considera la gestión de ingresos, el valor agregado (o los beneficios una vez descontado el pago de intereses) generado por el traslado de la deuda puede suponer distintos tipos de usos, que van desde el consumo hasta la adquisición de activos financieros y no financieros.

(F5) El traslado de activos y propiedad intelectual presenta características similares al compararlo con la manipulación de los precios de transferencia. Guarda relación con las transacciones dentro de las empresas multinacionales, en las que el valor vinculado con el uso de determinados activos y productos protegidos por derechos de propiedad intelectual se valoran por encima (debajo) del precio de mercado con la finalidad de generar una salida (entrada) de recursos. Por lo general, los activos y los productos protegidos por derechos de propiedad intelectual son insumos intermedios de un proceso de producción.

El traslado de activos y propiedad intelectual es una acción económica, ya que esta práctica modifica los ingresos del delincuente. Se trata de una práctica que puede generar uno o más flujos directos, vinculados directamente con las transacciones transfronterizas de compraventa de derechos para la utilización de algunos activos y/o productos protegidos por derechos de propiedad intelectual. Por último, al tratarse de una acción realizada en el marco de un proceso de producción, la actividad es productiva.

En consecuencia, el traslado de activos y propiedad intelectual da lugar a flujos financieros ilícitos derivados tanto de la generación como de la gestión de ingresos. En el primer caso (generación de ingresos), se trata de flujos financieros ilícitos vinculados con las importaciones o con las exportaciones de servicios

(según cuál sea el sentido de la transacción conexas). Además, el valor agregado se ve afectado por la alteración de los costos de los insumos intermedios. En el segundo caso (gestión de activos), el valor agregado generado por el traslado de activos y propiedad intelectual puede implicar distintos tipos de usos, que van desde el consumo hasta la adquisición de activos financieros y no financieros.

En esta sección se explica detalladamente la base para la clasificación de las actividades que pueden generar flujos financieros ilícitos. Como herramienta práctica, la clasificación de esas actividades se analiza en el capítulo 3.2.

3

FOMENTO DE LA CAPACIDAD PARA MEDIR LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

3.1 PRINCIPALES FUENTES DE DATOS

En diversos conjuntos de datos es posible encontrar algunos indicios de la presencia de flujos financieros ilícitos en las economías oficiales. La dificultad reside en identificar, acceder y reunir esos datos para la estimación de los flujos financieros ilícitos. La selección de los conjuntos de datos depende también de qué tipos de flujos financieros ilícitos se necesita estimar. Las autoridades nacionales son las que están en mejores condiciones para estimar los flujos financieros ilícitos utilizando conjuntos de datos de los que ya disponen o a los que pueden acceder³⁷. La estimación de esos flujos podría ser compilada por la Oficina Nacional de Estadística usando sus propios datos, o basarse en parte en los datos con los que cuentan otros interesados dentro del sistema estadístico nacional, como el Servicio de Aduanas, el Banco Central o la Autoridad Fiscal, entre otras. En la siguiente lista se presentan ejemplos de fuentes de datos y estadísticas que podrían estar disponibles en un país, aunque existen grandes diferencias de un país a otro.

Los **datos fiscales** son comunicados por particulares, empresas y otras entidades y abarcan una serie de actividades sujetas a impuestos, entre ellos el impuesto de sociedades, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social, y los tipos impositivos aplicados al consumo, así como otros impuestos específicos como los ambientales. Aunque los datos se reúnen con fines distintos de los estadísticos, las oficinas de impuestos o de ingresos suelen tener una unidad estadística. Los datos fiscales constituyen la base para medir el montante de los impuestos pagados, el ingreso imponible, los tipos impositivos efectivos y el déficit fiscal, que son útiles para estimar los flujos financieros ilícitos.

Las **auditorías fiscales** también son fuentes de datos valiosas para la estimación de los flujos financieros ilícitos. Los datos de filtraciones de documentos también pueden aportar nueva información pertinente. Las autoridades fiscales pueden asimismo tener acceso a datos de terceros como, por ejemplo, los datos relativos a las transacciones de los bancos y a las transacciones realizadas con tarjetas de crédito. Las autoridades fiscales también pueden intercambiar información con otros países.

Los **datos procedentes de programas de divulgación voluntaria**, que son una vía relacionada que permite a los contribuyentes declarar correctamente sus obligaciones fiscales para evitar un enjuiciamiento penal o para que se les impongan penas atenuadas por los posibles incumplimientos.

Los **datos sobre delincuencia y justicia penal**, incluidos los procedentes de investigaciones, enjuiciamientos y condenas penales, representan una fuente de información pertinente para complementar las fuentes de datos de interés relativas a los flujos financieros ilícitos en este ámbito.

Las **estadísticas del comercio internacional de bienes** miden el valor y la cantidad de los bienes objeto de comercio entre países, desglosados por tipos de bienes y países socios. Estas estadísticas son elaboradas por una unidad estadística especializada de los servicios de aduanas o ingresos y, en ocasiones, por la Oficina Nacional de Estadística a partir de microdatos sobre flujos transfronterizos de bienes específicos. Las estadísticas sobre el comercio de bienes constituyen una fuente de datos clave para la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos.

Las **estadísticas del comercio internacional de servicios** miden el comercio de servicios, desglosado por categorías de servicios y países socios. Estas estadísticas se compilan a partir de la balanza de pagos de un país, en la que se recogen las transacciones que tienen lugar entre los residentes y los no residentes de una economía. Es posible utilizar una amplia gama de datos originales, como las encuestas de empresas, los datos administrativos, el sistema de comunicación de transacciones internacionales, los datos de las organizaciones internacionales, la información obtenida de países socios, las encuestas de hogares y los datos de tarjetas de crédito y teléfonos móviles. Esas estadísticas suelen ser compiladas por la Oficina Nacional de Estadística o la unidad estadística del Banco Central. Aunque los servicios son

³⁷ Carbonnier and Mehrotra (2018) señalan que los datos sobre los flujos financieros ilícitos procedentes de actividades legales suelen ser registrados sistemáticamente por el servicio administrativo.

un vector cada vez más importante de flujos financieros ilícitos, esas estadísticas se basan normalmente en una muestra y plantean dificultades conceptuales para su medición.

Los **datos aduaneros** consisten en el registro detallado de los servicios de aduanas, en el que se consignan las importaciones y exportaciones que tienen origen o destino en un país. Abarcan variables como socios comerciales, flujos, precio, valor, cantidad, producto, fecha, modo de transporte y otras similares. Las fuentes de datos contienen información sobre las transacciones individuales tal como estas se han consignado en las declaraciones de aduanas y han sido revisadas por las autoridades aduaneras. Esos datos son reunidos por las unidades estadísticas de los servicios de aduanas o de organismos similares. Los datos se utilizan para compilar estadísticas del comercio de bienes, y podrían constituir una fuente de información clave con miras a la elaboración de estadísticas sobre los flujos financieros ilícitos, por ejemplo, para estimar esos flujos a partir de la facturación fraudulenta. Los servicios de aduanas también reúnen registros sobre las incautaciones llevadas a cabo por las fuerzas del orden. Las fuentes de datos de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), incluidos los datos reunidos en el marco de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude, pueden proporcionar conocimientos e información pertinentes.

Los **datos sobre transacciones financieras** comprenden los registros de transacciones financieras nacionales y flujos que cruzan las fronteras, activos y pasivos financieros y categorías conexas, así como los datos sobre divisas y tipos de cambio e interés. Los datos sobre las transacciones de los bancos serían valiosos para el análisis de los flujos financieros ilícitos, especialmente aquellos relacionados con el blanqueo transfronterizo del producto del delito, pero también para detectar las desviaciones entre las transacciones reales y las financieras de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos. En muchos países, los bancos centrales también pueden acceder a los datos de las transacciones bancarias con fines analíticos y estadísticos. Las unidades de inteligencia financiera normalmente reciben información de los bancos y otras entidades obligadas a transmitirles información sobre transacciones sospechosas con objeto de que puedan analizarlas y hacer un seguimiento. También pueden resultar de interés las estadísticas bancarias, incluidas las relativas a la deuda y los derivados financieros, así como los indicadores de liquidez.

De la compilación de **estadísticas financieras** se encargan las instituciones financieras, entre ellas las unidades de inteligencia financiera, los bancos de divisas y los bancos centrales, utilizando las fuentes de datos mencionadas y otras adicionales. Estas autoridades también pueden tener acceso a los datos de las transacciones. Es posible comparar las estadísticas agregadas con otras fuentes y analizarlas en ejercicios espejo, a fin de orientar la estimación de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos.

Las **estadísticas de precios** miden las variaciones de los precios de los bienes y servicios desde el punto de vista de los consumidores o los productores, o bien se centran en los precios de importación y exportación o proporcionan los precios del mercado internacional. Para la elaboración de estadísticas de precios se utilizan múltiples fuentes de microdatos y se reúnen los precios a partir de las transacciones que tienen lugar en los mercados. Las estadísticas de precios pueden ser una fuente de información útil para conocer los precios de referencia (y, de ese modo, detectar precios anómalos) y determinar la existencia de flujos financieros ilícitos canalizados a través de la manipulación de los precios. Las oficinas nacionales de estadística tienen acceso a datos muy detallados, mientras que la información de dominio público sobre los precios puede ser demasiado agregada para la estimación de flujos financieros ilícitos. Además, la heterogeneidad de los productos puede dar lugar a variaciones de precios y, si no se usa adecuadamente, se corre el riesgo de no identificar los flujos financieros ilícitos.

En las **estadísticas empresariales estructurales**, compiladas por las oficinas nacionales de estadística, se describen los resultados de las empresas basándose en la información financiera y del balance de las empresas por actividad económica. Incluyen información sobre la cifra de negocios, el valor agregado, la rentabilidad, el número de empleados y los sueldos y salarios, entre otras cosas, a nivel de la unidad. Esos datos resultan útiles para determinar las características de los comportamientos de elusión fiscal de las empresas y detectarlos, lo que ayuda a medir los flujos financieros ilícitos. La disponibilidad de identificadores de empresas puede mejorar muy considerablemente las posibilidades de integrar esos datos con otras fuentes de datos.

Los **registros estadísticos de empresas**, mantenidos generalmente por las oficinas nacionales de estadística, desempeñan un papel fundamental en la producción de estadísticas empresariales, ya que brindan un marco de muestreo para todas las estadísticas empresariales e información clave de clasificación sobre las empresas. Los registros de empresas incluyen datos importantes para la estimación de los flujos financieros ilícitos, como los datos sobre la ubicación de las unidades, el tipo de actividades económicas, los identificadores empresariales, las estructuras del grupo empresarial, la propiedad y las filiales, así como datos estadísticos clave como el empleo y la cifra de negocios.

En las **estadísticas a corto plazo**, compiladas por las oficinas nacionales de estadística, se describen las novedades más recientes del sector empresarial, con una frecuencia trimestral o mensual, por actividad económica, lo que incluye observaciones mensuales sobre la producción, la cifra de negocios, los precios, el número de personas empleadas y los sueldos y salarios, todo ello pertinente para la medición de los flujos financieros ilícitos. Algunos países solo compilan estadísticas empresariales anuales.

Las **cuentas nacionales** tienen por objeto proporcionar un conjunto coherente de indicadores macroeconómicos para analizar la estructura de las economías y el desarrollo a lo largo del tiempo. Pueden constar de los elementos siguientes:

- Cuentas nacionales trimestrales: el producto interno bruto (PIB) y sus principales componentes (valor agregado bruto, consumo final, formación bruta de capital fijo, exportaciones e importaciones de bienes y servicios, cuentas de ingresos, etc.) y el empleo.
- Cuentas sectoriales trimestrales: la generación, uso y distribución de los ingresos, así como la acumulación financiera y no financiera. Los datos se dividen por sectores (hogares e instituciones sin fines de lucro que prestan servicios a los hogares, sociedades no financieras, sociedades financieras, Gobierno, resto del mundo).
- Estadísticas de las finanzas públicas: las actividades económicas gubernamentales, a saber, ingresos, gastos, déficit/superávit, financiación, otros flujos económicos y balance.

En la mayoría de los casos, las cuentas nacionales son elaboradas por las oficinas nacionales de estadística o por el Banco Central, y brindan un marco contextual para la medición de los flujos financieros ilícitos.

En las estadísticas de **la balanza de pagos** se resumen todas las transacciones económicas de una economía con el resto del mundo; se facilita información armonizada sobre las transacciones internacionales que forman parte de la cuenta corriente (bienes, servicios, ingresos, transferencias corrientes) y de la cuenta de capital y financiera, incluidos los activos y pasivos en el extranjero. Las estadísticas de la balanza de pagos se compilan a partir de diversas fuentes, como las estadísticas del comercio internacional de bienes y servicios, las encuestas de pasajeros internacionales, las encuestas sobre la inversión extranjera directa, y los datos e investigaciones financieras, entre otras. La unidad estadística del Banco Central o, en ocasiones, otros organismos se encargan de compilar estas estadísticas. Las estadísticas de la balanza de pagos se utilizan, por ejemplo, para detectar asimetrías que pudieran deberse a flujos financieros ilícitos e incluyen información sobre los flujos financieros relacionados con los bienes y servicios, los intereses y las regalías. El análisis de los microdatos subyacentes puede servir de base para elaborar estimaciones más precisas de los flujos financieros ilícitos.

En algunos países de la Unión Europea y de la OCDE se elaboran estadísticas sobre el **comercio de servicios de filiales extranjeras** (FATS), las cuales proporcionan información que puede utilizarse para evaluar los efectos de las empresas bajo control extranjero. En las estadísticas sobre FATS en un determinado país se describe la actividad de las filiales extranjeras radicadas en el país compilador y, en particular, se miden los efectos del control extranjero sobre el empleo, los salarios y la productividad. En las estadísticas de filiales de empresas de un determinado país en el extranjero se describe la actividad de las filiales en el extranjero que están controladas por el país compilador y se miden, en particular, la cifra de negocios, la actividad, el número de personas empleadas y el número de filiales extranjeras controladas por el país compilador. Se utilizan diversas fuentes de datos procedentes de registros, encuestas o fuentes administrativas. Las estadísticas sobre FATS suelen compilarlas las oficinas nacionales de estadística o

la unidad estadística del Banco Central. Estas estadísticas son una fuente de datos sumamente útil para estimar los flujos financieros ilícitos debido a la información que contienen sobre las empresas multinacionales y sus filiales, pero muchos países aún no las elaboran.

Algunas oficinas nacionales de estadística han encomendado el trabajo relativo a los datos sobre las empresas multinacionales y las relaciones con los encuestados a una **unidad de grandes casos** (véase ECE, 2021). Esta unidad está formada por un equipo de expertos que se ocupa de todos los aspectos estadísticos de las empresas multinacionales en aquellos países en los que revisten importancia. Las unidades de grandes casos pueden resultar esenciales para poder disponer de estadísticas nacionales de gran calidad, especialmente en lo referente a la exactitud de los datos sobre las empresas multinacionales y la coherencia de su tratamiento en todas las estadísticas. Esas unidades pueden aportar conocimientos especializados valiosos sobre las empresas multinacionales e inventariar las estructuras de esas empresas a escala mundial y la función de sus unidades, lo que puede ser beneficioso para la medición de los flujos financieros ilícitos.

Las **nuevas fuentes de datos y los macrodatos** pueden llegar a desempeñar una función importante en la medición de los flujos financieros ilícitos en el futuro. La finalidad de las *Directrices metodológicas* es encontrar el denominador común de todos los países, de ahí que, por el momento, se dejen de lado las nuevas fuentes de datos hasta que se haya adquirido más experiencia. Con todo, se alienta a las oficinas nacionales de estadística y otras autoridades estadísticas a que prueben utilizar nuevas fuentes de datos, habida cuenta de que es difícil captar los flujos financieros ilícitos y de que los datos en manos de titulares de datos de propiedad privada pueden revelar estructuras y características importantes de los flujos financieros ilícitos y contribuir a la compilación de estimaciones más fiables.

Las **fuentes de datos comerciales mundiales** pueden utilizarse para estimar algunos tipos de flujos financieros ilícitos y complementar los datos nacionales, aunque estas fuentes también incluyen bases de datos de propiedad exclusiva (por ejemplo, la base de datos External Wealth of Nations Mark II, la base de datos Orbis de Bureau van Dijk, la herramienta Taxes Explorer del International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) o las bases de datos de Bloomberg o Thomson Reuters). Debe comprobarse la calidad y compatibilidad estadísticas, ya que los datos mundiales no suelen ser tan representativos de las condiciones nacionales como los datos reunidos por las autoridades estadísticas nacionales.

La División de Estadística de las Naciones Unidas está trabajando en el establecimiento del **registro mundial de grupos**, basándose para ello en el contenido y los procesos existentes del Registro EuroGroups. El registro mundial de grupos ayudaría considerablemente a inventariar las estructuras y los vínculos entre empresas en distintos países y la forma en que se ejerce el control en toda la cadena global de valor. La División de Estadística de las Naciones Unidas está desarrollando un registro mundial de grupos a partir de información de dominio público y estudiando las posibilidades de crear un mecanismo automatizado para actualizar ese registro directamente con las oficinas nacionales de estadística. A ese respecto, la Comisión Económica para Europa (ECE, 2021) recomienda el establecimiento de un repositorio central de datos clave sobre las empresas multinacionales que puedan usar las oficinas nacionales de estadística, el cual también sería útil para medir determinados flujos financieros ilícitos.

La **Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio Internacional (base de datos UN Comtrade)** proporciona datos estadísticos sobre el comercio internacional de bienes y servicios, desglosados por socios (países), clasificaciones y productos básicos, y flujos comerciales, con una frecuencia mensual y anual. Los valores y las cantidades de los flujos comerciales están disponibles para series cronológicas más largas. Los datos son los comunicados por los países, es decir, no se trata de datos estimados por las Naciones Unidas para añadirlos a la base de datos. Por ello, hay datos que faltan, especialmente en los meses más recientes, lo que limita su aplicabilidad en esos períodos. La base de datos UN Comtrade constituye una fuente de datos valiosa para medir los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos procedentes de la facturación fraudulenta.

La **Dirección de Estadísticas Comerciales (DOTS) del FMI** también proporciona datos sobre el comercio internacional. En concreto, se consigna el valor de las exportaciones e importaciones de

mercancías, desglosado por principales socios comerciales del país. La Dirección de Estadísticas Comerciales del FMI aplica sus estimaciones con objeto de complementar los datos declarados cuando estos últimos no están disponibles o actualizados. Los datos están relacionados principalmente con los países miembros del FMI, con series anuales y, en algunos casos, también trimestrales y mensuales. La limitación de esta fuente de datos estriba en la falta de datos pormenorizados sobre el comercio internacional a nivel de productos básicos. No obstante, es una fuente de datos útil para el análisis inicial y exploratorio de la facturación comercial fraudulenta con vistas a medir los flujos financieros ilícitos.

El conjunto de datos de la base de datos **Balanced International Merchandise Trade Statistics (BIMTS) de la OCDE** ofrece un proceso que concilia las asimetrías observadas en las estadísticas del comercio de mercancías. En tres pasos (realizando ajustes para corregir varias de las causas de las asimetrías observadas en las estadísticas del comercio), calcula cifras conciliadas respecto de productos identificados con un código de seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (en adelante, “el Sistema Armonizado”) de 2017, con el fin de que se ajusten mejor a su uso posterior y a los vínculos con otros marcos estadísticos, como el Sistema de Cuentas Nacionales.

El **Global Transport Costs Dataset for International Trade** de la UNCTAD, el Banco Mundial y Equitable Maritime Consulting es un nuevo conjunto de datos que permite conocer los costos de transporte específicos, por modo de transporte, a partir de los datos de Comtrade Plus. Abarca todos los productos básicos y todos los países que comunican datos sobre comercio bilateral a Comtrade. Sobre la base de los datos de costo, seguro y flete (CIF), franco a bordo (FOB) y cantidad, el conjunto de datos muestra los costos de transporte conexos (incluidos los gastos de seguro). Este conjunto de datos ofrece datos sobre el coeficiente CIF/FOB (véase el capítulo 4.1) para mejorar las estimaciones de la facturación comercial fraudulenta.

La base de datos **International Transport and Insurance Costs of Merchandise Trade (ITIC)** de la OCDE combina una muestra transnacional de las estadísticas nacionales oficiales sobre los márgenes CIF/FOB explícitos con estimaciones elaboradas a partir de un modelo gravitacional econométrico, y utiliza un enfoque novedoso para reunir los códigos de producto de las distintas ediciones del Sistema Armonizado. Esta base de datos ofrece la posibilidad de acceder a nueva información sobre la manera en que la distancia, las barreras naturales, como las cadenas montañosas, y una infraestructura inadecuada configuran las cadenas globales (y regionales) de valor.

Los datos de los **informes país por país de la OCDE** proporcionan información mundial sobre las actividades de las empresas multinacionales, con datos relativos a los empleados de esas empresas, los ingresos de entidades vinculadas y no vinculadas, los beneficios y los impuestos pagados. Los datos se desglosan geográficamente por la jurisdicción de residencia fiscal. Los Gobiernos nacionales tendrán acceso a datos muy detallados (y no anonimizados) de los informes país por país que pueden ser muy útiles para abordar determinados flujos financieros ilícitos. Las empresas multinacionales con ingresos consolidados superiores a 750 millones de euros tienen la obligación de presentar su informe país por país un año después de la fecha de cierre de su ejercicio económico, con arreglo a una plantilla modelo del informe. Como el umbral es elevado, muchos países no tendrán ninguna unidad perteneciente a empresas multinacionales en el conjunto de datos. Sin embargo, los datos de los informes país por país brindan una cobertura completa de las grandes empresas multinacionales con sede en jurisdicciones en las que es obligatoria la presentación de informes país por país, aunque menor en el caso de aquellos países en los que su presentación es voluntaria. En el primer grupo, se abarcó más del 70 % del total de los beneficios mundiales de las empresas que superaban el umbral para la presentación de informes país por país.

La base de datos **Analytical Database on Individual Multinationals and Affiliates (ADIMA) de la OCDE** consta de cuatro componentes y ofrece una visión completa de cada una de las 500 empresas multinacionales incluidas y sus filiales. Comprende i) un registro físico en el que figura una lista de empresas multinacionales y sus filiales; ii) un registro digital con una lista de los sitios web de las empresas multinacionales; iii) indicadores armonizados, entre ellos el número de filiales, el número de

jurisdicciones declaradas en los informes anuales, el número de jurisdicciones con presencia física o el Índice de Herfindahl-Hirschman (Índice HH), indicado a nivel mundial, de las empresas multinacionales respecto de la sede y las filiales y por jurisdicciones; y iv) acontecimientos que puedan corresponder a grandes reestructuraciones de empresas y, por tanto, alerten tempranamente de posibles cambios significativos en las estimaciones del comercio, el PIB y las inversiones extranjeras directas (IED). En ECE (2021) se recomienda desarrollar una ampliación de la base de datos ADIMA para estadísticas, en la que incluir datos confidenciales que únicamente puedan intercambiar entre sí las autoridades estadísticas nacionales.

La base de datos **Activity of Multinational Enterprises (AMNE) de la OCDE** presenta datos pormenorizados sobre las actividades de las filiales extranjeras en los países de la OCDE (actividades internas y en el extranjero de las empresas multinacionales). Proporciona datos sobre la producción, el empleo, el valor agregado, la investigación y el desarrollo, la remuneración del trabajo y las exportaciones de las filiales extranjeras en los países de acogida. La base de datos contiene 17 variables desglosadas por país de origen (inversiones del exterior) o ubicación (inversiones en el exterior) y por actividad económica. Se basa en datos comunicados a la OCDE y Eurostat en el marco de encuestas anuales sobre las actividades de las empresas bajo control extranjero y las filiales extranjeras en el extranjero controladas por residentes del país compilador.

Las **estadísticas bancarias territoriales** del Banco de Pagos Internacionales (BPI) contienen, entre otras cosas, datos estadísticos detallados sobre deuda y derivados e indicadores de liquidez, desglosados por ubicación del banco declarante, residencia y sector de la contraparte y nacionalidad del banco declarante. Las estadísticas del Banco de Pagos Internacionales se compilan en colaboración con los bancos centrales y otras autoridades nacionales para orientar el análisis de la estabilidad financiera, los efectos internacionales de las políticas monetarias y la liquidez mundial. Las limitaciones de estas estadísticas guardan relación con la cobertura, las restricciones en materia de confidencialidad y la dificultad de distinguir entre particulares y entidades. El Banco de Pagos Internacionales ha ampliado la información detallada que publica sobre los vínculos entre el balance de los bancos y las contrapartes no bancarias, lo que ha ayudado a subsanar en parte esta deficiencia (Luna and Hardy, 2019). Estos datos son una fuente de información útil para estimar los flujos financieros ilícitos, en particular los relacionados con la riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada.

Las fuentes de datos clave para medir los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos son inevitablemente una combinación de varias fuentes nacionales e internacionales, dependiendo de cuál sea el tipo de flujos financieros ilícitos que vayan a medirse. No obstante, la reunión y el uso de fuentes tan variadas plantean toda una serie de cuestiones estadísticas que es necesario abordar adecuadamente. Se examinan en el capítulo 3.4.6.

3.2 ORIENTACIONES PRÁCTICAS PARA AUTORIDADES ESTADÍSTICAS

Las políticas eficaces para frenar los flujos financieros ilícitos requieren estadísticas sobre esos flujos que sean fiables y muy detalladas, y estén adaptadas a las circunstancias nacionales. En esta sección se formulan recomendaciones concretas y operacionales, destinadas a las autoridades estadísticas nacionales, las oficinas nacionales de estadística y otros compiladores de estadísticas oficiales, para la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos. Se proporcionan orientaciones sobre los pasos a seguir para comenzar a compilar estimaciones de ese tipo de flujos. En primer lugar, se sugiere tener en cuenta las circunstancias nacionales, las necesidades de información y los tipos de flujos financieros ilícitos más destacados (apartado 3.4.1). Estas orientaciones pueden ayudar igualmente a identificar a las partes interesadas pertinentes, ya que es importante inventariar el sistema nacional de

autoridades competentes (apartado 3.4.2), con objeto de organizar la colaboración necesaria para medir los flujos financieros ilícitos. También puede ser útil para determinar quiénes son las autoridades y partes interesadas pertinentes antes de realizar una evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos, a fin de recabar su opinión sobre la evaluación desde el principio. Por ello, los apartados 3.4.1 y 3.4.2 no son necesariamente los pasos 1 y 2, sino que cabría la posibilidad de invertir su orden, combinarlos o aplicarlos de forma iterativa. De ese modo, pueden revisarse la disponibilidad de datos (apartado 3.4.3) y la selección de fuentes de datos de diferentes organismos, con el objetivo de captar los tipos más destacados de flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos.

En una clasificación por niveles de los métodos (apartado 3.4.4) se tienen en cuenta el contexto y la capacidad nacionales, las fuentes de datos existentes y los métodos conexos utilizados en las estadísticas nacionales, los marcos jurídicos y regulatorios, además de otros criterios. Todo ello sirve de guía al seleccionar el método que se utilizará para medir los flujos financieros ilícitos. A menudo se requiere una definición operacional de los flujos financieros ilícitos (apartado 3.4.5) para satisfacer las necesidades de datos nacionales y asegurar la viabilidad, teniendo en cuenta los datos, la metodología y la capacidad disponibles. En la definición influye el método empleado (también en este caso, lo contrario es igualmente posible, dado que estos procesos están interconectados y tienen lugar en paralelo y/o de forma iterativa). Debido a los requisitos de presentación de informes sobre los ODS, es preciso analizar con cierto detenimiento la compilación y difusión de las estadísticas sobre los flujos financieros ilícitos (apartado 3.4.6). Por último, se presenta una lista de recomendaciones prácticas dirigidas a las oficinas nacionales de estadística, en relación con su trabajado de coordinación o compilación de estadísticas sobre los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos (apartado 3.4.7). Varias herramientas prácticas, a las que se hace referencia en esta sección y que apoyan el trabajo a nivel nacional para la medición de los flujos financieros ilícitos, han sido incluidas en los anexos en línea de las *Directrices metodológicas* (UNCTAD, 2021: Background documents) para que puedan ser utilizadas directamente por las autoridades nacionales.

3.2.1 *Identificación de los riesgos relacionados con los flujos financieros ilícitos y de las necesidades de información*

De igual manera que los países difieren entre sí, también difiere su exposición a los flujos financieros ilícitos. No se trata solamente del nivel de flujos financieros ilícitos que afectan a un determinado país, sino también de los tipos de flujos más presentes en un país. Las categorías, actividades o tipos de flujos financieros ilícitos varían de un país a otro, incluidos el sentido de los flujos, las entradas y salidas de flujos y los socios. Distintos flujos financieros ilícitos requieren datos y métodos diferentes para su medición. Además, los distintos puntos de partida que se reflejan en las circunstancias nacionales específicas también influyen en el enfoque de la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos.

Un primer paso útil sería realizar una **evaluación preliminar de riesgos de los flujos financieros ilícitos**, a fin de reunir y revisar la información ya disponible sobre esos flujos en el país y las condiciones que los hacen posibles. Una evaluación de ese tenor puede ayudar a conocer las circunstancias nacionales relacionadas con los flujos financieros ilícitos. Su objetivo es determinar qué actividades relacionadas con los flujos financieros ilícitos pueden tener lugar en el país y cuáles son los principales tipos de flujos financieros ilícitos que deben medirse. En la evaluación de riesgos pueden utilizarse los estudios disponibles realizados por funcionarios gubernamentales (por ejemplo, las evaluaciones nacionales de riesgos y los informes de evaluación mutua en el marco de la lucha contra el blanqueo de dinero, así como los informes sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales), la bibliografía científica y la información proporcionada por el sector privado, el mundo académico y los laboratorios de ideas, que pueden complementarse con entrevistas a los funcionarios gubernamentales pertinentes. Puede encargarse de realizar ese examen la Oficina Nacional de Estadística u otra autoridad estadística del país, mientras que otras entidades pueden formar un grupo de trabajo interinstitucional para que supervise y contribuya al proceso de examen.

La evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos debería tener como punto de partida el trabajo llevado a cabo hasta la fecha en las **estadísticas oficiales**, incluida la información nacional sobre actividades ilegales, la economía informal y la economía no observada que ya figure en las estadísticas del Sistema de Cuentas Nacionales y de la balanza de pagos.

El **examen de la investigación, los estudios y la bibliografía científica pertinentes** no solo comprende la investigación académica, sino también los estudios prácticos realizados por inspectores fiscales o de aduanas y otros expertos. Los periodistas y los reporteros realizan a menudo investigaciones para los **medios de comunicación** con el objetivo de sacar a la luz prácticas fraudulentas que también están relacionadas con los flujos financieros ilícitos.

A falta de investigaciones realizadas en el plano nacional o por países específicos sobre los flujos financieros ilícitos, la labor de las organizaciones internacionales puede resultar de utilidad. También se puede encontrar información específica sobre cada país en algunas fuentes internacionales, entre ellas los reportajes de investigación, como los del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, los documentos de las filtraciones de Suiza y los papeles de Panamá y los papeles del paraíso (véase European Commission, 2019). La falta de datos nacionales también puede suplirse con estudios regionales o la identificación de un país con condiciones nacionales similares que sirva de referencia.

Las **entrevistas a expertos gubernamentales** pueden proporcionar información importante sobre los principales ámbitos donde existen flujos financieros ilícitos en el país y arrojar luz sobre las necesidades en materia de información sobre las políticas y las carencias de datos. El sector privado puede igualmente realizar una aportación fundamental a la evaluación de riesgos con sus conocimientos especializados y sus fuentes de información:

- Es posible que las **instituciones financieras y los bancos** hayan llevado a cabo sus propias evaluaciones de riesgos, especialmente con respecto al blanqueo de dinero, y puedan contribuir con sus conocimientos a la evaluación de los principales flujos financieros ilícitos y a su medición. Disponen de información valiosa sobre la estructura, la organización y la magnitud de los flujos financieros ilícitos que han examinado, así como sobre los rasgos y características de determinados productos financieros, con el fin de determinar los riesgos relacionados con dichos flujos.
- Las **asociaciones comerciales e industriales** pueden facilitar estadísticas agregadas sobre los volúmenes de transacciones y los tipos de productos fabricados y comercializados, así como sobre la vulnerabilidad y los riesgos conexos.
- Los **investigadores, criminólogos y expertos en flujos financieros ilícitos** pueden aportar sus puntos de vista sobre lo que constituye un flujo financiero fiscal o comercial ilícito. Cabe la posibilidad de que hayan elaborado informes y análisis relativos a los flujos financieros ilícitos o desarrollado métodos de evaluación de riesgos como parte de sus investigaciones (científicas).
- Los **delincuentes** también pueden ser una valiosa fuente de información, por ejemplo, para explicar los motivos por los que se eligió un sector, un producto, una transacción o, más en general, un *modus operandi* en lugar de otro. Aunque tal vez resulte difícil obtener esa información directamente de ellos, puede haber métodos indirectos como los documentos de la investigación, los informes judiciales, las sentencias o las transcripciones de grabaciones.

Entre las cuestiones que podrían tratarse en una evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos figura la determinación de cómo influye el entorno económico y regulatorio de un país en la importancia y los tipos de flujos financieros ilícitos. Para ello, la evaluación de riesgos de esos flujos debería ocuparse de cuestiones como la economía formal e informal, el sistema financiero y sus puntos débiles, los principales flujos comerciales y de inversión y los países socios, además de las condiciones de recaudación fiscal y el déficit fiscal actual. Por ejemplo, las principales discrepancias comerciales pueden determinarse utilizando los datos de la base de datos UN Comtrade y pueden indicar posibles ámbitos con un mayor riesgo de flujos financieros ilícitos (productos, socios comerciales o flujos) que merecen un estudio más detallado. También es posible llevar a cabo ese análisis respecto de una determinada actividad mediante

la realización de los denominados mapas de riesgos de las cadenas de valor, en los que se hace el seguimiento de un producto básico a lo largo de todos los niveles de su cadena de valor, precisando cuáles son las partes de la cadena de valor más expuestas a los flujos financieros ilícitos e identificando asimismo a las partes interesadas imprescindibles. El estudio de caso en Brugger and Engebretsen (2019) sobre el café en la República Democrática Popular Lao puede consultarse en UNCTAD (2021: Background documents – case studies).

Además, la evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos debería tener por finalidad la determinación de las principales categorías de flujos financieros ilícitos presentes en el país utilizando el *Marco Conceptual* de la UNCTAD y la UNODC. Las fuentes de datos mencionadas pueden ayudar a realizar una evaluación inicial de las actividades y los flujos expuestos al riesgo de flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos y precisar las categorías de productos básicos y servicios más susceptibles de verse afectadas por los flujos financieros ilícitos. En la evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos también puede reunirse la información disponible sobre los posibles factores facilitadores de dichos flujos (por ejemplo, las deficiencias del marco nacional), compartirse diversas estimaciones sobre la probabilidad y la magnitud de los flujos financieros ilícitos y analizarse sus efectos en la economía, las finanzas públicas y el desarrollo. Por último, se pretende determinar cuáles deben ser las prioridades de la medición estadística de los flujos financieros ilícitos. Estas etapas y contenidos se ajustan, en líneas generales, a las orientaciones, elaboradas por el Grupo de Acción Financiera (FATF, 2013), para la evaluación de las amenazas y la vulnerabilidad nacionales respecto del blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. En UNCTAD (2021: Background documents) figura un cuestionario de autoevaluación que ayuda a la reunión exhaustiva y sistemática de información pertinente de las partes interesadas nacionales.

El análisis inicial de los principales tipos de flujos financieros ilícitos y las necesidades de datos reviste importancia para determinar las prioridades de la medición estadística. Tiene sentido centrar la medición en los principales tipos de flujos financieros ilícitos y en las necesidades más acuciantes de datos para frenar esos flujos. También es probable que el intento de reunir la información existente para la evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos ponga de manifiesto lagunas y problemas que deberán abordarse en la labor que se lleve a cabo más adelante.

3.2.2 *Inventario del sistema nacional de organismos*

Para abordar adecuadamente los flujos financieros ilícitos es necesario, en primer lugar, identificar a las partes interesadas pertinentes y, en segundo lugar, conseguir que estas participen en el proceso de evaluación del riesgo de esos flujos³⁸, en la reunión de datos o en su medición. La realización de un inventario de los organismos competentes permite conocer el sistema institucional que es necesario tener en cuenta al medir los flujos financieros ilícitos. Es probable que esos organismos centren su labor en diferentes aspectos de los flujos financieros ilícitos desde un punto de vista normativo o estadístico, y la medición de todos los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos probablemente requiera poner en común los datos y aunar las capacidades de los distintos organismos.

A continuación se señalan algunas partes interesadas³⁹ a las que puede corresponder desempeñar una función en la reunión, suministro o compilación de datos relativos a los flujos financieros ilícitos:

- **Autoridades estadísticas nacionales:** la Oficina Nacional de Estadística es un actor clave, habida cuenta de que le corresponde la función de coordinar el sistema estadístico nacional y dispone de un gran número de datos pertinentes, como los relativos a empresas y particulares, y con frecuencia compila las cuentas nacionales del país. Una dependencia importante en el seno de la Oficina Nacional de Estadística es la unidad de grandes casos, que dispone de conocimientos

³⁸ No debe olvidarse que es posible invertir el orden de los pasos descritos en este y en el anterior capítulo, combinarlos o aplicarlos de forma iterativa hasta que se haya identificado a todas las partes interesadas y se haya finalizado la evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos.

³⁹ La UNCTAD ha seleccionado y ampliado la lista de partes interesadas basándose en FATF (2013).

especializados y datos integrados sobre las empresas multinacionales procedentes de diversos ámbitos estadísticos del sistema estadístico nacional. Las unidades estadísticas de los servicios de aduanas cuentan con datos sobre transacciones comerciales que son fundamentales para analizar los flujos financieros comerciales de naturaleza ilícita, entre ellos la facturación comercial fraudulenta. Las unidades estadísticas de los bancos centrales suelen encargarse de compilar estadísticas sobre la balanza de pagos y otras estadísticas financieras y gubernamentales. Otras unidades estadísticas que dispongan de datos relevantes pueden formar parte de los ministerios de finanzas, justicia, comercio exterior o economía, entre otros.

- **Órganos normativos:** cuando proceda, debe incluirse a los órganos normativos en el inventario (no como proveedores de información, sino como sus principales usuarios), a fin de velar por que en la labor estadística se tengan presentes cuestiones de alto nivel para las que se necesitan datos. Les corresponde desempeñar una función en la expresión de las necesidades de datos, pero no pueden participar en las decisiones metodológicas.
- Las **autoridades fiscales y otras autoridades regulatorias y de supervisión** adquieren unos conocimientos y una base de datos sin igual sobre las transacciones relacionadas con los ingresos, la fiscalidad, los tipos de instituciones, los productos, y los sectores y sus respectivos clientes, y poseen experiencia en materia de políticas, procedimientos y controles. Pueden aportar sus opiniones sobre riesgos específicos y sobre cómo identificarlos adecuadamente. Las autoridades fiscales suelen disponer de grandes conjuntos de datos para evaluar el déficit fiscal, que en parte consiste en flujos financieros ilícitos que cruzan las fronteras de los países, y pueden participar en el intercambio internacional de datos, según sea necesario.
- **Unidades de inteligencia financiera y servicios de inteligencia y/o seguridad:** las unidades de inteligencia financiera se encuentran en condiciones ideales para identificar amenazas y vulnerabilidades basándose en los informes de operaciones sospechosas y otros análisis e información que reúnen. Pueden igualmente asesorar acerca de las técnicas, los métodos y las tendencias en materia de análisis, y es posible que tengan acceso a bases de datos sobre productos y tipos de transacciones específicos. Los organismos de inteligencia poseen conocimientos especializados sobre el análisis de los datos de inteligencia y pueden revisar o validar las evaluaciones de riesgos y vulnerabilidades.
- Entre las **fuerzas del orden y las autoridades encargadas de la persecución penal** se encuentran la policía, los servicios de aduanas y control de fronteras, así como los organismos de inteligencia criminal, las fiscalías, las oficinas de recuperación de activos y los órganos de lucha contra la corrupción, cuando proceda. Estas autoridades pueden estar en condiciones de proporcionar información sobre casos concretos, compartir conocimientos sustantivos y ayudar en el suministro de datos. Pueden disponer de datos estadísticos pertinentes sobre investigaciones, enjuiciamientos y condenas, y sobre activos incautados, decomisados o repatriados, entre otras cosas, o poseer información relativa al *modus operandi* de los delincuentes obtenida en el curso de sus investigaciones. Es posible que también puedan facilitar información sobre tendencias y riesgos nuevos, o prestar ayuda en la determinación de vulnerabilidades.
- Los **ministerios de relaciones exteriores y comercio, las cámaras de comercio** y otras entidades pueden disponer de información pertinente sobre los riesgos de flujos financieros ilícitos vinculados con el comercio, así como sobre exportadores e importadores, flujos comerciales y la colaboración y las iniciativas internacionales relacionadas.
- Los **socios internacionales y extranjeros** pueden ser o no pertinentes en la labor de inventariado de los organismos. Sin embargo, proporcionan orientaciones útiles como, por ejemplo, los materiales relacionados con el indicador 16.4.1 de los ODS elaborados por la UNCTAD y la UNODC. Los organismos regionales al estilo del Grupo de Acción Financiera (GAFI) de los que forma parte un país pueden ser una fuente útil de información acerca de los riesgos y la labor realizada en otros lugares

de la región para detectar y comprender los flujos financieros ilícitos. De igual manera, los socios extranjeros, como las autoridades estadísticas y de otro tipo de otros países, también pueden ser una fuente potencial de información.

Para la identificación de los organismos pertinentes puede recurrirse a aquellos organismos que participan en la realización u orientación de las investigaciones, los informes y los estudios existentes reunidos para la evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos. Además, el proceso de identificación puede apoyarse en algunas preguntas:

1. ¿Qué instituciones nacionales se encargan de los principales tipos de flujos financieros ilícitos identificados en lo referente a la labor regulatoria o normativa (trabajo, medio ambiente, consumidores, etc.), el seguimiento de las operaciones o el apoyo financiero?
2. ¿Qué instituciones nacionales reúnen los datos pertinentes relativos a los flujos financieros ilícitos en el marco de su labor administrativa o estadística?
3. ¿Qué instituciones nacionales elaboran evaluaciones del impacto de las propuestas normativas u otros estudios analíticos sobre los flujos financieros ilícitos como, por ejemplo, las unidades de investigación macroeconómica o los sindicatos?
4. ¿Qué partes interesadas e instituciones se ven afectadas directa o indirectamente por los flujos financieros ilícitos⁴⁰?

En el inventario es necesario tener en cuenta la economía y la sociedad en general, incluidas las unidades gubernamentales, pero también las principales partes interesadas de la economía, los servicios, el ámbito jurídico y el sector privado, así como los efectos sobre ellas. Las instituciones financieras y los bancos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los proyectos de ciencia ciudadana, los expertos, las asociaciones comerciales e industriales, los consejos de la abogacía y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros, pueden contribuir a la comprensión de los flujos financieros ilícitos, como se ha señalado en el capítulo precedente. En la figura 17 se presenta una propuesta sobre cómo lograr una identificación exhaustiva de los organismos y partes interesadas con su inventariado por ámbito. En ocasiones es necesario elaborar ese inventario con un mayor grado de detalle.

Figura 17 Identificación de las instituciones pertinentes, por ámbito, para medir los flujos financieros ilícitos



Fuente: UNCTAD (2021).

⁴⁰ El efecto directo se refiere, por ejemplo, a los servicios de aduanas, ya que se ven afectados por la facturación comercial fraudulenta en su trabajo. El efecto indirecto podría ser la menor calidad de estadísticas clave como consecuencia de los flujos financieros ilícitos, que no está cuantificado.

Una vez identificadas, es necesario cartografiar la manera en que las entidades se relacionan entre sí y conforman un sistema nacional. Como los países difieren considerablemente en su marco normativo e institucional, no es posible ofrecer una solución de validez universal. Sin embargo, independientemente de cuál sea la composición, debe reunirse a las partes interesadas pertinentes en torno a la misma mesa para establecer una buena colaboración. En el anexo en línea de la publicación UNCTAD (2021: Background documents) figura una herramienta que permite inventariar los organismos nacionales y sus funciones.

No todos los organismos guardan la misma relación con los tipos concretos de flujos financieros ilícitos. Al inventariar los organismos, deberá determinarse cuáles son sus funciones, entre otras las que se indican a continuación:

- **Organismo(s) coordinador(es)** que dirige(n) la medición de los flujos financieros ilícitos. La Oficina Nacional de Estadística suele ser la entidad encargada del sistema estadístico nacional y desempeña, por tanto, una función central en el proceso. En algunos Estados miembros, otro organismo podría ser la entidad encargada de dirigir esa labor, como, por ejemplo, el Servicio de Aduanas, el Banco Central o la Oficina Tributaria. El organismo coordinador debe poseer los conocimientos y datos estadísticos que se requieran, o tener acceso a ellos, aunque no es necesariamente la entidad que realiza los cálculos.
- **Organismos de apoyo** que proporcionan datos administrativos y conocimientos especializados metodológicos o sustantivos, además de prestar apoyo de infraestructura (sobre el terreno y de tecnología de la información), jurídico, administrativo o de otra índole. Estos organismos pueden incluir asimismo a representantes pertinentes del sector privado.
- **Otras partes interesadas**, que son organismos que pueden verse afectados por los flujos financieros ilícitos o por la labor relacionada con ellos, cuyas aportaciones y opiniones pueden ser esenciales, o que poseen conocimientos y puntos de vista sustantivos relativos a determinados flujos financieros ilícitos.

La función de los organismos puede definirse además por su participación en el proceso estadístico, por lo que pueden clasificarse en:

- **Organismos compiladores**, que pueden variar según el país. La Oficina Nacional de Estadística puede ser la encargada de reunir la información relativa a los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos o al conjunto del indicador 16.4.1 de los ODS y todos sus componentes secundarios basándose en los datos recibidos de los otros organismos. También es posible que otros organismos (por ejemplo, el Servicio de Aduanas, el Banco Central o la Oficina Nacional de Estadística) compilen información sobre los indicadores de distintos flujos financieros ilícitos para que un organismo, como la Oficina Nacional de Estadística, los agregue en un único índice. Sea cual sea la solución adoptada, los resultados deben ser comparables a escala internacional y respetar plenamente los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales (United Nations, 2014), tal como se exige para la presentación de informes sobre los ODS a nivel mundial; o bien
- **Organismos suministradores de datos**, que proporcionan para los cálculos datos originales que reúnen o poseen con la finalidad de cumplir su mandato. Su participación es fundamental, ya que poseen conocimientos especializados sobre los datos y los comportamientos de los que se ocupan.

El **mandato de los organismos** debe tenerse en cuenta a la hora de asignar las tareas y los resultados esperados. Algunos de los mandatos de los organismos pueden ser estadísticos, mientras que otros tal vez tengan un carácter más administrativo. Es necesario establecer cuáles son los vínculos y la comunicación entre esos mandatos, de modo que se cree un entorno estable que redunde en beneficio de la labor de medición de los flujos financieros ilícitos en un país.

En los **procedimientos operativos** se definen las funciones e interacciones entre todos los organismos participantes u otras partes interesadas. Es imprescindible crear un grupo de trabajo técnico, o un grupo

de expertos, con un mandato claro de medición de los flujos financieros ilícitos. Independientemente de cuál sea el organismo, es preferible que su unidad estadística actúe como punto focal.

3.2.3 Revisión y selección de los datos disponibles

La evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos y el inventariado de los organismos brindan una buena base para evaluar qué datos están disponibles en el sistema nacional de organismos sobre los principales flujos financieros ilícitos, así como para ver dónde existen lagunas. El trabajo estadístico depende de la buena calidad de los datos, más aún, si cabe, en el caso de los flujos financieros ilícitos, respecto de los que existen importantes lagunas. La preocupación expresada en OECD (2015) sobre los indicadores de erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) es extrapolable igualmente a los flujos financieros ilícitos en general: “Comprender adecuadamente la disponibilidad de datos y sus limitaciones es una cuestión fundamental para la elaboración de indicadores [...]”. Las limitaciones suelen deberse a la disponibilidad, el nivel de detalle y la precisión de los datos, es decir, si miden realmente los flujos financieros ilícitos o si miden otros factores además de esos flujos. La disponibilidad y la precisión de los datos siempre serán problemáticas al medir los flujos financieros ilícitos, ya que estos están, por naturaleza, ocultos.

La disponibilidad de datos afectará intrínsecamente a la selección del método o métodos. Por consiguiente, es la tarea que se hace en primer lugar. El primer paso consiste en ver qué datos están disponibles; el segundo es evaluar su utilidad y calidad. En el examen de la disponibilidad de datos deben tenerse en cuenta cuestiones prácticas como las que figuran a continuación:

- ¿Quién (qué organismo) tiene los datos?
- ¿Qué variables están disponibles y qué actos generadores de flujos financieros ilícitos están comprendidos en esas variables?
- ¿Con qué frecuencia (anual, trimestral o mensual) se presentan los datos?
- ¿En qué formato se encuentran los datos?
- ¿Cuál es la calidad de los datos en relación con los seis aspectos de calidad?
- ¿Cuáles son las limitaciones y lagunas de los datos?
- ¿Qué marcos regulatorios es necesario tener en cuenta para acceder a los datos? (La legislación sobre estadística suele permitir el acceso a todos los datos que se necesiten con fines estadísticos.)
- ¿Qué procedimientos son necesarios para acceder a los datos?
- ¿Quién se encuentra en mejores condiciones para compilar agregados de los datos?
- ¿Cuáles son las posibles superposiciones con otros datos?

También será útil considerar si existen fuentes de datos internacionales que puedan usarse. Esas fuentes pueden ofrecer una mayor comparabilidad internacional, pero, sobre todo, complementar los datos nacionales allí donde haya lagunas y posibilitar el acceso a los datos de otros países, por ejemplo, para las estadísticas espejo del comercio. En la parte IV de las *Directrices metodológicas* (UNCTAD, 2021) figura una lista de posibles fuentes de datos internacionales.

El examen de la disponibilidad de datos puede centrarse en los datos que se necesitan para los flujos financieros ilícitos que deban medirse con arreglo a las prioridades señaladas en la evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos, a menos que surjan nuevas prioridades. Tal vez sea necesario adaptar al contexto nacional y a los flujos financieros ilícitos en cuestión (y a la metodología elegida) un cuadro con una lista genérica de posibles conjuntos de datos nacionales que podrían incluirse en el examen. Se proponen cuadros similares para cada método sugerido para medir los flujos financieros ilícitos en

los documentos de antecedentes que pueden encontrarse en el sitio web específico (UNCTAD, 2021: Background documents).

Las fuentes de datos pueden examinarse con respecto a seis aspectos de calidad, a saber: la oportunidad, la disponibilidad, la idoneidad, la cobertura, el nivel de detalle y la interoperabilidad. Casi todos los datos pertinentes para la medición de los flujos financieros ilícitos se reúnen y utilizan con fines distintos de la medición de dichos flujos. Tal vez sea útil evaluar si es posible mejorar su idoneidad y cómo hacerlo, por ejemplo, añadiendo o modificando una pregunta en una colección de datos existente o por otros medios.

Cuadro 6 Evaluación de la calidad de los datos originales en el marco de la evaluación de la calidad de los flujos financieros ilícitos

Categoría	Núm.	CRITERIOS	CRITERIOS explicados
Datos originales	9	Oportunidad	¿Cuánto tiempo tardan en estar disponibles los datos desde que finaliza el período de referencia?
	10	Disponibilidad	¿Están disponibles en el ámbito nacional los datos necesarios para medir los distintos tipos de flujos financieros ilícitos? ¿Están disponibles en muchos/la mayoría de los países?
	11	Accesibilidad	¿En qué medida son accesibles para las autoridades estadísticas las fuentes de datos existentes? ¿Son confidenciales esos datos?
	12	Idoneidad	¿Proporcionan los datos, directa o indirectamente, información sobre los flujos financieros ilícitos? ¿Con qué flujos financieros ilícitos guardan relación?
	13	Cobertura	¿Abarcan los datos las cuestiones que deben medirse? ¿Qué flujos financieros ilícitos están comprendidos? ¿Cuáles son las lagunas y las superposiciones?
	14	Nivel de detalle	¿Qué nivel de detalle presentan los datos? Periodicidad.
	15	Interoperabilidad	¿Es posible integrar los datos con otros datos? ¿Incluye el conjunto de datos identificadores y clasificadores?

Fuente: UNCTAD (2021).

Nota: La columna con el encabezamiento "Núm." se refiere a la numeración utilizada en el marco de evaluación de la calidad (UNCTAD, 2021: Background documents).

También será útil tener en cuenta qué estimaciones o indicadores de flujos financieros ilícitos o de cuestiones similares existen en el país, compilados por el Gobierno o por el sector privado. ¿Cuál es la calidad y disponibilidad de estos indicadores? ¿Se elaboran periódicamente o se trata de una labor puntual? ¿Se presentan en trabajos de investigación científica, informes oficiales del Gobierno u otras publicaciones? ¿Ya se aplica en alguno de ellos un método recomendado en las *Directrices metodológicas* (UNCTAD, 2021) o podrían aportar información para nuevos indicadores sobre los flujos financieros ilícitos?

3.2.4 Clasificación por niveles y utilización de los métodos

Las *Directrices metodológicas* se centran en los métodos, seleccionados teniendo en cuenta no solo los aspectos metodológicos y de calidad de los datos, sino también su aplicabilidad a las diferentes circunstancias nacionales. Los criterios utilizados en el marco de evaluación se dividen en tres categorías, con varias subcategorías en cada una de ellas (UNCTAD, 2021: Background documents). En el cuadro 7 se examina la solidez de los métodos por categoría.

Cuadro 7 Evaluación de la solidez de los métodos en el marco de evaluación de la calidad de los flujos financieros ilícitos

Categoría	Núm.	CRITERIOS	CRITERIOS explicados
Validez	1	Pertinencia del ámbito de aplicación	Validez de contenido: ¿Qué se mide? ¿Qué flujos financieros ilícitos abarca?
	2	Claridad de los conceptos	Validez del constructo: ¿Mide lo que se supone que debe medir? ¿Está claramente definido? ¿Se utiliza una clasificación? ¿Es esta discreta, exhaustiva y mutuamente excluyente (¿Hay lagunas o superposiciones?)?
	3	Armonización con el Marco Conceptual de las Naciones Unidas	¿En qué medida se ajusta el método al Marco Conceptual para la Medición Estadística de Flujos Financieros Ilícitos de la UNCTAD y la UNODC?
	4	Solidez	¿En qué medida son estables los resultados obtenidos con el método? ¿Se conseguirán resultados similares con una repetición? ¿Y si cambian las condiciones?
	5	Transferibilidad	¿Con qué facilidad puede otra persona utilizar el método? Disponibilidad de investigaciones empíricas o aplicación del método.
	6	Equivalencia	¿Produce el método resultados similares cuando se compara con otros métodos (sólidos)?
	7	Armonización estadística	¿Es el método similar a los aplicados en las estadísticas oficiales? ¿Se ajustan los conceptos y clasificaciones a los oficiales?
	8	Requisitos de capacidad	¿Cuántos recursos y capacidad se necesitan para utilizar el método?

Fuente: UNCTAD (2021).

Nota: La columna con el encabezamiento "Núm." se refiere a la numeración utilizada en el marco de evaluación de la calidad (UNCTAD, 2021: Background documents).

Los métodos propuestos para medir los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos (para más detalles, véanse el capítulo 4 y las notas descriptivas sobre el método en la publicación UNCTAD (2021: Background documents), concebidos para facilitar aún más la comparación de los métodos en su proceso de selección) deben clasificarse por niveles aplicando el marco de evaluación de la calidad de los flujos financieros ilícitos, de modo que se apoye a las autoridades estadísticas en la selección de los métodos. Sin embargo, la calidad de las estimaciones también se ve afectada por la disponibilidad y la calidad de los datos originales nacionales y la calidad de las estimaciones resultantes. La clasificación por niveles se basa en una evaluación genérica de los elementos específicos de cada país y, por tanto, es meramente indicativa. La evaluación, unida a las consideraciones sobre los datos originales disponibles y la capacidad estadística, puede servir de guía al seleccionar los métodos.

Se propone una **clasificación de tres niveles**. El nivel 1 corresponde al método preferido, con la puntuación más alta, mientras que el nivel 2 se propone como opción alternativa en caso de no poder aplicarse el método de nivel 1. Si ninguno de los dos es aplicable, podría utilizarse un método de nivel 3. El método de nivel 1 obtiene 40 puntos o más (de un máximo de 66 puntos); el método de nivel 2 obtiene 30 puntos o más (y menos de 40 puntos); y los métodos de nivel 3 obtienen menos de 30 puntos. Los resultados genéricos del ejercicio de clasificación de los seis métodos propuestos se presentan, con todos los detalles de la evaluación, en los documentos de antecedentes que pueden consultarse en línea en la publicación UNCTAD (2021: Background documents).

A continuación se señalan algunas recomendaciones sobre la utilización de los métodos:

- Utilícese el **método de nivel 1** siempre que sea posible.
- Si es posible, cotéjense los resultados con **otro método**, a fin de permitir la triangulación de los métodos, de las fuentes de datos y también de las actividades y/o los tipos de flujos financieros ilícitos.

- Si los recursos no permiten aplicar varios métodos, procédase como se indica a continuación:
 - Selecciónese un **año de base** y utilícese el método de nivel 1 para ese año, quizás combinándolo con una recopilación de datos adicionales para subsanar las lagunas y recabar más información.
 - Utilícense métodos más sencillos para estimar la **dinámica entre los años de base**.

Puede resultar útil triangular los métodos, mediante la aplicación de más de un método, para compilar información sobre determinados flujos financieros ilícitos con el fin de comprobar la solidez de los resultados. En caso de incertidumbre, tal vez sea útil elaborar una serie de estimaciones o un intervalo de confianza para orientar a los usuarios. Asimismo, siempre es aconsejable ser transparente en cuanto a las revisiones esperadas. Los resultados deben presentarse a nivel anual, mientras que los estudios del año de base pueden proporcionar más detalles estructurales a intervalos regulares.

3.2.5 *Definición operacional de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos para fines estadísticos*

¿Qué significa, en la práctica, que los flujos financieros ilícitos sean “flujos financieros de origen, transferencia o uso ilícito, que reflejan un intercambio de valor y que cruzan las fronteras nacionales”? En la práctica, será difícil realizar una medición exhaustiva de todos los flujos financieros ilícitos. La disponibilidad o la falta de datos pueden condicionar las decisiones sobre la medición. Como se explica en la parte II, un método solo puede abarcar algunos flujos financieros ilícitos, por ejemplo, el método de país socio, y existe un riesgo de superposición con algunos datos y métodos ya que es probable, por ejemplo, que los flujos de riqueza no declarada por los particulares incluyan algunos flujos financieros ilícitos que se originan en la economía ilegal. Algunas fuentes de datos pueden no ser totalmente fiables por distintos motivos, como la infradeclaración. Todo ello limita las posibilidades de medición y hace necesario contar con una definición operacional de los flujos financieros ilícitos.

La medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos tiene por finalidad contribuir al indicador general 16.4.1 (valor total de las corrientes financieras ilícitas entrantes y salientes) (en dólares de los Estados Unidos a valores corrientes). Por consiguiente, su medición debe ser lo más comparable posible a nivel internacional. Así pues, el punto de partida tiene que ser la definición de los flujos financieros ilícitos formulada para el ODS 16.4.1 o sus elementos. Sin embargo, la viabilidad debe ser una consideración clave. Si determinados tipos de flujos financieros ilícitos no son importantes en un país, no resulta eficaz en función de los costos intentar medir dichos flujos periódicamente⁴¹. En su lugar, la medición puede centrarse en los principales tipos de flujos financieros ilícitos y las necesidades de datos más apremiantes, siempre que los métodos elegidos sigan las recomendaciones internacionales. La definición operacional no es una decisión de política sobre qué flujos financieros ilícitos deben medirse y cuáles no. La definición operacional de los flujos financieros ilícitos tienen que elaborarla, con total independencia profesional, las autoridades estadísticas. Estas pueden consultar a los expertos y las partes interesadas con el fin de recabar sus opiniones. La evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos constituye una buena base para redactar una definición operacional.

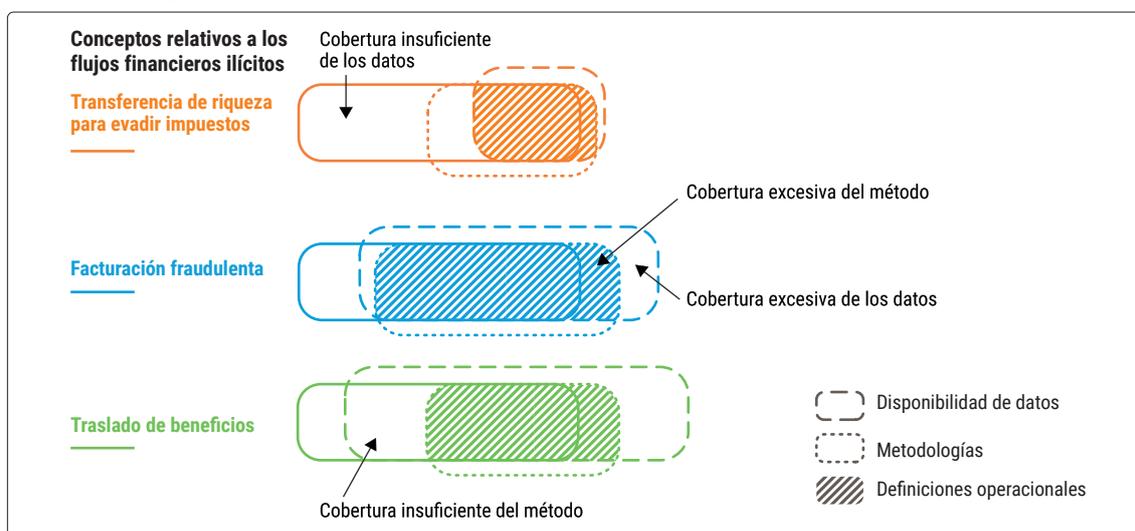
Una definición operacional es una descripción clara, concisa y detallada de lo que el indicador en cuestión intenta captar. En el caso de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos, podría consistir en un indicador de los flujos financieros ilícitos procedentes de actividades comerciales y fiscales ilegales, así como de los procedentes de la elusión fiscal agresiva, exceptuando una parte de los flujos financieros ilícitos que es difícil de medir en el país debido, por ejemplo, a la falta de datos. Las desviaciones del ámbito de los flujos financieros ilícitos, según la definición que figura en UNCTAD and UNODC (2020), y sus motivos se documentan de forma transparente. De esa medición podrían excluirse los flujos financieros ilícitos que no son típicos del país. Por ejemplo, algunos países son receptores de

⁴¹ Al mismo tiempo, puede que las políticas específicas no sean una prioridad si se trata de un fenómeno limitado.

flujos procedentes de la elusión fiscal agresiva, mientras que en otros se producen flujos de salida. En resumen, la definición operacional abarca los principales flujos financieros ilícitos para los que se dispone de datos y métodos. En la figura 18 se muestra su superposición, es decir, la definición operacional, mediante una trama.

Será inevitable que la definición operacional varíe en función del método elegido para medir los flujos financieros ilícitos; por ejemplo, actualmente no es posible reunir información sobre los flujos financieros ilícitos entrantes utilizando métodos de medición de las transferencias de riqueza realizadas por particulares con el fin de evadir impuestos. En el caso de la facturación fraudulenta, la definición operacional de los flujos financieros ilícitos excluirá aquellos casos en que no se tengan en cuenta las discrepancias (por ejemplo, algunos casos de colusión entre importador y exportador); por otro lado, cabe la posibilidad de que se incluyan transacciones que no se clasifican como flujos financieros ilícitos (por ejemplo, los errores en la cobertura estadística o los debidos a la heterogeneidad de los productos), lo que se denomina exceso de cobertura del método. El traslado de beneficios también se presta a una posible desviación respecto de la cobertura como consecuencia de un exceso de cobertura del método y, por ejemplo, las diferencias en materia de productividad podrían interpretarse erróneamente como flujos financieros ilícitos, aunque puede verse afectado igualmente por una cobertura insuficiente del método cuando, por ejemplo, solo se tienen en cuenta los incentivos fiscales al comparar una unidad nacional de una empresa multinacional con otras unidades dentro de una empresa multinacional. En la definición operacional deben indicarse claramente las limitaciones en cuanto al alcance que son consecuencia de los datos disponibles y del método seleccionado.

Figura 18 Definición operacional como inventario de los principales conceptos relativos a los flujos financieros ilícitos, los datos disponibles y los métodos viables



Fuente: UNCTAD (2021).

Nota: Las escalas empleadas no indican las relaciones reales y se presentan con fines meramente ilustrativos.

Dado que el objetivo es captar los flujos más importantes a nivel nacional, puede lograrse un cierto nivel de comparabilidad internacional (si los países consiguen abarcar los principales flujos financieros ilícitos, dejando solo aquellos menos importantes fuera del ámbito de observación), y las diferencias de cobertura entre los países pueden verse parcialmente en los agregados disponibles. Se espera un proceso gradual de mejora de la exhaustividad de las mediciones de los flujos financieros ilícitos, como ocurrió con el modelo de medición de las actividades económicas ilegales y la economía no observada en la balanza de pagos y el Sistema de Cuentas Nacionales.

3.2.6 *Compilación y difusión de estimaciones de flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos*

El presente documento técnico y las *Directrices metodológicas* tienen por objeto apoyar a las autoridades nacionales en la compilación de estadísticas sobre los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos y su difusión, independientemente de su adecuación a las capacidades y necesidades nacionales. Al margen de su exhaustividad, incluso las estimaciones parciales, es decir, las estimaciones de determinados tipos o subtipos de flujos financieros ilícitos pueden proporcionar información valiosa para las medidas de política destinadas a frenar esos flujos.

A más largo plazo, los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos están comprendidos en el indicador 16.4.1 de los ODS, seleccionado para el marco de los indicadores mundiales de los ODS que aprobó la Asamblea General en su resolución A/RES/71/313 (2017a). Aunque el marco de los indicadores mundiales solo requiere la publicación de un índice agregado, es decir, el valor total de los flujos financieros ilícitos entrantes y salientes, una medición más detallada de los flujos financieros ilícitos ayuda a determinar cuáles son las fuentes y los tipos principales de flujos para orientar las intervenciones. A nivel de los indicadores, es decir, teniendo en cuenta tanto los flujos fiscales y comerciales ilícitos como los flujos financieros ilícitos relacionados con la delincuencia, la UNCTAD y la UNODC recomiendan un desglose del índice por tipos pertinentes de flujos financieros ilícitos, a fin de publicar por separado, como mínimo, los cuatro elementos siguientes (véase también el capítulo 5.2):

- Flujos financieros ilícitos procedentes de prácticas comerciales y fiscales ilícitas.
- Flujos financieros ilícitos procedentes de actividades en el mercado ilegal.
- Flujos financieros ilícitos procedentes de la corrupción.
- Flujos financieros ilícitos procedentes de actividades de tipo explotación y de la financiación de la delincuencia y el terrorismo.

Además, cuando proceda, los Estados miembros pueden decidir desglosar el indicador relativo a los flujos financieros ilícitos por:

- Tipo de método de pago (efectivo/flujos comerciales/criptomonedas).
- Activos resultantes (riqueza en centros financieros extraterritoriales/bienes inmuebles, etc.).
- Actores (características de los individuos/tipos de empresas, etc.).
- Industrias, productos básicos o categorías de servicios.

Los países se ven afectados por diferentes tipos de flujos financieros ilícitos. Por consiguiente, se recomienda definir, a nivel nacional y siguiendo la definición operacional, los principales tipos de flujos financieros ilícitos que deban publicarse. Con respecto a los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos, se recomienda clasificarlos y difundirlos con arreglo a los tres grupos de flujos siguientes:

- Transferencia de riqueza para evadir impuestos (F1).
- Facturación fraudulenta (F2).
- Traslado de beneficios (F3 a F5).

En el contexto de la aprobación del marco de indicadores mundiales de los ODS, en la resolución A/RES/71/313 (2017a) de la Asamblea General se hizo hincapié en que todas las actividades del sistema estadístico mundial deben llevarse a cabo respetando plenamente los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales (United Nations, 2014).

Los flujos financieros ilícitos son un fenómeno especialmente difícil de interpretar y una cuestión delicada para muchas partes interesadas. Por ello, es importante que la información relativa a dichos flujos se publique de forma suficientemente exhaustiva, accesible a todos los ciudadanos y con una presentación que permita entender los principales resultados sin necesidad de poseer conocimientos estadísticos especializados.

Según el primero de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, las estadísticas oficiales se han de compilar y facilitar en forma imparcial para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la información pública. En las publicaciones de estadísticas, la información debe presentarse conforme a normas científicas sobre las fuentes, los métodos y los procedimientos para facilitar una interpretación correcta de los datos (Principio 3). Todas las publicaciones de datos deberían ir acompañadas de metadatos exhaustivos que expliquen las limitaciones de utilización y orienten la interpretación, y que incluyan información relacionada con las fuentes de datos, los métodos, los datos que faltan y la exhaustividad del indicador.

Algunas estimaciones de flujos financieros ilícitos se sitúan en el límite entre actividades lícitas e ilícitas. Los conjuntos de datos subyacentes son muy sensibles, lo que también debe tenerse en cuenta al planificar las publicaciones. Los datos individuales subyacentes, que se refieren a personas físicas o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales (Principio 6). Una violación de la confidencialidad o incluso unos agregados muy detallados pueden ser estigmatizadores para las unidades estadísticas o para una industria. Es importante señalar que los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre las interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas (Principio 4).

Las series históricas de datos serían útiles para analizar la evolución a lo largo del tiempo. Será necesario que las autoridades estadísticas nacionales estudien la viabilidad de elaborar series cronológicas históricas. Puede que solo sea posible hacerlo respecto de determinados flujos financieros ilícitos para los que existen fuentes de datos adecuadas.

Dada la amplia gama de datos originales que se necesitan, los compiladores tendrán que lograr un equilibrio entre la exhaustividad y la oportunidad al fijar una fecha de difusión. En la práctica, las fuentes de datos que están disponibles con mayor retraso influyen en la actualidad de un indicador. Como alternativa se podría aplicar una estrategia de revisión por medio de la publicación de una estimación preliminar antes de que estén disponibles conjuntos de datos más exhaustivos. El carácter potencialmente preliminar o experimental del indicador debe comunicarse claramente al público. Es conveniente revisar las estimaciones de los flujos financieros ilícitos con respecto a los criterios de calidad y velar por una comunicación transparente sobre la calidad de las cifras publicadas.

Cuadro 8 Evaluación de la calidad de los resultados en el marco de evaluación de la calidad de los flujos financieros ilícitos

Categoría	Núm.	CRITERIOS	CRITERIOS explicados
Resultados	16	Pertinencia de su utilización	¿Son útiles los resultados para evaluar los flujos financieros ilícitos o frenar los distintos tipos de flujos financieros ilícitos? ¿Cuántos usos tienen estos resultados?
	17	Precisión	¿Describen los resultados lo que se pretende? ¿Hay revisiones importantes?
	18	Oportunidad	¿En qué plazo estarán disponibles los resultados? ¿Están disponibles a tiempo para ayudar a resolver problemas?
	19	Claridad	¿Con qué facilidad pueden utilizarse e interpretarse los resultados?
	20	Comparabilidad	¿En qué medida son comparables los resultados en diferentes condiciones, a lo largo del tiempo y entre países?
	21	Coherencia	¿En qué medida son coherentes los resultados internamente? ¿Pueden utilizarse junto con otras estimaciones de flujos financieros ilícitos?
	22	Compatibilidad	¿En qué medida se pueden comunicar ya los resultados relativos al indicador 16.4.1 de los ODS?

Fuente: UNCTAD (2021).

Nota: La columna con el encabezamiento "Núm." se refiere a la numeración utilizada en el marco de evaluación de la calidad (UNCTAD, 2021: Background documents).

Es posible lograr una mayor comparabilidad internacional de las estimaciones de flujos financieros ilícitos, especialmente al principio, si se presenta información con un mayor grado de desagregación, en lugar de un único valor agregado de nivel superior para todos los tipos de flujos financieros ilícitos. Los enfoques en los que se combinan varios valores en una única representación, como el enfoque de tablero (OECD, 2015) o los cuadros de indicadores (European Commission, 2020), pueden ser una posible solución para publicar distintos flujos financieros ilícitos a nivel nacional.

3.2.7 *Recomendaciones sobre la recopilación piloto de información relativa a los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos*

Las presentes recomendaciones tienen por objeto apoyar los esfuerzos nacionales de los sistemas estadísticos para reunir datos estadísticos sobre flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos:

1. **Dedicar recursos a la medición de los flujos financieros ilícitos.** Cuando son importantes, los flujos financieros ilícitos pueden distorsionar las principales estadísticas económicas de un modo que puede dar lugar a conclusiones erróneas en materia de políticas. Se necesitan recursos suficientes no solo para medir los flujos financieros ilícitos, sino también para mejorar la calidad de los indicadores clave, como el PIB, y la exhaustividad y precisión del Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos. Los resultados de las pruebas piloto pueden servir para orientar esos esfuerzos y movilizar recursos con el fin de aumentar la eficacia de las intervenciones destinadas a frenar los flujos financieros ilícitos.
2. **Poner en común los conocimientos especializados nacionales e internacionales sobre los flujos financieros ilícitos.** Para medir satisfactoriamente los flujos financieros ilícitos es necesaria la colaboración entre disciplinas, habida cuenta de que los fenómenos ilícitos afectan a la sociedad en su conjunto. Aunque existen datos, estos están dispersos entre muchas organizaciones gubernamentales y privadas. No es posible vigilar o captar los flujos financieros ilícitos utilizando una sola fuente de datos. Es importante inventariar las funciones de las organizaciones e identificar a los asociados clave para medir los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos. La identificación de las principales partes interesadas puede ir acompañada de la evaluación de los riesgos de los flujos financieros ilícitos (recomendación 4). Una organización clara de la labor nacional en el seno de un grupo de trabajo o un equipo de tareas probablemente redunde en una mayor eficiencia. La colaboración bilateral e internacional de las autoridades estadísticas de otros países con el objetivo de promover el desarrollo metodológico y abordar las asimetrías (por ejemplo, en lo relativo al comercio o la riqueza declarada) es más eficaz que trabajar de forma aislada.
3. **Recabar la participación de estadísticos oficiales con una función directiva.** Las estadísticas oficiales y la Oficina Nacional de Estadística desempeñan una función crucial en la medición de los flujos financieros ilícitos, dentro del marco de indicadores mundiales de los ODS. En la resolución A/RES/71/313 (2017a) de la Asamblea General se destaca “que las estadísticas y los datos oficiales de los sistemas estadísticos nacionales constituyen la base necesaria para el marco de indicadores mundiales, [...] y [se] destaca también la función de las oficinas nacionales de estadística como coordinadoras del sistema estadístico nacional”. La medición de los numerosos tipos de flujos financieros ilícitos de forma coherente solo es posible si se colabora estrechamente en el seno del sistema estadístico nacional y con los proveedores de datos. La experiencia estadística y la independencia profesional de la Oficina Nacional de Estadística son factores clave que permiten la compilación de información sobre los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos como actividad estadística imparcial, respetando los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales.
4. **Evaluar los riesgos de los flujos financieros ilícitos y la disponibilidad de datos.** Difiere el grado de exposición de los países a los riesgos de los flujos financieros ilícitos. Las categorías, actividades y flujos relacionados con los flujos financieros ilícitos que son típicos de un país varían, lo que incluye, entre otras cosas, si hay o no flujos entrantes o salientes y cuáles son los países de

destino u origen de los flujos financieros ilícitos. Distintos flujos financieros ilícitos requieren datos y métodos diferentes para su medición. No existe un modelo de validez universal. Un primer paso útil consiste en realizar una evaluación de riesgos de los flujos financieros ilícitos para reunir información que ya esté disponible sobre los flujos financieros ilícitos en el país, a fin de determinar cuáles son los principales tipos de esos flujos y quién cuenta con datos pertinentes que permitan su medición. En las *Directrices metodológicas* se ofrecen herramientas y enfoques para evaluar los riesgos de los flujos financieros ilícitos, así como un examen de la disponibilidad de datos con los organismos asociados (véase la parte III, capítulos 1, 2 y 3).

5. **Realizar un estudio en profundidad de los flujos financieros ilícitos para el año de base.** Es necesario que los estadísticos logren un equilibrio entre la precisión y la eficacia en función de los costos. Por ello, recomendamos realizar un estudio más exhaustivo sobre los flujos financieros ilícitos respecto del año de base al principio, y también a intervalos regulares, centrado, en la medida de lo posible, en todos los aspectos de los flujos financieros ilícitos, entre ellos, las actividades, los flujos, los actores y los lugares de destino y origen. Para ello será necesario contar con la participación de los organismos pertinentes, identificar las posibles fuentes de datos y los recursos, incluidos los datos administrativos, y recurrir a los conocimientos especializados y la experiencia disponibles en distintas disciplinas. El estudio en profundidad producirá una estructura denominada de año de base para los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos del país.
6. **Reducir el ámbito de análisis.** Las circunstancias nacionales determinan no solo los recursos disponibles y la capacidad estadística, sino también qué actividades relacionadas con los flujos financieros ilícitos y cuáles de esos flujos predominan en la economía. A fin de mantener la comparabilidad en el espacio y el tiempo, la determinación de los flujos financieros ilícitos debe aspirar a ser exhaustiva. No obstante, dada la naturaleza de esos flujos y las circunstancias nacionales, la identificación de los flujos importantes (por ejemplo, determinados productos básicos o tipos de flujos financieros ilícitos) para representar los flujos financieros ilícitos nacionales, puede resultar una buena fórmula de compromiso al elaborar estadísticas fiables y sólidas sobre los flujos financieros ilícitos a lo largo del tiempo. Si la capacidad estadística y la disponibilidad de datos a nivel nacional son limitadas, pueden aplicarse métodos que requieran menos recursos para elaborar estimaciones de flujos financieros ilícitos entre años de base.
7. **Publicar estimaciones de flujos financieros ilícitos de forma clara y transparente.** Los flujos financieros ilícitos son un fenómeno especialmente difícil de interpretar y una cuestión delicada para muchas partes interesadas. Corresponde a cada país decidir si hace públicos los resultados. Incluso las publicaciones experimentales de datos pueden ser muy informativas para las medidas políticas en un ámbito en el que faltan datos estadísticos. La información sobre los flujos financieros ilícitos debería publicarse de forma suficientemente exhaustiva, accesible a todos los ciudadanos y con una presentación que permita entender los principales resultados sin necesidad de poseer conocimientos estadísticos especializados. Es importante destacar las principales conclusiones, pero también las limitaciones. Los metadatos deberían informar a los usuarios, de forma transparente, sobre las fuentes de los datos, los métodos empleados y la calidad de las estimaciones. Un enfoque de tablero, es decir, mediante la presentación de un conjunto de resultados, puede ayudar a arrojar luz sobre este complejo fenómeno.
8. **Compartir, aprender y mejorar.** Se adquirirá un mayor conocimiento de las circunstancias nacionales, las actividades relacionadas con los flujos financieros ilícitos, los distintos flujos y otras características a medida que se acumule experiencia en materia de medición estadística. Compartir las conclusiones y la experiencia adquirida en los proyectos piloto a nivel nacional e internacional es importante para el aprendizaje. Puede ser útil la formación nacional de expertos como, por ejemplo, funcionarios de aduanas, investigadores financieros y estadísticos oficiales, y la puesta en común de los resultados en seminarios y webinarios internacionales puede ayudar a aprender de la experiencia de otros países con miras a reproducir las mejores prácticas. El intercambio de datos

en un entorno estadístico seguro, cuando sea posible, o la puesta en común de las estimaciones obtenidas pueden revestir una importancia decisiva para el aprendizaje y la mejora.

9. **Efectos indirectos en otras estadísticas y marcos estadísticos.** Disponer de mejor información sobre los flujos financieros ilícitos puede redundar en una mejora de la precisión de otras estadísticas, incluidas las estadísticas económicas clave. Además, como los flujos financieros ilícitos están ocultos y a menudo se miden indirectamente a través de los rastros que dejan en otras estadísticas, puede que también haya oportunidades de mejorar la calidad de las estimaciones de los flujos financieros ilícitos mediante la introducción de pequeños cambios en los datos disponibles de otras estadísticas como, por ejemplo, las estadísticas del comercio de mercancías, las estadísticas del comercio de servicios, las estadísticas del Sistema de Cuentas Nacionales y de la balanza de pagos o las estadísticas de precios.

3.3 CLASIFICACIÓN PARA LA MEDICIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

Es necesario categorizar los flujos financieros ilícitos utilizando una clasificación estadística discreta, exhaustiva y mutuamente excluyente que se ajuste a los marcos y principios estadísticos existentes. La Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (UNODC, 2015) constituye un buen punto de partida para la identificación de las actividades que podrían generar flujos financieros ilícitos. Esta clasificación no abarca todas las actividades fiscales y comerciales que pueden generar flujos de ese tipo como, por ejemplo, los flujos financieros ilícitos relacionados con la elusión fiscal agresiva. Por consiguiente, es necesario ampliar la clasificación de los flujos financieros ilícitos. Se está elaborando una clasificación más exhaustiva, en la que cada actividad se analiza atendiendo a tres aspectos señalados en el capítulo 2.4.

El presente documento técnico se centra en los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos y en el cuadro 4, que figura a continuación, se presentan las deliberaciones del Equipo de Tareas sobre la clasificación de las actividades que generan ese tipo de flujos financieros ilícitos. Obsérvese que la clasificación parte de la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, pero la amplía para categorizar los elementos que no son ilegales. Los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos tienen su origen en prácticas fiscales y comerciales que entrañan acciones económicas por parte de particulares y empresas. Es posible vincular esos actos económicos ilícitos con algunos actos categorizados en la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos en relación con los elementos ilegales (únicamente) de los flujos financieros ilícitos fiscales y comerciales.

La Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, un marco de clasificación estadística de los delitos, consta de una estructura principal formada por los distintos tipos de actos agrupados en 11 categorías de nivel 1 (designadas con un código de dos dígitos), cada una de ellas dividida, a su vez, en categorías de nivel inferior (el nivel 2 (código de cuatro dígitos), el nivel 3 (código de cinco dígitos) y el nivel 4 (código de seis dígitos)). El código 08 de nivel 1 (“Actos contra el orden público, la autoridad y las disposiciones del Estado”) y, en particular, su código 08041 de nivel 3 (“Actos contrarios a las disposiciones relativas a los ingresos públicos”), parecen encajar bien en el objetivo de clasificar los actos económicos relacionados con los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos a partir de la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos. En el código 07019 (“Otros actos de fraude”) pueden encontrarse otros códigos que tal vez contengan algunas prácticas generadoras de flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos. Sin embargo, en la clasificación se excluye explícitamente de ese código el fraude fiscal (se le asigna, en su lugar, el código 08041).

Sobre esa base, el código 08041 abarca los delitos en materia de aranceles, tributación, derechos e ingresos, quedando excluidos el fraude fiscal y el fraude a la seguridad social, el engaño y la corrupción,

que se incluye en el código 07 (“Actos que conllevan fraude, engaño o corrupción”). Además, la elección del código 08041 excluye de la medición estadística de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos otros códigos comprendidos en el código 0804, de nivel superior, que guardan relación con las disposiciones financieras (08042), las disposiciones sobre apuestas (08043), el contrabando de bienes (08044), las manipulaciones del mercado (08045) y otros actos diversos contra la administración pública o contra disposiciones regulatorias (08049).

Por consiguiente, es posible clasificar los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos mediante la creación de un conjunto nuevo de códigos en el nivel 4 a partir del código 08041 del nivel 3 de la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, incluyendo los distintos canales de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos y destacando la acción económica (el acto) que genera los flujos financieros ilícitos conexos. Estos códigos se presentan en el cuadro 4, habiéndose añadido el sexto dígito al código de cinco dígitos 08041. Nótese de nuevo que dichos códigos no guardan ninguna relación directa con los de la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (especialmente en el caso de los códigos 080413, 080414 y 080415, que se refieren a la elusión fiscal agresiva). Por el contrario, ese sistema de códigos, basado en la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos y ampliable, según sea necesario, está en fase de elaboración y tiene por finalidad orientar el desarrollo ulterior de una clasificación (véase también a continuación). Los flujos a los que se hace referencia en el cuadro (F1 a F5) se han explicado en el capítulo 2.

Sobre esa base, puede diseñarse una clasificación estadística independiente de las actividades que pueden generar flujos financieros ilícitos. Aunque para su finalización es necesario seguir trabajando y comprobando la validez de su diseño conceptual en la práctica, en las deliberaciones actuales se contempla una clasificación de cuatro niveles y códigos de seis dígitos, con arreglo a la descripción que figura a continuación:

- Nivel 1: un código de un dígito para identificar el tipo de flujos financieros ilícitos, como los siguientes:
 - Flujos financieros ilícitos procedentes de actividades fiscales y comerciales.
 - Flujos financieros ilícitos procedentes de mercados ilegales.
 - Flujos financieros ilícitos procedentes de la corrupción.
 - Flujos financieros ilícitos procedentes de actividades de tipo explotación y de la financiación de la delincuencia y el terrorismo.
- Nivel 2: un código de dos dígitos para identificar el subtipo de flujos financieros ilícitos. Por ejemplo, para los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos, estos son los subtipos:
 - Facturación comercial fraudulenta.
 - Evasión fiscal.
 - Elusión fiscal agresiva.Esos subtipos corresponden a los flujos F1 a F5 mencionados en secciones anteriores.
- Nivel 3: un código de cuatro dígitos para identificar flujos específicos dentro de los subtipos como, por ejemplo, la facturación comercial fraudulenta:
 - Facturación comercial fraudulenta (general).
 - Facturación comercial fraudulenta (evasión del pago de derechos de aduana).
- Nivel 4: un código de seis dígitos que identifica la actividad que puede generar flujos financieros ilícitos.

Al contrario de lo propuesto en los primeros pasos respecto del sistema de códigos, en el sentido de aprovechar y ampliar directamente la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (como

se muestra en el cuadro 4), en la clasificación de actividades que pueden generar flujos financieros ilícitos se establece un sistema de códigos propio (párrafo anterior) y sus valores correspondientes. Sin embargo, cuando proceda, cada una de las actividades de nivel 4 se correspondería directamente con la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos. De ese forma, la descripción de la actividad o las notas explicativas de esa actividad se basarían directamente en esa clasificación. En otros casos, en las notas explicativas se proporcionará una descripción adicional específica de las actividades que no estén comprendidas conceptualmente en la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, es decir, la elusión fiscal agresiva. En el cuadro 5 se presenta un ejemplo de la clasificación en curso de elaboración.

Cuadro 4 Clasificación de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos

Código	Descripción	Inclusión/exclusión		Código de flujo	Tipo de flujo	Flujo	Tipología
080411	Actos de ocultación de ingresos o patrimonio con el fin de evadir impuestos	Inclusión	No declarados en modo alguno (ocultos, por ejemplo, en territorios con opacidad financiera); no declarados utilizando instrumentos (sociedades fantasma o empresas ficticias y paraísos fiscales)	F1	Gestión de ingresos	Transferencia de riqueza para evadir impuestos, es decir, flujos relacionados con riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada	Delitos en materia de ingresos
		Exclusión	Fraude, engaño o corrupción (07)				
080412	Actos de declaración fraudulenta del objeto, la cantidad o el valor de los bienes comercializados en las operaciones de facturación	Inclusión	Declaración de precios excesivamente bajos o altos; facturación múltiple; declaración de cantidades superiores o inferiores a las reales; clasificación errónea de las categorías arancelarias	F2	Gestión de ingresos (transferencia de ingresos)/ generación de ingresos (evasión arancelaria)	Facturación fraudulenta	Delitos en materia de aranceles, tributación y/o derechos
		Exclusión	Manipulación de los precios de transferencia (080413)				
080413	Actos que contravienen el principio de plena competencia	Inclusión	Establecimiento de intercambios de bienes y servicios a precios excesivos o insuficientes con la intención de trasladar los beneficios entre las unidades de las empresas multinacionales	F3	Generación de ingresos	Manipulación de los precios de transferencia	Delitos en materia de tributación
		Exclusión	Facturación fraudulenta (080412)				
080414	Actos relacionados con la ubicación estratégica de deuda, otros activos financieros, riesgos u otras actividades empresariales	Inclusión	Préstamos intraempresariales; pago de intereses	F4	Generación de ingresos	Traslado de la deuda y otros activos financieros	Delitos en materia de tributación
		Exclusión	Manipulación de los precios de transferencia (080413)				
080415	Actos relacionados con la ubicación estratégica de productos protegidos por derechos de propiedad intelectual y otros activos no financieros	Inclusión	Ubicación estratégica de propiedad intelectual; ubicación estratégica de otros activos; acuerdos de participación en la financiación de los gastos; pago de regalías	F5	Generación de ingresos	Traslado de propiedad intelectual y otros activos no financieros	Delitos en materia de tributación
		Exclusión	Manipulación de los precios de transferencia (080413)				

Fuente: Deliberaciones del Equipo de Tareas.

Cuadro 5 Versión preliminar de la clasificación de actividades que pueden generar flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos

Nivel	Categoría	Código	Texto	Correspondencia con la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos
1	Tipo de flujos financieros ilícitos	1	Flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos	
2	Subtipo de flujos financieros ilícitos	11	Facturación comercial fraudulenta	
3	Flujo	1110	<i>Facturación comercial fraudulenta (general)</i>	
4	Actividad	111010	Actos contrarios a disposiciones comerciales, industriales o financieras	08042
4	Actividad	111020	Manipulación ilícita del mercado o utilización indebida de información privilegiada	08045
4	Actividad	111030	Actos contrarios a las disposiciones aduaneras	08041
4	Actividad	111090	Actos contra disposiciones relativas a los ingresos públicos y actos relacionados con comportamientos regulados o prohibidos por motivos morales o políticos que no estén descritos ni clasificados en las categorías 111010 a 111030	08049
3	Flujo	1120	<i>Facturación comercial fraudulenta (evasión del pago de derechos de aduana)</i>	
4	Actividad	112010	Actos de declaración fraudulenta del objeto, la cantidad o el valor de los bienes comercializados en las operaciones de facturación	08041
4	Actividad	112020	Manipulación ilícita del mercado o utilización indebida de información privilegiada	08045
4	Actividad	112090	Actos contra disposiciones relativas a los ingresos públicos y actos relacionados con comportamientos regulados o prohibidos por motivos morales o políticos que no estén descritos ni clasificados en las categorías 112010 a 112020	08049
2	Subtipo de flujos financieros ilícitos	12	Evasión fiscal	
3	Flujo	1210	<i>Riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada (activos no financieros)</i>	
4	Actividad	121010	Actos de ocultación de ingresos o riqueza con el fin de evadir impuestos, activos no financieros	08041
4	Actividad	121020	Actos contrarios a las disposiciones de tributación y otras disposiciones relativas a los ingresos públicos	08041
4	Actividad	121090	Actos contra disposiciones relativas a los ingresos públicos y actos relacionados con comportamientos regulados o prohibidos por motivos morales o políticos que no estén descritos ni clasificados en las categorías 121010 a 121020	08049

Nivel	Categoría	Código	Texto	Correspondencia con la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos
3	Flujo	1220	<i>Riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada (activos financieros)</i>	
4	Actividad	122010	Actos de ocultación de ingresos o patrimonio con el fin de evadir impuestos, activos financieros	08041
4	Actividad	122090	Actos contra disposiciones relativas a los ingresos públicos y actos relacionados con comportamientos regulados o prohibidos por motivos morales o políticos que no estén descritos ni clasificados en la categoría 122010	08049
2	Subtipo de flujos financieros ilícitos	13	Elusión fiscal agresiva	
3	Flujo	1310	<i>Manipulación de los precios de transferencia</i>	
4	Actividad	131010	Actos que contravienen el principio de plena competencia	/
4	Actividad	131090	Otras	/
3	Flujo	1320	<i>Traslado de activos</i>	
4	Actividad	132010	Actos relacionados con la ubicación estratégica de activos financieros (distintos de la deuda), riesgos u otras actividades empresariales	/
4	Actividad	132020	Actos relacionados con la ubicación estratégica de productos protegidos por derechos de propiedad intelectual y otros activos no financieros	/
4	Actividad	132090	Otras	/
3	Flujo	1330	<i>Traslado de la deuda</i>	
4	Actividad	133010	Actos relacionados con la ubicación estratégica de la deuda	/
4	Actividad	133090	Otras	/

Fuente: Deliberaciones de los autores.

4

MEDICIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS FISCALES Y COMERCIALES ILÍCITOS

4.1 FACTURACIÓN COMERCIAL FRAUDULENTO

En los estudios empíricos, se ha señalado la facturación comercial fraudulenta como uno de los principales tipos de flujos financieros ilícitos (véase, por ejemplo, WCO, 2018). En las *Directrices metodológicas* se propone aplicar y mejorar dos enfoques bien conocidos, a saber, el método de país socio plus y el método de filtro de precios plus. Los estudios han demostrado (por ejemplo, WCO, 2018) que existe una gran diferencia en la magnitud de los importes de subfacturación y sobrefacturación estimados utilizando uno u otro método. Como era previsible, el método de país socio arroja valores más elevados que el método de filtro de precios, debido a que el primero tiene una alta probabilidad de tener en cuenta otros factores al producir estimaciones (por ejemplo, errores estadísticos y diferencias al registrar el comercio bilateral), mientras que, por su parte, el método de filtro de precios puede proporcionar estimaciones sobre el límite inferior de los flujos financieros ilícitos como consecuencia de diversos factores que dependen de la determinación del filtro de precios, pero también porque este método se centra solo en la manipulación de los precios. En WCO (2018) se cita a varios investigadores al señalar que el establecimiento de referencias cruzadas entre los dos métodos podría ser una herramienta eficaz para evaluar el riesgo de que haya transacciones comerciales que probablemente contengan casos de facturación comercial fraudulenta. Sin embargo, para que la comparación sea razonable, es necesario asegurarse de que la cobertura y el ámbito de aplicación son comparables (por ejemplo, productos básicos o flujos).

4.1.1 Método núm. 1: Método de país socio plus

Concepto y supuestos

El método de país socio es un método descendente que compara los valores de importación (o exportación) declarados por un país con los correspondientes valores de exportación (o importación) declarados por su país socio. El concepto del método de país socio se basa en un déficit comercial, definido como la discrepancia entre los valores de una transacción comercial, declarada independientemente por ambos socios comerciales. El principal supuesto en el que se basa este método es que las estadísticas comerciales de los socios son suficientemente precisas y comparables para tratar las diferencias entre las estadísticas espejo como facturación fraudulenta, por lo que son aplicables directamente a la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos como flujos financieros ilícitos. Este supuesto es fundamental y sumamente improbable, lo que plantea serias dudas sobre la fiabilidad de este método.

Muchos factores contribuyen a la asimetría comercial. Por consiguiente, deben adoptarse todas las medidas necesarias para corregir otros motivos de asimetría antes de atribuir una parte de esta a los flujos financieros ilícitos o a la facturación comercial fraudulenta. Según UNSD (2019), tres razones principales y bien conocidas explicarían las asimetrías en el comercio bilateral de mercancías:

- i. La aplicación de diferentes criterios de designación de los socios en las estadísticas de importación y exportación,
- ii. La utilización de valores de tipo costo, seguro y flete (CIF) en las estadísticas de importaciones y de tipo franco a bordo (FOB) en las estadísticas de exportaciones, y
- iii. La aplicación de distintos sistemas comerciales (sistema comercial general frente a sistema comercial especial).

Las exportaciones declaradas de un país pueden no coincidir con las importaciones declaradas de su país socio debido también a otros motivos como los indicados a continuación (véase UNSD, 2019):

- Los desfases temporales en los envíos entre distintos ejercicios contables (trimestres o años).
- La permanencia de mercancías en instalaciones aduaneras de almacenamiento durante varios meses.

- Las mercancías que transitan por terceros países.
- La falta de información o las indicaciones incorrectas en relación con las reexportaciones y las reimportaciones.
- La declaración incorrecta de la clasificación de los productos en la frontera aduanera, ya sea de entrada o de salida.
- Las diferencias en el ámbito y la cobertura, por ejemplo, los umbrales del valor de compraventa y el valor comercial.
- Las diferencias y los errores en las mediciones estadísticas.
- Las variaciones en los métodos de compilación de datos y en materia de confidencialidad, entre otros motivos.

Superar las limitaciones

Ni siquiera los principales inconvenientes del método de país socio lo hacen redundante. Según WCO (2018), toda aplicación del enfoque de este método exige formular supuestos adicionales y elegir técnicas de inferencia. En la mayoría de las aplicaciones del método de país socio se utilizan datos accesibles a nivel mundial sobre los flujos comerciales bilaterales de la base de datos de la Dirección de Estadísticas Comerciales del FMI (IMF DOTS) y la base de datos UN Comtrade (por ejemplo, WCO, 2018; y Global Financial Integrity, 2019). Las autoridades estadísticas nacionales, en particular los servicios de aduanas, disponen de datos más detallados. Proponemos que se utilice el método de país socio, pero complementado con datos nacionales e intercambios bilaterales de datos con el fin de mejorar la calidad de las estimaciones. La metodología de ese método puede mejorarse con las medidas siguientes (y, de ahí, que se lo denomine método de país socio plus):

1. Comparar los datos nacionales con los de los socios comerciales, ya que puede mejorar considerablemente la precisión de las estimaciones del método de país socio plus. Realizar ejercicios espejo para intercambiar y comparar datos de estadísticas comerciales centrándose en países socios comerciales importantes que tengan los mayores flujos comerciales y las asimetrías observadas más considerables (véase el estudio de caso 1.1 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).
2. Utilizar datos nacionales muy detallados, incluidos los niveles más detallados de la clasificación de productos por país socio, así como los microdatos disponibles, a fin de reducir la incertidumbre sobre el origen de las asimetrías comerciales bilaterales. Aplicar el método de país socio plus a los datos de que disponen las autoridades estadísticas, en particular los servicios de aduanas, para mejorar la precisión de las estimaciones elaboradas con ese método. Centrar las correcciones en los flujos comerciales o los productos que presenten las mayores asimetrías y los tipos de flujos financieros ilícitos más importantes.
3. Resolver las diferencias entre CIF y FOB. Las exportaciones se suelen declarar como FOB y las importaciones como CIF. En UNSD (2019) se alienta a los países a reunir los valores FOB de los bienes importados como información complementaria. Cuando estos no están disponibles, se necesitan los coeficientes CIF/FOB para corregir la asimetría causada por las diferencias de valoración. Es mejor aplicar coeficientes específicos para cada país o región que coeficientes comunes para todos los países⁴². En algunos casos, se necesitan coeficientes CIF/FOB específicos para cada producto

⁴² GFI (2019) utiliza un coeficiente fijo del 6 %, por debajo del 10 % utilizado en estudios anteriores. El estudio de WCO (2018) sobre los datos de importaciones de 2016 relativos a los Estados Unidos de América ha puesto de manifiesto que el CIF medio era de un 2,2 % con Europa, de un 4,81 % con América del Sur y de un 2,8 % con el resto de los países socios. La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (2013) aplica distintos coeficientes CIF/FOB al transporte en dirección este y en dirección oeste entre China y Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y los Estados Unidos de América.

básico⁴³. Los metales preciosos son un buen ejemplo, ya que los gastos de transporte y seguros representan una parte menor del valor de los bienes (véase el estudio de caso 1.2 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

4. Analizar las asimetrías bilaterales restantes una vez que se hayan tenido en cuenta las diferencias entre CIF y FOB. En UNSD (2019) se presentan una guía paso a paso y una plantilla tabular para apoyar el análisis de las asimetrías bilaterales, que se aplica a las orientaciones sobre la utilización del método de país socio plus que figuran a continuación.
5. En los casos en que las asimetrías restantes no se expliquen satisfactoriamente y sigan siendo considerables, aplíquese el procedimiento de ponderación de la fiabilidad. Cuando las lagunas en las estadísticas comerciales simétricas sean importantes, puede surgir la duda de si ello se debe a la facturación fraudulenta o a otros factores. Un procedimiento de ponderación para resolver esta cuestión (WCO, 2018) atribuye una ponderación mayor al déficit comercial cuanto más próximos se encuentran los informes sobre los volúmenes correspondientes relacionados, es decir, cuanto menor sea el déficit. Obsérvese que esta medida solo puede aplicarse cuando se dispone de datos cuantitativos fiables de los flujos comerciales, los cuales suelen obtenerse a escala nacional utilizando datos directos de los servicios de aduanas.
6. Validar los resultados con métodos cualitativos. Nolintha *et al.* (2020) sugiere complementar los pasos anteriores con investigaciones cualitativas, entrevistas y consultas con expertos en aduanas y en comercio, a fin de mejorar la fiabilidad de los resultados del método de país socio plus.

Datos originales

La aplicación del método de país socio plus requiere estadísticas comerciales bilaterales entre el país declarante y sus socios comerciales, idealmente por socio y no agregadas en la categoría “resto del mundo”. Los datos originales comprenden los datos comerciales reunidos a nivel nacional por los servicios de aduanas u otras autoridades nacionales competentes. Es preferible que los datos se sitúen en el nivel de mayor detalle posible de la clasificación de productos (al menos el nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado, con datos sobre el precio, la cantidad, el valor total, la valoración CIF o FOB, el socio comercial, el país de origen o de destino y el tipo de flujo, por ejemplo, importación/exportación o reimportación/reexportación). Además pueden utilizarse fuentes de datos internacionales como UN Comtrade o DOTS del FMI. La base de datos Global Transport Costs Dataset for International Trade de la UNCTAD puede ser útil para resolver la discrepancia CIF-FOB y la base de datos ITIC de la OCDE puede ser una fuente de información sobre los márgenes CIF/FOB.

Cálculo

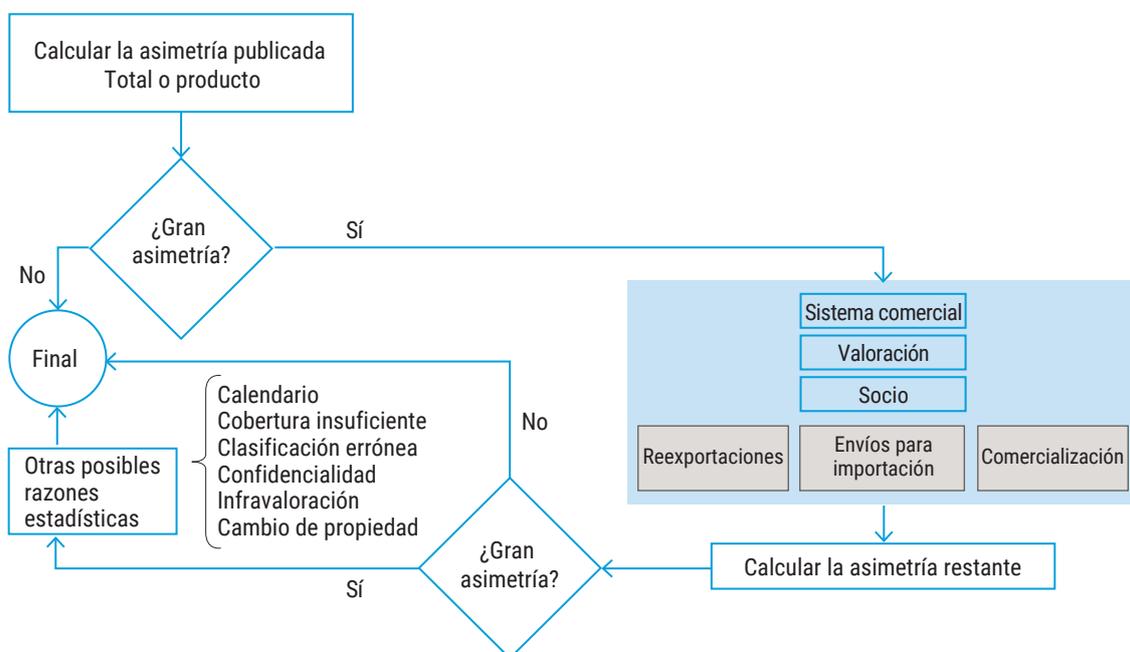
Una vez que se han reunido y preparado los datos originales, se aplica el método de país socio plus en las siguientes etapas.

El análisis parte de un examen de las asimetrías bilaterales, como se indica en UNSD (2019) (véase la figura 19). Será útil empezar evaluando las asimetrías publicadas, comenzando por el total de las exportaciones y las importaciones, para pasar a continuación a algunos grupos de productos básicos, en función de los principales socios comerciales. Como alternativa, obsérvese las discrepancias en los capítulos del Sistema Armonizado y, cuando se detecte una discrepancia importante, indáguese

⁴³ En Carbonnier and Mehrotra (2020) se aplica un coeficiente del 2 % al comercio de oro. Gaulier *et al.* (2008) ofrecen información sobre las diferencias entre los coeficientes CIF/FOB de distintos sectores de actividad, señalando que los gastos de transporte son más elevados en el caso de la minería y la explotación de canteras que en la industria manufacturera, y que los productos frescos y otros productos básicos (agricultura y pesca) parecen tener unos gastos de transporte 2 puntos porcentuales superiores a los de la industria manufacturera. Schuster and Davis (2020) elaboran estimaciones de los coeficientes CIF/FOB por grupos de productos básicos.

al respecto. Al observar las asimetrías bilaterales, también debe tenerse en cuenta la diferencia en las ediciones del Sistema Armonizado.

Figura 19 Flujograma para analizar y reducir las asimetrías bilaterales



Fuente: UNSD (2019).

1. Ajustes para tener en cuenta las diferencias entre los sistemas comerciales

El primer paso consiste en examinar el origen de las diferencias observadas en las asimetrías importantes. En primer lugar, examínense las diferencias entre los sistemas comerciales utilizados en los países declarantes y en los países socios, basándose para ello en la información de la base de datos UN Comtrade⁴⁴, y ajústense. La diferencia de los sistemas comerciales puede dar lugar a asimetrías comerciales no atribuibles a los flujos financieros ilícitos. El estudio de caso 1.9 que figura en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies) ilustra cómo abordar las diferencias causadas por los distintos sistemas comerciales.

2. Valoración: conversión de los datos de importación a FOB

El segundo paso consiste en revisar la diferencia de valoración de las importaciones y las exportaciones. Debe comprobarse qué valoración utilizan los países socios comerciales que resulten de interés. Y, cuando las importaciones utilicen una valoración CIF, deberán ajustarse a valores FOB, de manera que se correspondan con las exportaciones. De no hacerlo, esa discrepancia puede generar asimetrías comerciales no atribuibles a los flujos financieros ilícitos.

En primer lugar, es necesario convertir los datos anuales de importaciones a valores FOB si estos no están disponibles⁴⁵. Aparte de utilizar coeficientes fijos, existen numerosas formas de estimar los valores FOB a partir de los valores CIF. En UNSD (2019) se enumeran algunas opciones como, por ejemplo,

⁴⁴ Véase <https://comtrade.un.org/survey/Reports/byQuestion>, secc. 12: "Trade system".

⁴⁵ UN Comtrade proporciona información sobre la disponibilidad de datos. Véase <https://comtrade.un.org/survey/Reports/byQuestion>, secc. 15: "Valuation".

la extracción de datos de las estadísticas del comercio internacional de mercancías, la reunión de datos sobre los fletes y las primas de los seguros obtenidos de los importadores, o el análisis de los flujos comerciales, los fletes y las primas de los seguros. Los lectores pueden consultar el capítulo 14, sobre la valoración, del *International Merchandise Trade Statistics: Compilers Manual* (UNSD, 2013) o el *Supplement to the Compiler's Manual* (UNSD, 2008). Si los valores FOB de las importaciones no pueden obtenerse directamente, se aplica el enfoque del coeficiente CIF/FOB:

$$IM_{FOB,c,r,p,t} = \frac{IM_{CIF,c,r,p,t}}{CFr_{c,r,p,t}} \quad \text{Ecuación 1)}$$

en la que:

IM ... el valor de las importaciones

CFr ... el coeficiente CIF/FOB

FOB ... la valoración FOB

CIF ... la valoración CIF

c ... el producto básico

r ... el (país) declarante

p ... el (país) socio

t ... el año.

Durante esta etapa, los coeficientes CIF/FOB se elaboran al nivel más detallado posible con respecto a los productos básicos, los países (o regiones) declarantes y socios, y los años. El estudio de los datos existentes sobre flujos comerciales, flete y primas de seguros, distancia entre los socios comerciales y otros datos similares proporciona una base para el cálculo de los coeficientes. El coeficiente básico puede calcularse del modo siguiente:

$$CFr_{c,r,p,t} = \frac{IM_{CIF,c,r,p,t}}{EX_{FOB,c,r,p,t}} = \frac{q_{CIF,c,r,p,t} * q_{IM,c,r,p,t}}{q_{FOB,c,r,p,t} * q_{EX,c,r,p,t}} \quad \text{Ecuación 2)}$$

en la que:

EX ... el valor de las exportaciones

P_{CIF} ... el precio CIF declarado por el importador

P_{FOB} ... el precio FOB declarado por el exportador

q_{IM} ... la cantidad declarada por el importador

q_{EX} ... la cantidad declarada por el exportador.

Pueden encontrarse otras consideraciones sobre los datos y la metodología de estimación de los coeficientes CIF/FOB en Gaulier *et al.* (2008) o en Hummels and Lugovskyy (2003), entre otros, y en el estudio de caso 1.2 que figura en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies) se presenta la estimación del valor CIF para los estudios sobre productos básicos específicos (Schuster and Davis, 2020).

3. Designación de los países asociados

Las mercancías se envían directamente de un país a otro o bien a través de terceros países. Pueden aparecer asimetrías cuando el país exportador desconoce cuál es el país de destino final en el momento de la exportación. Del mismo modo, cabe la posibilidad de que el país importador no pueda determinar el país de origen. Todo ello puede dar lugar a asimetrías comerciales no atribuibles a los flujos financieros ilícitos y debería corregirse.

Según UNSD (2019), con respecto a las importaciones, pueden distinguirse dos categorías de países socios: el país de origen y el país de procedencia (también denominado país de exportación). Con respecto a las exportaciones, es importante conocer el país de destino final (conocido) además de la identificación de los flujos de reexportación. La identificación del país de procedencia es crucial para observar las asimetrías comerciales.

Cabe tener en cuenta tres consideraciones importantes en lo tocante a la asignación del país socio, a saber: los envíos para importación, las reexportaciones y la compraventa. En la compraventa, una unidad adquiere bienes en el extranjero y luego los vende a otro país sin que los bienes entren en la economía del comprador. Aunque se recomienda excluir los bienes objeto de compraventa de las estadísticas comerciales (UNSD, 2013), es posible que los países acaben midiendo los flujos conexos de forma diferente, lo que generará asimetrías.

En lugar del envío directo de los bienes al país de destino, estos pueden reexportarse o enviarse a través de un país de procedencia⁴⁶. Con frecuencia, este país se consigna erróneamente como el destino o el origen del flujo que causa una asimetría comercial. La designación del país socio debe hacerse respecto de cada país socio comercial, y los flujos relacionados deben estudiarse detenidamente para asegurarse de que se utilizan designaciones correctas (véase el estudio de caso 1.3 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

4. Revisión de la asimetría restante

Las asimetrías comerciales pueden deberse a desfases temporales en los envíos o en los ciclos comerciales, por ejemplo, una intensificación del comercio a finales de año. Por lo general, los bienes se registran en el momento en que entran o salen del territorio económico de un país (UNSD, 2013). Esto puede dar lugar a que algunos flujos, o sus partes, sean asignados a distintos años (o meses) por cada socio comercial. Las diferencias se deben a menudo a motivos propios de cada país y han de abordarse de una forma específica en cada caso. Como se señala en UNSD (2019), el método de estimación de los desfases temporales depende del modo de transporte predominante y puede obtenerse de los documentos de transporte (por ejemplo, el conocimiento de embarque para el transporte marítimo) o a través de los operadores de transporte. Los ajustes necesarios se compensan, es decir, se consolidan desde el punto de vista de las importaciones o las exportaciones del declarante, y al final se descuentan para obtener el valor ajustado de las importaciones o las exportaciones.

Existen asimismo otras causas de discrepancias, como las enumeradas al principio de este capítulo, entre ellas las cuestiones de cobertura, la clasificación errónea, la infravaloración, las dificultades para registrar la transacción debido a un cambio de propiedad o errores de medición. Corregir estas asimetrías exige una estrecha colaboración de las autoridades nacionales, como las oficinas nacionales de estadística y los servicios de aduanas, dentro de los países y entre ellos (véase el estudio de caso 1.4 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

Por último, todas las correcciones señaladas deben hacerse sin modificar la parte restante de las asimetrías comerciales. La plantilla que figura en UNSD (2019) puede ser útil para abordar estas cuestiones y calcular un valor de la asimetría restante. Se presenta un procedimiento para adaptar las importaciones de un país declarante y las exportaciones de un país socio en el estudio de caso 1.10 de UNCTAD (2021: Background documents: Case studies). Por consiguiente, los ajustes se procesan tanto para las exportaciones como para las importaciones del país declarante y del país socio (a fin de obtener la asimetría restante de entrada y la asimetría restante de salida como asimetrías restantes no explicadas). Si, en este punto, se detectan otras causas de asimetría, será necesario tenerlas en cuenta. Cabe señalar

⁴⁶ Un país de procedencia es el país desde el que se han enviado los bienes al país importador (o al que se han enviado los bienes desde el país exportador), sin que medien transacciones comerciales u otras operaciones (UNSD, 2013).

que este paso es especialmente concienzudo y requiere recursos considerables y un claro compromiso, así como el contacto con las instituciones de los socios comerciales.

5. El procedimiento de ponderación de la fiabilidad

En determinadas condiciones, es decir, cuando el análisis de las asimetrías restantes observadas en el paso anterior no se haya traducido en una reducción sustancial y persistan asimetrías importantes, y los datos disponibles a nivel nacional sobre los flujos comerciales internacionales sean fiables y estén disponibles, la siguiente etapa introduce el procedimiento de ponderación de la fiabilidad, con el objetivo de mitigar el riesgo de primar, de forma desproporcionada, los grandes déficits comerciales, los cuales presentan un mayor potencial de no indicar una manipulación de los precios. Los coeficientes de ponderación se aplican a los registros de flujos entrantes procedentes del declarante utilizando los coeficientes de ponderación:

$$w = 1 - \frac{|q_{IM,c,r,p,t} - q_{EX,c,r,p,t}|}{\max(q_{IM,c,r,p,t}, q_{EX,c,r,p,t})} \quad \text{Ecuación 3)}$$

De forma similar, se aplican coeficientes de ponderación a los flujos salientes, es decir, las exportaciones del declarante. Mediante la aplicación de esos coeficientes de ponderación, los flujos entrantes (importaciones) y salientes (exportaciones) se expresan del modo siguiente:

$$\text{Flujo entrante}_{c,r,p,t} = w * (IM_{FOB,c,r,p,t}^{Adj} - EX_{FOB,c,r,p,t}^{Adj}) \quad \text{Ecuación 4)}$$

$$\text{Flujo saliente}_{c,r,p,t} = w * (EX_{FOB,c,r,p,t}^{Adj} - IM_{FOB,c,r,p,t}^{Adj}) \quad \text{Ecuación 5)}$$

Podemos suponer que se refieren a facturación fraudulenta. Asimismo, en ECLAC (2016) se aplica un procedimiento de ponderación descrito en el estudio de caso 1.5 incluido en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies) y también lo aplica la CESPAC en su labor en la región árabe (estudio de caso 1.6 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

6. Cálculo de los flujos financieros ilícitos entrantes y salientes

La última etapa consiste en calcular los flujos financieros ilícitos (FFI) entrantes y salientes. Los flujos financieros ilícitos entrantes se refieren a las exportaciones que presentan sobrefacturación y/o las importaciones que presentan subfacturación; y los flujos financieros ilícitos salientes se refieren a las exportaciones que presentan subfacturación y/o las importaciones que presentan sobrefacturación, como en:

$$IM \text{ sobrefacturadas}_{c,r,p,t} = \max(0, \text{Flujo entrante}_{c,r,p,t}) \quad \text{Ecuación 6)}$$

$$IM \text{ subfacturadas}_{c,r,p,t} = -1 * \min(0, \text{Flujo entrante}_{c,r,p,t}) \quad \text{Ecuación 7)}$$

$$EX \text{ sobrefacturadas}_{c,r,p,t} = \max(0, \text{Flujo saliente}_{c,r,p,t}) \quad \text{Ecuación 8)}$$

$$EX \text{ subfacturadas}_{c,r,p,t} = -1 * \min(0, \text{Flujo saliente}_{c,r,p,t}) \quad \text{Ecuación 9)}$$

A fin de compilar estadísticas sobre flujos financieros ilícitos entrantes y salientes se utilizan las siguientes ecuaciones:

$$FFI \text{ entrantes}_{c,r,p,t} = EX \text{ sobrefacturadas}_{c,r,p,t} + IM \text{ subfacturadas}_{c,r,p,t} \quad \text{Ecuación 10)}$$

$$FFI \text{ salientes}_{c,r,p,t} = EX \text{ subfacturadas}_{c,r,p,t} + IM \text{ sobrefacturadas}_{c,r,p,t} \quad \text{Ecuación 11)}$$

Por último, la agregación a nivel nacional se obtiene mediante⁴⁷:

$$FFI\ entrantes_{i,t} = \sum_{c,p} FFI\ entrantes_{c,t,p,t} \quad \text{Ecuación 12)}$$

$$FFI\ salientes_{i,t} = \sum_{c,p} FFI\ salientes_{c,t,p,t} \quad \text{Ecuación 13)}$$

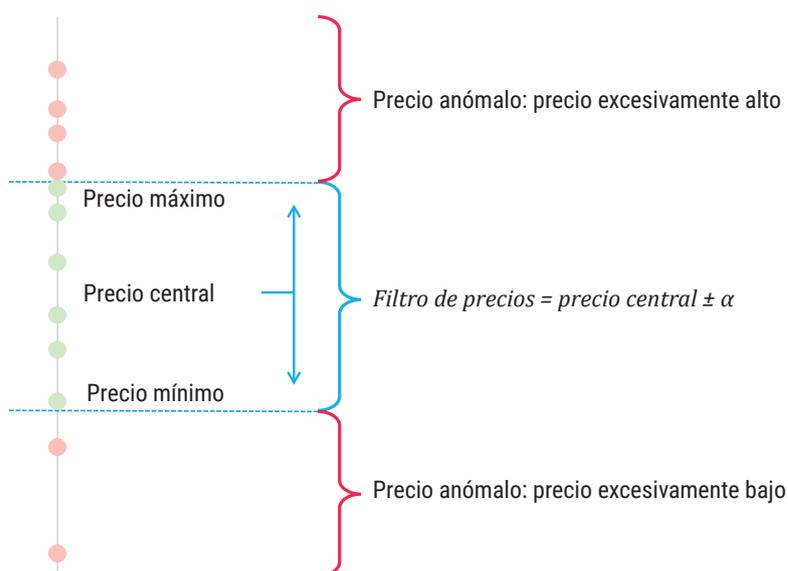
En el estudio de caso 1.7 de UNCTAD (2021: Background documents: Case studies) se mencionan varias aplicaciones del método de país socio, aunque sin una mejora integral que lo convierta en método de país socio plus.

4.1.2 Método núm. 2: Método de filtro de precios plus

Concepto y supuestos

El método de filtro de precios plus es un método ascendente que estima un filtro de precios mediante la determinación de un precio de mercado para cada producto básico y lo utiliza como un valor sustitutivo de los precios normales de mercado. Como tal, el filtro de precios es una escala de precios normales o aceptables para un determinado producto básico (véase la figura 20, en la que los puntos verdes indican los precios normales observados y los precios anómalos se representan por medio de punto rojos). La idea central del método de filtro de precios plus es comparar los precios unitarios determinados por el filtro de precios con los precios unitarios reales observados.

Figura 20 Filtro de precios para determinar los precios anómalos



Fuente: UNCTAD (2023b).

La manipulación de los precios de mercado se produce cuando el precio unitario de una determinada transacción difiere de los precios normales previstos por un filtro de precios, es decir, cuando se detecta un precio anómalo de una determinada transacción, y cuando este se correlaciona sistemáticamente con

⁴⁷ Para una única medición de los flujos financieros ilícitos (FFI) en un país, las entradas y salidas pueden sumarse, pero no compensarse, con arreglo a la siguiente ecuación: $FFI_{i,t} = FFI\ entrantes_{i,t} + FFI\ salientes_{i,t}$. Al sustraer las salidas de las entradas de flujos financieros ilícitos se obtendría el efecto neto de esos flujos en el país. Sin embargo, cuando las entradas y las salidas se equilibran, el país puede ser visto como si no estuviera expuesto a ninguna amenaza ni riesgo relacionado con los flujos financieros ilícitos, mientras que cada flujo, entrante y saliente, puede ser de una magnitud considerable. Por ello, su suma se utilizaría para indicar el conjunto de los flujos financieros ilícitos de un país, si procede.

los incentivos subyacentes para manipular el precio de esa transacción en concreto. Los filtros de precios varían de unas transacciones a otras en función de las circunstancias de una determinada transacción, como la situación económica de los países implicados, las estrategias empresariales y la situación del comprador y del vendedor (por ejemplo, si forman parte de un grupo multinacional o no), los derechos arancelarios o las condiciones contractuales.

La principal ventaja del método de filtro de precios plus reside en que utiliza datos de transacciones de los servicios de aduanas u otras autoridades nacionales competentes y, por consiguiente, no depende de los datos reunidos y compartidos por otros países. Esto significa que funciona con eficacia y bajos costos. Aunque el método de filtro de precios plus puede detectar los flujos financieros ilícitos procedentes de la manipulación de los precios de transferencia, es decir, la manipulación de los precios entre partes vinculadas dentro de la misma empresa multinacional, conceptualmente, los flujos financieros ilícitos detectados de ese modo quedarían dentro de la categoría de traslado de beneficios (cap. 4.2). Siempre que sea posible, deberán analizarse transacciones entre partes no vinculadas. Con todo, a efectos administrativos, puede ayudar al seguimiento automatizado de las transacciones en tiempo real, permitiendo inspeccionar registros históricos.

Superar las limitaciones

El mayor reto que plantea el método de filtro de precios plus es determinar el filtro de precios, respecto del que luego se desvían las transacciones “anómalas”. Este reto presenta múltiples niveles. En primer lugar, es necesario clasificar las transacciones utilizando clasificaciones de productos, que, incluso al nivel más detallado, contienen productos con distintos grados de heterogeneidad. Esos productos tendrían intrínsecamente precios diferentes que se detectarían como precios anómalos al utilizar el filtro de precios, si bien esto no sería necesariamente un signo de manipulación de los precios (por ejemplo, los productos de calidad de alta gama con el mismo código de producto tendrían precios (más) altos, que podrían llegar a detectarse como precios anómalos, aunque, en realidad, esos precios sean un mero reflejo de la calidad del producto). A fin de aliviar este problema, los filtros de precios deben determinarse al nivel más detallado del código del Sistema Armonizado, de manera que reflejen más adecuadamente las características del mercado segmentado y conduzcan a una identificación más adecuada de los precios anómalos. Complementar un código de producto de nivel bajo con una descripción del producto básico puede resolver el problema de la detección errónea de precios anómalos, cuando, de hecho, se están vendiendo productos diferentes (por ejemplo, productos de calidad alta, media o baja). Algunos productos también pueden prestarse mejor a la aplicación de un filtro de precios preciso porque su calidad no es tan heterogénea, mientras que en los productos de oro⁴⁸, técnicos o informáticos parece previsible que haya grandes variaciones de calidad dentro de un mismo código de producto. Los conocimientos de los expertos son fundamentales a este respecto (véase a continuación). También puede aplicarse una herramienta estadística de precios hedónicos (véase ILO *et al.*, 2004), aunque este enfoque aún no ha sido probado.

En segundo lugar, el método de filtro de precios plus adolece de una incapacidad para detectar precios anómalos legítimos, como es el caso de los precios más bajos ofrecidos en el marco de contratos a largo plazo, pero también de los casos de precios volátiles durante el período de estimación de los filtros de precios, usando, por ejemplo, filtros de precios anuales para el petróleo crudo cuando los precios mensuales del barril de ese producto oscilaron entre los 56 y los 110 dólares de los Estados Unidos en 2014 (véase WCO, 2018).

En tercer lugar, el método de filtro de precios plus no es capaz de detectar los flujos financieros ilícitos generados a pequeña escala (en comparación con los flujos monetarios subyacentes). Cuando los precios declarados difieren de los precios reales solo por un pequeño margen, el método de filtro de precios plus no los detectará como precios anómalos.

⁴⁸ Véase Carbonnier and Mehrotra (2020) para conocer un caso relacionado con la pureza del oro.

En cuarto lugar, como consecuencia de las limitaciones en materia de disponibilidad o calidad de los datos, puede resultar difícil determinar si los socios comerciales tienen incentivos para aplicar en una transacción concreta un precio unitario que se desvía del filtro de precios. Para determinar eficazmente este extremo, es necesario reunir datos sobre los socios comerciales (por ejemplo, si forman parte de la misma empresa multinacional o si la multinacional tiene una filial en una jurisdicción de baja tributación dentro de su estructura; véase el estudio de caso 2.6 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)) y también sobre los entornos fiscales de los países socios (por ejemplo, los tipos del impuesto de sociedades).

Por último, como ocurre en otros métodos, existe la dificultad de detectar los errores de registro⁴⁹. Siempre deben aplicarse técnicas de limpieza de datos para mitigar el riesgo de consignar errores que sesguen significativamente los resultados. Un examen manual minucioso de los registros comerciales (por ejemplo, mediante la selección de una muestra aleatoria de registros para su comprobación manual) también puede ser de ayuda para detectar errores de registro. Aunque para ello se necesita un esfuerzo considerable por parte de los compiladores, ese tipo de mejoras se traduce en estimaciones más precisas de los flujos financieros ilícitos.

Además, la aplicación de conocimientos especializados al emplear el método de filtro de precios plus es decisiva para la fiabilidad de sus resultados. Las aportaciones de los expertos son fundamentales para validar los niveles del filtro de precios, pero también lo son para fijar sus límites superiores e inferiores. Los especialistas en productos básicos de los organismos nacionales, como los servicios de aduanas o las instituciones afines, son los más indicados para apoyar esa labor. Dentro de las oficinas nacionales de estadística, es posible que las unidades de grandes casos tengan conocimientos especializados sobre la fijación estratégica de precios por las empresas multinacionales. Además, también se necesita disponer de conocimientos especializados para realizar comprobaciones adicionales y examinar los documentos comerciales en caso de transacciones sospechosas. Estas últimas, detectadas con el método de filtro de precios plus, deben examinarse para evitar resultados positivos falsos. La colaboración de las autoridades nacionales (oficinas nacionales de estadística, servicios de aduanas y otros organismos) puede ayudar a ampliar los conocimientos necesarios para detectar los precios anómalos y abordar los flujos financieros ilícitos procedentes de la facturación comercial fraudulenta.

Datos originales

Los datos sobre las transacciones relacionadas con los flujos comerciales internacionales de los servicios de aduanas y otras autoridades nacionales competentes se utilizan como la principal fuente de información. Se trata de datos sobre los socios comerciales (empresas), el precio, el valor y la cantidad, así como información relativa a los productos básicos (idealmente, al nivel más detallado de la clasificación del Sistema Armonizado) y, siempre que es posible, además del código detallado, también una descripción del producto. Resulta de utilidad que las oficinas nacionales de estadística y los servicios de aduanas trabajen de consuno para preparar, limpiar y clasificar esos conjuntos de datos.

Además de utilizar una submuestra de los datos de transacciones para determinar el filtro de precios, los precios de mercado libre de los productos básicos pueden obtenerse de fuentes de datos internacionales, como los precios de los productos básicos de la UNCTAD o los precios de mercado de los productos básicos del Banco Mundial. De forma análoga, la base de datos UN Comtrade ofrece una gama de valores unitarios normales con valores unitarios mundiales, incluido el valor unitario de su rango aceptable para cada subpartida del Sistema Armonizado. Puede que esas fuentes presenten un grado de agregación excesivo, pero, junto con las aportaciones de los expertos, constituyen una buena base para al menos algunos de los productos básicos que más se comercializan en todo el mundo. Para determinar los filtros de precios de productos básicos específicos se requieren conocimientos adicionales de los expertos

⁴⁹ El método de filtro de precios plus sufre una limitación importante: no recoge los errores en el registro de las cantidades (que tal vez no sean insignificantes, especialmente en casos de manipulación de los precios a pequeña escala).

(nacionales), en particular si esos productos no se comercializan con mucha frecuencia entre partes no vinculadas.

Los datos sobre las transacciones se complementan posteriormente con información relativa a los socios comerciales, por ejemplo, a partir de registros empresariales y conjuntos de datos de cuentas financieras (disponibles en el plano nacional o internacional a través de Orbis y bases de datos similares), declaraciones del impuesto de sociedades, o fuentes internacionales como los datos de informes país por país (incluidos los informes país por país de la OCDE), la base de datos AMNE de la OCDE, la Plataforma de Información sobre Empresas Multinacionales de la OCDE y la División de Estadística de las Naciones Unidas, o la base de datos ADIMA (para más detalles, véase el estudio de caso 2.6 que figura en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

Cálculo

Una vez que se han reunido y preparado los datos originales, se aplica el método de país socio plus en las siguientes etapas⁵⁰:

1. Análisis exploratorio y preparación de los datos

Para realizar el análisis, como primer paso, la unidad de observación se define normalmente como una agregación diaria de las transacciones de un determinado producto básico (al nivel más detallado posible, por ejemplo, ocho dígitos del Sistema Armonizado) por socios comerciales (a nivel de la empresa). Este primer paso implica asimismo obtener datos sobre importaciones y exportaciones.

El segundo paso consiste en agregar o agrupar las transacciones en grupos de actividades comerciales similares, por producto básico, socios comerciales, período (dependiendo de la volatilidad o la estacionalidad de los precios, puede ser de días, semanas, meses o, incluso, un año; sugerimos agregaciones diarias) o unidades de medida (si procede).

El tercer paso se basa en el anterior y consiste en comprobar los datos en busca de valores atípicos, examinarlos minuciosamente, también con la participación de expertos, y definir la forma de tratarlos (un procedimiento evidente sería su eliminación). En el estudio de caso 2.1 de UNCTAD (2021: Background documents: Case studies) se presenta un ejemplo del procesamiento básico de los datos originales en poder de la Administración Tributaria de Sudáfrica antes de aplicar el método de filtro de precios plus.

2. Inclusión de expertos en comercio internacional

La segunda etapa consiste en la inclusión de expertos en comercio en el proceso de aplicación del método de filtro de precios plus. Lo hemos incluido en una segunda etapa, aunque puede hacerse en la primera y debe continuar durante todo el proceso de aplicación del método. Una investigación documental exhaustiva es crucial para identificar a las partes interesadas nacionales pertinentes (véase el capítulo 3.4.2). Dependiendo de cuáles sean las circunstancias nacionales, los organismos e instituciones de las que proceden esos expertos varían, pero podrían incluir los servicios de aduanas, los organismos de fronteras, los organismos públicos y privados especializados en los procedimientos de importación y exportación, las autoridades fiscales, los laboratorios de ideas y las instituciones de investigación. Distintos productos básicos pueden hacer necesaria la participación de diferentes instituciones o expertos. En el estudio de caso 2.2 de UNCTAD (2021: Background documents: Case studies) se presenta esta etapa del estudio de la manipulación de los precios de las exportaciones de oro y cacao procedentes de Ghana (Ahene-Codjoe *et al.*, 2020).

⁵⁰ Al igual que en el método de país socio, también se puede realizar un análisis exploratorio antes de aplicar el método de filtro de precios plus, lo que permitiría reducir el alcance, por ejemplo, a los diez principales productos comercializados, o abarcar por lo menos el 75 % de todo el comercio. Esta decisión dependerá de las circunstancias nacionales y la disponibilidad de recursos.

3. Definición del filtro de precios

La tercera fase consiste en definir el filtro de precios. Son posibles varias opciones, incluidas varias mejoras ya descritas en esta publicación. En cualquier caso, la configuración de un filtro de precios consta de dos partes: en primer lugar, debe definirse el precio central (cp) y, en segundo lugar, determinarse el rango (α):

$$\text{Filtro de precios}_{f,c,r,p,t,u} = cp_{f,c,r,p,t,u} \pm \alpha_{f,c,r,p,t,u} \quad \text{Ecuación 14}$$

En el primer paso, es necesario tomar decisiones sobre las series de precios que se utilizarán en todo el método de filtro de precios plus. Estas decisiones incluyen la muestra de transacciones que se utilizará para determinar el filtro de precios (f); el nivel de clasificación de los productos (c), para el que se utilizan los precios; el marco temporal aplicado (t); el flujo (f), es decir, prestando atención solo a las importaciones o a las exportaciones, o a ambas; el socio declarante (r) y el socio comercial (p); y las unidades de medida (u). Examinamos cada uno de esos elementos por separado.

Con respecto a la muestra de transacciones que debe utilizarse para determinar el filtro de precios, existen dos opciones principales: i) la utilización de una submuestra de los precios observados, lo que ofrece la ventaja de emplear las mismas fuentes de datos, pero plantea dificultades a la hora de identificar las transacciones que no es probable que incluyan un componente de flujos financieros ilícitos para fijar el filtro de precios sin sesgos; y ii) los conjuntos de datos sobre los precios de mercado libre resuelven ese inconveniente, aunque se ven limitados por el hecho de ser aplicables únicamente a los productos básicos para los que existe un mercado claro, comúnmente aceptado y fácilmente identificable.

En consonancia con los ajustes mencionados, proponemos utilizar un precio al **nivel más detallado de la clasificación de productos**, que podría mejorarse con descripciones de los productos. Esto suscitará discusiones sobre las diversas características de los productos (véase el estudio de caso 2.3 que figura en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)) y requerirá ineludiblemente una participación intensa de expertos en productos básicos y comercio.

La dimensión temporal es importante desde dos puntos de vista. En primer lugar, la elección del marco temporal que se empleará, con miras a incluir solo el precio actual o, por el contrario, adoptar un período más largo, de forma que se tengan en cuenta algunas de las variaciones del mercado. En segundo lugar, la decisión de utilizar o no un valor móvil, como la media móvil, o simplemente un valor fijo para todo el período estudiado. Sugerimos evitar el uso de un valor fijo durante un período más largo y, en su lugar, basar el precio central en observaciones de varios períodos. Con ese fin, se propone utilizar una media móvil durante un período más corto, por ejemplo, de tres días (véase el estudio de caso 2.4 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

Siempre que sea posible, la información detallada, tanto sobre la empresa declarante como sobre la empresa socia, puede representar una aportación valiosa con miras a determinar los incentivos para manipular el precio de la transacción subyacente. En tales casos, es necesario emplear un identificador común para vincular una empresa de la base de datos de transacciones con las bases de datos estructurales de empresas o de empresas multinacionales pertinentes (véase el estudio de caso 2.6 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

Recurrir a los conocimientos de expertos (incluidos los de los socios comerciales en el extranjero) también es útil en aquellos casos en que determinadas condiciones de mercado afectan a los precios observados y reales en el mercado, por ejemplo, los contratos a largo plazo. También es una circunstancia particular del mercado la prevalencia (o el predominio) de los flujos comerciales para los que se utilizan entidades intermediarias situadas en jurisdicciones de baja tributación (por ejemplo, los paraísos fiscales), como los observados en el Brasil, que se caracterizan por una elevada dependencia de las operaciones triangulares a través de entidades intermediarias extraterritoriales situadas en jurisdicciones de baja tributación (véase el estudio de caso 2.4 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)) sobre una aplicación del método de filtro de precios plus).

En el segundo paso, es decir, después de fijar el precio central según las decisiones adoptadas en los ámbitos ya detallados, es necesario fijar el rango del filtro de precios, ya sea definiendo claramente el precio mínimo y máximo o definiendo una magnitud de la variación en torno al precio central de la primera etapa. Existen dos enfoques principales para definir el filtro de precios. El primero consiste en utilizar un filtro estadístico y está relacionado con el uso de precios basados en las transacciones al fijar el precio central; y el segundo recurre a la utilización de precios de mercado libre y el rango correspondiente.

En lo referente a los filtros estadísticos de precios, el uso del **rango intercuartil (IQR)** supone que el rango entre el primer y el tercer cuartil (los percentiles 25° y 75°, respectivamente) para un caso particular representa su rango de precios normales de mercado. El filtro de precios correspondiente, el precio inferior (*LP*) y el precio superior (*UP*) se determinan del modo siguiente:

$$\text{Filtro de precios}_{f,c,r,p,t,u} = IQR_{f,c,r,p,t,u} \quad \text{Ecuación 15)}$$

$$LP_{f,c,r,p,t,u} = 25^{\circ} \text{ percentil}_{f,c,r,p,t,u} \quad \text{Ecuación 16)}$$

$$UP_{f,c,r,p,t,u} = 75^{\circ} \text{ percentil}_{f,c,r,p,t,u} \quad \text{Ecuación 17)}$$

Con respecto al uso de filtros de precios de mercado libre, el grado de variación (α) es el valor que hay que determinar. Esa variación ha de tener en cuenta las circunstancias específicas del producto, la volatilidad de los precios, las condiciones contractuales u otras condiciones comerciales, los gastos de transporte (si procede), así como todo choque político, económico o ambiental que pueda afectar a los precios de un determinado producto básico. También en este caso, se considera que los precios situados dentro del rango del filtro de precios son precios normales, mientras que todos los precios situados fuera de ese rango se consideran precios anómalos. Los expertos participan muy activamente en este paso para determinar la amplitud de las desviaciones de los precios normales respecto del precio central.

4. Precios excesivamente altos y bajos

En la cuarta etapa, se determina en qué medida los precios son excesivamente bajos o altos. Como ya se ha indicado, los precios mínimos y máximos se utilizan como umbrales para detectar los precios anómalos. El montante infravalorado se refiere al montante (valor) de una transacción con un precio inferior al precio mínimo, utilizando la cantidad (volumen) *Q* de la transacción individual:

$$\text{Montante infravalorado}_{f,c,r,p,t,u} = Q_{f,c,r,p,t,u} * \max(0, LP_{f,c,r,p,t,u} - P_{f,c,r,p,t,u}) \quad \text{Ecuación 20)}$$

De forma similar, el montante sobrevalorado se representa como:

$$\text{Montante sobrevalorado}_{f,c,r,p,t,u} = Q_{f,c,r,p,t,u} * \max(0, P_{f,c,r,p,t,u} - UP_{f,c,r,p,t,u}) \quad \text{Ecuación 21)}$$

5. Flujos financieros ilícitos entrantes y salientes

En la etapa final, se calculan los flujos financieros ilícitos (FFI) entrantes y salientes mediante agregación. Los flujos financieros ilícitos entrantes se refieren a las exportaciones sobrevaloradas y/o las importaciones infravaloradas; y los flujos financieros ilícitos salientes se refieren a las exportaciones infravaloradas y/o las importaciones sobrevaloradas. Si se utilizan las notaciones de esta sección, reemplazando el subíndice *f* por un superíndice *EX* en el caso de las exportaciones o *IM* en el de las importaciones, se definen como:

$$FFI \text{ entrantes}_{c,r,p,t,u} = \text{Montante sobrevalorado}_{c,r,p,t,u}^{EX} + \text{Montante subvalorado}_{c,r,p,t,u}^{IM} \quad \text{Ecuación 22)}$$

$$FFI \text{ salientes}_{c,r,p,t,u} = \text{Montante infravalorado}_{c,r,p,t,u}^{EX} + \text{Montante sobrevalorado}_{c,r,p,t,u}^{IM} \quad \text{Ecuación 23)}$$

Por último, la agregación a nivel nacional y anual se obtiene del modo siguiente (suponiendo que t se refiera a un nivel inferior a un año, por ejemplo, una frecuencia diaria, y que su suma/agregación corresponda, por tanto, a un valor anual):

$$FFI \text{ entrantes} = \sum_{c,r,p,t,u} FFI \text{ entrantes}_{c,r,p,t,u} \quad \text{Ecuación 24)}$$

$$FFI \text{ salientes} = \sum_{c,r,p,t,u} FFI \text{ salientes}_{c,r,p,t,u} \quad \text{Ecuación 25)}$$

4.2 TRASLADO DE BENEFICIOS

La observación de las discrepancias en las estadísticas agregadas (como la balanza de pagos) constituye un punto de partida para estimar el traslado de beneficios por parte de las empresas multinacionales. Tal como se describe en el estudio de caso 3.1 (UNCTAD, 2021: Background documents: Case studies), el traslado de beneficios no dará lugar a distorsiones de los saldos agregados de las cuentas, pero afectará a sus componentes (Hebous *et al.*, 2001); los flujos de traslado de beneficios también están vinculados con conceptos de la balanza de pagos (Cobham *et al.*, 2021). El análisis de los datos agregados puede ofrecer información valiosa sobre el traslado de beneficios. Asimismo, la utilización de estadísticas sobre la inversión extranjera directa (o su proporción del PIB) puede arrojar indicios de traslado de beneficios (véanse los estudios de casos 4.1 y 6.2 de UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)) o ayudar a estimar los flujos financieros ilícitos (véanse UNCTAD, 2015; Janský and Palanský, 2019). En Tørsløv *et al.* (2020) se han utilizado los macrodatos sobre el comercio de servicios de filiales extranjeras (FATS) para comparar los niveles de rentabilidad de las unidades de las empresas multinacionales situadas en distintas jurisdicciones. Sin embargo, es posible que esos enfoques macroeconómicos no capten todos los flujos financieros ilícitos o no los separen suficientemente de otros flujos para permitir obtener una medición precisa.

A raíz de la reciente evolución de las metodologías para la medición del traslado de los beneficios de las empresas multinacionales, aunque con especificaciones y enfoques diferentes, en la teoría económica actual hay un concepto muy arraigado que se emplea en numerosos artículos de investigación, a saber: que los beneficios declarados se componen de beneficios reales (que son fruto de la actividad económica desarrollada en el país en el que se declaran) y beneficios trasladados (que se obtienen en otros lugares y posteriormente se trasladan). En la bibliografía científica se han desarrollado dos enfoques principales con objeto de abordar esa cuestión.

El primero de esos enfoques consiste en un análisis de la **distribución mundial de los beneficios de las empresas multinacionales**, en el que se comparan los beneficios declarados por las empresas multinacionales con actividad económica en el mismo país, considerando que cualquier desajuste entre las cuotas mundiales de esas empresas se debe posiblemente al traslado de beneficios (por ejemplo, OECD, 2015; Cobham and Janský, 2020; Garcia-Bernardo and Janský, 2021). En concreto, el **método de la semielasticidad tributaria** parte de una regresión con beneficios declarados en el lado izquierdo y el tipo impositivo en el lado derecho, teniendo en cuenta las variables sustitutivas del capital y del trabajo y tal vez otras características. Una vez que se ha estimado la regresión, la magnitud del traslado de beneficios se obtiene eliminando el efecto de los tipos impositivos o, dicho de otro modo, simulando situaciones hipotéticas en las que los tipos impositivos no difieran (por ejemplo, Hines and Rice, 1994; Huizinga and Laeven, 2008; Dharmapala, 2014; Clausing, 2016; Wier and Reynolds, 2018; Beer *et al.*, 2018; Fuest *et al.*, 2021; Garcia-Bernardo and Janský, 2021). Es posible aplicar un enfoque alternativo, basado en el riesgo y centrado en la medición directa de los desajustes entre la actividad económica y los beneficios declarados, cuando la capacidad o los datos no permiten utilizar el método de la semielasticidad tributaria.

En segundo lugar, el **método de comparación de las empresas multinacionales con las empresas nacionales** se basa en la idea de que, si no tiene lugar ningún traslado de beneficios, la rentabilidad

de las empresas multinacionales debería ser similar a la de las empresas nacionales; toda diferencia sistemática entre unas y otras se atribuye al traslado de beneficios (por ejemplo, Bilicka, 2019; Tørsløv *et al.*, 2020; Sallusti, 2021).

Ambos enfoques presentan el inconveniente de ofrecer solo una estimación aproximada de la elusión fiscal de las empresas multinacionales, y el desajuste de los beneficios se ve afectado aún más porque el desajuste detectado no siempre tiene su origen en un traslado de beneficios por motivos fiscales. Se presentan dos métodos para la estimación de la elusión fiscal internacional de las empresas multinacionales. En primer lugar, un método de semielasticidad tributaria en el que se analizan la distribución mundial de los beneficios de las empresas multinacionales y sus correspondientes impuestos de sociedades. Y, en segundo lugar, un método de comparación de las empresas multinacionales con empresas nacionales similares, utilizando microdatos para detectar comportamientos de elusión fiscal agresiva y estimar los flujos financieros ilícitos.

4.2.1 Método núm. 3: Distribución mundial de los beneficios de las empresas multinacionales

Concepto y supuestos

En este capítulo se presentan enfoques en los que se examina la forma en que las empresas multinacionales distribuyen sus beneficios declarados entre sus filiales situadas en distintos países. Para evaluar el nivel de traslado de beneficios por motivos fiscales, los enfoques vinculan la distribución de los beneficios declarados por las empresas multinacionales con sus incentivos para trasladar beneficios, especialmente en respuesta a tipos efectivos del impuesto de sociedades más bajos. El supuesto subyacente del enfoque es que las filiales de las empresas multinacionales tienden a trasladar los beneficios desde el país en el que se generan, es decir, donde tiene lugar la actividad económica, hasta las jurisdicciones de una filial si estas últimas ofrecen un régimen fiscal más favorable. Este enfoque integra dos métodos o enfoques interconectados, que se basan en la disponibilidad de datos y la capacidad:

1. Semielasticidad de los beneficios declarados:

El primer método cuantifica la manera en que los beneficios declarados de las empresas multinacionales responden a los incentivos para el traslado de beneficios. Se basa en un modelo de regresión, en el que los beneficios declarados por las empresas multinacionales en cada país sirven de variable dependiente. Entre las variables independientes se encuentran los incentivos al traslado de beneficios, como los tipos impositivos efectivos aplicados a los ingresos empresariales, así como las mediciones de la actividad económica. Los coeficientes de regresión sirven de estimaciones de la semielasticidad de los beneficios declarados en cada país con respecto a varios entornos a los que se enfrentan las empresas internacionales, especialmente ante los incentivos existentes al traslado de beneficios, como los tipos del impuesto de sociedades bajos (véase el estudio de caso 3.6 que figura en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies); Garcia-Bernardo and Janský, 2021; Fuest *et al.*, 2021; Bratta *et al.*, 2021).

2. Evaluación de riesgos basada en los desajustes:

En el enfoque derivado se compara directamente la distribución mundial de la actividad económica de una empresa multinacional con sus beneficios declarados, identificando los beneficios que presentan un elevado riesgo de haber sido trasladados con fines fiscales como, por ejemplo, aquellos beneficios declarados que no se corresponden con la actividad económica que se realiza en una jurisdicción y se declaran en una jurisdicción de baja tributación (véase el recuadro 3) (Garcia-Bernardo and Janský, 2021; Tax Justice Network, 2020). A continuación, se analizan minuciosamente los países que presentan grandes desajustes para evaluar la correlación entre el desajuste y los incentivos al traslado de beneficios, entre ellos los tipos impositivos efectivos bajos aplicados a los ingresos empresariales o las diferentes lagunas y exenciones, con el fin de validar los resultados de la comparación inicial basada en los riesgos.

El método presupone que toda desviación sistemática motivada por la fiscalidad respecto de la rentabilidad prevista de la filial de una empresa multinacional, que se base en su actividad económica y en las circunstancias del país de acogida, es un indicio del traslado de beneficios. Las desviaciones detectadas de ese modo se cuantifican además con el objetivo de proponer una medición de los flujos financieros ilícitos procedentes del traslado de beneficios (flujos F3 a F5).

Superar las limitaciones

Limitación 1: definición y medición de los incentivos al traslado de beneficios

Para captar adecuadamente la respuesta de las empresas multinacionales a los incentivos al traslado de beneficios se necesita una medición a nivel nacional adaptada a dichos incentivos. Es complejo determinar la carga fiscal efectiva que soporta una empresa cuando declara una unidad adicional de beneficios en una jurisdicción. Esa complejidad se debe a los diversos tipos impositivos aplicados a los diferentes tipos de ingresos, entre ellos los regímenes de incentivos “casilla de patentes”, que ofrecen tipos más bajo para determinados ingresos, así como los acuerdos específicos de reducción de impuestos concertados con los Gobiernos, especialmente para actividades como la investigación y el desarrollo (I+D) (Fuest *et al.* (2021)). Los factores no tributarios, como la preocupación por la expropiación, también pueden influir en las decisiones sobre el traslado de beneficios (Reynolds and Wier, 2016). Así pues, basarse únicamente en los tipos impositivos nominales de una jurisdicción resulta inadecuado para medir los incentivos reales al traslado de beneficios.

Con el objetivo de hacer frente a este problema, se han utilizado mediciones más sólidas de los incentivos al traslado de beneficios. En primer lugar, para evaluar los tipos impositivos, los tipos impositivos efectivos resultan más adecuados que los tipos nominales, al ofrecer una representación más completa del panorama de la fiscalidad de los ingresos de las sociedades de un país (Bratta *et al.*, 2021). Los tipos nominales se consideran medidas inexactas de la carga fiscal real de un país, según se subraya en estudios como el de Fuest *et al.* (2021). Por ejemplo, en esos estudios se señalan los casos de Luxemburgo y Malta, donde los tipos impositivos nominales son nominalmente altos (por encima del 25 %). A pesar de sus elevados tipos, ambos países han sido calificados sistemáticamente de paraísos fiscales, lo que pone de manifiesto las limitaciones de basarse únicamente en los tipos nominales para evaluar la carga fiscal real. Aunque se prefieren los tipos impositivos efectivos a los tipos nominales, su cálculo no es sencillo. Los tipos impositivos efectivos pueden variar considerablemente en función del tipo de empresa multinacional. Los microdatos sobre los beneficios declarados y los impuestos pagados en cada jurisdicción (por ejemplo, los informes país por país a nivel de empresa) permiten realizar un cálculo detallado de los tipos impositivos efectivos de una empresa.

En segundo lugar, además de los tipos impositivos, pueden incluirse otros indicadores de incentivos al traslado de beneficios. Por ejemplo, la puntuación de paraíso fiscal del *Índice de paraísos fiscales corporativos* (Ates *et al.*, 2021) es una medición exhaustiva de las oportunidades que el marco regulatorio de una jurisdicción ofrece a las empresas para reducir su carga fiscal mediante la declaración de los beneficios en dicha jurisdicción.

En general, cuando el enfoque requiera establecer una distinción entre paraísos fiscales y territorios que no lo son (por ejemplo, para la presentación de resultados), además de los tipos del impuesto de sociedades, recomendamos incluir un conjunto más amplio de indicadores de incentivos al traslado de beneficios. También se recomienda utilizar criterios objetivos y verificables que permitan establecer múltiples umbrales para identificar los paraísos fiscales. Así, utilizando la puntuación de paraíso fiscal del *Índice de paraísos fiscales corporativos*, podemos emplear diversos umbrales (por ejemplo, 65, 70, 75, 80) para confeccionar una lista más o menos inclusiva de paraísos fiscales agresivos y, de ese modo, verificar la solidez de los resultados. En su lugar, pueden aplicarse otros criterios disponibles y pertinentes a nivel nacional.

Limitación 2: no linealidad de las respuestas al traslado de beneficios

Otra dificultad para la estimación de la semielasticidad de los beneficios declarados estriba en que las empresas pueden responder a los incentivos al traslado de beneficios de forma no lineal. Con objeto de tener en cuenta la sensibilidad fiscal desigual de las diversas jurisdicciones fiscales, se han aplicado especificaciones no lineales alternativas de la variable fiscal: cuadrática por Fuest *et al.* (2021), cúbica por Bratta *et al.* (2021), o, en casos de no linealidad extrema, un modelo logarítmico como el aplicado en Garcia-Bernardo and Janský (2021). Sugerimos añadir una variable fiscal al cuadrado a la especificación del modelo, es decir, utilizar una especificación cuadrática. En los casos en que tal especificación resulte inadecuada o insuficiente, podrían aplicarse las alternativas enumeradas que se han utilizado en la bibliografía citada.

En otro enfoque concebido para abordar la sensibilidad fiscal potencialmente variable en función del tamaño de la empresa multinacional, en los estudios disponibles se estimó el modelo con varias submuestras basándose en los ingresos consolidados de la empresa multinacional. A continuación, esas estimaciones se comparan y se combinan con el fin de obtener estimaciones generales del traslado de beneficios (Fuest *et al.*, 2021). Como alternativa, en algunos estudios se ha aplicado una regresión ponderada (Wier and Reynolds, 2018); véase al respecto el estudio de caso 3.2 que figura en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies). La disponibilidad de datos y el tamaño de la muestra determinarán la aplicación de estas medidas de mitigación. Cuando proceda, sugerimos dividir la muestra en cuatro submuestras basadas en los cuartiles de los ingresos consolidados totales, y analizar las diferencias obtenidas de cada submuestra.

Limitación 3: variables omitidas y validación de los resultados

Las empresas multinacionales se estructuran geográficamente de la forma en que lo hacen debido a muchos factores y consideraciones, además del entorno fiscal. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que distintas filiales puedan utilizar los recursos naturales y humanos disponibles en jurisdicciones que tal vez ofrezcan simultáneamente tipos impositivos efectivos bajos. En tales casos, si la empresa multinacional no se sirve de esa jurisdicción para el traslado de beneficios, la interpretación de los resultados de este método puede verse dificultada. Por ello, en anteriores trabajos publicados se han empleado diversas herramientas para confirmar e interpretar los resultados. Se sugiere la utilización de dos herramientas principales: 1) analizar las características (no relacionadas con la fiscalidad) de las jurisdicciones de las filiales, como los costos laborales y la reglamentación ambiental, entre otras cuestiones, para determinar cuál es la función de la filial en la estrategia fiscal de la empresa multinacional; y 2) analizar la actividad económica de una filial, a fin de evaluar, en cierta medida, la naturaleza tecnológica y la función de cada filial dentro de la cadena de producción de la empresa multinacional. Estas herramientas pueden basarse en datos agregados (por ejemplo, analizando los beneficios por empleado, la salida de inversión extranjera directa, los tipos impositivos medios efectivos o los ingresos intraempresariales entre paraísos fiscales y territorios que no lo son, como en Fuest *et al.* (2021) o en Fortier-Labonté and Schaffter (2019)), o bien en datos a nivel de empresa, cuando estén disponibles.

Además, la comparación de los resultados del análisis de regresión con un grupo de control comparable (de otras multinacionales o de empresas nacionales (véase el método núm. 4 en el capítulo 4.2.2)), bien en términos agregados o caso por caso, puede ayudar a validar los resultados. Como un proceso así requiere inevitablemente muchos recursos, el mismo se adecúa perfectamente a las tareas de una unidad de grandes casos. La colaboración internacional de las unidades de grandes casos (allí donde existan) o de expertos en datos sobre las empresas multinacionales apoyaría la aplicación del método. Estas unidades ya participan en la labor de inventariado de las estructuras de las empresas multinacionales a escala mundial y de las funciones de sus filiales.

Datos originales

Para los dos métodos reseñados se necesitan datos sobre la actividad de las empresas multinacionales por jurisdicción, en los que se incluyan variables como los beneficios antes de impuestos, los impuestos pagados, el número de empleados o el valor de los activos tangibles. Esos datos pueden obtenerse de los informes país por país.

Las empresas multinacionales tienen la obligación de preparar informes país por país en el marco de la Acción 13 del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios de la OCDE, y de compartir esa información con la administración tributaria del país en que se encuentre su sede central, y esa administración comparte los datos con las administraciones de los países donde operan las empresas multinacionales, siempre que dichos países formen parte de la red de intercambio de información de los informes país por país (véase OECD, 2019). De ese modo, las autoridades nacionales tienen acceso a información a nivel de las empresas, es decir, a nivel de cada filial individual de la empresa multinacional. Investigadores de varios países han colaborado con las autoridades nacionales con el fin de analizar esos datos utilizando el método núm. 3 (véanse el estudio de caso 3.3 sobre Alemania, el estudio de caso núm. 3.4 sobre Italia, y el estudio de caso 3.5 sobre Eslovaquia en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

El acceso público a los datos de los informes país por país sigue estando muy restringido. Solo están a disposición del público los informes agregados compilados por la OCDE, aunque estos presentan importantes limitaciones. En primer lugar, los datos agregados no permiten una evaluación detallada de la respuesta de las empresas a los incentivos fiscales. Además, en los informes se incluye en parte a entidades que están exentas de tributar sin que sea posible excluirlas de los cálculos, un problema este que complica la estimación de los tipos impositivos efectivos. La Unión Europea introducirá en breve el requisito de que, a partir de 2024, los informes país por país sean públicos, lo que contribuirá a mejorar considerablemente el acceso de los investigadores y los particulares interesados a los datos.

Dado el umbral de 750 millones de euros que impone la obligación de presentar informes país por país de los ingresos consolidados de un grupo, la cobertura de los datos accesibles de esos informes también es limitada. No obstante, los estudios existentes han mostrado que las mayores empresas multinacionales representan el grueso de los flujos de traslado de beneficios (véanse Wier and Reynolds, 2018, y el estudio de caso 3.2 que figura en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)), por lo que esa cuestión es menos preocupante.

La posibilidad de “doble contabilización” de elementos es un problema recurrente tanto en los datos a nivel de empresa como en los datos agregados (OECD, 2023). Resulta especialmente problemático en el contexto de los dividendos intraempresariales, ya que los dividendos recibidos pueden reflejarse parcialmente en los beneficios antes del impuesto de sociedades y ser declarados por separado por la filial que desembolsó el dividendo. Además, se plantea el riesgo de doble contabilización en relación con las entidades apátridas (entidades que no tienen residencia fiscal en ningún lugar) cuando los ingresos y los beneficios se declaran como “apátridas” tanto en la unidad transparente como en la jurisdicción en la que las unidades operan (OECD, 2020). No obstante, como muestra Fuest *et al.* (2021, al menos en el caso de los datos de las empresas alemanas, ese problema de doble contabilización reviste poca importancia cuando se tienen en cuenta las orientaciones adicionales de la OCDE relativas a las prácticas de presentación de informes.

Una alternativa al uso de los datos de los informes país por país para estimar el traslado de beneficios de las empresas multinacionales son los datos detallados sobre las filiales de las empresas nacionales que operan en un país, a los que puede accederse a través de las autoridades estadísticas nacionales (véase el estudio de caso 3.2 de UNCTAD (2021: Background documents: Case studies), en el que figura el ejemplo de una autoridad fiscal nacional). Aunque esos datos tienen la ventaja de incluir a todas las empresas, y no solo a aquellas que superan el umbral que determina la obligación de presentar informes país por país, una limitación que esos datos suelen presentar reside es su restringida cobertura, que

únicamente abarca el país de origen, una dificultad que podría superarse mediante futuras colaboraciones y la integración de los datos entre jurisdicciones. Ya existen algunos marcos jurídicos para compartir datos económicos entre autoridades estadísticas nacionales, en particular dentro del Sistema Estadístico Europeo, que ofrece vías para acceder a los datos sobre las unidades de las empresas multinacionales que no superan el umbral que obliga a presentar informes país por país. Además, en caso necesario, se pueden emplear juiciosamente fuentes de datos mundiales como las bases de datos de la OCDE (ADIMA, AMNE y Corporate Tax Statistics), el registro mundial de grupos, el Registro EuroGroups u otros repositorios similares.

Cálculo

En esta sección se presentan los dos métodos para analizar los beneficios trasladados examinando los beneficios declarados en diferentes jurisdicciones. En primer lugar, se describe a grandes rasgos la forma de estimar las semielasticidades respecto de regímenes fiscales favorables. A continuación, se aborda el enfoque del riesgo basado en los desajustes aplicado a la comparación de la actividad económica real con los beneficios declarados.

Estimación del traslado de beneficios a través de las semielasticidades

El método estima el traslado de beneficios en dos pasos. En primer lugar, el traslado de beneficios se determina mediante la estimación de la semielasticidad de los beneficios con respecto a los tipos impositivos, teniendo en cuenta otras características nacionales. En segundo lugar, se mide la magnitud de los flujos de traslado de beneficios.

En el primer paso, siguiendo a Hines and Rice (1994) y a Fuest et al. (2021), el modelo empírico de regresión se describe del modo siguiente:

$$\log(y_{i,c,t}) = \alpha_i + \beta_1 T_{i,c,t} + \beta_2 T_{i,c,t}^2 + \gamma' Empresa_{i,c,t} + \delta' País_{c,t} + \theta_t + \varepsilon_{i,c,t} \quad \text{Ecuación 26}$$

en la que $y_{i,c,t}$ es una medida de los beneficios declarados en una jurisdicción, es decir, o bien i) la suma de los beneficios antes de impuestos de las filiales del grupo i situadas en el país c , o bien ii) la suma de los ingresos intraempresariales generados por las filiales del grupo i en el país c , incluidos las regalías y el pago de intereses. $T_{i,c,t}$ es la variable fiscal del país c . En principio, podría ser cualquier variable que refleje el tratamiento fiscal de los beneficios declarados. En la práctica, los estudios generalmente utilizan i) el tipo impositivo nominal del país c , ii) el tipo impositivo medio efectivo, o iii) un diferencial entre los tipos impositivos que se aplicarían a la empresa multinacional en otras jurisdicciones y los tipos impositivos que se le aplicarían en la jurisdicción c . Como ya se ha señalado, el tipo impositivo medio efectivo podría ser más capaz de captar las condiciones fiscales reales a las que se enfrenta una empresa, en comparación con los tipos impositivos nominales. $Empresa_{i,c,t}$ es un vector que incluye variables temporales relativas a las empresas que miden la actividad económica de la filial del grupo i en el país c y en el año t , normalmente el número de empleados, el valor de los activos tangibles y los ingresos de partes no vinculadas generados por la filial. $País_{c,t}$ es un vector con características del país que puede captar las diferencias temporales específicas de cada país en variables pertinentes para la generación de beneficios que no están relacionadas con los incentivos fiscales, normalmente variables macroeconómicas como el PIB per cápita o la población. θ_t es un efecto fijo anual que capta los patrones de rentabilidad de períodos específicos.

El coeficiente de interés al investigar el traslado de beneficios es β_1 (y, en caso de que se incluya el término cuadrático, como en la ecuación precedente, también β_2), el coeficiente que mide la respuesta de la empresa multinacional a las condiciones fiscales diferenciales. Si es estadísticamente insignificante, quiere decir que las condiciones fiscales preferentes de una jurisdicción (por ejemplo, unos tipos impositivos bajos) no se traducen en ninguna diferencia en los beneficios declarados, una vez tenidas en cuenta las variables que actúan como variables sustitutivas de la generación de valor. Por consiguiente, no parece

que exista traslado de beneficios. Sin embargo, un resultado negativo indica que existe traslado de beneficios. Teniendo en cuenta la actividad económica real, los contextos específicos de cada país y los cambios que se producen a lo largo del tiempo, las empresas multinacionales declaran más beneficios en aquellos países que tienen condiciones fiscales preferentes, por ejemplo, en países con tipos impositivos efectivos más bajos. Cuando se mide la variable dependiente en los logaritmos (como en la ecuación 26), una reducción del tipo impositivo $T_{i,ct}$ de un punto porcentual guardaría relación, de media, con un β % más en beneficios declarados.

Esta ecuación de base puede ampliarse o adaptarse de varias maneras (Fuest *et al.*, 2021):

- Dado que cabe la posibilidad de que la respuesta a los diferentes regímenes o tipos del impuesto de sociedades no siga un patrón lineal, las condiciones fiscales pueden incorporarse con términos cuadráticos además de sus niveles lineales. Esta ampliación permite comprobar si la sensibilidad fiscal de los beneficios y los ingresos varía entre jurisdicciones de alta y baja tributación.
- En los casos en que el investigador esté interesado en la contribución de jurisdicciones específicas, como ciertos paraísos fiscales bien conocidos, a las oportunidades de trasladar beneficios, pueden introducirse variables ficticias que indican si una jurisdicción es un paraíso fiscal o no. Esas variables ficticias pueden calcularse a partir de, por ejemplo, la puntuación de paraíso fiscal corporativo de la Tax Justice Network, que evalúa el marco regulatorio de un país en lo referente a las lagunas en la fiscalidad de las empresas.
- A fin de corroborar la afirmación de que el traslado de beneficios es en efecto una cuestión que debería preocupar, puede realizarse el análisis de regresión de diferentes submuestras. Por ejemplo, la submuestra de empresas con modelos de negocio adaptados a los activos intangibles debe presentar valores absolutos más elevados para β en comparación con las empresas que dependen principalmente de factores tradicionales y no pueden trasladar los beneficios con tanta facilidad.

En el segundo paso, se puede proporcionar una medición en dólares de los beneficios trasladados a jurisdicciones de baja tributación mediante la comparación de los beneficios declarados en una jurisdicción con los beneficios contrafactuales si se eliminaran los incentivos fiscales al traslado de beneficios, por ejemplo, si el tipo impositivo se elevara hasta la media mundial. Para ello se requieren los siguientes pasos (según Bratta *et al.*, 2021; véase el estudio de caso 3.4 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

En primer lugar, los beneficios declarados en cada jurisdicción c pueden descomponerse en una parte R , relacionada con la actividad económica real, y una parte S , relacionada con las diferencias en los tipos impositivos, es decir, el traslado de beneficios por motivos fiscales. Obsérvese que S es positivo para las jurisdicciones a las que se trasladan los beneficios, o negativo para las jurisdicciones desde las que se trasladan los beneficios.

$$y_{i,ct} = R_{i,ct} + S_{i,ct} \quad \text{Ecuación 27}$$

Tomando el logaritmo de ambos miembros de la ecuación, podemos reescribirla como⁵¹:

$$\log(y_{i,ct}) \cong \log(R_{i,ct}) + \frac{S_{i,ct}}{R_{i,ct}} \quad \text{Ecuación 28}$$

Partiendo de la ecuación de regresión del primer paso, la parte de los beneficios trasladados representada como una fracción de los beneficios que genera la actividad económica real puede expresarse como las semielasticidades obtenidas:

$$\frac{S_{i,ct}}{R_{i,ct}} = \beta T_{i,ct} \quad \text{Ecuación 29}$$

⁵¹ La aproximación se basa en la definición de $\log(y)$ como $\log(R+S)$, lo que da lugar a $\log(R)+\log(1+S/R)$, que se considera como $\log(R) + S/R$.

Insertando la ecuación 29) en la ecuación 28) y tomando el exponente de ambos lados se obtiene:

$$y_{i,ct} \cong R_{i,ct} (1 + \beta T_{i,ct}) \quad \text{Ecuación 30)}$$

Partiendo de la ecuación 30), podemos calcular los beneficios relacionados con la actividad económica real del siguiente modo:

$$R_{i,ct} \cong \frac{y_{i,ct}}{(1 + \beta T_{i,ct})} \quad \text{Ecuación 31)}$$

Y los beneficios trasladados del siguiente modo:

$$S_{i,ct} = y_{i,ct} - R_{i,ct} \cong \frac{y_{i,ct} \times \beta T_{i,ct}}{1 + \beta T_{i,ct}} \quad \text{Ecuación 32)}$$

Por consiguiente, basándose en la ecuación 32), cada flujo de beneficios se determina como un flujo financiero ilícito (FFI) saliente o entrante, con arreglo a: t , según la disponibilidad de datos. Un valor negativo de $S_{i,ct}$ indica que se están trasladando los beneficios fuera de un país, mientras que los valores positivos de $S_{i,ct}$ significan que los beneficios se están trasladando a un país⁵².

$$FFI \text{ salientes}_{i,ct} = |\min(0, S_{i,ct})| \quad \text{Ecuación 33)}$$

$$FFI \text{ entrantes}_{i,ct} = \max(0, S_{i,ct}) \quad \text{Ecuación 34)}$$

Los resultados a nivel de país pueden presentar una subestimación de los beneficios trasladados a causa de limitaciones en la cobertura de los datos como, por ejemplo, la exclusión de las empresas que no alcanzan un determinado umbral (por ejemplo, 750 millones de euros según los datos de los informes país por país), o la posible omisión de las unidades de las empresas multinacionales de propiedad extranjera que operan dentro del país considerado territorio nacional. Este sesgo a la baja puede mitigarse ampliando con cautela los resultados obtenidos e incorporando otras fuentes de microdatos, cuando sea factible. Clausing (2016) ofrece ejemplos relativos a los Estados Unidos, y Fuest *et al.* (2021) (véase el estudio de caso 3.3 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)) proporciona información sobre Alemania. Sin embargo, abordar esta cuestión puede plantear mayores dificultades en países caracterizados por diferentes combinaciones y efectos de la presencia, las funciones y la dinámica conexas de traslado de beneficios de las empresas multinacionales.

⁵² El supuesto subyacente son los resultados "correctos" del primer paso, es decir, que el efecto marginal es negativo. Sin embargo, si esto último no puede demostrarse económicamente, la especificación del modelo no es idónea para el país en cuestión y no proporcionará estimaciones fiables de los flujos financieros ilícitos. En tales casos, se requiere un conocimiento profundo para reformular el modelo del paso 1 o aplicar otros enfoques (véase la sección anterior sobre la superación de las limitaciones de este método, o el enfoque del riesgo basado en los desajustes).

Recuadro 3 Enfoque del riesgo basado en los desajustes

El método descrito anteriormente, que se basa en la semielasticidad tributaria de los beneficios declarados, puede resultar inadecuado en algunos contextos debido a la falta de datos o a la limitada disponibilidad de recursos de la autoridad nacional que lleva a cabo el análisis. Por ello, examinamos un método adicional para el análisis de la distribución mundial de los beneficios declarados de las empresas multinacionales, a saber, el enfoque del riesgo basado en los desajustes. Este método requiere menos datos y recursos, pero proporciona información valiosa sobre las mayores discrepancias en la actividad económica y los beneficios declarados, y permite llevar a cabo un análisis riguroso de los riesgos.

El método basado en los desajustes parte del principio de que los beneficios deben corresponderse con la ubicación de la actividad económica. Cuantifica el desajuste de los beneficios mediante la evaluación de la disparidad entre los beneficios declarados (π) y los beneficios teóricos (p), que representa los beneficios previstos sobre la base de las actividades económicas observadas. En la sección que sigue se presenta una descripción a grandes rasgos de la metodología (García-Bernardo and Janský, 2021; Tax Justice Network, 2020).

En primer lugar, los beneficios teóricos ($p_{i,c,t}$) de la(s) filial(es) del grupo empresarial i en el país c en el momento t se calculan teniendo en cuenta la actividad económica del grupo i en la jurisdicción c , añadiendo factores ponderados como el empleo (medido con arreglo al número de empleados y/o la nómina de sueldos), el capital (cuantificado por los activos tangibles) y las ventas (evaluadas utilizando los ingresos de partes no vinculadas). A continuación figura un ejemplo de esa fórmula⁵³.

$$P_{i,c} = \sum_{i,c} \pi_{i,c} \left(w_{empleo} \frac{\text{empleo}_{i,c}}{\sum_{i,c} \text{empleo}_{i,c}} + w_{activos} \frac{\text{activos}_{i,c}}{\sum_{i,c} \text{activos}_{i,c}} + w_{ventas} \frac{\text{ventas}_{i,c}}{\sum_{i,c} \text{ventas}_{i,c}} \right)$$

Por ejemplo, si el 10 % de los empleados, los activos y las ventas de una empresa multinacional india se encuentran en Bangladesh, los beneficios teóricos en Bangladesh deberían representar el 10 % de todos los beneficios generados por la empresa multinacional india.

En un segundo paso, se calcula el traslado de beneficios a nivel bilateral, dentro de cada jurisdicción c en la que opera el grupo empresarial i . Los beneficios trasladados por la empresa multinacional i $S_{i,c}$ al país c o desde este se determinan calculando la diferencia entre los beneficios declarados por la empresa multinacional i en el país c ($\pi_{i,c}$) y los beneficios teóricos en ese país ($p_{i,c}$):

$$S_{i,c} = \pi_{i,c} - p_{i,c} \tag{Ecuación 36}$$

Si los beneficios trasladados son negativos, ese valor indica que en el país c se declaran menos beneficios de los esperados, lo que apunta al traslado de beneficios fuera de la jurisdicción c . En cambio, una estimación positiva de los beneficios trasladados sugiere un traslado de beneficios a la jurisdicción c .

A fin de centrarse únicamente en los beneficios que presentan desajustes por motivos fiscales, los valores positivos de las estimaciones del traslado de beneficios se sitúan en cero cuando el tipo impositivo efectivo en el país de destino supera un determinado umbral, por ejemplo, el 15 %. Este supuesto se basa en la premisa de que las empresas multinacionales realizan traslados de beneficios por motivos fiscales solo cuando pueden acogerse a un tipo impositivo efectivo inferior al 15 % en el lugar de destino.

El beneficio total trasladado por la empresa multinacional i se obtiene mediante la agregación de todas las estimaciones del desajuste. Esa operación se realiza por separado para los valores de desajuste positivos y negativos. En el caso de que a algunos beneficios que presenten un valor de desajuste positivo se les asigne un valor de cero en el segundo paso porque el tipo impositivo del país supere el umbral, el total de los beneficios trasladados con valor positivo puede ser inferior al total de los beneficios trasladados con valor negativo. Para resolver esta cuestión, si se desea obtener un desglose detallado de los beneficios trasladados fuera de un país específico, los valores de los beneficios trasladados fuera del país c por el grupo empresarial i se ajustan proporcionalmente.

Al igual que en los análisis anteriores, los resultados obtenidos pueden agregarse por jurisdicciones, en función de la pregunta exacta que se plantee en la investigación.

⁵³ Tal como ocurre en el enfoque anterior, es posible incluir en este caso una dimensión temporal. Sin embargo, como no se estiman semielasticidades ni otros parámetros, una dimensión temporal no produce un aumento significativo de la solidez de la estimación hecha con este enfoque, sino que permite generar estimaciones para períodos específicos.

4.2.2 Método núm. 4: El traslado de beneficios por empresas multinacionales en comparación con el traslado de beneficios por empresas no multinacionales equiparables

Concepto y supuestos

Al igual que el método de filtro de precios plus, el método del traslado de beneficios por empresas multinacionales en comparación con el traslado de beneficios por empresas no multinacionales equiparables también se basa conceptualmente en la idea de desviación de la normalidad. Se trata de un método ascendente, que se aplica en dos etapas: en primer lugar, para detectar las empresas multinacionales que eluden impuestos, y, en segundo lugar, para medir la magnitud de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios conexos (BEPS)⁵⁴. Este método detecta anomalías en las variables estructurales y económicas de las empresas multinacionales en comparación con el comportamiento de empresas nacionales similares. Se sirve de información extraída de una doble comparación: entre empresas multinacionales y no multinacionales (por ejemplo, mediante el emparejamiento de las puntuaciones de propensión) y dentro del grupo de empresas multinacionales (mediante el análisis de las características operativas del receptor (Sallusti, 2021)). Este método permite estimar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS), que se define como la diferencia entre los beneficios que se han declarado y los que deberían haberse declarado.

La etapa de identificación consta de dos pasos. El primero se centra en una comparación “*inter*”, que evalúa las anomalías de las empresas multinacionales respecto de empresas no multinacionales similares, es decir, empresas nacionales que no pueden gestionar libremente la ubicación de su producción y sus finanzas desde un punto de vista geográfico. El grupo de control de las empresas nacionales se determina mediante el emparejamiento por las puntuaciones de propensión utilizando variables como el territorio, la actividad económica y el empleo, entre otras⁵⁵. La comparación del coeficiente beneficios/cifra de negocios de una determinada empresa multinacional con ese mismo coeficiente del grupo de control de empresas nacionales permite identificar una variable sustitutiva del comportamiento anómalo de las empresas multinacionales.

En el segundo paso, denominado comparación “*intra*”, se realiza el análisis de las características operativas del receptor, lo que permite definir el umbral de normalidad (el cálculo que figura a continuación). Ese umbral se fija para identificar a las empresas multinacionales que eluden impuestos de entre todas las empresas multinacionales. Este paso parte de la variable sustitutiva del primer paso y utiliza indicadores que registran los comportamientos económicos y estratégicos de las empresas multinacionales. Una ventaja importante de este método, al aplicar este segundo paso, es que no trata a todas las empresas multinacionales por igual, ya que no todas ellas eluden el pago de impuestos. Por consiguiente, el análisis de las características operativas del receptor también tiende a ajustar el indicador de sospecha proporcionado por la variable sustitutiva durante la comparación “*inter*”.

La posterior medición de la magnitud de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) (segunda etapa) se obtiene calculando el montante de los beneficios que las empresas multinacionales identificadas como elusoras fiscales deberían haber declarado para poder ser clasificadas como no elusoras fiscales. Este método utiliza los beneficios antes de intereses e impuestos (EBIT) como la variable que debe ajustarse.

A fin de medir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de las empresas multinacionales que son elusoras fiscales, el indicador utiliza una estrategia vertical, centrándose solo en las empresas multinacionales de un mismo país (en lugar de en todas las empresas de una determinada empresa

⁵⁴ Este método emplea el concepto de erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) de la OCDE y guarda relación con el indicador 4 de los BEPS, a saber, la comparación de los tipos impositivos efectivos de las empresas multinacionales con los de empresas equiparables con actividad exclusivamente doméstica (OECD, 2015). Sin embargo, el método aplica pasos adicionales que representan una innovación en la medición de los BEPS (Sallusti, 2021).

⁵⁵ Véase la aplicación del método por Sallusti (2021) en el estudio de caso 4.2 de UNCTAD (2021: Background documents: Case studies).

multinacional en todos los países donde opera el grupo, una información que no es fácilmente accesible en ningún sistema estadístico). Esta estrategia evalúa la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios analizando las anomalías entre una determinada empresa multinacional y otras empresas multinacionales (locales) de características similares.

Superar las limitaciones

Comparar empresas multinacionales con otras que no lo son constituye un reto, habida cuenta de que las diferencias entre los dos grupos pueden deberse a una serie de factores diversos ajenos a la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) (por ejemplo, la productividad o las economías de escala). Este inconveniente se remedia, en alguna medida, forzando al grupo de control a formar parte de una categoría del mismo tamaño. Es cierto que, aun así, puede seguir siendo una cuestión problemática en las economías más pequeñas, puesto que en ellas podría resultar más difícil encontrar un equivalente nacional adecuado para las filiales de las grandes empresas multinacionales (teniendo en cuenta, al mismo tiempo, que el tamaño se refiere a la propia filial local y no al grupo de empresas). Incluso en las grandes economías puede ser difícil encontrar un equivalente idóneo de empresas multinacionales muy grandes. Para sortear este problema, pueden compararse las unidades de las empresas multinacionales con un promedio de las empresas nacionales en relación con el tamaño disponible o las categorías de industrias (agrupaciones de empresas), o bien, en los casos en que la capacidad no permita tal comparación, podría estudiarse la posibilidad de comparar todas las unidades de las empresas multinacionales con todas las empresas nacionales como solución de último recurso.

Otra limitación del método es que todo conjunto propuesto de variables de emparejamiento incluye principalmente coeficientes (salvo en relación con el número de empleados, el sector y la región), lo que podría dar lugar a una correspondencia deficiente en términos de tamaño. Sin embargo, ese problema se mitiga imponiendo la obligación de que cada firma nacional del grupo de control se incluya en la misma categoría de tamaño (además de en el mismo sector y la misma región) de la empresa multinacional relacionada. Otra forma de tener en cuenta la comparabilidad relacionada con el tamaño puede consistir en incluir, si los datos lo permiten, el tamaño de los activos, como en el caso de Bilicka (2019) (véase el estudio de caso 4.3 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

Este método, al igual que el anterior, se ve lastrado por el efecto de confusión, conforme al cual otros motivos pueden contribuir a la actividad detectada de erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS), o ser la principal causa de esta actividad.

El principal inconveniente del método de presentación de información sobre los ODS reside en que primero es necesario definir un país como más expuesto a que se generen flujos financieros ilícitos salientes (generación de BEPS) o entrantes (recepción de BEPS). Es decir, el primer paso de la definición de la variable sustitutiva se ha concebido de tal forma que requiere adoptar esta decisión antes de utilizar el método. El método se ha diseñado para medir los flujos financieros ilícitos salientes, mientras que en el estudio de caso 4.5 incluido en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies) se presenta un enfoque simétrico (con una primera etapa diferente).

Datos originales

Este método utiliza los microdatos estructurales de las empresas de que disponen las oficinas nacionales de estadística (estadísticas estructurales de las empresas) de un país y, por tanto, brinda la posibilidad de establecer vínculos con las cuentas nacionales. Es probable que esos datos sean más completos si se comparan con los de los informes país por país, que tienen un umbral para la inclusión de las entidades. Los datos originales comprenden datos empresariales que contienen variables económicas y estructurales (por ejemplo, el valor agregado, el gasto en investigación y desarrollo (I+D) y la proporción que representan los salarios en los costos totales (véase también el estudio de caso 4.2 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)). Pueden utilizarse las estadísticas estructurales de las empresas de la Oficina Nacional de Estadística y otras fuentes de datos pertinentes que contengan datos a nivel de empresa.

Las investigaciones han puesto de manifiesto que, en algunos casos, los datos procedentes de bases de datos administrativas sobre los beneficios impositivos, extraídos directamente de las declaraciones de impuestos, pueden ser más adecuados que las cuentas financieras (beneficios contables). Al parecer, las filiales multinacionales extranjeras declaran beneficios positivos en sus cuentas y, simultáneamente, declaran beneficios impositivos nulos en sus declaraciones de impuestos. Este hecho introduciría un sesgo a la baja en las estimaciones del traslado de beneficios obtenidas mediante la utilización de datos contables (Bilicka, 2019). Estos microdatos se integran asimismo con las estadísticas sobre el comercio internacional de dichas empresas por productos y socios comerciales (país de origen/destino) y por la posición de las firmas nacionales dentro de las empresas multinacionales (extraídos, preferentemente, del registro nacional de grupos⁵⁶), cuando proceda. Las estadísticas sobre el comercio de servicios de filiales extranjeras (FATS), si están disponibles, pueden constituir una útil fuente adicional de datos. Además, en aquellos casos en que en la Oficina Nacional de Estadística se haya creado una unidad de grandes casos, esta puede ayudar a integrar las diversas fuentes de datos.

Para el análisis exploratorio, el presente método puede usar estadísticas macroeconómicas en un análisis de alto nivel, agregado y global del traslado de beneficios (véase el estudio de caso 4.4 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

Cálculo

El método se describe en Sallusti (2021) para el caso de las empresas multinacionales italianas (véase también el estudio de caso 4.2 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)). A continuación se enumeran las principales etapas de la aplicación por las oficinas nacionales de estadística del método del traslado de beneficios por empresas multinacionales en comparación con el traslado de beneficios por empresas no multinacionales equiparables.

0. Identificación de la naturaleza de los flujos financieros ilícitos entrantes y salientes

La etapa cero consiste en determinar la naturaleza de los flujos financieros ilícitos entrantes o salientes de su país. Para efectuar esta clasificación del país, se lleva a cabo una inspección de las prácticas fiscales y otras variables macroeconómicas. Un ejemplo de cuantificación de los efectos de las empresas multinacionales en la base imponible canadiense, utilizando el enfoque de tablero de la OCDE respecto de los indicadores de BEPS (OECD, 2015), figura en Fortier-Labonté and Schaffter (2019) (y puede aplicarse en esta etapa) (véase el estudio de caso 4.1 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

1. Etapa de identificación

La etapa de identificación se lleva a cabo en dos pasos: la **comparación inter** y la **comparación intra**.

En la **comparación inter** de la etapa de identificación se aplica, en primer lugar, el emparejamiento de las puntuaciones de propensión para definir, respecto de cada empresa multinacional, el grupo de control más eficaz de empresas nacionales. La caracterización se basa en variables como el territorio, la actividad económica, el empleo, los indicadores de internacionalización, la estructura de costos y los ingresos.

A continuación, se procesa la agrupación entre las empresas multinacionales con un comportamiento “normal” y “anómalo” en relación con empresas no multinacionales similares, basándose en una variable sustitutiva para cada par del grupo de control de empresas multinacionales (a nivel de unidad, es decir, de empresa):

- **Variable sustitutiva** = 1 (sospecha, o indicador de “anomalía”) si el coeficiente EBIT/cifra de negocios de la empresa multinacional en cuestión es inferior a la media del grupo de control.
- **Variable sustitutiva** = 0 (sin sospecha) si el coeficiente EBIT/cifra de negocios de la empresa multinacional en cuestión es superior (o igual) a la media del grupo de control.

⁵⁶ Si no existe un registro nacional con las estructuras de los grupos de empresas, pueden utilizarse otros registros, si están disponibles.

La **comparación *intra*** de la etapa de identificación se lleva a cabo utilizando el análisis de las características operativas del receptor para determinar en qué medida la situación indicada por la variable binaria sustitutiva de la etapa anterior puede confirmarse de manera fiable cuando se tienen en cuenta las variables del desempeño económico, las estrategias y la variable contextual. Dicho de otro modo, el análisis de las características operativas del receptor se emplea para definir la agrupación final entre las empresas multinacionales que eluden impuestos y las que no, basándose para ello en la variable sustitutiva del paso anterior. Para ello, en primer lugar se representa el clasificador por medio de un indicador compuesto elaborado a partir del siguiente conjunto de características (Sallusti, 2021): coeficiente EBIT/cifra de negocios; el coeficiente valor agregado/cifra de negocios; el gasto en I+D en comparación con la cifra de negocios; la proporción de las regalías en los costos totales; la proporción de los salarios en los costos totales; la proporción de los servicios en los costos totales; el coeficiente exportaciones/cifra de negocios; el coeficiente importaciones/costos totales, y el diferencial medio del impuesto sobre sociedades entre países (vinculados).

A fin de tener en cuenta las diferencias en las actividades económicas, estas se tratan por separado en estratos. Para cada uno de esos estratos, se elabora el indicador compuesto correspondiente a la empresa multinacional *i*-ésima (I_i) utilizando un análisis factorial del conjunto de las características seleccionadas, y agregando a continuación los dos primeros factores⁵⁷, empleando la parte relativa de la varianza explicada como coeficiente de ponderación (ω_j):

$$I_i = \omega_1 \left(\sum_j \gamma_{j,1} x_{j,i} \right) + \omega_2 \left(\sum_j \gamma_{j,2} x_{j,i} \right) \quad \text{Ecuación 37)}$$

en la que:

$\gamma_{j,1}, \gamma_{j,2}$... las cargas de la variable *j* en los factores 1 y 2
 $x_{j,i}$... el valor de la variable *j* para la observación *i*⁵⁸.

En este caso, $\gamma_{j,1}$ y $\gamma_{j,2}$ son las cargas de la variable *j* en los factores 1 y 2, $x_{j,i}$ es el valor de la variable *j*-ésima para la observación *i*-ésima, y ω_1 y ω_2 son coeficientes de ponderación en términos de varianza explicada.

A continuación, el indicador compuesto calculado en la ecuación 37) se emplea como variable explicativa en un modelo logarítmico que tiene como variable dependiente la variable sustitutiva del indicador de “sospecha” (*Variable sustitutiva* = 1).

Como resultado del análisis de las características operativas del receptor⁵⁹, se determina la unidad de observación del umbral (para cada estrato). El valor de su indicador compuesto puede interpretarse como el valor umbral (ω) por encima o por debajo del cual pueden clasificarse otras empresas multinacionales. En concreto, se considerará que las empresas multinacionales eluden impuestos si $I_i < \bar{I}$, mientras que se considerará que no los eluden si $I_i \geq \bar{I}$.

2. Medición de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios

Para cada empresa multinacional que ha sido identificada como elusora de impuestos en la etapa anterior, es decir, confirmada por el modelo, se proporciona una estimación de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) utilizando el montante de los beneficios antes de intereses e impuestos (EBIT) ocultado mediante la elusión fiscal agresiva⁶⁰.

⁵⁷ Aquí se proponen dos factores, aunque pueden variar en función de los datos de que se disponga. La parte de la varianza explicada por los factores debe ser de al menos un 80 %.

⁵⁸ El análisis factorial se basa en la matriz de correlación de las variables.

⁵⁹ El valor del parámetro *h*, coeficiente de ponderación para gestionar el compromiso entre verdaderos y falsos positivos en el análisis de las características operativas del receptor, se establece en un 0,5 neutro (Sallusti, 2021).

⁶⁰ Es igual al valor agregado si se conocen los costos laborales. Como señala Sallusti (2021), la correspondencia conceptual del valor de EBIT y el valor agregado cuando el montante de los costos laborales es fijo resulta pertinente si se desea utilizar las estimaciones en el contexto de la medición del PIB y el ingreso nacional bruto (INB) en las cuentas nacionales.

A continuación, para cada empresa multinacional que elude impuestos, se calcula el valor de BEPS como la diferencia entre los beneficios teóricos (el monto de los beneficios que la empresa multinacional debería haber declarado para poder ser clasificada como no elusora de impuestos) y los beneficios realmente declarados. La medición del valor de BEPS se realiza incrementando el coeficiente EBIT/cifra de negocios (x_h), manteniendo inalteradas las otras variables ($x_{h,i}$), para obtener $I_i = \tilde{I}$. Aplicando lo anterior a la ecuación 37), el valor ajustado del coeficiente EBIT/cifra de negocios correspondiente al desplazamiento del umbral desde empresa multilateral i que elude impuestos a empresa multilateral i que no los elude se representa como:

$$\tilde{x}_{h,i} = \frac{\tilde{I} - (\omega_1 \sum_{-h} \gamma_{-h,1} x_{-h,2} + \omega_2 \sum_{-h} \gamma_{-h,2} x_{-h,2})}{\omega_1 \gamma_{h,1} + \omega_2 \gamma_{h,2}} \quad \text{Ecuación 38}$$

Por último, el monto de EBIT vinculado con el BEPS, denominado aquí flujos financieros ilícitos (FFI) salientes, se calcula, respecto de cada empresa multinacional i , como se indica a continuación:

$$FFI \text{ salientes}_i = (\tilde{x}_{h,i} - x_{i,i}) * \text{Cifra de negocios}_i \quad \text{Ecuación 39}$$

en la que:

$x_{i,i}$... el valor declarado del coeficiente EBIT/cifra de negocios

$\tilde{x}_{h,i}$... el valor umbral del coeficiente EBIT/cifra de negocios para que una empresa multinacional sea clasificada como no elusora fiscal.

A escala nacional y para un año determinado, el valor agregado de los flujos financieros ilícitos (FFI) se obtiene mediante la agregación de todas las empresas multinacionales de un país:

$$FFI \text{ salientes} = \sum_i FFI \text{ salientes}_i \quad \text{Ecuación 40}$$

La aplicación del método para calcular los flujos financieros ilícitos entrantes se describe en el estudio de caso 4.5 que figura en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies).

Debido al concepto de este método, un determinado país puede ser más susceptible de verse afectado por flujos financieros ilícitos salientes o por flujos financieros ilícitos entrantes. Por ello, una vez que se ha clasificado el país en consecuencia, el valor de los flujos financieros ilícitos (FFI) totales será igual a esa categoría, por ejemplo, los $FFI = FFI \text{ salientes}$ en el caso presentado en la ecuación 40). Así pues, la utilización de este método no permite obtener un desglose de los flujos financieros ilícitos según la dirección de los flujos.

4.3 EVASIÓN FISCAL DE PARTICULARES

Es difícil concordar los flujos de riqueza en centros financieros extraterritoriales con el concepto de flujos financieros ilícitos. En primer lugar, el stock de riqueza en centros financieros extraterritoriales nos dice poco sobre la forma en que se ha generado: puede tener su origen en ingresos obtenidos legalmente o proceder de actividades ilegales. El mero hecho de ser extraterritorial no significa que sea ilegal o ilícita. Puede cumplir perfectamente la normativa fiscal y de otro tipo. En segundo lugar, la riqueza en centros financieros extraterritoriales es un stock, mientras que los flujos financieros ilícitos son flujos. Si atribuimos una parte de esa riqueza a los flujos financieros ilícitos, se plantean dificultades relacionadas con el origen, la transferencia o el uso de esos flujos.

Merece la pena analizar en el futuro la aplicación de los llamados modelos gravitacionales a los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos (véase el recuadro 4). Aunque los métodos propuestos para las pruebas piloto no incluyen modelos gravitacionales, algunos elementos de los flujos financieros ilícitos pueden analizarse utilizando este enfoque. Los modelos propuestos para las pruebas piloto intentan

transformar la riqueza en centros financieros extraterritoriales en flujos (F1). El presente documento técnico ofrece un resumen de los enfoques conceptuales y pretende identificar sus aplicaciones prácticas, si bien este ámbito requerirá seguir perfeccionando la metodología y utilizar asimismo estudios de casos.

Recuadro 4 Modelo gravitacional

Concepto

Los modelos gravitacionales se han utilizado tradicionalmente en el contexto del comercio internacional para estimar los flujos comerciales bilaterales entre el país i y el país j , aunque pueden emplearse para modelizar cualquier flujo entre dos países. La premisa básica es que esos flujos son una función del tamaño económico de cada país y de la distancia entre ellos, de manera similar a la masa y la distancia en la ley de la gravitación universal de Newton, de donde toman su nombre.

$$F_{ijt} = G \times \frac{M_{it} M_{jt}}{D_{ij}} \quad (1)$$

La fórmula (1) ilustra un modelo gravitacional en su forma más simple, donde los flujos comerciales del país i al país j en el momento t , F_{ijt} , están representados por G , una constante, M_{it} y M_{jt} , el tamaño económico de los países i y j , respectivamente, y D_{ij} , la distancia entre los países i y j . Para la modelización económica, esa fórmula se transforma utilizando un logaritmo natural para obtener lo que se considera una fórmula econométrica “muy simple y, por tanto, atractiva” (Cassetta *et al.*, 2014: 7):

$$\log F_{ijt} = g + \beta_1 \log M_{it} + \beta_2 \log M_{jt} - \beta_3 \log D_{ij} + \varepsilon_{ijt} \quad (2)$$

Esta fórmula puede ampliarse para adaptarla mejor al contexto de la estimación de los flujos financieros ilícitos mediante la inclusión de parámetros como los niveles de corrupción, el secreto bancario o el idioma compartido. A través de modificaciones de las especificaciones del modelo, el método de estimación de los flujos financieros ilícitos a partir de modelos gravitacionales permitiría estimar los flujos comerciales normales entre dos países y comparar el valor estimado con los valores observados. Las desviaciones de los niveles previstos pueden atribuirse entonces como una posible consecuencia de los flujos financieros ilícitos.

Puntos fuertes

Aunque los modelos gravitacionales funcionan bien en el contexto del comercio bilateral, su utilización para medir los flujos financieros ilícitos y el blanqueo de dinero no está validada en la misma medida. No obstante, el enfoque tiene ventajas, sobre todo en cuanto a sus necesidades de datos. Para estimar un modelo gravitacional de los flujos financieros ilícitos, solo se requieren datos económicos y geográficos que están comúnmente disponibles, además de datos relativos a un ámbito específico, como los niveles de corrupción. Es necesario realizar nuevas investigaciones que validen su utilidad en el contexto de los flujos financieros ilícitos, pero este enfoque puede representar un punto de partida atractivo para los países que carecen de otro tipo de datos.

Limitaciones

Los resultados de los modelos gravitacionales son totalmente estimativos, sin intentar medir directamente los flujos financieros ilícitos ni incorporar datos objetivos sobre ellos. Esto podría llegar a limitar su utilidad para la generación de datos relativos a los indicadores. Además, en varias aplicaciones, el enfoque intenta modelizar los flujos a nivel macroeconómico, lo que dificulta la desagregación por sectores concretos, limitando igualmente su utilidad para orientar las políticas.

Aplicaciones

Dadas las limitaciones de los modelos gravitacionales, estos pueden utilizarse para comparar o validar los resultados de otros métodos de medición de los flujos financieros ilícitos. Si se cuenta con microdatos, estos modelos pueden proporcionar información detallada, como en el análisis de las transferencias bancarias transfronterizas italianas del estudio de caso 5.1 que figura en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies) o en la aplicación de un modelo gravitacional a los títulos de valores extranjeros propiedad de las Islas Caimán (estudio de caso 6.3 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

4.3.1 Método núm. 5: Indicadores de activos en centros financieros extraterritoriales no declarados

En el presente capítulo se examinan algunos de los métodos utilizados por distintos autores para medir los flujos financieros ilícitos procedentes de la riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada.

El indicador de activos en centros financieros extraterritoriales no declarados descrito a grandes rasgos en Cobham and Janský (2020) es un método descendente que intenta abordar la evasión fiscal de particulares a esos centros extraterritoriales. Para ello, mide el exceso del valor de los activos de los ciudadanos declarados por los países (socios) en comparación con el valor declarado por los ciudadanos a efectos fiscales.

El indicador es notificado por cada territorio, es decir, país. Eso significa que, para un determinado país A, primero se calcula la suma de los activos de los ciudadanos del país A notificados como activos mantenidos en todos los demás países. A continuación, la cifra obtenida se compara con la suma de los activos declarados por los ciudadanos del país A como activos mantenidos en todos esos países. La diferencia es la cantidad de activos no declarados. Las instituciones financieras tienen la obligación de confirmar la ciudadanía de los titulares de las cuentas. Al mismo tiempo, el indicador requiere que las autoridades fiscales añadan sus datos sobre la declaración de activos mantenidos en el extranjero presentada por los propios ciudadanos, con el fin de que puedan ser comparados.

El cálculo del indicador es sencillo y se deriva de su definición como el exceso del valor de los activos de los ciudadanos del país i declarados como activos mantenidos en los países j por encima del valor declarado por los ciudadanos del país i :

$$\phi_i = \sum_j \beta_{j,i} - \alpha_i \quad \text{Ecuación 41)}$$

en la que:

- ϕ_i ... los activos no declarados de ciudadanos del país i
- $\beta_{j,i}$... la suma de los activos de ciudadanos del país i declarados como activos mantenidos en el país j
- α_i ... la suma de los activos declarados por los ciudadanos del país i como activos mantenidos en otros países $j=1, \dots, n$, siendo $j \neq i$.

Los datos originales pueden obtenerse del Banco de Pagos Internacionales (BPI), que publica los datos por ubicación. Los datos se declaran a nivel anual (stock de fin de año).

Limitaciones

Aunque es relativamente sencillo, este método presenta varias limitaciones conceptuales y prácticas. Entre las limitaciones conceptuales cabe señalar las siguientes:

- El indicador no es capaz de captar las diversas fuentes de flujos financieros ilícitos, lo que conlleva que los resultados incluyan activos generados no solo por la evasión fiscal, sino también por otras actividades no declaradas (incluidas las ilegales). Por consiguiente, existe un riesgo elevado de doble contabilización si los resultados se agregan con otras estimaciones ascendentes, como las estimaciones de los flujos financieros ilícitos relacionados con las drogas.
- El concepto de riqueza se refiere a una medida del stock, mientras que los flujos financieros ilícitos son, por definición, una medida de flujos.
- El indicador se centra fundamentalmente solo en los flujos financieros ilícitos que salen o se encuentran fuera del país analizado, por lo que únicamente está vinculado con los flujos financieros ilícitos salientes.
- Se emplea el concepto de ciudadanía, aunque esta no siempre acarrea una obligación fiscal. Las autoridades fiscales y las normas nacionales pueden diferir en la forma de tratar la doble nacionalidad

o de definir la residencia fiscal, es decir, la residencia a efectos fiscales. Los llamados programas de ciudadanía por inversión pueden opacar la medición de la evasión fiscal de los particulares. Mediante la utilización de datos bancarios transfronterizos, Langenmayr and Zyska (2020) han observado que los depósitos en paraísos fiscales se incrementan después de que un país comienza a ofrecer un programa de ciudadanía por inversión, lo que constituye una prueba indirecta de que los evasores fiscales se sirven de esos programas.

Se plantean retos estadísticos de orden práctico en relación con el alcance general y la disponibilidad de los datos, así como con la comparabilidad de los datos entre países. Aunque Cobham and Janský (2020) consideran que los datos del Banco de Pagos Internacionales (BPI) son los más coherentes disponibles actualmente para este fin, esa fuente de datos presenta limitaciones en cuanto a los países abarcados. Además, no se tienen en cuenta determinadas clases de activos (por ejemplo, los bienes inmuebles y las criptomonedas). Por otra parte, en varios casos, los países no gravan con impuestos la riqueza mantenida en el extranjero (se gravan, en cambio, los ingresos generados en el extranjero), lo que reduce considerablemente la base de datos disponible para la aplicación de este método.

Basándose en la estimación del stock de riqueza no declarada, es necesario transformar la medida del stock en una medida del flujo. En teoría, es posible hacerlo tomando la diferencia de dos medidas de stock consecutivos, lo suficientemente cercanas en el tiempo para que puedan captar todos (o la mayoría de) los flujos que se produzcan entre los dos períodos de evaluación. Además, primero deben tenerse en cuenta los cambios en el valor de los activos antes de atribuirlos a los flujos financieros ilícitos. Se tiene presente el aumento de la riqueza consecuencia de las plusvalías, pero el método no permite analizar el consumo de riqueza.

Superar las limitaciones

Como ya se ha mencionado, los dos retos metodológicos de importancia que hay que abordar respecto de la medición de los flujos financieros ilícitos siguiendo la metodología descrita son:

1. El indicador solo evalúa los activos mantenidos en el extranjero, consecuencia de flujos de salida (relacionados con los **flujos financieros ilícitos salientes únicamente**).
2. El indicador mide los activos, por tanto, un **stock**, y no se refiere a los flujos.

Nos ocupamos primero de la **segunda cuestión**. Para obtener el valor de los **flujos** (salidas de flujos financieros ilícitos) a partir de este indicador para un año determinado, t , tendremos que calcular el indicador de la ecuación 41) también para un período previo, $t-1$. Suponiendo que la diferencia entre dos *stocks* sucesivos pueda atribuirse a los flujos, esa diferencia podría constituir una medida de los flujos financieros ilícitos conexos. Se recomienda que los dos períodos de evaluación (t y $t-1$) estén suficientemente próximos en el tiempo, de manera que los flujos que se produzcan en direcciones opuestas entre esos dos períodos no se compensen, lo que daría lugar a una estimación de los flujos salientes *netos* en lugar del total de los flujos financieros ilícitos salientes.

Las plusvalías en una jurisdicción extraterritorial, si no se contabilizaran, se confundirían con los flujos financieros ilícitos⁶¹. Sin embargo, es posible abordar esta última cuestión mediante la inclusión de un factor de valoración de la riqueza en centros financieros extraterritoriales, v_t , y, con ello, los flujos de activos mantenidos en el extranjero por ciudadanos del país i en el período t se calculan del modo siguiente:

$$\text{Flujo}_{i,t} = \phi_{i,t} - \phi_{i,t-1} (1 + v_t) \quad \text{Ecuación 42)}$$

Para determinar la tasa de incremento anual de los activos captados en v_t , se emplea el índice mundial de precios de Morgan Stanley Capital International (MSCI) (MSCI, 2023).

⁶¹ Lo mismo cabe decir respecto del consumo de activos, si bien no está del todo claro cómo afectaría esto al cálculo de los flujos en cada período; es posible, en cambio, que tenga un efecto más concreto en la estimación del valor adecuado del stock inicial.

Si los flujos de la ecuación 42) son positivos, los ciudadanos del país i están, según la hipótesis, trasladando activos al extranjero sin declararlo a las autoridades nacionales, incluso aunque tales traslados puedan ser plenamente conformes con la jurisdicción de destino. La dificultad que se plantea en este caso es que los aumentos pueden estar relacionados con las plusvalías de activos en centros financieros extraterritoriales, y las disminuciones podrían apuntar al consumo de activos en centros financieros extraterritoriales. Además, una parte de la riqueza en centros financieros extraterritoriales puede estar comprendida en la categoría de riqueza sujeta a una responsabilidad limitada en materia de declaración, en virtud de la cual un ciudadano no está obligado a declarar la riqueza que mantiene en el extranjero. En las pruebas piloto realizadas en los países podrían estudiarse distintas formas de introducir ajustes para tener en cuenta algunas de esas limitaciones. A falta de correcciones para los problemas mencionados, solo podemos suponer que el resultado positivo de la ecuación 42) corresponde a salidas de flujos financieros ilícitos (FFI) atribuibles a los ciudadanos (para el país i en el momento t):

$$FFI \text{ salientes}_{i,t} = \max(0, \text{Flujo}_{i,t}) \quad \text{Ecuación 43)}$$

Sin embargo, si los flujos son negativos, esto solo indica que los activos no declarados son “menos no declarados”, ya sea porque ha mejorado la declaración o la detección, o porque los activos se han transformado en consumo u otra forma de capital. No podemos tratar los flujos negativos (definidos por la ecuación 42)) como entradas de flujos financieros ilícitos en el país i .

Para resolver la **primera de las cuestiones** mencionadas, con miras a poder determinar los flujos financieros ilícitos entrantes, habría que estudiar y agregar la imagen especular de todos los países clasificados como j respecto del país i . También se presentan en este caso limitaciones metodológicas y prácticas (la disponibilidad de datos).

Sin un concepto claro que sirva de base a la medición de los flujos financieros ilícitos entrantes y salientes, solo es posible utilizar este indicador para los flujos financieros ilícitos salientes. A falta de mejores alternativas, y sin estudios de casos concretos sobre su aplicación, se sigue proponiendo la realización de pruebas piloto con el indicador y el perfeccionamiento y desarrollo de la metodología y la disponibilidad de datos necesarias.

Enfoques alternativos

Entre las normas e iniciativas legislativas más recientes introducidas para luchar contra la evasión fiscal y promover la transparencia fiscal se encuentra el Estándar Común de Reporte de la OCDE. Los datos de esta norma pueden suponer un apoyo considerable para la medición de los flujos financieros ilícitos que incumplen las obligaciones fiscales. La OCDE ha probado en Sudáfrica una importante aplicación de esta fuente de datos pertinentes para la estimación de los flujos financieros ilícitos (OECD, 2022). En el recuadro 5 se describe a grandes rasgos dicha aplicación.

Recuadro 5 Evaluación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y los flujos financieros ilícitos en Sudáfrica

El método propuesto en OECD (2022) para medir los flujos financieros ilícitos que tienen su origen en la riqueza en centros financieros extraterritoriales que incumple las obligaciones fiscales, ofrece un enfoque ascendente estructurado alternativo que se basa en microdatos muy detallados procedentes de auditorías fiscales o de declaraciones de impuestos de particulares, lo cual permite superar algunas de las limitaciones descritas anteriormente. El método adoptado por la OCDE para el caso de Sudáfrica permite cuantificar la magnitud de los activos que incumplen las obligaciones fiscales mantenidos en el extranjero (por residentes sudafricanos) y calcular el volumen de los flujos financieros ilícitos relacionados con la transferencia de dichos activos. Guarda mucha relación con el contexto del país, habida cuenta de que se basa en información obtenida a raíz de la aprobación de legislación y programas específicos, como los programas de divulgación voluntaria y los acuerdos de intercambio de información (como los relativos al intercambio automático de información).

Lo novedoso de este enfoque reside también en la utilización de microdatos procedentes del Estándar Común de Reporte, una fuente de datos más detallados y específicos de cada país sobre los activos mantenidos en el extranjero por los contribuyentes. La utilización de microdatos administrativos ofrece ventajas con respecto a los estudios centrados en los errores y omisiones de las estadísticas macroeconómicas mundiales, que corren el riesgo de confundir estimaciones de flujos financieros ilícitos con errores de medición, y con respecto a los datos de encuestas, que a menudo adolecen de sesgos de muestras pequeñas o errores de muestreo.

Fuentes de datos

El método utiliza registros fiscales individuales anonimizados de contribuyentes sudafricanos. Los datos comprenden información sobre varias fuentes de ingresos imposables, declaraciones de impuestos sobre ingresos por inversiones extranjeras y datos pormenorizados de los participantes en los programas de divulgación voluntaria y en el Programa Especial de Divulgación Voluntaria, así como datos relativos a la información intercambiada en el marco del Estándar Común de Reporte. En concreto, se utilizan tres tipos principales de datos:

- 1. Datos personales del impuesto sobre la renta procedentes del tablero de la Administración Tributaria de Sudáfrica y el Tesoro Público**, que permiten formarse una idea completa de la distribución de los ingresos imposables de los contribuyentes en Sudáfrica. Se facilitan datos sobre las rentas del capital extranjero por fuente de ingresos, es decir, ingresos por intereses, dividendos o plusvalías generados por el capital invertido en el extranjero o en Sudáfrica.
- 2. Información reunida en el marco de los programas de divulgación voluntaria y el Programa Especial de Divulgación Voluntaria de Sudáfrica.** El conjunto de datos anonimizados del Programa Especial de Divulgación Voluntaria, compilado basándose en las solicitudes presentadas por los propios contribuyentes, proporciona una relación exhaustiva de todas las solicitudes individuales presentadas a ese programa a lo largo de su período de aplicación. Cabe señalar que, en el caso de Sudáfrica, las personas que ya están siendo auditadas o investigadas por la administración tributaria no pueden participar en esos programas.
- 3. Datos intercambiados con arreglo al Estándar Común de Reporte**, que facilitan datos agregados de cuentas financieras recibidos por las jurisdicciones extranjeras que participan en el Estándar Común de Reporte. Los datos aportan pruebas de cuentas financieras de contribuyentes sudafricanos en el extranjero. Además del total de activos invertidos en estas cuentas, el conjunto de datos también contiene información sobre la jurisdicción en la que se ha creado la cuenta, los distintos tipos de cuentas, como los depósitos bancarios o las cuentas de inversiones, y los pagos a estas cuentas por período de transmisión. En este sentido, los datos del Estándar Común de Reporte son una herramienta muy poderosa para conocer los activos patrimoniales en el extranjero propiedad de residentes, los cuales tal vez no hayan sido declarados previamente.

Las principales instituciones que facilitan esos datos son la Administración Tributaria de Sudáfrica, es decir, el organismo local encargado de los tributos que dispone de datos sobre todos los contribuyentes sudafricanos, y el Banco de la Reserva de Sudáfrica, cuyo departamento de supervisión financiera colabora con la Administración Tributaria de Sudáfrica en los programas de divulgación voluntaria.

Aplicación paso a paso

Reconociendo que podrían generarse flujos financieros ilícitos a partir de activos que se habían mantenido previamente en el extranjero antes de que comenzaran los procesos de reunión y estimación de datos, el método ofrece una guía para la estimación no solo de los activos mantenidos actualmente en el extranjero que incumplen las obligaciones fiscales, sino también de aquellos activos que lo estuvieron en el pasado, capitalizados con arreglo a su respectiva tasa de rentabilidad de los activos:

1) Estimación de la riqueza mantenida en el extranjero en el pasado que incumplía las obligaciones fiscales

La estimación de la riqueza mantenida en el extranjero en el pasado que incumplía las obligaciones fiscales en Sudáfrica es la suma de todas las corrientes individuales de ingresos extranjeros consignadas en nuevas declaraciones de impuestos (intereses, dividendos y plusvalías), capitalizadas con arreglo a su respectiva tasa de rentabilidad de los activos. Para este paso se utilizan datos detallados y de gran calidad del tablero de la Administración Tributaria de Sudáfrica y el Tesoro Público.

2) Estimación de la riqueza mantenida en centros financieros internacionales que incumple las obligaciones fiscales

Tras una limpieza de los datos intercambiados con arreglo al Estándar Común de Reporte, se efectúa la agregación del total de la riqueza extranjera mantenida en centros financieros internacionales. De las 47 jurisdicciones identificadas como centros financieros internacionales en O'Reilly, Parra Ramirez, and Stemmer (2021), 37 informan de las cuentas activas a las autoridades sudafricanas. Los saldos agregados de las cuentas de centros financieros internacionales se multiplican por las estimaciones de una probabilidad de no divulgación de las cuentas en centros financieros extraterritoriales de entre el 60 % y el 80 %, que se basan en datos empíricos de estudios científicos y de la Administración Tributaria de Sudáfrica. Por último, se compara el montante de la riqueza estimada en centros financieros internacionales con el montante de la riqueza declarada en las jurisdicciones comprendidas en el Programa Especial de Divulgación Voluntaria.

3) Estimaciones de flujos financieros ilícitos a partir de la estimación del stock de riqueza extranjera que incumple las obligaciones fiscales

Se supone que la riqueza en centros financieros extraterritoriales previamente no declarada probablemente tiene su origen en flujos financieros salientes anteriores. Los supuestos relativos a la duración de los flujos de salida anuales y la tasa de rentabilidad anual de esos flujos en el extranjero se adoptan basándose en las pruebas aportadas por los estudios científicos y el análisis de datos sobre el caso de Sudáfrica: para capitalizar los activos se utilizan rendimientos reales medios de los activos en el extranjero de aproximadamente un 5 %; los valores medios son un período de tenencia de diez años y un interés anual de entre el 5 % y el 7 %.

Resultados

El estudio calcula que entre 3.500 y 5.000 millones de dólares de los Estados Unidos han salido de Sudáfrica cada año durante el último decenio. Esa cifra se ha calculado a partir de la riqueza no declarada que incumple las obligaciones fiscales mantenida en centros financieros internacionales, estimada en entre 40.000 y 54.000 millones de dólares, según los datos intercambiados con arreglo al Estándar Común de Reporte en 2018.

Limitaciones

- El método solo permite estimar los flujos financieros ilícitos salientes.
- En este método, se considera que la riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada mantenida por contribuyentes sudafricanos en el extranjero representa la cifra aproximada del total de los flujos financieros ilícitos que salen de Sudáfrica. Esto tiene dos consecuencias: i) la riqueza, que es una medida del *stock*, no puede utilizarse directamente para estimar de manera aproximada los flujos financieros ilícitos, es decir, una medida del flujo. Los flujos financieros ilícitos no son una medida de los flujos netos (en el caso en cuestión, flujos de salida), pero en la medición han de tenerse en cuenta todas las transacciones posibles que salen del país en cualquier momento, independientemente de cuál sea el saldo neto al final del período evaluado; ii) la riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada puede tener su origen en operaciones relacionadas con la evasión de impuestos que gravan los ingresos provenientes de actividades legales, así como otros ingresos imponibles. Algunos de esos ingresos podrían proceder del blanqueo del producto del delito.
- Con respecto a las fuentes de datos, los datos del Estándar Común de Reporte adolecen de algunas limitaciones que conviene señalar. A pesar de su amplia cobertura geográfica, no todas las grandes jurisdicciones participan en el Estándar Común de Reporte. Entre las jurisdicciones que no participan se encuentran, por ejemplo, los Estados Unidos de América, que administran su propia norma de intercambio de información, la Ley de Cumplimiento Tributario de las Cuentas Extranjeras. Además, los datos reunidos de conformidad con el Estándar Común de Reporte solo contienen información relativa a cuentas financieras; otras formas de acumular riqueza, como los bienes inmuebles, las obras de arte o los criptoactivos, se hallan actualmente fuera de su ámbito de aplicación, salvo cuando el producto de su venta se haya depositado en una cuenta declarada.
- Los datos se basan en formularios fiscales de autoliquidación, y puede que se declare solo una parte de los flujos de ingresos o que no se declare ninguno, especialmente si la probabilidad de ser auditado por las autoridades fiscales es baja.
- Con respecto a los métodos, a pesar de la cobertura detallada de las cuentas en el extranjero que ofrecen los datos reunidos con arreglo al Estándar Común de Reporte, la estimación de la riqueza no declarada mantenida previamente en centros financieros extraterritoriales requiere un número de supuestos importantes:

- El análisis se basa en el supuesto clave de que la riqueza en centros financieros extraterritoriales se concentra en jurisdicciones que son centros financieros internacionales, según se indica en O'Reilly, Parra Ramirez, and Stemmer (2021). Además, aunque se espera que la riqueza extraterritorial previamente oculta se mantenga en centros financieros internacionales, los activos invertidos en esas jurisdicciones no tienen por qué haber incumplido las leyes tributarias.
- Siguiendo la bibliografía científica que sugiere que el grado de incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los activos invertidos en centros financieros internacionales se sitúa en un rango que va desde tan solo el 60 %–80 % (Pellegrini *et al.*, 2016) hasta el 85 %–95 %, según Alstadsæter, Johannesen, and Zucman (2018) y United States Senate (2014), la totalidad de las estimaciones de la riqueza en el extranjero se expresan partiendo del supuesto de que en todos los casos se superan las tasas de incumplimiento de las obligaciones fiscales del 60 % al 80 %.
- Los valores medios son un período de tenencia de diez años y un interés anual de entre el 5 % y el 7 %, independientemente de dónde y cómo se hayan invertido esos capitales.

Superar las limitaciones

A pesar de algunas limitaciones, el enfoque de la OCDE para medir los flujos financieros ilícitos procedentes de la riqueza mantenida en centros financieros extraterritoriales no declarada ofrece elementos muy valiosos que valdría la pena probar en grupos más amplios de países con legislaciones, una disponibilidad de datos y unos acuerdos de cooperación entre los países y dentro de ellos que sean similares. El grado de detalle de las fuentes de datos y el enfoque ascendente utilizado pueden servir para que los países centren el análisis en algunas fuentes de riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada, y ayudar a las autoridades fiscales y las fuerzas del orden en la realización de nuevas investigaciones. Existe un gran potencial para efectuar aportaciones normativas precisas y específicas con base empírica, así como para promover estrategias más eficaces de movilización de recursos.

Se sugieren varias estrategias para superar algunas de las limitaciones enumeradas, lo que redundaría en una mayor coherencia con el *Marco Conceptual* y con la definición del indicador 16.4.1 de los ODS. A continuación se señalan algunas de esas estrategias, que, aunque por el momento son de carácter teórico, pueden ofrecer vías idóneas para seguir probando este enfoque:

- I. De medida de stock a medida de flujo: en el paso señalado en el punto 2 (la limpieza de los datos reunidos con arreglo al Estándar Común de Reporte, lo que incluye la eliminación de duplicados, a pesar de que ello pueda distorsionar las estimaciones), tener en cuenta todas las diferentes transmisiones, a través del Estándar Común de Reporte, dentro de la misma cuenta.
- II. Considerar la posibilidad de incluir las solicitudes de participación en los programas (especiales) de divulgación voluntaria que se rechazaron porque los solicitantes estaban siendo investigados. Si se dispone de datos de las investigaciones, estos podrían indicar qué delitos determinantes están relacionados con las declaraciones rechazadas.
- III. Considerar la posibilidad de aplicar tasas de rentabilidad personalizadas a los activos extranjeros, en función de dónde se mantengan los activos, qué tipo de activos sean (efectivo, acciones, etc.) y durante cuánto tiempo (paso 3).
- IV. Considerar la posibilidad de aplicar tasas de cumplimiento específicas basadas en auditorías fiscales sistemáticas a gran escala realizadas en el país, a ser posible, con una periodicidad anual y por grupo de ingresos. También podría elaborarse un análisis específico de las personas expuestas políticamente.

4.3.2 Método núm. 6: Flujos de riqueza financiera en centros financieros extraterritoriales, por país

Concepto y supuestos

Como sucede con el método anterior, este método se centra en la riqueza que poseen los particulares fuera de sus países y que no han declarado a las autoridades fiscales allí donde son residentes. Es un método descendente. La riqueza financiera en centros financieros extraterritoriales, por país, según se propone en este documento, es un enfoque de tres pasos para estimar la evasión fiscal internacional

de los particulares, por país, tal como se presenta en European Commission (2019). A continuación se indican los pasos o fases:

- a) Estimación de la riqueza financiera en centros financieros extraterritoriales a nivel mundial, prestando una atención especial al **desequilibrio a nivel mundial entre los pasivos y los activos de las carteras internacionales**. Como esas discrepancias pueden deberse a errores de medición en las estadísticas de inversiones internacionales, y no tanto a una actividad ilícita, es necesario que expertos en la materia las examinen con cautela antes de continuar aplicando el método. El estudio de caso 6.1 que figura en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies) ilustra la manera en que el Banco Central de Francia identifica en la balanza de pagos los activos en títulos ocultos.
- b) Desglose de los datos por país de propiedad y por centro financiero internacional, utilizando para ello datos sobre los depósitos mantenidos en centros financieros extraterritoriales, de manera que se pueda atribuir la riqueza mundial depositada en centros financieros extraterritoriales a cada país de propiedad y a cada centro financiero internacional.
- c) Estimación de la evasión fiscal internacional, por país, aplicada solo parcialmente en las *Directrices metodológicas* para tener en cuenta los flujos financieros ilícitos; se aplica la tasa de incumplimiento de las obligaciones fiscales respecto de la riqueza en centros financieros extraterritoriales y, a continuación, se transforma la medida del *stock* en flujo, a fin de determinar el nivel de flujos ilícitos. Este paso capta las plusvalías, pero no el consumo de riqueza, y solo proporciona elementos que permiten estimar las salidas de flujos financieros ilícitos, pero no las entradas.

Con respecto a los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos, el método también se ve lastrado por agrupar otras categorías de flujos financieros ilícitos en esa categoría, en concreto, las actividades delictivas (para generar los ingresos depositados en el extranjero u ocultar el producto del delito o la corrupción).

Otra cuestión crucial reside en las dificultades relacionadas con la vinculación de los depósitos con su origen: varios instrumentos de “apantallamiento” como, por ejemplo, las empresas ficticias, impiden estimar directamente las cuotas de propiedad de la riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada. Esos instrumentos suelen estar situados en un centro financiero internacional, no en el país de residencia de los verdaderos propietarios, de ahí que se asignen erróneamente los depósitos al centro financiero internacional y no al país del verdadero propietario.

Superar las limitaciones

El principal inconveniente de la aplicación práctica de este método es la disponibilidad de datos. Por consiguiente, se necesitan varios supuestos para que el método logre resultados. También se requiere un supuesto para dividir la riqueza depositada en centros financieros extraterritoriales entre depósitos e inversiones de cartera, asumiendo una distribución de un 25 % y un 75 %, respectivamente. Un supuesto fundamental es el relativo a la tasa de incumplimiento de las obligaciones fiscales del 75 %. Según se señala en European Commission (2019), es probable que una gran parte de la riqueza depositada en centros financieros extraterritoriales no se consigne en las declaraciones de impuestos. Cabe la posibilidad de que sea necesario validar y calibrar constantemente esos supuestos.

La cobertura de los activos también es limitada: solo se tienen en cuenta los activos en cartera y los depósitos, pero no se incluyen otras clases de activos (activos inmobiliarios, obras de arte, contratos de seguros de vida y criptomonedas).

Datos originales

Los datos originales están dispersos en varias bases de datos internacionales y forman parte de estadísticas sobre los valores internacionales en cartera y los depósitos extranjeros. Tres bases de datos mundiales proporcionan datos fiables sobre los valores en cartera a escala mundial: la Encuesta

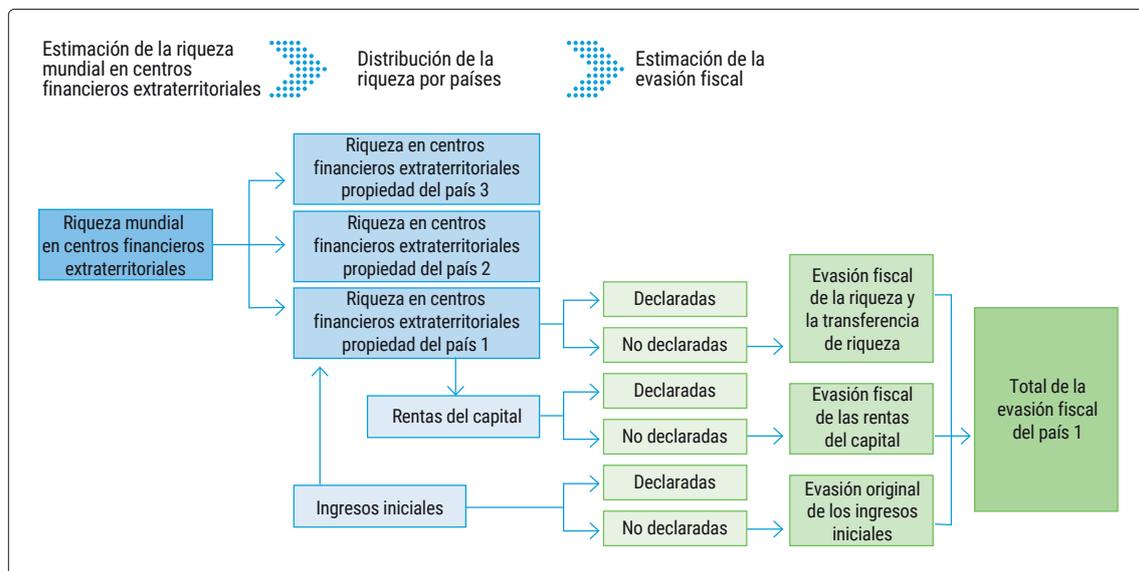
Coordinada sobre Inversión de Cartera del FMI, la International Investment Position (IIP) del FMI y la base de datos External Wealth of Nations Mark II (EWN). Todas ellas presentan limitaciones, sobre todo en lo tocante a su cobertura de los países.

El Banco Central de Suiza publica estadísticas detalladas sobre los depósitos bancarios, las carteras de acciones, los bonos y las participaciones en fondos mutuos gestionados por bancos suizos en nombre de ciudadanos extranjeros. Los datos sobre los depósitos extranjeros proceden de las estadísticas bancarias territoriales del Banco de Pagos Internacionales (BPI), que presentan algunas limitaciones en cuanto a la cobertura, las restricciones en materia de confidencialidad y la dificultad para distinguir entre particulares y entidades.

Cálculo

El método se aplica en tres etapas, según el planteamiento original de tres pasos expuesto en European Commission (2019).

Figura 21 Enfoque de tres pasos para estimar la evasión fiscal de particulares



Fuente: European Commission (2019).

1. Estimación de la riqueza mundial en centros financieros extraterritoriales

En primer lugar, se parte del supuesto de que la riqueza financiera mantenida en centros financieros extraterritoriales por particulares (hogares) se compone de: i) activos en cartera y ii) depósitos, a saber:

$$offFinW_{G,t} = offPFW_{G,t} + Depósitos_{G,t} \tag{Ecuación 44}$$

en la que:

- $offFinW_{G,t}$... la riqueza financiera mundial (G) en centros financieros extraterritoriales en el momento t
- $offPFW_{G,t}$... la riqueza mundial (G) en carteras en centros financieros extraterritoriales en el momento t
- $Depósitos_{G,t}$... los depósitos mundiales (G) en centros financieros extraterritoriales en el momento t .

Para estimar i) la riqueza mundial en carteras en centros financieros extraterritoriales mantenida por particulares, se emplea el excedente mundial de posiciones de pasivos de la cartera internacional en comparación con las posiciones de activos de la cartera internacional:

$$offPFW_{G,t} = \sum_i IPFLiabilities_{i,t} - \sum_i IPFAssets_{i,t} \quad \text{Ecuación 45)}$$

en la que:

$offPFW_{G,t}$... la riqueza mundial (G) en carteras en centros financieros extraterritoriales en el momento t

$IPFLiabilities_{i,t}$... la posición de pasivos de la cartera internacional del país i en el momento t

$IPFAssets_{i,t}$... la posición de activos de la cartera internacional del país i en el momento t .

En European Commission (2019, appendix 1) se enumeran las correcciones de datos pertinentes y necesarias para evaluar los activos y los pasivos de la cartera mundial.

A continuación, para estimar ii) los depósitos en centros financieros extraterritoriales, y siguiendo el procedimiento descrito en European Commission (2019), se asume que el 25 % de la riqueza financiera se mantiene en forma de depósitos y el 75 % restante, en forma de valores en cartera. Por consiguiente:

$$Depósitos_{G,t} = offPFW_{G,t} * \frac{25}{75} \quad \text{Ecuación 46)}$$

2. Distribución de la riqueza financiera mundial en centros financieros extraterritoriales, por país de propiedad y por centro financiero internacional

En la segunda etapa, la riqueza financiera mundial en centros financieros extraterritoriales calculada en la primera etapa se divide por país de propiedad y por centro financiero internacional.

En primer lugar, debe estimarse el desglose por país de propiedad utilizando como variables sustitutivas las cuotas de propiedad de los depósitos transfronterizos de particulares en centros financieros internacionales (véase European Commission, 2019). Esas variables sustitutivas se obtienen de las estadísticas bancarias territoriales del Banco de Pagos Internacionales (BPI), en las que, sin embargo, no se distingue entre los depósitos transfronterizos de particulares y los de entidades. No obstante, cada vez se dispone con mayor frecuencia de datos relativos a la propiedad desglosada por contrapartes de los depósitos bancarios. Se efectúan correcciones basándose en el supuesto de que un país con un stock importante de inversión extranjera directa (IED) (en relación con el PIB) tiene una gran proporción de depósitos empresariales salientes, y viceversa, tal como se describe en el estudio de caso 6.2 que figura en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies). Es probable que esos datos estén disponibles en las oficinas nacionales de estadística.

El segundo paso de esta etapa consiste en el desglose por centro financiero internacional. La riqueza extraterritorial en cada centro financiero internacional se estima mediante la observación directa de los datos reunidos por el Banco Nacional Suizo respecto de los centros financieros internacionales suizos, o bien mediante la utilización de los datos del Banco de Pagos Internacionales (BPI) para complementar la estimación.

3. Estimación de los flujos financieros ilícitos sobre la base de la riqueza mantenida en centros financieros extraterritoriales utilizando la tasa de incumplimiento de las obligaciones fiscales

La etapa final refleja la estimación de los flujos financieros ilícitos, basada en la tasa de incumplimiento de las obligaciones fiscales del 75 % establecida y aplicada al conjunto de la riqueza en centros financieros extraterritoriales mantenida por particulares, que se estimó en la etapa anterior. El supuesto principal se construye además a partir del cálculo de los flujos basándose en los *stocks* de riqueza, a saber: el flujo en un año dado se calcula como la diferencia entre la riqueza en centros financieros extraterritoriales del año en curso y la del año anterior (de manera similar al método indicado en la sección 4.3.1). Con objeto

de tener en cuenta la posibilidad de que el aumento de la riqueza de un año a otro pueda deberse a un incremento de la valoración de los activos en cartera (y no sea consecuencia de que se hayan producido inversiones adicionales ni flujos de entrada), se tienen presentes los efectos de esa valoración del mercado. Aplicando la tasa de variación del nivel de precios de mercado de los activos en un año dado, v_t , el flujo de activos del país i en el momento t se calcula del modo siguiente:

$$\text{Flujo}_{i,t} = \text{offFin}W_{i,t} - \text{offFin}W_{i,t-1} (1 + v_t) \quad \text{Ecuación 47)}$$

Para determinar la tasa anual de aumento de los activos captados en v_t , se utiliza el índice mundial de precios de Morgan Stanley Capital International (MSCI, 2023).

Si estos flujos son de signo positivo, los ciudadanos del país i están trasladando activos desde su país. Aplicando la tasa de incumplimiento de las obligaciones fiscales, r_n , se obtienen los flujos financieros ilícitos (FFI) salientes como se indica a continuación:

$$\text{FFI salientes}_{i,t} = \max(0, \text{Flujo}) * r_n \quad \text{Ecuación 48)}$$

Por otra parte, cuando la riqueza disminuye de un período a otro, el valor negativo de los flujos financieros ilícitos salientes no representa los flujos financieros ilícitos entrantes. Para calcular los flujos financieros ilícitos entrantes, se necesitaría la imagen especular, es decir, calcular para todos los demás países sus respectivos flujos financieros ilícitos salientes, aunque solo en relación con un determinado país cuyos flujos de entrada se están estudiando. El resultado positivo de su suma representaría los flujos financieros ilícitos entrantes del país estudiado. Sin embargo, con la actual disponibilidad de datos, que también constriñe la realización de la primera etapa de la metodología presentada, ese cálculo no es viable.

Un ejemplo reciente de la aplicación de este método, con las nuevas fuentes de datos actualizados, puede consultarse en Maga and Marshall (de próxima publicación), utilizado para medir esos flujos financieros ilícitos en algunos países de Asia (véase también el estudio de caso 6.5 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)).

4.4 CLASIFICACIÓN DE LOS MÉTODOS POR NIVELES Y OTROS ENFOQUES

Los métodos propuestos para medir los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos en las secciones precedentes brindan herramientas para que las autoridades nacionales seleccionen y apliquen métodos de medición de subtipos específicos de esos flujos financieros ilícitos. Como apoyo al proceso de selección, las notas descriptivas de los métodos pueden constituir una herramienta útil. Dichas notas figuran en los anexos en línea de las *Directrices metodológicas* (UNCTAD, 2021: Background documents). Aunque en el capítulo 5 se trata la cuestión de cómo agrupar los resultados de los métodos de medición de la facturación comercial fraudulenta y del traslado de beneficios (por ejemplo, los métodos núms. 1 y 3) en una única medida de los flujos financieros ilícitos en función de las necesidades de difusión del indicador 16.4.1 de los ODS, en el presente apartado se aborda la cuestión de cómo seleccionar un método entre los propuestos dentro de un determinado subtipo, por ejemplo, cómo decidir si se selecciona el método núm. 1 o el método núm. 2.

La decisión sobre qué método utilizar dentro de un cierto grupo de métodos para medir, por ejemplo, los flujos financieros ilícitos que tienen su origen en la facturación comercial fraudulenta, se guiará principalmente por factores de disponibilidad de datos y capacidad estadística. Dado que se ha propuesto un par de métodos con la finalidad de captar o reflejar esas circunstancias nacionales variables, se aconseja a las autoridades nacionales que sigan las orientaciones facilitadas en el capítulo 3.4.4, esto es, aplicar, cuando sea posible, el método clasificado como método de nivel 1, y, a continuación, ir descendiendo por la clasificación, según sea necesario. Empleando los criterios y el marco de evaluación (véase UNCTAD (2021: Background documents)), cada uno de los métodos deberá ser evaluado a nivel

nacional, puesto que las circunstancias nacionales determinarán la asignación de puntos y la valoración. En cualquier caso, habida cuenta de las especificaciones y los conceptos de los métodos en su conjunto, se observan las siguientes orientaciones generales (una vez más, véase la evaluación específica en los anexos respectivos de UNCTAD (2021: Background documents)):

1. Facturación comercial fraudulenta:

- a) El **método núm. 1** se clasifica como de **nivel 3** (método de último recurso). Esto se debe principalmente a las limitaciones prácticas a la hora de aplicar de manera plena y exhaustiva la parte “plus” del método de país socio plus, para lo que se necesita un examen detallado y minucioso, a menudo caso por caso, de las fuentes de datos para descubrir los verdaderos motivos de las discrepancias observadas en los flujos comerciales bilaterales. En una aplicación inicial, utilizando datos agregados disponibles a nivel internacional, el método permite realizar un primer análisis de los riesgos, detectando los ámbitos con mayores discrepancias comerciales, los cuales requieren un análisis más profundo;
- b) El **método núm. 2** se clasifica como de **nivel 1** (método preferido). Se basa en datos de transacciones y, a pesar de presentar varias limitaciones, ofrece un enfoque suficiente y detallado para la medición de los flujos financieros ilícitos;
- c) Si un país dispone de datos aduaneros de transacciones, con un nivel bajo de no declaración y una buena capacidad para analizar esos datos, el método núm. 2, el método de filtro de precios plus, es la elección natural como método de nivel 1. Para el método de filtro de precios plus, lo ideal sería utilizar los datos al nivel más detallado, incluso a nivel de las transacciones. Esto es importante para tener en cuenta la heterogeneidad de los productos y los aspectos cualitativos. Los datos de los servicios de aduanas deberían incluir una descripción del producto básico, así como información sobre los exportadores e importadores, entre otras cosas;
- d) Si no se dispone de datos tan pormenorizados ni de gran capacidad, puede que la mejor primera opción sea el método de país socio plus (método núm. 1). Por otra parte, es necesario seguir trabajando para tener en cuenta las discrepancias que no son consecuencia de los flujos financieros ilícitos. A este respecto, cabe señalar que la colaboración bilateral e internacional de las autoridades estadísticas sería fundamental para abordar las asimetrías comerciales de las estadísticas. Podría establecerse ese tipo de alianzas en las pruebas piloto con el fin de compartir la experiencia adquirida.

2. Traslado de beneficios:

- a) El **método núm. 3** se clasifica como de **nivel 3** (método de último recurso). Como consecuencia de las importantes limitaciones en la disponibilidad de datos y la necesidad de formular varios supuestos, este método requiere insumos y una dedicación considerables, además de depender de una modelización econométrica o un análisis de regresión para producir estadísticas oficiales, lo que lo sitúa en un nivel relativamente bajo de la clasificación. La opción alternativa presentada en el método (véase el recuadro 3) entra igualmente en esta categoría, debiendo señalarse que sirve más como enfoque para el análisis de los riesgos;
- b) El **método núm. 4** se clasifica como de **nivel 2** (método alternativo). Al basarse en fuentes de datos que son detalladas (microdatos) y están disponibles, en su mayor parte, dentro de los sistemas estadísticos nacionales, requiere la elaboración de varios enfoques de modelización y supuestos, pero ofrece un planteamiento gradual que puede superar algunas de las limitaciones en varias etapas. La disponibilidad de datos en los países en desarrollo, así como la capacidad para medir “únicamente” los flujos financieros ilícitos entrantes o salientes, han hecho que el método se clasificara por debajo del nivel 1 en un contexto mundial;
- c) Si las autoridades estadísticas disponen de datos exhaustivos a nivel de empresa con variables económicas, como el valor agregado, el gasto en I+D, la proporción que representan los salarios en los costos totales y la posibilidad de establecer un vínculo con el comercio internacional de las

empresas por productos y socios comerciales (país de origen/destino), así como información del registro de empresas sobre las empresas multinacionales, el método que analiza las empresas multinacionales en comparación con las empresas no multinacionales equiparables (método núm. 4) sería la opción ideal. Podría ser útil seguir experimentando con las variables que se usan para hacer la comparación. Este método requerirá más datos originales y mayor capacidad analítica;

d) En otros casos, la distribución mundial de los beneficios y los impuestos de sociedades de las multinacionales, el método núm. 3, podría ser una opción viable. Este método puede aplicarse a los microdatos de los informes país por país, si están disponibles; de no ser así, otra posibilidad sería que los informes país por país agregados publicados por la OCDE proporcionaran un punto de partida para la aplicación de este método. Para su puesta en práctica, pueden necesitarse supuestos y modificaciones específicas para los diferentes países, incluida la participación de expertos nacionales.

3. Evasión fiscal de particulares:

a) El **método núm. 5** se clasifica como de **nivel 3** (método de último recurso). Las considerables limitaciones en cuanto a la disponibilidad de datos y los problemas conceptuales relacionados con algunos elementos importantes, entre ellos la identificación de los flujos, así como los supuestos necesarios que se formulan, hacen que este método se sitúe en el último nivel. Las aplicaciones alternativas (véase el recuadro 5) también se ven afectadas negativamente por los supuestos que se formulan para llegar al resultado, aunque tal vez pueda mejorarse en parte la disponibilidad de datos en algunos países;

b) El **método núm. 6** se clasifica como de **nivel 3** (método de último recurso). Al abordar los flujos financieros ilícitos desde una perspectiva mundial y desglosarlos por país, puede que tenga una aplicación limitada para las autoridades nacionales. La falta de datos y los importantes supuestos necesarios para efectuar los cálculos que se requieren con miras a pasar de una etapa a otra se suman a la posible falta de fiabilidad del método al aplicarlo en muchos países y sistemas estadísticos;

c) Cuando se disponga de datos pormenorizados procedentes de los registros individuales de la administración tributaria sobre los ingresos y la riqueza en el extranjero, el método del indicador de flujos de activos en centros financieros extraterritoriales no declarados (método núm. 5) es el método preferido para medir la elusión fiscal internacional de particulares. El intercambio de datos entre las instituciones financieras y las autoridades fiscales, incluido el de carácter transfronterizo, puede mejorar aún más la fiabilidad del método. Las pruebas piloto revelarán otras posibilidades de aplicación de este método, así como sus limitaciones en el uso de los datos;

d. Los flujos de riqueza financiera mantenida en centros financieros extraterritoriales, por país (método núm. 6), es una opción alternativa adecuada debido a su exhaustiva cobertura, que se logra al combinar varios conjuntos de datos que abarcan los activos y los pasivos en cartera, así como los depósitos bancarios. Sin embargo, es necesario estudiar cuidadosamente los supuestos en los que se basa el análisis. Para garantizar la adecuada comparabilidad internacional de los resultados, se tendrá que comprobar la solidez de esos supuestos.

Contar con dos métodos para cada uno de los tres principales ámbitos en que se observan flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos brinda la flexibilidad necesaria para elegir un método viable desde el punto de vista de la capacidad nacional, las fuentes de datos disponibles y los otros métodos utilizados en los marcos estadísticos, jurídicos y regulatorios, además de otras circunstancias. Se alienta a las autoridades estadísticas a que elijan uno o dos métodos para su aplicación. De ese modo, será posible comparar su viabilidad y solidez y acumular información sobre los métodos. También se alienta a las autoridades estadísticas a que realicen un estudio en profundidad de los flujos financieros ilícitos a intervalos regulares utilizando métodos que requieran más recursos, por ejemplo, en un año de base, en combinación con mediciones de la dinámica de esos flujos, para las que se necesitan menos recursos,

respecto de otros años. El estudio en profundidad podría incluir la reunión directa de datos adicionales. En aquellos casos en que puedan aplicarse los dos métodos de un par (es decir, los métodos núms. 1 y 2 o los métodos núms. 3 y 4), sus valores podrían utilizarse en general como un ejercicio de cotejo y comparación, teniéndose en cuenta las posibles diferencias en su cobertura.

Además de los métodos descritos en el presente capítulo, existe un amplio conjunto de publicaciones científicas e investigaciones sobre los flujos financieros ilícitos realizadas por instituciones del mundo académico e investigadores, pero también por organizaciones internacionales y las comisiones regionales de las Naciones Unidas. En ellas se tratan diversos aspectos de los flujos financieros ilícitos, aportando nuevos e importantes conocimientos sobre esos flujos, su naturaleza, los procesos de medición y las formas de orientar las políticas y los procedimientos. En ese sentido, constituyen una contribución inestimable al conocimiento de los flujos financieros ilícitos, aunque en varios aspectos no podrían considerarse directamente como métodos para la medición estadística del indicador 16.4.1 de los ODS. En estudios de caso concretos incluidos en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies), se han mencionado enfoques alternativos y aplicaciones específicas. Otras aplicaciones de la medición de los flujos financieros ilícitos de distinto origen han sido asimismo los estudios de los flujos financieros ilícitos procedentes de la facturación comercial fraudulenta en la región árabe (estudio de caso 1.6 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)) y el estudio monográfico sobre las “reexportaciones grises” en Asia de Maga *et al.* (2023) (estudio de caso 1.8 en UNCTAD (2021: Background documents: Case studies)). También se incluirán entre esos documentos de antecedentes varios estudios de próxima publicación como, por ejemplo, el trabajo de la CESPAP sobre las remesas de fondos (ESCAP, de próxima publicación).

Sin embargo, es necesario actuar con cautela para garantizar la coherencia con el *Marco Conceptual* y las *Directrices metodológicas*, sobre todo con miras a brindar una base empírica fiable y comparable que oriente las políticas. Además, los métodos presentados aquí y desarrollados en un marco inclusivo del Equipo de Tareas garantizan su compatibilidad con varios marcos estadísticos, como se ha visto en el capítulo 2 y se examina más detenidamente en los próximos capítulos.

5

PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE EL INDICADOR 16.4.1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

5.1 AGREGACIÓN Y SUPERPOSICIONES EN LA MEDICIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS FISCALES Y COMERCIALES ILÍCITOS

El objetivo último de la medición de los flujos financieros ilícitos es compilar estimaciones del total de los flujos financieros ilícitos entrantes y salientes (por separado), de acuerdo con la definición del indicador 16.4.1 de los ODS. Hasta ahora, los países han presentado estimaciones de distintos subtipos de flujos financieros ilícitos. Dado que esos subtipos (evasión fiscal, facturación comercial fraudulenta, corrupción, etc.) se refieren a distintos fenómenos, las estimaciones se han elaborado utilizando metodologías diferentes. Sin embargo, esas estimaciones no siempre pueden ofrecer resultados colectivamente exhaustivos y mutuamente excluyentes. Dicho de otro modo, se plantean dos grandes retos al sumar las diferentes estimaciones de flujos financieros ilícitos para obtener una única estimación total, a saber: 1) la falta de información, que se produce cuando determinados métodos no consiguen evaluar de forma exhaustiva todos los agregados relacionados con los flujos financieros ilícitos, y 2) el riesgo de doble contabilización, que ocurre cuando existe una superposición en las mediciones realizadas con distintos métodos respecto del mismo tipo de flujos financieros ilícitos (o agregado) durante el proceso de agregación.

En este capítulo se presentan soluciones para la agregación de estimaciones de distintos (sub)tipos de flujos financieros ilícitos, inventariando todos los posibles riesgos derivados de los dos retos mencionados y proponiendo estrategias que reduzcan al máximo dichos riesgos.

En el marco se tienen en cuenta los cinco flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos presentados en el capítulo 2 (F1 a F5, véase también más adelante) y los seis métodos para medirlos descritos a grandes rasgos en el capítulo 4. Aunque el presente documento técnico se centra únicamente en los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos, en él también se hace referencia a las actividades delictivas al describir y abordar los posibles riesgos de doble contabilización con las estimaciones conexas dentro del conjunto de los (sub)tipos de flujos financieros ilícitos. Las deliberaciones presentadas aún pueden ser objeto de mejoras y deberán tener en cuenta la labor conjunta de la UNCTAD y la UNODC sobre las metodologías para la medición de todos los (sub)tipos de flujos financieros ilícitos, incluido el trabajo basado en pruebas piloto adicionales realizadas con las metodologías descritas sucintamente en el presente documento técnico.

En ese contexto, en el cuadro 11 se presenta una matriz conceptual en la que se establecen vínculos entre las prácticas fiscales y comerciales y los métodos de medición, teniendo en cuenta tanto los flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos como los derivados de la gestión de ingresos, y que tiene la siguiente estructura.

Las filas guardan relación con los ocho flujos financieros ilícitos de carácter fiscal y comercial y relacionados con la delincuencia⁶²:

- (F1) Transferencia de riqueza
- (F2) Facturación fraudulenta
- (F3) Manipulación de los precios de transferencia
- (F4) Traslado de la deuda
- (F5) Traslado de activos y propiedad intelectual

⁶² Por “Flujos financieros ilícitos relacionados con la delincuencia” se entenderán aquí los flujos financieros ilícitos vinculados con el mercado ilegal, la corrupción y las actividades de tipo explotación y de financiación del terrorismo. Aunque algunas prácticas de evasión fiscal también pueden constituir actividades delictivas, aquí han sido incluidas en el grupo de prácticas fiscales y comerciales ilícitas.

- (I1) Actividades en mercados ilegales
- (I2) Corrupción
- (I3) Actividades de tipo explotación y financiación de la delincuencia y el terrorismo.

Las columnas están vinculadas con ocho métodos de medición:

- (M1) Método de país socio plus
- (M2) Método de filtro de precios plus
- (M3) Distribución mundial de los beneficios y los impuestos de sociedades
- (M4) Empresas multinacionales en comparación con empresas no multinacionales equiparables
- (M5) Indicador de riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada
- (M6) Riqueza financiera en centros financieros extraterritoriales, por país
- (M7) Métodos ascendentes para actividades relacionadas con la delincuencia⁶³
- (M8) Método indirecto para medir los flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos procedentes de actividades ilegales.

En las celdas del cuadro 11 se emplean tres colores, que tienen el siguiente significado:

- En morado se destacan los casos en los que los métodos M1 a M6 son capaces de evaluar las diferentes tipologías de flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos.
- En azul, los casos en los que los métodos M7 y M8 son capaces de evaluar diferentes tipologías de flujos financieros ilícitos relacionadas con la delincuencia.
- En amarillo, los casos en los que existe riesgo de superposición (doble contabilización) entre el origen de los flujos financieros ilícitos (fiscales y comerciales frente a los relacionados con la delincuencia) y el método que evalúa el volumen correspondiente de los flujos financieros ilícitos.

Además, se marcan en color gris las celdas que no son adecuadas para el análisis, en el sentido de que esas combinaciones no pueden darse en la práctica, como, por ejemplo, la estimación de la generación de ingresos para los flujos de tipo F1, Transferencia de riqueza.

⁶³ Aunque la medición de los flujos financieros ilícitos relacionados con la delincuencia excede el objeto del presente documento técnico, su inclusión en estas deliberaciones es crucial para un encuadramiento global y completo de la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos en el ámbito de los flujos financieros ilícitos agregados. En aras de la simplicidad, bajo el epígrafe "M7" se han incluido varios métodos, como los métodos para medir los flujos financieros ilícitos procedentes del tráfico de drogas, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y otras actividades similares. Véase más información al respecto en UNODC (UNODC, 2023).

Cuadro 11 Matriz de flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos en relación con los métodos de medición (versión agregada)

Flujos y actividades		Marco de generación de ingresos/gestión de ingresos	Métodos							
			Generación de ingresos (GenI)			Gestión de ingresos (GestI)				
			M1	M2	M3	M4	M7	M5	M6	M8
			Método de país socio plus	Método de filtro de precios plus	Distribución mundial de los beneficios y los impuestos de sociedades	Empresas multinacionales en comparación con empresas no multinacionales equiparables	Métodos ascendentes para actividades relacionadas con la delincuencia	Indicador de riqueza en centros financieros extraterritoriales no declarada	Riqueza financiera en centros financieros extraterritoriales, por país	Método indirecto para medir los flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos determinados en la etapa de análisis de la generación de ingresos
F1	Transferencia de riqueza	GestI								
F2	Facturación comercial fraudulenta	GenI/ GestI								
F3	Manipulación de los precios de transferencia	GenI/ GestI								
F4	Traslado de la deuda	GenI/ GestI								
F5	Traslado de activos y propiedad intelectual	GenI/ GestI								
I1	Mercados ilegales	GenI/ GestI								
I2	Corrupción	GenI/ GestI								
I3	Explotación y financiación del terrorismo	GenI/ GestI								

Fuente: Deliberaciones de los autores.

Al leer el cuadro 11 por filas, es posible identificar los métodos para medir los flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos y/o la gestión de ingresos relacionados con cada actividad que genera flujos financieros ilícitos, lo que también pone de relieve las posibles superposiciones que son consecuencia de la agregación de estimaciones elaboradas con diferentes métodos. Dicho de otro modo, para cada práctica fiscal o comercial (o actividad relacionada con la delincuencia), es posible determinar diferentes métodos entre los que se puede elegir el más idóneo para medir los flujos financieros ilícitos relacionados.

En cambio, al leer el cuadro 11 por columnas, es posible identificar los distintos flujos financieros ilícitos que pueden evaluarse con cada método. También se ponen de relieve las posibles superposiciones en la medición de los diversos flujos financieros ilícitos. Dicho de otro modo, para cada método, es posible determinar qué tipología de flujos financieros ilícitos pueden estimarse, estableciendo así su “cobertura” respecto de los amplios requisitos de información.

A fin de comprender las cuestiones relacionadas con la agregación y la posible doble contabilización derivada de superposiciones en la medición, es más adecuado presentar la información en columnas. En principio, es posible obtener una medición exhaustiva de los flujos financieros ilícitos mediante una combinación de métodos que garantice que cada celda pertinente del cuadro 11 está marcada en morado o en azul en cada fila. Dicho de otro modo, la combinación de métodos elegida debe garantizar que los flujos pertinentes originados por cada tipo de actividad se incorporen a la medición.

Si se observa el cuadro 11, las siguientes combinaciones de métodos podrían garantizar una medición exhaustiva de los flujos financieros ilícitos relacionados tanto con las prácticas fiscales y comerciales como con las actividades ilegales:

- M5 o M6 para medir los flujos financieros ilícitos procedentes de la gestión de ingresos en los flujos F1 a F5.
- M1 o M2 para medir los flujos financieros ilícitos procedentes de la generación de ingresos en los flujos F2.
- M3 o M4 para medir los flujos financieros ilícitos procedentes de la generación de ingresos en los flujos F3 a F5.
- M7 para medir los flujos financieros ilícitos procedentes de la generación de ingresos en las actividades I1 a I3.
- M8 para medir los flujos financieros ilícitos procedentes de la gestión de ingresos en las actividades I1 a I3.

Sin embargo, aunque esa combinación satisface la necesidad de disponer de una medición de cada tipología pertinente de flujos financieros ilícitos de carácter fiscal o comercial o relacionados con la delincuencia, las estimaciones presentan varias superposiciones en la medición (celdas amarillas), lo que excluye la posibilidad de obtener una estimación completa del valor total de los flujos financieros ilícitos mediante una simple suma de las distintas mediciones.

En particular, son significativas las siguientes superposiciones:

- (O1) La utilización de los métodos M1 o M2 para medir los flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos en los flujos F2 puede dar lugar a una superposición con respecto a las estimaciones, obtenidas con el método M7, de los flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos en las actividades I1 a I3. Por ejemplo, la facturación fraudulenta en el comercio internacional podría ocultar transacciones relacionadas con las actividades del mercado ilegal (por ejemplo, la facturación fraudulenta de bienes legales para adquirir/vender drogas ilícitas escondidas en un envío).
- (O2) La utilización de los métodos M5 o M6 para medir los flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos en los flujos F1 a F5 puede dar lugar a una superposición con respecto a las estimaciones, obtenidas con el método M8, de los flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos en las actividades I1 a I3. Por ejemplo, es posible blanquear el producto del delito en centros financieros extraterritoriales en los que también se mantienen activos procedentes de la evasión/elusión fiscal, lo que ya se refleja en las estimaciones elaboradas utilizando los métodos M5 o M6.

- (O3) La utilización del método M8 para medir los flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos en las actividades I1 a I3 puede dar lugar a una superposición con respecto a las estimaciones, elaboradas con los métodos M5 o M6, de los flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos relacionados con los flujos F2. De hecho, existen pruebas del uso de la facturación fraudulenta para canalizar el producto del delito hacia mercados legales.

Además de identificar las superposiciones entre los grupos de métodos, por ejemplo, al estimar los flujos financieros ilícitos procedentes de la facturación comercial fraudulenta (F2) utilizando los métodos M1 y M2, y al utilizar los métodos M5 o M6 para determinar la evasión fiscal de particulares, cabe la posibilidad de que haya superposiciones cuando se utilicen los métodos dentro del mismo grupo, es decir, si se utilizan los métodos M1 y M2. Por ejemplo, las autoridades nacionales que utilizan los métodos M1 y M2 para estimar la facturación comercial fraudulenta, se enfrentan a la dificultad de decidir si emplean la estimación obtenida con el método M1 o la obtenida con el método M2, o cómo ponen en relación la una con la otra. Para más información al respecto, sírvase consultar el capítulo 4, en el que se tratan los métodos. Una lógica similar se aplica a otros pares de métodos (si bien aquí se examinan las superposiciones entre distintos pares de métodos).

La agregación de las estimaciones de flujos financieros ilícitos con las combinaciones de métodos antes mencionadas proporciona una medición colectivamente exhaustiva del fenómeno⁶⁴. No obstante, en algunos ámbitos, el riesgo de doble contabilización es elevado y debe mitigarse para evitar una sobreestimación de los flujos financieros ilícitos. Si bien en esta etapa no es posible proporcionar de manera integral medidas de mitigación, pueden impartirse algunas orientaciones generales acerca de las superposiciones observadas en la cobertura y, de ese modo, evitar aquellas combinaciones que se superponen.

Con objeto de ahondar en la cuestión de la doble contabilización y hacer hincapié en los problemas adicionales relacionados con el carácter incompleto de las estimaciones de determinados agregados, en el cuadro 12 se presenta una versión más detallada del cuadro 11, en la que se especifican, para cada actividad, todos los agregados implicados en los flujos financieros ilícitos derivados de la generación y de la gestión de ingresos. El significado de los colores es el mismo que en el cuadro 11. También en el caso de esta matriz desagregada, las celdas grises representan los agregados no pertinentes para cada flujo financiero ilícito de carácter fiscal y comercial o relacionado con la delincuencia.

Si se consideran los flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos, los flujos ilícitos procedentes tanto de prácticas fiscales y comerciales como de actividades delictivas están cubiertos en su totalidad por alguna combinación de métodos de medición. Sin embargo, si se consideran los flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos, el componente relacionado con el consumo final no está cubierto, con respecto a las prácticas fiscales y comerciales, por los métodos M5 y M6. Además, el método M6 no abarca las operaciones relacionadas con los activos no financieros.

El cuadro 12 también ayuda a visualizar mejor las superposiciones:

- (O1) se refiere a los flujos de importaciones y exportaciones que son evaluados al mismo tiempo por los métodos M1 y M2 con respecto a las prácticas fiscales y comerciales y por el método M7 con respecto a las actividades relacionadas con la delincuencia.
- (O2) se refiere a los activos financieros y no financieros o solo a los activos financieros, dependiendo de si se utiliza el método M5 o el método M6 para estimar los flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos en las prácticas fiscales y comerciales.

⁶⁴ Es evidente que existe una relación directa con la cuestión de la definición operacional (véase el capítulo 3.4.5), que vincula los elementos conceptuales con la aplicación práctica, lo que deja margen para una cobertura insuficiente. Cuando se habla de medición exhaustiva en este contexto, se hace desde una perspectiva conceptual, es decir, considerando la plena adecuación de los métodos a la cobertura y el alcance previstos, generándose, de ese modo, una cobertura completa de todos los tipos.

- Por último, (O3) se relaciona con las importaciones y las exportaciones, cuando se utilizan los métodos M1 o M2 para evaluar los flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos procedentes de los flujos F1, y el método M7 se emplea para medir los flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos procedentes de las actividades I1 a I3.

Cuadro 12 Matriz de tipologías de flujos financieros ilícitos en relación con los métodos de medición (versión desagregada)

Flujos y actividades	Marco de generación de ingresos/gestión de ingresos	Métodos																			
		Generación de ingresos (Geni)					Gestión de ingresos (Gestf)														
		M1	M2	M3	M4	M7	M5	M6	M10												
F1 Transferencia de riqueza	Geni: importaciones																				
	Geni: exportaciones																				
	Geni: valor agregado/ingresos																				
	Geni: transferencias																				
	Gest: activos no financieros																				
	Gest: activos financieros																				
	Gest: consumo (importaciones y exportaciones)																				
	Geni: importaciones																				
	Geni: exportaciones																				
	Geni: valor agregado/ingresos																				
F2 Facturación fraudulenta	Geni: transferencias																				
	Gest: activos no financieros																				
	Gest: activos financieros																				
	Gest: consumo																				
	Geni: importaciones																				
	Geni: exportaciones																				
F3 Manipulación de los precios de transferencia	Geni: importaciones																				
	Geni: exportaciones																				
	Geni: valor agregado/ingresos																				
	Geni: transferencias																				
	Gest: activos no financieros																				
	Gest: activos financieros																				
F4 Traslado de la deuda	Gest: consumo																				
	Geni: importaciones																				
	Geni: exportaciones																				
	Geni: valor agregado/ingresos																				
	Geni: transferencias																				
	Gest: activos no financieros																				

Flujos y actividades	Marco de generación de ingresos/gestión de ingresos	Métodos												
		Generación de ingresos (Geni)					Gestión de ingresos (Gestf)							
		M1	M2	M3	M4	M7	M5	M6	M10					
F5	Traslado de activos y propiedad intelectual	Geni: importaciones												
		Geni: exportaciones												
		Geni: valor agregado/ingresos												
		Geni: transferencias												
	Gestf: activos no financieros	Geni: activos no financieros												
		Gestf: activos financieros												
		Gestf: consumo												
		Gestf: consumo												
	I1	Geni: importaciones												
		Geni: exportaciones												
		Geni: valor agregado/ingresos/salarios												
		Geni: transferencias												
I2	Gestf: activos no financieros													
	Gestf: activos financieros													
	Gestf: consumo (importaciones y exportaciones)													
	Gestf: consumo													
I3	Geni: importaciones													
	Geni: exportaciones													
	Geni: valor agregado/ingresos/salarios													
	Geni: transferencias													
I3	Gestf: activos no financieros													
	Gestf: activos financieros													
	Gestf: consumo (importaciones y exportaciones)													
	Gestf: consumo													

Fuente: Deliberaciones de los autores.

En el cuadro 12 se muestra la correspondencia entre los diferentes métodos para medir los flujos financieros ilícitos y los agregados que se miden realmente. Si se consideran los flujos financieros ilícitos derivados de la generación de ingresos, los métodos M1 y M2 miden los flujos financieros ilícitos procedentes de la facturación fraudulenta (F2) basándose en los flujos de importaciones y exportaciones entre países. Los métodos M3 y M4 miden el valor agregado (ingresos) generado por las prácticas fiscales y comerciales relacionadas con el traslado de beneficios (F3 a F5). El método M7 es capaz de identificar las importaciones, las exportaciones y el valor agregado resultantes de distintos tipos de actividades delictivas.

Si se consideran los flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos, cabe señalar que, mientras que el método M8 es capaz de evaluar todos los flujos (activos financieros y no financieros, consumo) vinculados con los flujos financieros ilícitos procedentes de actividades relacionadas con la delincuencia, el método M5 estima los activos financieros y no financieros procedentes de prácticas fiscales y comerciales ilícitas, y el método M6, en el mismo contexto, es capaz de identificar solo el flujo de activos financieros.

5.2 PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE EL INDICADOR 16.4.1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Los países están realizando progresos importantes en la comprensión de los conceptos y las metodologías y en la aplicación de los métodos para medir los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos. Sobre la base del apoyo y las orientaciones de los organismos responsables y sus asociados, está a punto de lograrse la presentación de información sobre los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos destinada al indicador 16.4.1 de los ODS. Con el propósito de facilitar la futura presentación de informes y una comparación significativa de los datos comunicados sobre el indicador 16.4.1 de los ODS, los organismos responsables trabajan con el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS en el establecimiento de una estructura de datos para la presentación de informes que sea coherente con los metadatos del indicador y las características de la presentación de informes identificadas, a fin de contribuir a satisfacer las necesidades en materia de análisis y políticas. Por consiguiente, la información relacionada con el indicador 16.4.1 de los ODS debe presentarse a alto nivel, por separado, como flujos financieros ilícitos entrantes y salientes, y luego desglosarse de acuerdo con los cuatro tipos de flujos financieros ilícitos del *Marco Conceptual* (véase el capítulo 2). Además, dependiendo de la disponibilidad de datos, cada uno de esos tipos debería desglosarse a su vez para reflejar los subtipos específicos, tal como se muestra en el cuadro 13. Esto permitiría comparar adecuadamente las diversas estimaciones elaboradas por las autoridades nacionales y, por tanto, utilizar correctamente las estadísticas oficiales sobre los flujos financieros ilícitos, lo que incluiría comparar y agregar tanto los flujos financieros ilícitos derivados de las prácticas fiscales y comerciales como los relacionados con la delincuencia. Cuando se disponga de información adicional sobre nuevos desgloses (por ejemplo, en relación con una actividad económica específica o los productos básicos incluidos, o con los países de origen/destino), esta debería facilitarse en forma de series de datos o datos puntuales consignados en notas a pie de página, según proceda.

Cuadro 13 Códigos SDMX (Intercambio de Datos y Metadatos Estadísticos) y descripciones para la presentación de información desagregada sobre el indicador 16.4.1 de los ODS

Código SDMX	Descripción
IFF_TXC	Flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos
IFF_TXC_TMI	Facturación comercial fraudulenta
IFF_TXC_TEV	Evasión de impuestos
IFF_TXC_ATA	Elusión fiscal agresiva
IFF_ILM	Mercados ilegales
IFF_ILM_DRG	Tráfico de drogas
IFF_ILM_SOM	Tráfico ilícito de migrantes
IFF_ILM_WLD	Tráfico de fauna y flora silvestres
IFF_ILM_FIR	Tráfico de armas de fuego
IFF_ILM_IMN	Minería ilegal
IFF_ILM_OTHR	Otras actividades
IFF_COR	Corrupción
IFF_COR_BRB	Soborno
IFF_COR_TIN	Tráfico de influencias
IFF_COR_OTHR	Otras actividades
IFF ETF	Actividades de tipo explotación y financiación del terrorismo
IFF ETF_TIP	Trata de personas
IFF ETF_EXT	Extorsión
IFF ETF_THE	Robo
IFF ETF_FRA	Fraude
IFF ETF_OTHR	Otras actividades

Fuente: UNCTAD, UNODC; Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS.

A fin de tener en cuenta un cierto nivel de incertidumbre al aplicar el método o métodos seleccionados, consecuencia de limitaciones en las fuentes de datos o en la metodología empleada, se aconseja complementar una estimación puntual con una estimación de rango, es decir, reunir y presentar también estimaciones del límite inferior y superior. Ese rango ofrecería un cierto nivel de solidez de las estimaciones, aunque limitado, y redundaría en un aumento de la fiabilidad de los datos estadísticos compilados. Es aconsejable que, al reunir las estimaciones, los parámetros específicos del método se fijen en valores diferentes para reflejar distintos escenarios. Por ejemplo, para los métodos núms. 1 y 2, los coeficientes CIF/FOB pueden aplicarse a un nivel del 6 % para todos los productos básicos en comparación con los valores de productos básicos específicos. En el caso del método núm. 3, puede estar relacionado con la especificación del modelo o con el establecimiento del valor umbral del indicador de paraíso fiscal. Con respecto al método núm. 4, puede ser el valor del parámetro *h* del análisis de las características operativas del receptor, mientras que para los métodos núms. 5 y 6, la variabilidad puede guardar relación con los supuestos relativos a las tasas de incumplimiento de las obligaciones fiscales.

6

LABOR FUTURA Y PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN

6.1 AMPLIACIÓN DE LAS CUENTAS NACIONALES A LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

La plena conformidad de los conceptos y métodos relativos a los flujos financieros ilícitos con los marcos estadísticos es, en última instancia, el objetivo del proceso de maduración conceptual y metodológica para medir dichos flujos. Complementar el Sistema de Cuentas Nacionales de forma totalmente integrada mediante cuentas ampliadas o temáticas sobre los flujos financieros ilícitos resolverá intrínsecamente los problemas conceptuales y metodológicos que se han expuesto en líneas generales en el presente documento técnico. Aunque tanto el resultado integrado final concreto como la terminología conexas evolucionarán con el tiempo en paralelo a la maduración de los conceptos y metodologías para medir los flujos financieros ilícitos, como resultado directo de los esfuerzos constantes de los organismos responsables y otras entidades asociadas por concebir medidas nacionales con las que probar y aplicar distintas metodologías, en esta sección se comparten algunas reflexiones sobre la ampliación de las cuentas nacionales para dar cabida a los flujos financieros ilícitos utilizando el formato de las denominadas cuentas satélite. De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales (United Nations *et al.*, 2009), las cuentas satélite tienen la función de satisfacer las necesidades de datos específicos proporcionando mayores detalles, reordenando los conceptos del marco central o aportando información complementaria sobre un determinado fenómeno. Pueden adoptar distintas formas, desde simples cuadros hasta un conjunto ampliado de cuentas, y pueden compilarse y publicarse en diferentes momentos.

Partiendo del marco central de las Cuentas Nacionales (el Sistema de Cuentas Nacionales), las cuentas satélite se diseñan con el fin de superar las posibles limitaciones de este sistema para representar cabalmente un fenómeno determinado. De hecho, aunque las cuentas satélite suelen utilizar los conceptos, clasificaciones y esquemas del Sistema de Cuentas Nacionales, también aprovechan un amplio margen de flexibilidad en lo que se refiere a la reordenación de los datos y las modificaciones conceptuales. Esta flexibilidad tiene por objeto captar la complejidad que caracteriza a ciertos fenómenos, una complejidad que puede impedir que se pongan de relieve y se representen en su totalidad dentro del Sistema de Cuentas Nacionales⁶⁵.

En este contexto, la compilación de una cuenta satélite sobre los flujos financieros ilícitos representa un reto y una oportunidad. Por un lado, como se ha señalado reiteradamente en el capítulo 5, persisten varios problemas relacionados con la medición de los flujos financieros ilícitos en cuanto a su grado de exhaustividad y las posibles superposiciones. Por otro, un marco de cuentas satélite puede ayudar a conceptualizar y resolver parte de esos problemas, permitiendo ofrecer una representación clara de los flujos que intervienen en las actividades delictivas y en las prácticas fiscales y comerciales, poniendo asimismo de relieve la posible interacción entre actividades ilícitas y lícitas. Además, la perspectiva que brindan las cuentas satélite también puede servir para orientar la evaluación del grado en que los flujos financieros ilícitos ya están incluidos en los agregados del Sistema de Cuentas Nacionales.

El diseño y la compilación de una cuenta satélite de flujos financieros ilícitos quedan fuera del ámbito de la presente publicación, cuyo propósito es impartir orientación para la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos en el contexto del indicador 16.4.1 de los ODS. No obstante, en este capítulo se presenta información y se analizan algunos de los retos que deben abordarse al pasar de

⁶⁵ Hay un amplio conjunto de ejemplos de cuentas satélite que actualmente compilan los departamentos de cuentas nacionales: las cuentas ambientales, que amplían el marco central con el fin de tener en cuenta las externalidades ambientales; las cuentas del turismo, en las que se reordenan los datos con objeto de destacar la función de los flujos relacionados con el turismo en las distintas industrias; o las cuentas de producción de los hogares, que amplían la frontera de la producción para incluir los servicios domésticos no remunerados en los flujos económicos. Actualmente se están desarrollando otros tipos de cuentas satélite, como las cuentas de la economía espacial, cuyo propósito es reordenar los datos para subrayar la función económica de las actividades empresariales relacionadas con el espacio, o el marco eSUT, concebido para ofrecer cuadros de oferta y utilización más detallados en lo referente a las características de las unidades empresariales.

medir los flujos financieros ilícitos para el indicador de los ODS a compilar una cuenta satélite de flujos financieros ilícitos.

En concreto, se plantean dos retos principales. El primero está relacionado con la definición de un marco conceptual coherente para la cuenta satélite de flujos financieros ilícitos, mientras que el segundo se refiere a la necesidad de ampliar el conjunto de agregados relacionados con esos flujos que deben medirse.

Con respecto al primero de esos retos, los elementos conceptuales reseñados en el capítulo 2 constituyen un punto de partida sólido para diseñar el marco de las cuentas satélite de flujos financieros ilícitos. En efecto, por un lado, la labor conceptual y de medición de los actuales organismos corresponsables se ha concebido de manera coherente con los principales conceptos del Sistema de Cuentas Nacionales y la balanza de pagos, y, por otro, esa labor responde a las necesidades específicas relacionadas con los flujos financieros ilícitos en lo tocante a los datos y la definición de los conceptos, permitiendo así obtener una representación adecuada del fenómeno.

Con respecto al segundo reto, los métodos de medición de los flujos financieros ilícitos presentados en el capítulo 4 permiten evaluar el montante de dichos flujos, tal como se requiere para la compilación del indicador 16.4.1 de los ODS. De hecho, además de las cuestiones relativas a las posibles superposiciones, es posible definir un conjunto de métodos que garanticen una medición (conceptualmente) exhaustiva de los flujos financieros ilícitos relacionados con las prácticas fiscales y comerciales y las actividades delictivas.

Sin embargo, los distintos métodos proporcionan estimaciones de los flujos financieros ilícitos en función de los diferentes agregados. Por ejemplo, al centrarse en los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos, los métodos M1 y M2 evalúan el valor de las importaciones y exportaciones implicadas en la generación de flujos financieros ilícitos, pero no proporcionan estimaciones del valor agregado procedente de los flujos F2. De forma análoga, los métodos M3 y M4 permiten estimar el valor agregado procedente de los flujos F3 a F5, pero no son capaces de evaluar los flujos conexos de importaciones y exportaciones de bienes, servicios y activos financieros.

Este carácter incompleto no afecta a la medición del valor total de los flujos financieros ilícitos a los efectos del indicador de los ODS, pero impide disponer de una representación completa del fenómeno y poder comprender claramente la interacción entre las prácticas fiscales y comerciales ilícitas y los flujos económicos ordinarios.

Por consiguiente, para compilar un marco de cuentas satélite de los flujos financieros ilícitos, deben medirse todos los flujos que intervienen directa o indirectamente en la práctica o acción de que se trate. Siguiendo la sencilla representación utilizada en el cuadro 12, por ejemplo, deberían proporcionarse estimaciones de las importaciones y las exportaciones (en el caso de los flujos F2) y del valor agregado (en los casos de los flujos F3 a F5) para completar el marco. De igual modo, las estimaciones de los activos financieros y no financieros implicados en los flujos financieros ilícitos derivados de la gestión de ingresos que se obtienen con los métodos M5 y M6 deberían complementarse con la medición del consumo final.

La compilación de una cuenta satélite de flujos financieros ilícitos partiendo de la medición del indicador 16.4.1 de los ODS requiere seguir trabajando en la elaboración de un conjunto de métodos indirectos que permitan evaluar los agregados que faltan respecto de cada actividad que genera flujos financieros ilícitos.

6.2 ¿CUÁLES SON LOS PRÓXIMOS PASOS?

Así pues, las observaciones finales del presente documento técnico giran en torno a los próximos pasos necesarios para mejorar las metodologías y construir un marco contable exhaustivo, que permita la plena integración de las estadísticas sobre los flujos financieros ilícitos en el Sistema de Cuentas Nacionales,

además de contribuir de manera directa y comparable a la esfera normativa. Las metodologías aquí descritas para medir los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos se han desarrollado basándose en los notables estudios y conocimientos especializados de diversas partes interesadas dentro del Equipo de Tareas y en la experiencia acumulada por las autoridades nacionales en su aplicación. Reconociendo que, si bien algunos elementos de los flujos financieros ilícitos son más fáciles de medir, la estimación de otros resulta sumamente ardua, por lo que las pruebas piloto nacionales son fundamentales para dotarse de la capacidad estadística necesaria para medir dichos flujos y comprobar la viabilidad de la medición. La experiencia adquirida durante los proyectos piloto nacionales muestra el camino a seguir para abordar la medición de los flujos financieros fiscales y comerciales ilícitos. En ese sentido, los métodos presentados en este documento técnico constituyen un paso más en el proceso iterativo de aprendizaje-utilización-mejora y, por tanto, se recomienda utilizarlos para la realización de pruebas piloto y son susceptibles de ulteriores mejoras, con miras a elaborar un marco estadístico integral para la medición de los flujos financieros ilícitos.

Aunque se insta a brindar un apoyo continuo a través de los conocimientos técnicos especializados de los organismos responsables (la UNCTAD y la UNODC), así como de las entidades asociadas, entre ellas las comisiones regionales de las Naciones Unidas y sus expertos, esa necesidad de apoyo continuo surge íntegramente de los usuarios, como se evidencia en numerosas peticiones de los Estados miembros. Se requiere más apoyo técnico para la formación de las autoridades responsables, a fin de que estas puedan fortalecer su capacidad de medición, seguimiento y difusión de estadísticas oficiales sobre los flujos financieros ilícitos, garantizando el acceso y el intercambio de datos estadísticos delicados en entornos estadísticos seguros, para así salvaguardar la confidencialidad y preservar la confianza en las estadísticas oficiales, además de promover la sensibilización y la concienciación en los foros gubernamentales de alto nivel y entre otras partes interesadas. Sería aconsejable capacitar a un grupo de expertos nacionales en diferentes métodos de evaluación de los flujos financieros ilícitos para asegurar la producción sostenible de informes anuales de seguimiento respecto del indicador 16.4.1 de los ODS. Es necesario oficializar la labor de medición propiamente dicha y refrendarla a nivel político, incorporándola a las actividades diarias de los funcionarios y expertos gubernamentales, lo que hará que esa labor sea sostenible. Además, es preciso asignar recursos para garantizar que la labor sobre la medición de los grupos de trabajo técnico nacionales tenga carácter permanente. Las nuevas versiones y la introducción de mejoras constantes en la medición de los flujos financieros ilícitos son fundamentales para fortalecer la solidez de los métodos, las fuentes de datos y los resultados.

La medición de los flujos financieros ilícitos no se reduce a una tarea cuya finalidad es elaborar estimaciones de esos flujos y presentar información al marco de seguimiento de los indicadores de los ODS. Se trata, más bien, del primer paso en la detección de las amenazas y los riesgos que entrañan los flujos financieros ilícitos, al que seguirá, en pasos posteriores, la realización de perfiles nacionales de riesgos en relación con los flujos financieros ilícitos, y sirve como base empírica para la ulterior formulación de políticas. En el marco de esa labor está previsto colaborar con otras partes interesadas en los ámbitos del análisis y la formulación de políticas a nivel nacional, regional e internacional.

Los proyectos piloto iniciales desarrollaron herramientas y enfoques y probaron los primeros métodos de medición de los flujos financieros ilícitos. Los esfuerzos desplegados en África y en los países asiáticos, así como previamente en América Latina (con respecto a los flujos financieros ilícitos relacionados con la delincuencia), han demostrado que es posible realizar mediciones, y ofrecerán elementos fundamentales para seguir perfeccionando la aplicación de los métodos y fortalecer la capacidad estadística para medir múltiples tipos de flujos financieros ilícitos.

Los esfuerzos y medidas concertados, tanto a nivel nacional como internacional, son cruciales para aumentar la eficiencia de diversas líneas de trabajo sobre los flujos financieros ilícitos a escala mundial. El establecimiento de una plataforma que aúne a los países desarrollados y en desarrollo, con la finalidad de permitir el intercambio de conocimientos, competencia técnica, enseñanzas y experiencia adquiridos en los procesos de medición en sus entornos respectivos, puede redundar en un aumento considerable

de la concienciación y mejorar la presentación de información relativa al indicador 16.4.1 de los ODS. La comunicación, el intercambio y la colaboración entre las partes interesadas potenciarán el valor de los muy notables resultados logrados por las autoridades nacionales, con el apoyo de la UNCTAD y la UNODC, junto con sus asociados y los ampliarán hasta alcanzar una cobertura y una presentación mundiales de información sobre el indicador 16.4.1 de los ODS, relativo a los flujos financieros ilícitos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahene-Codjoe A, Alu A and Mehrotra R (2020). Abnormal Pricing in International Commodity Trading: Evidence from Ghana. Available at https://curbingiffsdotorg.files.wordpress.com/2020/06/r4d_ghana_trademispricing_june2020-1.pdf (accessed 22 October 2020).
- Alstadsæter A, Johannesen N and Zucman G (2018). Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality. *Journal of Public Economics*. In Honor of Sir Tony Atkinson (1944-2017). 16289–100.
- Ates L et al. (2021). The Corporate Tax Haven Index. A New Geography of Profit Shifting'. In Combating Fiscal Fraud & Empowering Regulators. Bringing Tax Money Back into the COFFERS. In Combating Fiscal Fraud & Empowering Regulators. Bringing Tax Money Back into the COFFERS, edited by Lucia Rossel, Joras Ferwerda, and Brigitte Unger. Oxford University Press. Oxford, United Kingdom, 89–111. (accessed 30 November 2023).
- Beer S, de Mooij R and Liu L (2018). International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots. IMF Working Paper. IMF. (accessed 10 December 2020).
- Bilicka KA (2019). Comparing UK Tax Returns of Foreign Multinationals to Matched Domestic Firms. *American Economic Review*. 109(8):2921–2953.
- Bratta B, Santomartino V and Acciar P (2021). Assessing profit shifting using Country-by-Country Reports: a non-linear response to tax rate differentials. No. DF WP n.11 February 2021. Ministry of Economy and Finance, Department of Finance. Rome. (accessed 20 April 2021).
- Brugger F and Engebretsen R (2019). Value Chain Risk Maps. Curbing IFFs. (accessed 12 December 2020).
- Carbonnier G and Mehrotra R (2018). Trade-related Illicit Financial Flows: Conceptual Framework and Empirical Methods. Available at <https://curbingiffsdotorg.files.wordpress.com/2019/12/r4d-iff-wp01-2018-dec2019.pdf> (accessed 22 October 2020).
- Carbonnier G and Mehrotra R (2020). Abnormal Pricing in International Commodity Trade: Empirical Evidence from Switzerland. (accessed 22 October 2020).
- Cassetta A, Pauselli C, Rizzica L and Tonello M (2014). Financial flows to tax havens: Determinants and anomalies. Quaderni dell'antiriciclaggio No. 1. Banca d'Italia. (accessed 2 July 2021).
- Clausing KA (2016). The effect of profit shifting on the corporate tax base in the United States and beyond. *National Tax Journal*. 69(4):905–934.
- Cobham A, Garcia-Bernardo J, Janský P and Palanský M (2021). Statistical Measurement of Illicit Financial Flows in the Sustainable Development Goals: Tax Avoidance by Multinational Corporations. Background paper. UNCTAD.
- Cobham A and Janský P (2020). *Estimating Illicit Financial Flows: A Critical Guide to the Data, Methodologies, and Findings*. Oxford University Press.
- Dharmapala D (2014). What Do We Know About Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature. Coase-Sandor Institute for Law and Economics Working Paper No. 702. University of Chicago Law School. Chicago. (accessed 16 June 2021).

- Dyrenge S and Markle K (2015). The Effect of Financial Constraints on Tax-Motivated Income Shifting by U.S. Multinationals.
- ECE (2021). Guide to Sharing Economic Data in Official Statistics. United Nations. Geneva. (accessed 31 March 2021).
- ECLAC (2016). Economic Survey of Latin America and the Caribbean. The 2030 Agenda for Sustainable Development and the challenges of financing for development. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santiago. (accessed 28 November 2020).
- EPRS (2018). An overview of shell companies in the European Union. No. Study PE 627.129. European Parliament. Brussels. (accessed 1 May 2021).
- ESCAP (Forthcoming). Estimating illicit financial flows from personal remittances. Bangkok, Thailand.
- European Commission (2017). Aggressive tax planning indicators: Final report. Taxation Papers No. 71–2017. European Commission. Luxembourg. (accessed 5 April 2022).
- European Commission (2019). Estimating International Tax Evasion by Individuals. Luxembourg. (accessed 21 September 2020).
- European Commission (2020). Competence Centre on Composite Indicators and Scoreboards. Available at https://knowledge4policy.ec.europa.eu/composite-indicators_en (accessed 15 December 2020).
- European Union (2014). *Directive of the European Parliament and of the Council on Criminal Sanctions for Market Abuse*.
- Eurostat (2005). Eurostat's Tabular Approach to Exhaustiveness. Guidelines. Luxembourg.
- Eurostat (2018). Handbook on the compilation of statistics on illegal economic activities in national accounts and balance of payments, 2018 edition. Available at <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/8714610/KS-05-17-202-EN-N.pdf/eaf638df-17dc-47a1-9ab7-fe68476100ec> (accessed 5 April 2022).
- FATF (2013). Guidance National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment. Financial Action Task Force. (accessed 1 June 2021).
- Fortier-Labonté A and Schaffter C (2019). Indicators of profit shifting by multinational enterprises operating in Canada. Analysis in Brief No. 11-621–M. Statistics Canada. Ottawa. (accessed 15 December 2020).
- Fuest C, Greil S, Hugger F and Neumeier F (2022). Global Profit Shifting of Multinational Companies: Evidence from CbCR Micro Data. CESifo Working Papers 9757-2022. Munich Society for the Promotion of Economic Research.
- Fuest C, Hugger F and Neumeier F (2021). Corporate Profit Shifting and the Role of Tax Havens: Evidence from German Country-By-Country Reporting Data. CESifo Working Papers 8838-2021. Munich Society for the Promotion of Economic Research.
- García-Bernardo J and Janský P (2021). Profit Shifting of Multinational Corporations Worldwide. ICTD Working Paper No. 119. Institute of Development Studies. Brighton. (accessed 24 March 2021).
- Gaulier G, Mirza D, Turban S and Zignago S (2008). International transportation costs around the world: a new CIF/FOB rates dataset. Available at http://www.cepii.fr/baci_data/freight_rates/freight_rates_doc.pdf (accessed 14 January 2022).

- Global Financial Integrity (2019). Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006-2015. (accessed 22 October 2020).
- Hebous S, Klemm A and Wu Y (2001). How Does Profit Shifting Affect the Balance of Payments? IMF Working Paper No. WP/21/41. IMF. (accessed 21 February 2021).
- Hines JR and Rice EM (1994). Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business. *Quarterly Journal of Economics*. 109(1):149–182.
- HM Revenue and Customs of the United Kingdom (2016). Double taxation treaties: Beneficial ownership: Treaty shopping. International Manual. (accessed 1 May 2021).
- Huizinga H and Laeven L (2008). International profit shifting within multinationals: A multi-country perspective. *Journal of Public Economics*. 92(5–6):1164–1182.
- Hummels D and Lugovskyy V (2003). Usable Data? Matched Partner Trade Statistics as a Measure of International Transportation Costs. (accessed 29 November 2020).
- ILO et al. (2004). *Consumer Price Index Manual: Theory and Practice*. International Labour Office. Geneva.
- ILO (2015). Recommendation No. 204 concerning the Transition from the Informal to the Formal Economy. International Labour Organization. Geneva. (accessed 22 November 2020).
- IMF (2009). *Balance of Payments and International Investment Position Manual*. Washington D.C.
- IMF (2018). Final Report of the Task Force on Special Purpose Entities. Thirty-First Meeting of the IMF Committee on Balance of Payments Statistics. Washington, D.C. (accessed 1 May 2021).
- IMF (2019). Final Report of the Task Force on Informal Economy. Thirty-Second Meeting of the IMF Committee on Balance of Payments Statistics. IMF. Thimphu. (accessed 29 December 2020).
- Janský P and Palanský M (2019). Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment. *International Tax and Public Finance*. (26(5)):1048–1103.
- Khan M, Andreoni A and Roy P (2019). Illicit Financial Flows: Theory and Measurement Challenges. Available at <https://eprints.soas.ac.uk/31112/1/ACE-WorkingPaper010-IllicitFinancialFlows-190412.pdf> (accessed 5 November 2020).
- Langenmayr D and Zyska L (2020). Escaping the Exchange of Information: Tax Evasion via Citizenship-by-Investment. National Tax Association. Washington D.C. (accessed 3 May 2021).
- Luna PG and Hardy B (2019). Non-bank counterparties in international banking. BIS Quarterly Review. BIS. Basel. (accessed 15 March 2021).
- Maga A and Marshall A (Forthcoming). Estimating illicit financial flows from offshore tax evasion by individuals. No. ESCAP Working Paper Series. ESCAP.
- Maga A, Nyasulu AM, Marshall A and Bekenov C (2023). Estimating illicit financial flows from trade misinvoicing: introducing the ‘Grey Re-exports’ method (The case of Kyrgyzstan). No. ESCAP Working Paper Series April 2023. ESCAP. (accessed 21 April 2023).
- Medina L and Schneider F (2018). Shadow economies around the world: What did we learn over the last 20 years? IMF Working Papers No. WP/18/17. International Monetary Fund. (accessed 9 June 2020).

- MSCI (2023). ACWI Index. Available at <https://www.msci.com/acwi> (accessed 28 March 2023).
- Murphy R (2016). Country-by-country Reporting. *Global Tax Fairness*. Oxford University Press: 96–112.
- Nolintha V, Sayavong V and Mehrotra R (2020). Abnormal Pricing in International Commodity Trade: Evidence from Lao P.D.R. Available at <https://curbing-iffs.org/2020/03/03/abnormal-pricing-in-international-commodity-trade-evidence-from-lao-p-d-r/> (accessed 22 October 2020).
- OECD (2002). Measuring the non-observed economy: A handbook. Available at <https://www.oecd.org/sdd/na/measuringthenon-observedeconomy-ahandbook.htm> (accessed 17 May 2021).
- OECD (2013). Action plan on base erosion and profit shifting. Available at <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf> (accessed 5 April 2022).
- OECD (2015). Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD. Paris.
- OECD (2017). OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017. *OECD Publishing*.
- OECD (2019). *Guidance on the Implementation of Country-by-Country Reporting, BEPS ACTION 13*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2020). CbCR statistics data limitations disclaimer. OECD. (accessed 22 April 2021).
- OECD (2022). Assessing Tax Compliance and Illicit Financial Flows in South Africa. (accessed 28 March 2023).
- OECD (2023). Available at <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/anonymised-and-aggregated-cbcr-statistics-disclaimer.pdf> (accessed 30 November 2023).
- ONE (2013). Phantom Firms. What are Phantom Firms? Available at <https://www.one.org/international/policy/phantom-firms/> (accessed 24 March 2021).
- O'Reilly P, Parra Ramirez K and Stemmer MA (2021). Exchange of Information and Bank Deposits in International Financial Centres. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*. OECD Taxation Working Paper.
- Pellegrini V, Sanelli A and Tosti E (2016). What do External Statistics tell us About Undeclared Assets held Abroad and Tax Evasion? November. Available at <https://papers.ssrn.com/abstract=2917184> (accessed 13 November 2023).
- Praia Group on Governance Statistics (2020). Handbook on Governance Statistics (Draft for global consultation). (accessed 30 November 2023).
- Reynolds H and Wier L (2016). Estimating profit shifting in South Africa using firm-level tax returns. No. WIDER Working Paper 2016/128. United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- Sallusti F (2021). Measuring profit shifting in Italy with propensity score matching and receiver operating characteristics analysis (PS-ROC) method. UNCTAD Research Paper No. 64. UNCTAD. (accessed 19 April 2021).
- Schuster C and Davis J (2020). Old dog, new tricks? The fitness of mirror trade analysis to detect illicit financial outflows from Africa. Background Paper: Economic development in Africa Report. UNCTAD. Geneva. (accessed 30 March 2023).

- Tax Justice Network (2020). The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the Time of COVID-19. London, United Kingdom. (accessed 30 November 2023).
- Tørsløv T, Wier L and Zucman G (2020). The Missing Profits of Nations. NBER Working Paper No. 24701. National Bureau of Economic Research. Cambridge. (accessed 20 March 2021).
- UNCTAD (2015). World Investment Report 2015 - Reforming International Investment Governance. United Nations. Geneva. (accessed 4 April 2021).
- UNCTAD (2021). Methodological Guidelines to Measure Tax and Commercial IFFs. Methods for pilot testing. Updated Draft for Pilot Testing. (accessed 17 May 2022).
- UNCTAD (2023a). SDG Pulse 2023: Statistical measurement of illicit financial flows. (accessed 29 November 2023).
- UNCTAD (2023b). Statistical Measurement of Tax and Commercial Illicit Financial Flows - Pilot testing methodologies for SDG indicator 16.4.1. (accessed 30 November 2023).
- UNCTAD and UNODC (2020). Conceptual framework for the statistical measurement of illicit financial flows. Available at <https://unctad.org/publication/conceptual-framework-statistical-measurement-illicit-financial-flows> (accessed 5 May 2023).
- United Nations (2014). Fundamental Principles of Official Statistics. General Assembly resolution. A/RES/68/261. Available at <https://unstats.un.org/unsd/dhss/gp/fundprinciples.aspx> (accessed 5 April 2022).
- United Nations (2015). Report of the third international conference on financing for development. No. A/CONF.227/20. Addis Ababa. (accessed 20 March 2021).
- United Nations (2017a). Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017 on the Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/71/313. New York. (accessed 5 April 2022).
- United Nations (2017b). Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development. No. A/RES/71/313. New York. (accessed 5 April 2022).
- United Nations (2022). Promotion of international cooperation to combat illicit financial flows and strengthen good practices on assets return to foster sustainable development: Resolution adopted by the General Assembly on 14 December 2022. A/RES/77/154. New York.
- United Nations (2023). Global SDG Indicators Data Platform. Available at <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/> (accessed 29 November 2023).
- United Nations, European Commission, IMF, OECD, and World Bank (2009). System of National Accounts 2008. itemKey/IMVYXH4G. Available at <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp> (accessed 13 May 2019).
- United States Senate (2014). Offshore Tax Evasion: The Effort to Collect Unpaid Taxes. United States Senate - Permanent Subcommittee on Investigations.
- UNODC (2004). United Nations Convention Against Corruption. No. A/RES/58/4. New York. (accessed 5 April 2022).
- UNODC (2015). International Classification of Crime for Statistical Purposes, Version 1.0. UNODC. Vienna. (accessed 5 April 2022).

- UNODC (2023). Available at <https://www.unodc.org/unodc/es/data-and-analysis/iff.html> (accessed 20 May 2023).
- UNSC (2022). Statistical Commission. Fifty-third session. Items for discussion and decision: crime and criminal justice statistics. March. Available at <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/documents/2022-14-CrimeStats-E.pdf>.
- UNSD (2008). *International Merchandise Trade Statistics: Supplement to the Compilers Manual*. United Nations Publications. New York.
- UNSD (2013). *International Merchandise Trade Statistics: Compilers Manual, Revision 1 (IMTS 2010 - CM)*. United Nations Publications. New York.
- UNSD (2019). *IMTS Bilateral Asymmetries - How to Measure, Analyze, Reduce and Way Forward*. United Nations Publications. New York.
- U.S. International Trade Commission (2013). Methodology of U.S.-China-Hong Kong Triangular Merchandise Trade Statistic Reconciliation. Research Note. USITC. Washington D.C. (accessed 15 October 2020).
- WCO (2018). Illicit Financial Flows via Trade Mis-invoicing. Study Report. World Customs Organization. Brussels. (accessed 20 October 2020).
- Wier L and Reynolds H (2018). Big and 'unprofitable' - How 10 per cent of multinational firms do 98 per cent of profit shifting. No. WIDER Working Paper 2018/111. United Nations University World Institute for Development Economics Research.

