



Implementada por  
**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

## **Informe de prácticas y desafíos de los países de América Latina sobre los mecanismos de acopio de información básica y de beneficiarios finales**

Abril 2020

El presente documento ha sido producido con la asistencia técnica de la Cooperación Alemana GIZ y el apoyo del consultor Dr. Andrés Knobel. El contenido de esta publicación es completa responsabilidad del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

Copyright © GAFILAT. Reservados todos los derechos, queda prohibida la reproducción o la traducción de esta publicación sin permiso previo por escrito. Las solicitudes de permiso de reproducción o de traducción de cualquier parte o de la totalidad de esta publicación deben dirigirse a la siguiente dirección: Florida 939 - 10° A - C1005AAS - Buenos Aires, Argentina - Teléfono (+54-11) 5252-9292; correo electrónico: [contacto@gafilat.org](mailto:contacto@gafilat.org).

## Contenido

I. Resumen Ejecutivo .....	6
1. Introducción .....	11
2. Objetivos y estructura del presente trabajo.....	11
3. Contexto internacional .....	12
4. Publicaciones relacionadas sobre BF .....	14
Sección A. La comparación entre las calificaciones de los países miembros de GAFILAT y del resto del mundo .....	15
i. Las calificaciones en las evaluaciones del sistema ALA/CFT .....	15
ii. Las calificaciones en las evaluaciones de pares del Foro Global de la OCDE .....	18
iii. La Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI).....	19
iv. El Índice de Secreto Financiero de Tax Justice Network.....	20
Sección B. La situación en países miembros de GAFILAT sobre disponibilidad y acceso a información básica y de BF .....	23
i. La disponibilidad y el acceso a la información en los países del GAFILAT .....	23
ii. Los desafíos para asegurar la disponibilidad y el acceso a la información en los países del GAFILAT .....	29
Sección C. Propuestas para mejorar la disponibilidad y el acceso a información de BF.....	31
Etapa I: Disponibilidad de información básica y de BF para todos los vehículos jurídicos.....	31
i. Criterios para exigir la disponibilidad de información los vehículos jurídicos relacionados al país.....	31
ii. Disponibilidad de información básica y de BF, y cadena de titularidad .....	37
iii. Definiciones de BF .....	39
iv. Umbrales en la definición de BF .....	42
v. Acciones al portador.....	45
vi. Accionistas o directores nominales (prestanombres).....	47
vii. Responsabilidad de proporcionar información y sanciones.....	48
Etapa II: Tenencia y acceso a información básica y de BF .....	54
i. Ventajas y desventajas según el mecanismo adoptado para asegurar el acceso a la información .....	54
ii. Tendencia internacional hacia los registros .....	60
iii. Qué se registra: accionistas, BF y cadena de titularidad .....	60
iv. ¿Qué autoridad podría mantener las declaraciones de BF?.....	62
v. Formas de acceso a la información .....	66

vi. Autorizados a acceder a la información básica y de BF .....	68
vii. Aprovechando y mejorando otras fuentes de información .....	76
Etapa III: Calidad de la información básica y de BF .....	79
i. Información completa .....	79
ii. Información actualizada.....	80
iii. Información verificada .....	81
iv. Formas de verificación .....	86
v. Medidas complementarias para facilitar la verificación de la información .....	89
Etapa IV: Uso efectivo de la información .....	91
i. Uso de la información cuando existe una investigación en curso.....	91
ii. Cooperación internacional .....	92
iii. Uso preventivo de la información .....	93
Sección D. Hoja de ruta .....	94
Sección E. Cómo generar el cambio hacia mayor transparencia.....	95
5. Conclusiones .....	97
Referencias bibliográficas.....	98
Anexo I- Resumen de Propuestas de Transparencia .....	100
Anexo II - Cuestionario escrito enviado a las autoridades.....	108
Anexo III - Guía de preguntas para entrevista telefónica .....	113

## Glosario

ALA/CFT	Anti-Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo
AMLD 5	5ta Directiva Anti-Lavado de Activos de la Unión Europea
APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
BF	Beneficiarios Finales
FSRB	Grupos Regionales Estilo GAFI
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
LA/FT	Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo
PEP	Persona Expuesta Políticamente
R.	Recomendación (es) del GAFI
R.I.	Resultado Inmediato
ROS	Reporte de Operación Sospechosa
SO	Sujeto (s) Obligado (s)
UE	Unión Europea

## I. Resumen Ejecutivo

1. La transparencia sobre los titulares y controlantes de personas y estructuras jurídicas es uno de los elementos fundamentales en el Sistema anti-lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT). Es también una herramienta relevante para la investigación de otros delitos incluyendo la evasión fiscal y la corrupción.

2. El objetivo del presente trabajo consiste en presentar las prácticas, desafíos y obstáculos que existen en los países miembros del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) sobre la disponibilidad y el acceso a información básica y de beneficiario final (BF). Asimismo, a partir de los desafíos identificados, el trabajo presenta propuestas, mejores casos y aprendizajes tanto de países latinoamericanos como del resto del mundo. La última parte del trabajo presenta una posible hoja de ruta, dependiendo del contexto de cada país, así como una lista de recursos adoptados por diferentes países para sortear los obstáculos que se oponen al aumento de la transparencia.

3. Las principales fuentes utilizadas en este trabajo incluyen las últimas evaluaciones del GAFILAT y del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y otras publicaciones de la materia. Asimismo, se enviaron cuestionarios a los países miembros de GAFILAT y se realizaron entrevistas telefónicas con varias autoridades. Esto permitió conocer la información más actualizada del marco legal de los países a diciembre de 2019, así como la opinión de los funcionarios técnicos sobre los desafíos y potenciales soluciones.

4. Tanto el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como el Foro Global permiten a los países asegurar la disponibilidad y acceso a información básica de personas y estructuras jurídicas a través de 3 mecanismos alternativos, pero combinables: solicitárselo directamente a la entidad, aprovechar fuentes de información existentes (ej. información en manos de la administración fiscal o de los sujetos obligados (SO)), o mantenerla en un registro. Asimismo, el informe del GAFI de 2019 sobre “Mejores prácticas de BF para personas jurídicas” destaca que los países que obtuvieron mejores resultados son aquellos que implementaron un abordaje multifacético (*multi-pronged approach*), contando con más de una fuente y mecanismo para acceder a la información. Sin embargo, ningún país del mundo ha alcanzado aún un nivel de efectividad “alto” en el Resultado Inmediato 5 que, entre otros aspectos, mide la efectividad en el acceso a información de BF por parte de las autoridades competentes.

5. Ante la situación presente en muchos países, este trabajo busca sugerir propuestas para mejorar la transparencia, basadas en publicaciones relacionadas a la materia, experiencias de los países y conversaciones con autoridades. Las diferentes medidas mencionadas en este documento en muchos casos van más allá de las exigencias del GAFI y del Foro Global (ej. el establecimiento de un registro público de BF), por lo que deben ser

consideradas como propuestas, es decir, no son de obligatorio cumplimiento ni se encuentran sujetas a procesos de evaluación por parte de organismos internacionales. Las propuestas de transparencia se presentan en relación a 4 etapas correlativas: (i) la disponibilidad de información sobre todos los vehículos jurídicos (personas jurídicas y fideicomisos) relevantes; (ii) el acceso en tiempo y forma; (iii) la calidad de la información; y (iv) su uso efectivo.

6. Aunque no todos los miembros del GAFILAT han sido evaluados en la última ronda, ni por los mismos organismos (ej. evaluaciones conjuntas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)), la información publicada hasta el momento permite describir la situación en materia de cumplimiento con el estándar del GAFILAT y del Foro Global. (Cabe destacar que las evaluaciones publicadas pueden no reflejar el marco legal actual de algunos países debido a recientes reformas).

7. En relación a las evaluaciones sobre el sistema ALA/CFT realizado por el GAFILAT, GAFI y otros organismos evaluadores, puede observarse la siguiente conclusión. Si bien el marco legal de los países miembros de GAFILAT suele estar a la par (ej. R. 24 sobre transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas), o incluso mejor (ej. R. 25, sobre transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas), que el de los países miembros del GAFI, el cumplimiento efectivo (R.I. 5<sup>1</sup>) suele ser en promedio más bajo que el de los países GAFI, y más similar al resto de los países.

8. Con respecto al Foro Global sobre intercambio de información fiscal, en la sección A1 de las Revisiones de Pares (sobre disponibilidad de información), los países miembros de GAFILAT obtuvieron calificaciones más bajas que el promedio de las calificaciones obtenidas tanto por los países miembros del GAFI como por los del resto del mundo. Los países de GAFILAT obtuvieron una calificación de “No Cumplida” y ninguna de “Cumplida”. La situación inversa se presenta en los países miembros del GAFI y el resto de los países, con ninguna “No Cumplida” y el 10% de “Cumplida”.

9. Al considerar el cumplimiento con el estándar de la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI) sobre transparencia de BF, los países miembros de GAFILAT tienen en promedio un mejor cumplimiento con el marco legal para los BF de la industria extractiva, en comparación con el resto de los países, incluyendo los miembros del GAFI. Sin embargo, en materia de publicación de la información, sólo 1 país (el 20%) publica algo de información, y no existe ningún caso de publicación completa que sí está presente en 2 países (5%) del resto del mundo. Entre los países miembros del GAFI, ninguno publica o por lo menos no ha informado al respecto.

---

<sup>1</sup> El resultado inmediato 5 evalúa, entre otros aspectos, que las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas no puedan ser utilizadas indebidamente para lavado de activos o financiamiento del terrorismo, y que la información sobre sus beneficiarios finales esté al alcance de las autoridades competentes sin impedimentos.

10. Por último, de acuerdo con el Índice de Secreto Financiero de la organización de la sociedad civil Tax Justice Network, en relación a los socios o accionistas de sociedades de capital todos los países tienen un nivel similar de registración ante autoridades. En cambio, de acuerdo con el Índice, la existencia de una norma para declarar y actualizar al BF ante una autoridad está presente en casi el 60% de los países miembros de GAFILAT, mientras que sólo la tiene aprox. un tercio de los países miembros de GAFI y del resto del mundo. Asimismo, la registración de fideicomisos ante una autoridad (ya sea para ambos tipos de fideicomiso o sólo para uno) es también más alta en países miembros de GAFILAT que en los países miembros de GAFI, y aun más alta en comparación con el resto del mundo.

11. De acuerdo con las fuentes consultadas, la situación en los países miembros del GAFILAT es bastante dispar, especialmente en relación a la disponibilidad y acceso a información sobre BF. En materia de información básica sobre accionistas o socios, aunque existen registros mercantiles, no suele haber un único registro que concentre la información de todos los tipos de vehículos jurídicos. El registro puede estar descentralizado en regiones, o depender del tipo de vehículo jurídico. Además, factores que pueden dificultar el acceso a la información incluyen la posibilidad de sociedades de tener validez legal aún sin registración, no existir la obligación de actualizar al registro ante una transferencia de acciones, o registros que aún se manejan en papel (no digitalizados). Sin embargo, varios países vienen estableciendo otros sistemas digitales que unifican o centralizan la información contenida en diferentes tipos de registros. De todas formas, los países suelen tener más de una fuente para obtener información básica, siendo la administración fiscal la fuente alternativa principal.

12. Con relación a los fideicomisos, algunos países requieren que éstos sean registrados ante una autoridad gubernamental. Asimismo, por lo menos 7 países establecen restricciones para actuar como fiduciario (administrador del fideicomiso), autorizando únicamente a bancos u otras instituciones financieras. Así, al tratarse de un universo concentrado y altamente regulado, se facilita el acceso a información sobre fideicomisos.

13. En materia de BF, la mayoría de los países viene recurriendo al mecanismo de “información existente” para obtener información, considerando como fuentes principales a los SO, al registro comercial (por si el accionista es a su vez BF), o la información que puede estar disponible en la administración fiscal. Sólo 2 países consideraron a los Reportes de Operación Sospechosa (ROS) como una de las fuentes principales, y 1 país recurre principalmente al agente residente o directamente a la entidad para obtener información. Otros países consideraron además las bases de datos privadas como fuente relevante.

14. Sin embargo, desde 2016 cada vez más países de la región están estableciendo un registro de BF o por lo menos requiriendo que los BF de todas las entidades relevantes sean declarados anualmente ante una autoridad gubernamental. A abril de 2020, por lo menos 10 países cuentan con una norma que requiere la declaración del BF: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana y Uruguay.

Asimismo, Guatemala, México y Nicaragua están considerando también esta opción. Interesantemente, los países han optado por diferentes autoridades para manejar la información de BF: si bien la mayoría optó por la administración fiscal, otras opciones incluyen al banco central, declarar la información también al registro comercial, o a otras autoridades. Asimismo, aquellos países que ya cuentan con un registro de BF o que están en etapa de implementación de la obligación de todas las entidades de declarar al BF ante una autoridad, consideran que ésta será la principal fuente de información sobre BF.

15. Con respecto al acceso a la información de BF en manos de una autoridad, si bien la mayoría da acceso a varias autoridades locales, Ecuador incluso brinda al público de manera online y gratuita información sobre toda la cadena de titularidad hasta llegar a un accionista persona natural, y Paraguay está considerando publicar el nombre del BF. Asimismo, las autoridades de algunos países reconocen que en principio el registro es confidencial, pero consideran que en un segundo paso se abrirá por lo menos para los SO o para todo el público.

15. Los desafíos presentes en los países miembros de GAFILAT se pueden clasificar en las 4 etapas correlativas que utiliza este trabajo. En relación a la disponibilidad de BF sobre todos los vehículos relevantes, los desafíos incluyen los riesgos de las acciones al portador, las definiciones que no incluyen el control efectivo por otros medios (diferentes a la titularidad de acciones), las cadenas de titularidad que terminan en paraísos fiscales, o la falta de sanciones efectivas. Con respecto al acceso, los obstáculos incluyen la falta de digitalización o la falta de acceso por parte de todas las autoridades relevantes. La tercera etapa, sobre calidad de la información presenta desafíos sobre la falta de actualización o dificultad para cruzar información entre diferentes bases del Estado. Por último, el uso efectivo se puede ver afectado mayoritariamente por la falta de recursos tecnológicos, presupuestarios y de personal.

16. Dados los desafíos presentes, este trabajo procura ofrecer una gama de propuestas para la consideración de los países. Desde opciones más tecnológicas como el cruce de información o la interconexión de registros, a otras más manuales como el establecimiento de una unidad especial de verificación, la contratación de más personal para los organismos públicos o reformas legislativas para limitar el uso de vehículos jurídicos extranjeros. El trabajo pretende no sólo presentar opciones, sino considerar algunos costos, explicando que, lo que no se invierte en una primera etapa, deberá invertirse en una segunda. Por ejemplo, un país podría optar por no establecer un registro sino depender de que cada entidad conserve información sobre sus BF y requerir este dato en el caso concreto. No obstante, este abordaje encarecerá el monitoreo, ya que será necesario auditar a cientos de miles de entidades para asegurarse de que se está cumpliendo con la ley, o de lo contrario no podrá garantizarse la efectividad del sistema. Por otra parte, un país podría invertir inicialmente en digitalizar la información del registro y en automatizar el cruce de información, con el objetivo de abaratar los costos subsiguientes de monitoreo y verificación de cumplimiento.



## 1. Introducción

1. La transparencia sobre la información básica y de BF de las personas y estructuras jurídicas es uno de los elementos fundamentales en el sistema ALA/CFT. Es también una herramienta relevante para la investigación de otros delitos incluyendo la evasión fiscal y la corrupción.

2. Por un lado, la transparencia sobre la propiedad de personas jurídicas y fideicomisos permite establecer las responsabilidades penales correspondientes cuando una entidad es parte activa de una maniobra ilícita. Por ejemplo, si una discoteca, restaurant o negocio son usados para lavar dinero del narcotráfico o si una empresa emite facturas apócrifas, la transparencia de información básica y de BF permite conocer a los verdaderos responsables que operan y controlan a estas entidades.

3. Por otra parte, la información sobre los BF también permite detectar ilícitos aun cuando una entidad no está operando activamente en la provisión de bienes y servicios, sino que actúa pasivamente como un *holding* de activos. Muchos bienes registrables, como inmuebles, automotores, embarcaciones o aviones privados pueden registrarse a nombre de una persona jurídica en vez de identificar al propietario persona humana. La transparencia de los BF puede entonces revelar a los verdaderos dueños de bienes registrables. Esto es relevante tanto para el recupero de activos, como para detectar posibles ilícitos preventivamente, si se descubre que los ingresos de una persona no pueden justificar su patrimonio. En relación a este punto, el Reino Unido empezó a emitir *unexplained wealth orders* o UWOs<sup>2</sup> (órdenes de riqueza no justificada) contra personas expuestas políticamente (PEPs) extranjeras que adquirieran o detentaran activos de más de 50.000 libras esterlinas sin poder justificarlos con sus ingresos declarados.

4. En resumen, la disponibilidad y el uso efectivo de la transparencia de los propietarios y controlantes de personas jurídicas y estructuras jurídicas permite tanto la resolución de casos conocidos como la detección preventiva de casos sobre los que no operaban sospechas.

## 2. Objetivos y estructura del presente trabajo

5. El objetivo de este trabajo consiste en describir las prácticas, obstáculos y mejores casos presentes en los 17 países miembros de GAFILAT en materia de disponibilidad y acceso a información básica y de BF. El documento presenta propuestas para abordar los

---

<sup>2</sup> <https://www.transparency.org.uk/unexplained-wealth-orders-a-brief-guide/>

desafíos, describiendo experiencias internacionales que puedan servir de ejemplo y que pueden asistir para fomentar sinergias y cooperación entre las autoridades.

6. El objetivo y metodología del presente trabajo fue acordado con la Secretaría del GAFILAT y de la Cooperación Alemana al Desarrollo implementada por GIZ y fue presentado en la reunión del Grupo de Trabajo de Análisis de Riesgo e Inclusión Financiera (GTARIF) en Arequipa, Perú en diciembre de 2019.

7. Este informe considera y en muchos casos se basa en las descripciones y resultados que surgen de las publicaciones relacionadas a la materia, especialmente las evaluaciones del GAFILAT y del Foro Global. Sin embargo, no se trata de una evaluación de los países sino de entender la situación en los países miembros de GAFILAT, desde la perspectiva de las autoridades que trabajan diariamente con la información básica y de BF.

8. Una de las fuentes de información consistió en el envío de un cuestionario escrito (ver Anexo II) a las delegaciones de los 17 países, seguido de una guía de preguntas (ver Anexo III) para una entrevista telefónica con las autoridades designadas. El cuestionario escrito, que fue contestado por 11 países, permitió conocer más detalles sobre los desafíos, aprendizajes y uso de la información, especialmente para aquellos casos en los que las evaluaciones del GAFILAT y del Foro Global no contaban con información actualizada a diciembre de 2019. Se coordinaron entrevistas telefónicas con autoridades de 7 países que duraron entre 1 y 2 horas cada una.

9. La estructura del trabajo comienza con una comparación entre los miembros del GAFILAT y el resto de los países en materia de transparencia de información básica y de BF. Luego, se describen algunas prácticas y desafíos comunes presentes en la región. Seguido a esto, el eje de la investigación se basa en describir propuestas de transparencia para abordar los desafíos y obstáculos identificados, a partir de aprendizajes, mejores casos y la teoría. Esa sección se divide en cuatro etapas correlativas para asegurar el uso efectivo de la información básica y de BF por parte de las autoridades: la disponibilidad de información para todos los vehículos jurídicos relevantes, el acceso por parte de las autoridades, la calidad de la información, y por último la capacidad de darle un uso efectivo. Por último, se presenta una potencial hoja de ruta y se describen experiencias que le permitieron a algunos países sortear los obstáculos hacia una mayor transparencia.

10. Las diferentes medidas y propuestas mencionadas que van más allá de las exigencias del GAFILAT y del Foro Global no son obligatorias ni se encuentran sujetas a procesos de evaluación por parte de organismos internacionales.

### **3. Contexto internacional**

11. La disponibilidad y el acceso efectivo a información básica y de BF constituye uno de los ejes centrales de las políticas y recomendaciones de los organismos internacionales, incluyendo al GAFI, GAFILAT, el Foro Global de Intercambio de Información Tributaria de la OCDE, el G-20 y otros grupos de afinidad incluyendo al B-20 y C-20, la iniciativa de transparencia EITI para la industria extractiva, y la Alianza para el Gobierno Abierto, entre tantos otros.

12. A nivel global, uno de los hitos en materia de transparencia de BF constituyó la aprobación en 2015 de la 4ta Directiva anti-lavado de activos de la Unión Europea que requería a los Estados Miembros el establecimiento de registros centrales de BF para personas jurídicas y para algunos fideicomisos.<sup>3</sup> En 2016, el Reino Unido fue el primer país en establecer un registro de BF online, público y gratuito para sociedades comerciales. En 2018, la Unión Europea aprobó una enmienda a la 4ta Directiva, conocida como la 5ta Directiva o AMLD 5, que requiere dar acceso público a la información de BF de personas jurídicas.<sup>4</sup> En el caso de los fideicomisos, en lugar de acceso público, tendrán acceso las autoridades y SO, así como aquellos que demuestren un interés legítimo. La AMLD 5 incluso extendió las condiciones de registración de fideicomisos no solo para aquellos casos donde el fiduciario sea residente en la Unión Europea, sino también cuando un fideicomiso adquiere bienes inmuebles o establece relaciones profesionales en un Estado Miembro. Por último, la AMLD 5 requiere la interconexión de los registros de BF.<sup>5</sup>

13. La Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI) también requiere a sus 52 países miembros, incluyendo varios en América Latina, publicar para el 2020 la información de los BF de las empresas de la industria extractiva.

14. Aunque las medidas de transparencia sobre BF se iniciaron en Europa, el movimiento se extendió a otros continentes. En 2018, la organización Tax Justice Network describió sobre la base de su Índice de Secreto Financiero<sup>6</sup> que 34 jurisdicciones contaban con una ley que requería la declaración de los BF ante una autoridad gubernamental<sup>7</sup>. Para 2020, el Índice reveló que esta cifra se había más que duplicado, con 78 jurisdicciones que ya cuentan con su ley de declaración de BF a las autoridades, incluyendo países de América Latina, Asia y África. En el mismo sentido, durante la Reunión de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2019, el Reino Unido lanzó el Grupo de Liderazgo de BF en el que países como Armenia, Kenia, Letonia, México y República Eslovaca se comprometieron a principios de publicidad de la información.

---

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc\\_id=48935](http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=48935)

<sup>5</sup> Nuevo Art. 30.10 enmendado por la 5ta Directiva.

<sup>6</sup> <https://fsi.taxjustice.net/es/>

<sup>7</sup> <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOfPlay-FSI.pdf>

15. Con respecto al acceso público a la información de BF, además de los 27 Estados Miembro de la Unión Europea, el Reino Unido se lo exigió a sus dependencias británicas<sup>8</sup>, y muchas de ellas como Islas Caimán se comprometieron a hacerlo para el 2023.<sup>9</sup>

#### 4. Publicaciones relacionadas sobre BF

16. Considerando los últimos años, en 2017 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó el informe sobre “Regulación de beneficiarios finales en América Latina y el Caribe”<sup>10</sup> describiendo la importancia del tema, y las regulaciones y calificaciones obtenidas por 26 países de la región. En 2018 el GAFI publicó su informe sobre “Ocultamiento de los Beneficiarios Finales”<sup>11</sup> describiendo los mecanismos a través de los cuales los BF pueden ser ocultados, incluyendo el uso de testaferros y acciones al portador. En marzo de 2019 el Foro Global de la OCDE publicó su “Kit de herramientas para la Implementación de Beneficiarios Finales”<sup>12</sup> explicando las medidas que deben adoptar los países para aprobar la segunda ronda de evaluaciones de pares y entender las similitudes y diferencias entre las evaluaciones del GAFI y las del Foro Global en materia de BF. En octubre de 2019 el GAFI publicó el informe sobre “Mejores prácticas de beneficiarios finales para personas jurídicas.”<sup>13</sup>

17. Desde 2017 tanto el GAFILAT como el Foro Global de la OCDE vienen organizando talleres sobre el tema de BF con el apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo implementada por GIZ, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Estos talleres se llevaron a cabo en México en 2017<sup>14</sup>, en la República Dominicana en 2018<sup>15</sup> y en Buenos Aires en 2019.<sup>16</sup>

18. Finalmente, en los últimos años muchos países de América Latina fueron evaluados tanto por la 4ta ronda del GAFILAT, como por la segunda ronda del Foro Global. El tema de la disponibilidad, acceso y uso de información básica y de BF es analizado principalmente en las Recomendaciones 24 y 25, y en el Resultado Inmediato 5 de la Metodología de evaluación del GAFI, así como en la sección A1 de las Revisiones de Pares del Foro Global.

---

<sup>8</sup> <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2019-01-23/211611>

<sup>9</sup> <https://www.caymancompass.com/2018/12/23/fco-beneficial-ownership-register-to-be-made-public-by-2023/>

<sup>10</sup> <https://publications.iadb.org/en/regulation-beneficial-ownership-latin-america-and-caribbean>

<sup>11</sup> <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Egmont-Concealment-beneficial-ownership.pdf>

<sup>12</sup> <https://publications.iadb.org/en/beneficial-ownership-implementation-toolkit>

<sup>13</sup> <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Best-Practices-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.oecd.org/tax/transparency/seminar-on-beneficial-ownership-mexico-11-13-september-2017.htm>

<sup>15</sup> <https://www.gafilat.org/index.php/es/espanol/19-noticias/64-taller-regional-sobre-transparencia-y-beneficiario-final>

<sup>16</sup> <https://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-delivers-a-seminar-in-argentina-on-beneficial-ownership-information-and-the-fight-against-tax-evasion.htm>

## Sección A. La comparación entre las calificaciones de los países miembros de GAFILAT y del resto del mundo

19. Esta sección describe las calificaciones obtenidas por los países miembros de GAFILAT en comparación con aquellos miembros del GAFI, y del resto de los países, en materia de disponibilidad y acceso a información básica y de BF. Los gráficos consideran las últimas evaluaciones del GAFI, de grupos regionales estilo GAFI (FSBRs por sus siglas en inglés) y del Foro Global de la OCDE. Lo mismo sucede con respecto al marco legal de transparencia de BF para la industria extractiva según el estándar del EITI. Asimismo, se compara la cantidad de países que deben declarar información básica y de BF ante una autoridad gubernamental de acuerdo con el Índice de Secreto Financiero.

20. Sin embargo, no todos los países han sido evaluados respecto del acceso efectivo y oportuno a la información de BF durante la 4ta ronda de evaluaciones mutuas del GAFILAT debido a que la ronda aún se encuentra en proceso. Lo mismo ocurre con respecto a la 2da ronda del Foro Global, que analiza el tema de beneficiarios finales desde el 2016 cuando se modificaron los Términos de Referencia. Adicionalmente, los hallazgos identificados en los procesos de evaluación del GAFILAT y del Foro Global pueden no reflejar la situación actual, puesto que algunos países enmendaron su marco legal con posterioridad a la publicación de sus informes de evaluación como resultado de sus planes de acción para la superación de debilidades en el Sistema ALA/CFT.

21. Los gráficos que se presentarán a continuación consideran la situación al momento de las evaluaciones, pero el resto de este trabajo considera los nuevos cambios legislativos que fueron informados en el marco del cuestionario y las entrevistas telefónicas. Del mismo modo, en algunos casos la evaluación del GAFI/GAFILAT no coincide con la del Foro Global, aunque esto puede deberse a que las evaluaciones se realizaron en diferente momento, o la diferencia del enfoque. Mientras que el GAFI/GAFILAT evalúan a todos los tipos de vehículos jurídicos en relación al riesgo de LA/FT, el Foro Global se focaliza en la disponibilidad y el acceso a la información de personas y estructuras jurídicas que sea relevante para el pago de impuestos y con el propósito de poder ser intercambiada ante una solicitud del extranjero.

### i. Las calificaciones en las evaluaciones del sistema ALA/CFT

22. Hacia febrero de 2020, el GAFI publicó los resultados de la 4ta ronda de evaluaciones mutuas y seguimiento realizadas por el GAFI, GAFILAT y el resto de FSRBs (ej. Moneyval, APG, CFATF, EAG, etc.) para 102 países, incluyendo 11 de GAFILAT: Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Rep. Dominicana y Uruguay.<sup>17</sup> Dado que México es parte del GAFI y de GAFILAT, los siguientes

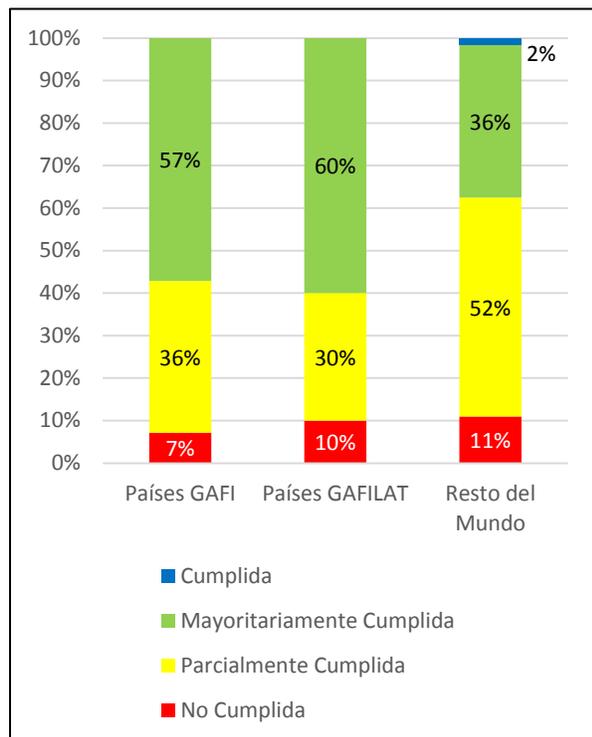
---

<sup>17</sup> <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html>

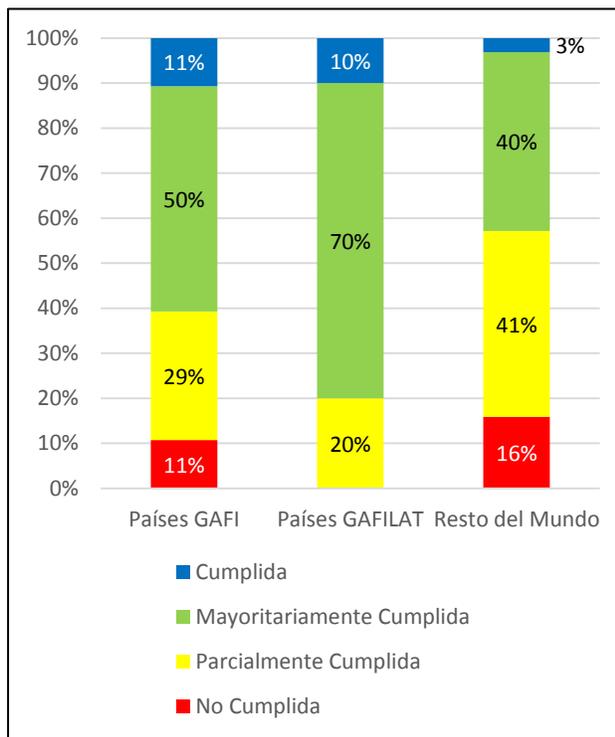
gráficos lo consideran como “país GAFI” (con México, hay calificaciones sobre 28 países GAFI). Los 64 países restantes fueron evaluados por otros FSRBs.

23. Las Recomendaciones 24 y 25 analizan la transparencia y BF para personas jurídicas y estructuras jurídicas respectivamente.

**Ilustración 1. Calificaciones de la R. 24**



**Ilustración 2. Calificaciones de la R. 25**



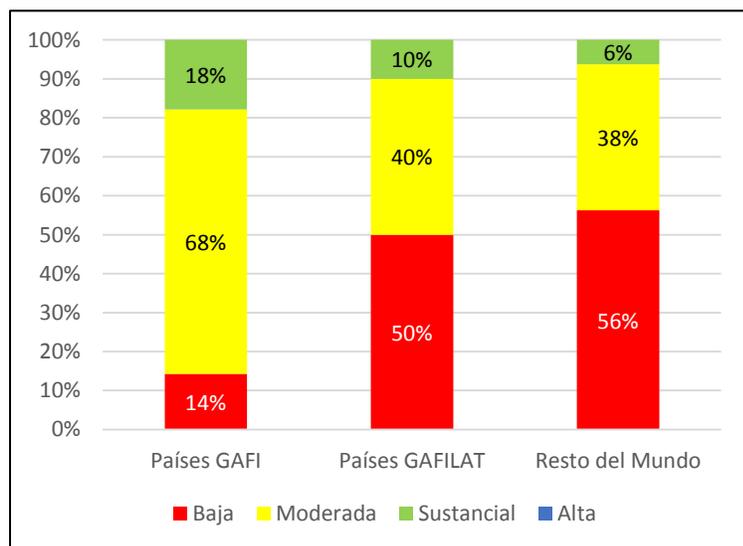
24. En materia de transparencia y BF de personas jurídicas (R. 24), los 10 países de GAFILAT obtuvieron calificaciones similares, aunque levemente más altas que la media de las calificaciones de los países miembros del GAFI. Sin embargo, sólo el 7% de los países de GAFI fueron calificados como “No Cumplida” frente al 10% de los países de GAFILAT. El resto de los países obtuvo más calificaciones de “No Cumplida” (11%), y más calificaciones de cumplimiento parcial que mayoritario (comparado con los países miembros de GAFI y GAFILAT que tuvieron más casos de cumplimiento mayoritario frente al cumplimiento parcial). Sin embargo, ningún país miembro de GAFI o GAFILAT alcanzó la calificación de “Cumplida”.

25. Con respecto a la transparencia y BF de estructuras jurídicas como los fideicomisos (R. 25), los países miembros de GAFILAT lograron mejores resultados que el resto de los países, considerando tanto a los países miembros de GAFI como al resto de miembros de FSRB. En comparación, ningún país de GAFILAT fue calificado como “No Cumplida”, y la mayoría de los casos fueron de “Mayoritariamente Cumplida”. Mientras que los países miembros de GAFI y GAFILAT tuvieron aproximadamente el 10% de países con calificación de “Cumplida”, sólo el 3% del resto de los países alcanzó esa calificación.

26. Esta diferencia y mejores resultados en países miembros de GAFILAT en la R. 25 se puede deber a que, en la región, los fideicomisos suelen ser considerados sujetos de derecho o estar sujetos a impuestos, además de existir limitaciones para ejercer el rol de fiduciario (estando a veces restringido para instituciones financieras). En otros casos, como Brasil, no pueden crearse fideicomisos según el derecho interno. Cuba fue el único país de la región que obtuvo un nivel de “Cumplida”, ya que los fideicomisos civiles están prohibidos, y solo pueden ser administrados por instituciones financieras, aunque su uso en general está muy restringido por el momento. En cambio, en el resto de los países, especialmente los de tradición anglosajona, el *trust* (fideicomiso) no siempre debe ser registrado y es el *trustee* (fiduciario) quien suele ser considerado el titular de bienes y responsable a los fines fiscales.

27. El Resultado Inmediato 5 de conformidad con la Metodología de Evaluación del GAFI analiza, entre otros aspectos, si se impide el uso indebido de personas y estructuras jurídicas para el LA/FT, y si las autoridades tienen acceso sin impedimentos a la información de BF.

### Ilustración 3. Calificaciones del Resultado Inmediato 5



28. Los 10 países miembros de GAFILAT evaluados (sin considerar a México) obtuvieron calificaciones más bajas que la media de las calificaciones de los 28 países GAFI, aunque levemente más altas que del resto de los países. Ningún país del mundo logró una calificación de efectividad “alta”. Sólo un país de GAFILAT, Cuba, obtuvo una efectividad sustancial, aunque la evaluación remarcó que la economía cubana se encuentra en

un proceso de apertura hacia el extranjero que debería ser monitoreada por si el marco legal sufre modificaciones. Asimismo, el 50% de los países miembro de GAFILAT y casi el 60% del resto de los países obtuvo una calificación “baja”, frente a solo el 14% de los países miembros de GAFI.

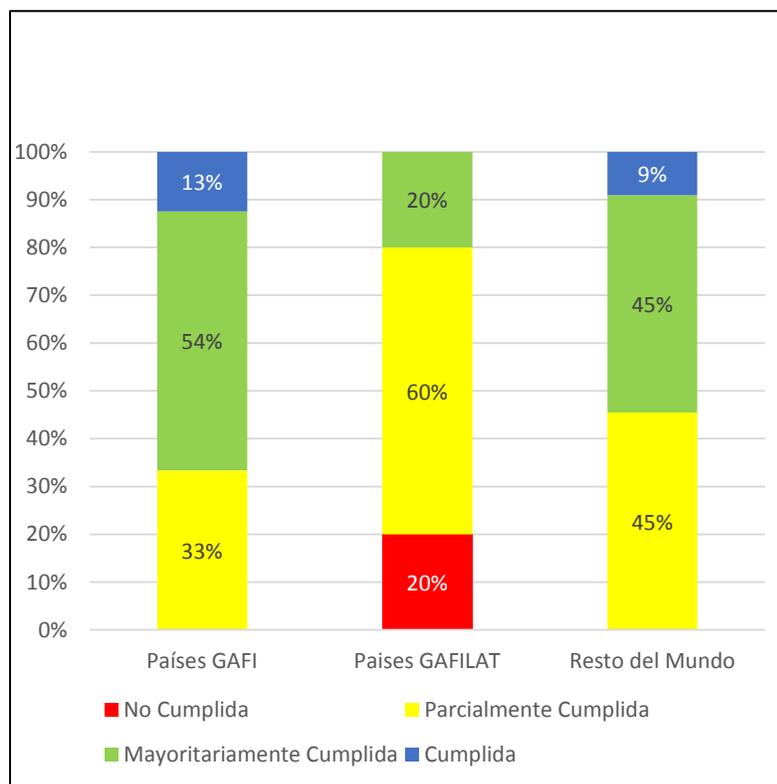
29. En conclusión, si bien el marco legal de los países miembros de GAFILAT suele estar casi a la par (ej. R. 24), o incluso mejor (ej. R. 25), que el de los países miembros del GAFI, el cumplimiento efectivo (R.I. 5) suele ser en promedio más bajo que el de los países GAFI, y más similar al resto de los países.

## ii. Las calificaciones en las evaluaciones de pares del Foro Global de la OCDE

30. El Foro Global de la OCDE publica los resultados de las revisiones de pares (*peer reviews*).<sup>18</sup> La sección A1 analiza la disponibilidad sobre información básica y de BF para sociedades de capital (*companies*), sociedades de personas (*partnerships*), fundaciones de interés privado, fideicomisos creados según ley local, fideicomisos del extranjero que tienen un fiduciario residente en el país, y otras entidades (ej. cooperativas, entidades de inversión, etc.). El tema de BF empezó a ser evaluado recién en la 2da ronda que es posterior a 2016, por lo que únicamente esas evaluaciones son consideradas en esta sección.

31. Hacia principios de abril de 2020, están disponibles las evaluaciones en segunda ronda para 62 países, incluyendo 6 de GAFILAT: Brasil, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú y Rep. Dominicana. Sin embargo, como Brasil también es miembro del GAFI, es considerado junto a los otros 23 países del GAFI evaluados por la segunda ronda del Foro Global. Aunque el número de países es bajo (menos de la mitad de los miembros del GAFILAT), se puede hacer una comparación similar a las evaluaciones de ALA/CFT.

### Ilustración 4. Calificaciones de la Sección A1 en las evaluaciones del Foro Global



32. Las calificaciones de la mayoría de los países se reparten entre “Parcialmente Cumplida” y “Mayoritariamente Cumplida”, tanto en los países miembros de GAFILAT (80% de los casos) como para los países miembros del GAFI (87%) y del resto de los países (90% de los casos), aunque la distribución es diferente. Sólo el 20% de los países miembros de GAFILAT alcanzó la calificación de “Cumplimiento Mayoritario” frente al 54% de los países miembros del GAFI o el 45% de los restantes países. Ningún país de la región alcanzó la calificación de “Cumplida”, que

sí fue alcanzada por aproximadamente el 10% de los países miembros del GAFI y del resto del mundo: Francia, Irlanda, Italia (GAFI), Jersey, Liechtenstein y Qatar (Resto del mundo).

<sup>18</sup> <https://www.oecd.org/tax/transparency/exchange-of-information-on-request/ratings/details-ratings-second-round-EOIR-peer-reviews.pdf>

Por último, el único país que recibió una calificación de “No Cumplida” fue Guatemala, representando al 20% de los países miembros de GAFILAT.

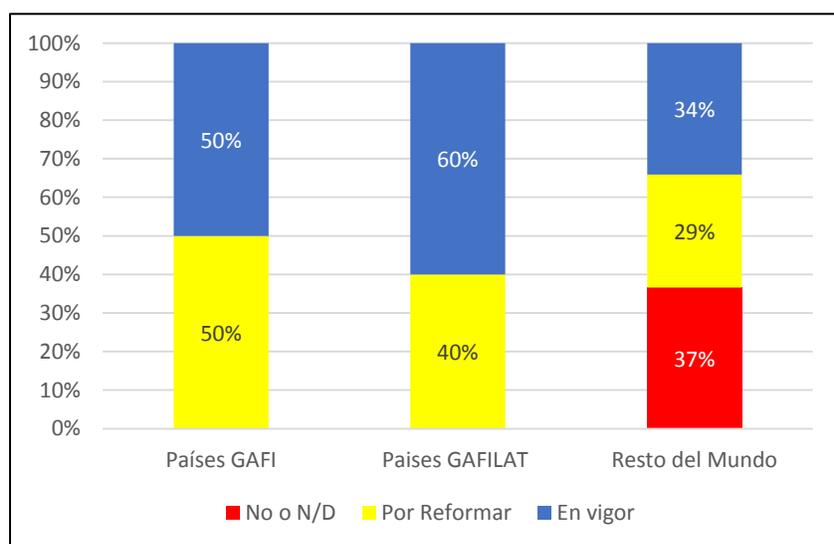
33. En resumen, los países miembros de GAFILAT obtuvieron calificaciones más bajas que el promedio de las calificaciones obtenidas tanto por los países miembros del GAFI como por los del resto del mundo. Los países de GAFILAT obtuvieron una calificación de “No Cumplida” y ninguna de “Cumplida”. La situación inversa se presenta en los países miembros del GAFI y el resto de los países, con ninguna “No Cumplida” y el 10% de “Cumplida”.

### iii. La Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI)

34. La Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI por sus siglas en inglés) requiere en el artículo 2.5 de su estándar que las industrias relacionadas a petróleo, gas y minería publiquen el dato de los BF de las empresas que intenten obtener o ya tengan participación en una licencia o contrato de explotación.<sup>19</sup> De los 52 países que son miembros de EITI, 7 son también miembros de GAFILAT: Argentina, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Perú y Rep. Dominicana. Sin embargo, dado que Argentina y México son también miembros de GAFI, son considerados entre los 6 países de GAFI que son miembros de EITI.

35. Los siguientes gráficos, basados en el “Informe de progreso hacia la implementación del Estándar EITI de julio a septiembre de 2019”, comparan si el marco legal de los países requiere la notificación o publicación de los BF de las empresas de la industria extractiva, y si la información ya se encuentra publicada, aunque sea de forma parcial.

**Ilustración 5. Marco legal sobre notificación o publicación de BF de la industria extractiva**



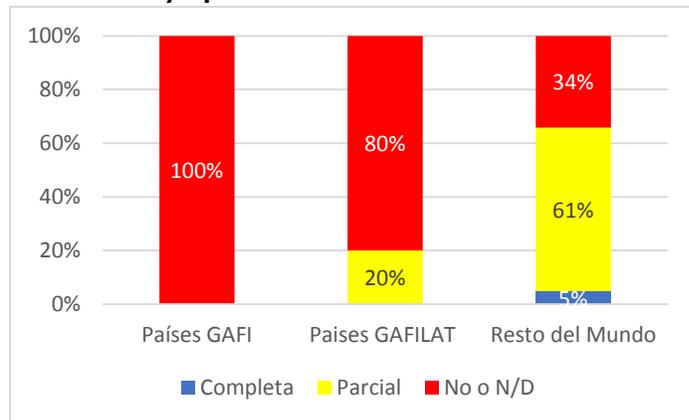
36. De acuerdo con el gráfico, de los 5 países miembros de GAFILAT, el 60% ya tiene un marco legal en vigor que requiere la notificación o publicación de los BF de las empresas de la industria extractiva, y un 30% está planeando reformas al respecto. Este resultado es levemente mejor que el de los países GAFI con el 50% en cada

<sup>19</sup> <https://eiti.org/beneficial-ownership>

caso. En comparación, en el resto de los 41 países sólo un tercio tiene el marco legal en vigor, y otro 29% está planeando reformas, mientras que el restante 37% no ha realizado avances o no ha informado.

37. En cambio, en materia de información de BF sobre empresas de la industria extractiva que ya se encuentre publicada, resta aún mucho para que todos los países cumplan con el estándar.

### Ilustración 6. Información de BF de la industria Extractiva ya publicada



38. Entre los países miembros de GAFILAT sólo Perú (20%) publica alguna información sobre BF de empresas de la industria extractiva, mientras que el 80% no lo hace o no ha informado. Entre los países miembros del GAFI, ninguno lo publica o no lo ha informado aún. En comparación, entre los países del resto del mundo, más del 60% publica alguna información, y 2 países, Indonesia y Ucrania (representando el 4%) ya están publicando la información completa.

39. En resumen, los países miembros de GAFILAT tienen en promedio un mejor cumplimiento con el marco legal para los BF de la industria extractiva, en comparación con el resto de los países, incluyendo los miembros del GAFI. Sin embargo, en materia de publicación de la información, sólo 1 país (el 20%) publica algo de información, y no existe ningún caso de publicación completa que sí está presente en 2 países (5%) del resto del mundo. Entre los países miembros del GAFI, ninguno publica o por lo menos no ha informado al respecto.

#### iv. El Índice de Secreto Financiero de Tax Justice Network

37. La organización de la sociedad civil Tax Justice Network basada en Inglaterra publica cada dos años el Índice de Secreto Financiero<sup>20</sup>, que sirve de base por ejemplo al Basel AML Index<sup>21</sup> (Índice Anti-Lavado de Activos de Basilea) y al Informe sobre BF de la Alianza para el Gobierno Abierto.<sup>22</sup> El Índice es una herramienta de fuentes de información societaria y fiscal incluida en la base de datos de Disponibilidad de Información Pública (DIP) que brinda el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) a las autoridades fiscales de América Latina. Sin embargo, cabe destacar que el Índice usa

<sup>20</sup> <https://fsi.taxjustice.net/es/>

<sup>21</sup> <https://www.baselgovernance.org/basel-aml-index/methodology/indicators>

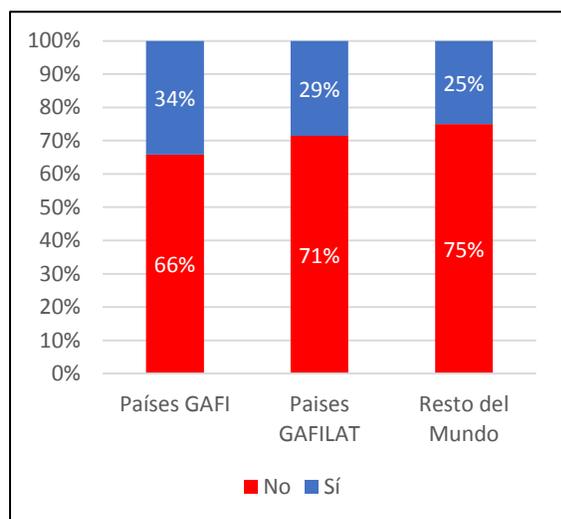
<sup>22</sup> [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report\\_Beneficial-Ownership.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report_Beneficial-Ownership.pdf)

criterios que no coinciden con la metodología del GAFI ni del Foro Global, por lo que los gráficos presentados a continuación sirven de contexto y descripción, pero no generan obligaciones para los países ni constituyen una evaluación desde la perspectiva de GAFILAT.

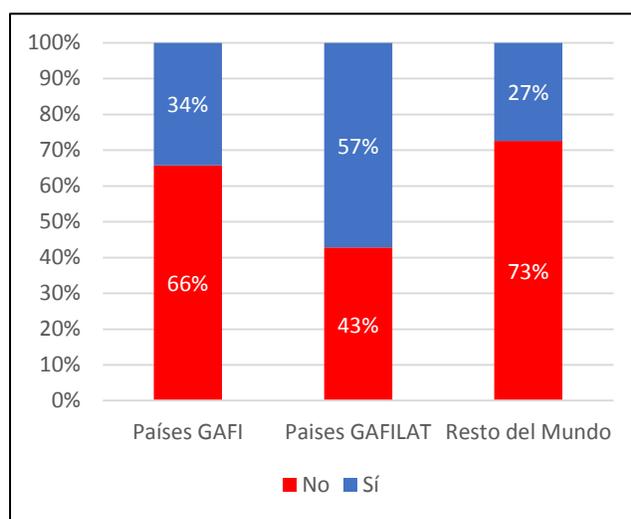
38. El Índice de Secreto Financiero analiza a 133 jurisdicciones, incluyendo a 16 de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Uruguay y Venezuela. No obstante, los siguientes gráficos consideran además la situación en Cuba, Honduras y Nicaragua, mientras que El Salvador y Venezuela son considerados “Resto del Mundo” por no ser miembros de GAFILAT. Asimismo, Argentina, Brasil y México son considerados parte de los 28 países miembros del GAFI analizados por el Índice.

39. Los siguientes gráficos analizan, sobre la base del Índice de Secreto Financiero, si los países requieren a las sociedades de capital declarar, por lo menos anualmente, a sus socios, accionistas y BF ante una autoridad gubernamental (ej. registro mercantil, administración fiscal, banco central, etc.). El Índice considera que la información no está actualizada si existen acciones al portador que no estén inmovilizadas o registradas ante una autoridad gubernamental.

**Ilustración 7. Países que registran accionistas ante una autoridad gubernamental**



**Ilustración 8. Países que declaran al BF ante una autoridad gubernamental**



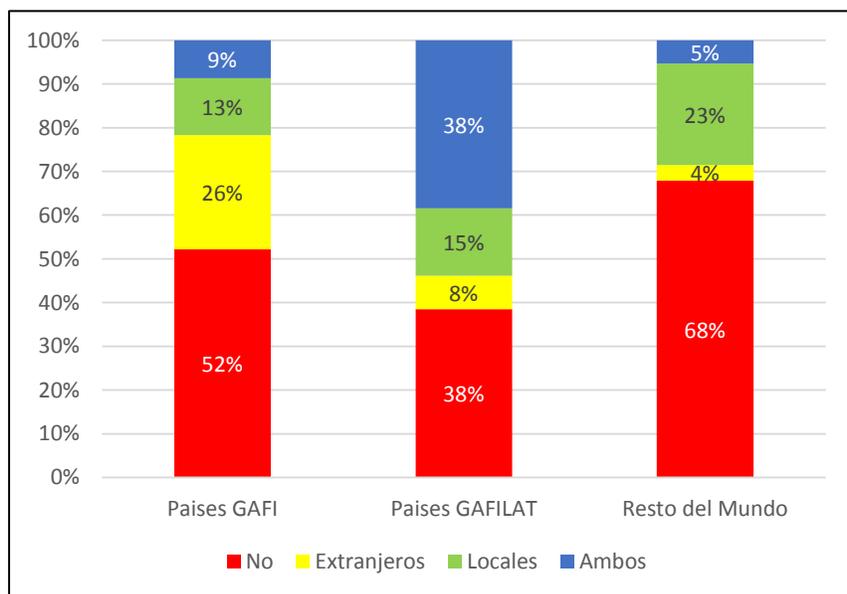
40. Con respecto a sociedades de capital (*companies*), de acuerdo con el Índice de Secreto Financiero, los países miembros de GAFILAT tienen niveles de registración de socios o accionistas (parte de la información básica) ante una autoridad gubernamental comparables al resto de los países, aunque levemente más baja que los países miembros de GAFI. El nivel tan bajo de registración en todo el mundo, desde la perspectiva del Índice, se debe a que pueden existir países con acciones al portador que circulan libremente o que

deben estar inmovilizadas o registradas por un custodio privado (ej. un banco, abogado o proveedor de servicios corporativos) en vez de una autoridad, por lo que el Índice considera que la información básica de socios o accionistas no puede estar actualizada. El Índice también considera que un país no cuenta con un registro de accionistas si existe algún tipo societario o tipo de accionista que no debe actualizar su información ante alguna autoridad.

41. Sin embargo, en materia de declaración del BF ante una autoridad para sociedades de capital, los países miembros de GAFILAT están a la delantera con respecto al resto del mundo. Según el Índice de Secreto Financiero, el 57% de los países miembros de GAFILAT (comparado con aproximadamente el 30% del resto del mundo y de los países miembros del GAFI) ya cuentan con leyes efectivas que establecen la obligación de declarar y actualizar a los BF de sociedades de capital ante una autoridad gubernamental. Esto se analizará en la sección C.II en más detalle.

42. El siguiente gráfico describe la cantidad de países que requieren la declaración de las partes de un fideicomiso ante una autoridad gubernamental, para aquellos países donde están disponibles ambos tipos de fideicomisos: tanto los locales (creados según el derecho interno) como los fideicomisos extranjeros en los que el fiduciario es residente en el país. El gráfico excluye los países como Brasil donde los fideicomisos no pueden ser creados según el derecho interno, o Cuba, donde los fideicomisos extranjeros no pueden operar ni ser administrados localmente.

### Ilustración 9. Países con registración de fideicomisos ante una autoridad gubernamental



43. En relación a la registración de los fideicomisos locales y extranjeros ante una autoridad gubernamental, un 38% de los países de GAFILAT requiere la registración de ambos tipos de fideicomiso comparado con el 9% en los países miembros de GAFI y el 5% en el resto del mundo. En todos los países, entre un 20% y un 40% requiere la registración de un tipo de

fideicomiso en todos los casos, ya sea los locales o los extranjeros. Por último, aprox. un tercio de los países miembros de GAFILAT, más de la mitad de los países miembros de GAFI, y más de dos tercios del resto del mundo no requiere la registración de ningún fideicomiso, o no en todos los casos. El Índice considera que existe registración cuando ésta corresponde

en todas las circunstancias. En otras palabras, el Índice y este gráfico no consideran los casos de muchos países donde la registración es requerida sólo si el fideicomiso tiene ingresos sujetos a impuestos o si es titular de bienes inmuebles.

En resumen, en relación a los socios o accionistas de sociedades de capital todos los países tienen un nivel similar de registración ante autoridades. En cambio, de acuerdo con el Índice, la existencia de una norma para declarar y actualizar al BF ante una autoridad está presente en casi el 60% de los países miembros de GAFILAT, mientras que sólo la tiene aproximadamente un tercio de los países miembros de GAFI y del resto del mundo. Asimismo, la registración de fideicomisos ante una autoridad (ya sea para ambos tipos de fideicomiso o sólo para uno) es también más alta en países miembros de GAFILAT que en los países miembros de GAFI, y aun más alta en comparación con el resto del mundo.

## **Sección B. La situación en países miembros de GAFILAT sobre disponibilidad y acceso a información básica y de BF**

44. El GAFI y el Foro Global requieren a los países asegurar la disponibilidad y el acceso oportuno a información básica y de BF de personas jurídicas y estructuras jurídicas que sea precisa y actualizada. Se establecen tres mecanismos alternativos, pero combinables para dar cumplimiento a este requisito en materia de socios o accionistas y BF: requerir a las entidades conservar esta información y entregársela a las autoridades cuándo sea solicitada (*company approach*); que las autoridades obtengan la información de cualquier fuente existente, ya sea los datos que tenga la autoridad fiscal, el registro de la propiedad inmueble, un SO, etc. (*existing information approach*); o por último, requerir que la información esté contenida en un registro (*registry approach*).

45. El informe del 2019 del GAFI “Mejores prácticas de beneficiarios finales para personas jurídicas” describe que todos los países tienen desafíos a la hora de conseguir una transparencia efectiva de BF. Asimismo, concluye que los mejores resultados son conseguidos por países que implementan un abordaje multifacético (*multi-pronged approach*) entre los tres mecanismos para asegurar la transparencia de BF.

46. Idealmente, los tres mecanismos podrían estar disponibles en cada país, pudiendo la autoridad obtener los datos de accionistas y del BF ya sea de un registro, de información disponible en manos de otras autoridades o terceros, o directamente de la persona jurídica. El informe describe que la multiplicidad de fuentes también facilita la verificación de los datos. Por ejemplo, si un SO puede obtener la información de diferentes registros podría compararlos con la información que le brinda su cliente y así asegurarse de que todos los detalles coincidan (GAFI 2019: 5).

### **i. La disponibilidad y el acceso a la información en los países del GAFILAT**

## a) Información de socios y accionistas

47. En materia de información sobre accionistas o socios (parte de la información básica) todos los países miembros de GAFILAT cuentan con por lo menos un registro en manos de una autoridad gubernamental, generalmente el registro mercantil. Sin embargo, pueden existir los siguientes factores que dificultarían el acceso a la información, por ejemplo, si se quisiera conocer a todos los vehículos jurídicos actuales en los que un individuo investigado es accionista, socio o miembro:

- Registros mercantiles que por ley no necesariamente tienen información actualizada porque sólo se debe registrar a los accionistas originales que figuran en el estatuto. Esto puede ocurrir ya sea para todas las entidades o para un tipo específico. Por ejemplo, puede suceder que las sociedades de personas deben actualizar al registro las transferencias de acciones o partes, pero no así las sociedades anónimas. Si las autoridades necesitan conocer a los accionistas actuales, deben recurrir directamente a la entidad en cuestión o ver si otra autoridad (generalmente la administración fiscal) cuenta con la información. Sin embargo, por lo menos en dos países la misma ley contempla que no todas las entidades deban inscribirse en el registro mercantil para tener validez legal, pudiendo operar como sociedades irregulares o de hecho.
- Registros mercantiles con poca verificación o supervisión, en la que muchas entidades no actualizan su información, a pesar de tener que hacerlo. En respuesta a esto, por ejemplo, Costa Rica, Rep. Dominicana y Uruguay removieron o están en proceso de remover a entidades que llevan años inactivas.
- Registros que no están aún digitalizados, manejándose aún solamente en papel. En un país esto ocurre con todos los registros locales, salvo en los dos más importantes.
- Registros locales en cada provincia, estado, localidad o cantón. En por lo menos 5 países, existen registros mercantiles locales que no están centralizados. No obstante, hay países que han adoptado sistemas para unificar la información. Argentina, por ejemplo, estableció el Registro Nacional de Sociedades disponible online (aunque a abril de 2020 no cuenta con información sobre accionistas). Colombia estableció el sistema del Registro Único Empresarial y Social (RUES).
- Diferentes registros, según el tipo de vehículo jurídico: por ejemplo, Uruguay tiene el Registro Nacional de Comercio para las sociedades personales, el Registro de Titulares de Participaciones Patrimoniales para el resto de las sociedades, y el Registro Nacional de Actos Personales para fideicomisos. Del mismo modo, Guatemala tiene el Registro Mercantil, el Registro de Personas Jurídicas (sin fines de lucro) y el Registro de Cooperativas.

48. En la mayoría de los países, el registro comercial no es el único con información sobre socios o accionistas. El otro organismo que suele tener esta información es la administración fiscal.

49. Con respecto a los fideicomisos, de requerirse su registración, éstos suelen tener su propio registro diferente al resto de las personas jurídicas, por ejemplo, a manos del regulador financiero. Asimismo, en 7 países existen límites a quienes pueden tener la calidad de fiduciarios para administrar el fideicomiso. En la mayoría de los casos se limita este rol para instituciones financieras.

## **b) Información de BF**

50. En relación a la disponibilidad y acceso a información sobre BF, entre los tres posibles mecanismos, la “información existente” viene siendo el recurso más utilizado. La principal fuente suelen ser los SO, especialmente bancos y otras instituciones financieras, que deben obtener información de BF de sus clientes en el marco de las medidas de conocimiento del cliente y debida diligencia, según la R. 10 del GAFI.

51. Según las entrevistas realizadas a autoridades y las publicaciones relevantes del GAFILAT y del Foro Global, entre todas las fuentes de información más utilizadas, las principales son: registro de beneficiarios finales (de existir), información en manos de SO (especialmente bancos), el registro mercantil (por si el accionista es a su vez BF) e información en manos de la administración fiscal.

La autoridad fiscal, además, suele tener la facultad de obtener información directamente de la entidad, ya sea para cuestiones fiscales internas o a los fines de intercambio de información con otros países. Asimismo, 2 países consideraron a los ROS como una fuente de información relevante (aunque no la principal). Otros 2 países consideraron a las Actividades y Profesionales No Financieras Designadas (APNFD) como una fuente de información relevante. Uno de ellos consideró específicamente a los agentes residentes<sup>23</sup> como la principal fuente de información sobre BF, seguido por el mecanismo de obtener información directamente de la entidad. Una de las razones por la que pocos países consideran a las APNFD como una fuente relevante podría ser porque no todas las sociedades requieren de un escribano para ser creadas. Otra razón podría ser que algunas APNFD, como los abogados intervinientes pueden, estar protegidos de manera absoluta por el secreto profesional (aun cuando actúan como agentes corporativos) o por no ser considerados SO por la legislación local. Por último, 2 países consideraron las bases de datos privadas como una fuente importante de información.

---

<sup>23</sup> Abogado o firma de abogados que presta sus servicios como tal y que deberá llevar los registros exigidos por esta Ley para las entidades jurídicas constituidas de conformidad con las leyes de la República de Panamá y con las cuales mantiene una relación profesional en el presente.

[https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\\_repo/uploads/2015/05/Ley-2-de-1-de-febrero-de-2011.pdf](https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2015/05/Ley-2-de-1-de-febrero-de-2011.pdf)

52. Cabe destacar, según se describirá luego, que las fuentes mencionadas arriba no necesariamente implican que la información de BF siempre se obtendrá. Por ejemplo, las definiciones de BF tanto de la regulación de los SO como del registro puede no ser completa (ej. incluir solo control por titularidad, pero no otras formas de control efectivo). En otros casos, la información puede no estar disponible debido a deficiencias en la supervisión o dificultades en la imposición de sanciones proporcionales.

53. Aunque una de las fuentes principales de información de BF viene siendo la información en manos de SO, esto puede cambiar en el futuro cercano. En los últimos años, y en algunos casos en los últimos meses o semanas, cada vez más países miembros de GAFILAT, siguiendo una tendencia mundial, están aprobando leyes de declaración anual de BF ante una autoridad gubernamental. Sin embargo, como se remarcó arriba, el establecimiento de un registro o de declaraciones de BF ante una autoridad no resulta obligatorio, sino que los países pueden optar por otros mecanismos para asegurar la disponibilidad y acceso a información básica y de BF.

54. Los primeros países miembros de GAFILAT en establecer una norma que requiere la registración de BF ante una autoridad para todas las entidades relevantes (sin depender de un requerimiento específico) fueron: Brasil (Normativa Fiscal 1634/2016), Costa Rica (Ley 9416/2016), Ecuador (No. NAC-DGERCGC16-00000536/2017), Rep. Dominicana (Ley 155-17 de 2017) y Uruguay (Ley 19484 regulada por el Decreto 166/2017). La segunda ronda de normas siguió por Perú (Decreto Legislativo 1732/2018), Paraguay (Ley 6446 de Diciembre de 2019), Colombia (Ley 2010 de Diciembre de 2019, Art. 68, párrafo 4º), Panamá (Ley 129 de Marzo de 2020) y Argentina (si bien el art. 26 de la Ley 27444 de 2018 mencionaba la necesidad de requerir declaraciones de BF en los diferentes registros públicos locales, esto sólo había sido cumplido por 3 registros locales. Luego, la Resolución General AFIP 4697 de abril de 2020 lo requirió para todo el país).

**Tabla XX. Detalle de la normativa sobre declaración anual obligatoria de BF ante un registro o autoridad gubernamental**

País	Norma	Detalle
Argentina	Resol. Gral AFIP 4697	Régimen de información ante administración fiscal para que personas jurídicas informen a sus accionistas y socios. Si éstos no son personas humanas, deberán informar a sus BF.
	Art. 26 de la Ley 27444	Los registros comerciales locales deberán remitir por medios informáticos al Ministerio de Justicia la información sobre entidades que inscriban o modifiquen, incluyendo las declaraciones de BF.
Brasil	Instrucción Normativa 1634/2016 y 1863/2018	El Foro Global informó en 2018 que “la IN 1634/2016 reformó las normas que regulan al registro nacional de personas jurídicas (CNPJ) y lo estableció como un

		registro de BF.” <sup>24</sup> En 2018, la IN 1863/2018 reformó la IN 1634/2016 para establecer mayores sanciones y nuevas reglas para empresas listadas en bolsa.
Colombia	Ley 2010, Art. 86.4°	Creación del Registro Único de Beneficiarios Efectivos, Finales o Reales (RUB), cuyo funcionamiento y administración estará a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y se implementará mediante resolución expedida por dicha entidad y que busque la interoperabilidad con el Registro Único Tributario (RUT).
Costa Rica	Ley 9416	Establece un registro central de BF en manos del Banco Central <sup>25</sup>
Ecuador	NAC-DGERCGC16-00000536/2017	Régimen de información ante la adm. tributaria para que personas jurídicas y fideicomisos informen el 100% de la primera capa de socios/accionistas, salvo que se trate de sociedades no residentes que deberán informar todas las capas hasta llegar al último nivel de composición societaria.
Panamá	Ley 129	Creación de creación del Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales para personas jurídicas constituidas o registradas bajo las leyes de Panamá
Paraguay	Ley 6446	Creación de registro de BF para personas jurídicas y fideicomisos
Perú	Decreto Legislativo 1732/2018	Obligación de informar a los BF ante la administración tributaria.
Rep. Dominicana	Ley 155-17 y Decreto Regl. 408-17	Obligación de informar a los BF ante la administración tributaria.
Uruguay	Ley 19484 regulada por el Decreto 166/2017	Registro de BF para personas jurídicas y fideicomisos en manos del Banco Central

55. Entre aquellos 7 países que aún no cuentan con una norma que requiera a todas las entidades relevantes declarar a sus BF ante una autoridad gubernamental, Guatemala, México y Nicaragua están discutiendo o se han comprometido a hacerlo en los próximos

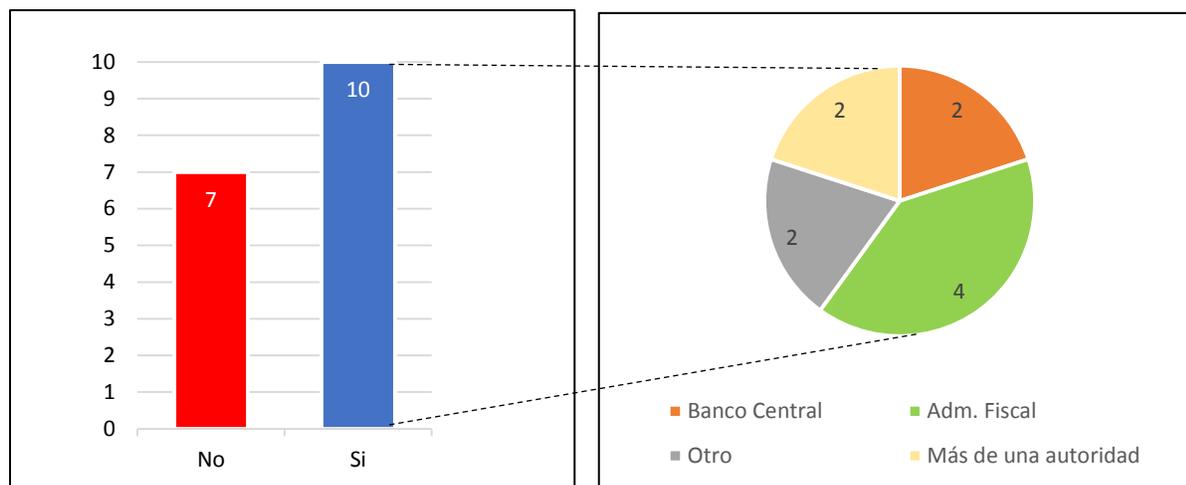
<sup>24</sup> Revisión de Pares del Foro Global de 2018 sobre Brasil, pág. 45.

<sup>25</sup> Revisión de Pares del Foro Global de 2019 sobre Costa Rica, pág. 24 (basado en el 5to Informe de Seguimiento de GAFILAT de 2018).

años, ya sea como parte de la iniciativa de transparencia del sector extractivo EITI o para todas las personas jurídicas.

56. Según se observa en la siguiente ilustración, los 10 países miembros de GAFILAT han optado por diferentes autoridades para registrar las declaraciones de BF: Costa Rica y Uruguay ante el banco central; Brasil, Colombia, Perú y Rep. Dominicana ante la administración fiscal; Argentina y Ecuador tanto ante la administración fiscal como el registro comercial; y Panamá y Paraguay en “otros” (la Superintendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, y el Ministerio del Tesoro, respectivamente).

#### Ilustración 1010. Países miembros de GAFILAT con norma que exige declarar BF ante una autoridad



57. En relación al acceso a la información de BF, varios países darán acceso a las autoridades locales relevantes (ej. Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay). Ecuador da acceso de manera online y gratuita en la página web de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros a la información sobre la cadena de titularidad hasta llegar al accionista persona natural (ver sección C.II.iii para más detalles). Paraguay está considerando dar acceso público al nombre del BF.

58. Cabe destacar que no todos de los 10 países cuentan ya con el registro en funcionamiento, ni han recibido las declaraciones de todas las entidades relevantes. Asimismo, dado que estas normas son recientes y no han sido evaluadas aún por el GAFILAT y el Foro Global, puede haber factores a ser mejorados, como por ejemplo las definiciones de BF o la situación ante la presencia de acciones al portador.

59. En las entrevistas realizadas, los funcionarios esperan que el registro de BF administrado por la autoridad determinada por la ley, ya sea el banco central, la administración fiscal, etc., se vuelva la fuente principal de información sobre BF, aunque seguirán siendo importantes otras fuentes de información, especialmente la que obtienen los SO.

## ii. Los desafíos para asegurar la disponibilidad y el acceso a la información en los países del GAFILAT

60. Según las últimas evaluaciones disponibles del GAFILAT y del Foro Global, los países de miembros de GAFILAT presentan algunos de los siguientes obstáculos y desafíos, en mayor o menor medida, para asegurar la disponibilidad y acceso a información básica y de BF. Asimismo, las autoridades consultadas en el marco de los cuestionarios escritos y las entrevistas telefónicas agregaron otras necesidades. Los desafíos pueden clasificarse de acuerdo con 4 etapas para asegurar el uso efectivo de la información básica y de BF:

### I. Información sobre todos los vehículos jurídicos relevantes

#### Definición y cobertura

- No todas las entidades requieren identificar a sus BF
- Riesgos de los entes jurídicos, ej. fondos comunes de inversión, especialmente si integran personas y estructuras jurídicas
- Entidades cuyas cadenas de titularidad terminan en paraísos fiscales de quienes no se puede obtener más información
- Las acciones al portador continúan representando riesgos. Las leyes que implementan la prohibición o registración de las acciones al portador se vuelven ineficaces si un tribunal las invalida. Un país que requiere la inmovilización de acciones al portador con custodios privados (ej. abogados) no siempre logró acceder a la información sobre los titulares
- La definición de BF sólo se refiere a la titularidad de acciones, no al control por otros medios
- La definición de BF beneficia injustamente a las cadenas de titularidad que incluyen acciones al portador, al permitirles no identificar al BF
- Los fideicomisos y las fiducias representan mayor riesgo, tanto por su estructura de control (no todas sus partes deben ser identificadas como BF) como por su falta de registración para ser creados (por lo que no se sabe cuántos hay). Las fundaciones de interés privado también resultan un factor de riesgo.

#### SO

- Falta capacitación a los SO y a las entidades sobre las obligaciones y definiciones relativas a BF
- Los SO son una (o la) fuente de información sobre BF, pero las entidades no siempre están obligadas a operar o emplear a un SO

#### Sanciones

- No se imponen suficientes sanciones para quienes incumplen con el deber de informar sobre los BF o éstas no son lo suficientemente disuasivas (ej. multa de poco valor)
- Las entidades incumplidoras, aun si son inhabilitadas de operar localmente al suspenderseles su identificación tributaria, no pierden su validez legal ni son removidas del registro, por lo que pueden seguir operando en el exterior
- Faltan medidas en contra de los accionistas nominales (prestanombres) y los fiduciarios que no notifican su condición ante los SO

## II. Acceso en tiempo y forma a la información

- Los registros no están informatizados o sistematizados.
- La información básica y de BF se encuentra descentralizada
- Falta cooperación, acceso o intercambio de información entre todas las autoridades locales que debieran acceder a información básica y de BF

## III. Información de calidad: completa, actualizada y verificada

- La información básica o de BF no requiere ser actualizada
- Falta supervisión de la información registrada y de la conservada por SO
- Dificultad para cruzar información porque otros organismos del Estado no tienen los datos en forma estructurada
- Faltan recursos para el organismo responsable de la verificación
- Falta cooperación o intercambio de información entre todas las autoridades locales que debieran aportar información básica y de BF

## IV. Uso efectivo de la información

- No se realizó un análisis nacional de riesgo enfocado en entidades jurídicas, o no se incluyeron los tipos más riesgosos (ej. sociedades constituidas en 24 horas en forma remota)
- Riesgo de corrupción pública
- Necesidad de mejorar la capacidad operativa de las autoridades
- Necesidades presupuestarias
- Necesidad de más personal
- Necesidad de mejor capacidad tecnológica, (ej. desarrollo informático para importar información de BF contenida en registros locales)
- Necesidad de modificaciones legislativas

## Sección C. Propuestas para mejorar la disponibilidad y el acceso a información de BF

61. Como se explicó arriba, los países pueden optar por cualquiera de los 3 mecanismos reconocidos por el GAFILAT y el Foro Global para asegurar la disponibilidad y el acceso a información básica y de BF, ya sea solicitárselo a la entidad, aprovechar la información existente (ej. en manos de autoridades o los SO), o establecer un registro. El informe del GAFI de 2019 sobre mejores prácticas, describe que aquellos países que optaron por más de un mecanismo (*multi-pronged approach*) han obtenido mejores resultados.

62. Esta sección presenta algunas propuestas que podrían ir más allá de los Recomendaciones del GAFI o del Foro Global (por ende, no obligatorias) para mejorar la transparencia de BF. Se explican los requisitos y obstáculos presentes en cada caso, y se dan ejemplos de mejores prácticas o escenarios ideales.

63. Las propuestas de transparencia se presentan en 4 etapas, correlativas y consecutivas: disponibilidad de información sobre todos los vehículos jurídicos; el acceso en tiempo y forma; calidad de la información (completa, actualizada y verificada); y por último el uso efectivo de la información. Aunque los países pueden tener desafíos en cada una de estas etapas, los obstáculos irresueltos en las primeras etapas tendrán consecuencias en las siguientes. Por ejemplo, si no existe información sobre un tipo de persona jurídica (etapa I), difícilmente pueda tenerse acceso a este dato (etapa III) o usarse efectivamente (etapa IV).

### **Etapa I: Disponibilidad de información básica y de BF para todos los vehículos jurídicos**

64. La base fundamental es que en el país exista (sin importar aún en manos de quién) información básica y de BF para todos los vehículos jurídicos, incluyendo personas jurídicas (ej. sociedades de personas, sociedades de capital, fundaciones, asociaciones, cooperativas) y de estructuras jurídicas (fideicomisos). Esta sección analizará en detalle: las condiciones para exigir el registro u obtención de información, la nacionalidad del vehículo jurídico, las definiciones, las estrategias anti-elusión, y los obstáculos presentados por las acciones al portador y los accionistas o directores nominales (prestanombres). Por último, se propondrán sanciones para asegurar el cumplimiento efectivo.

#### **i. Criterios para exigir la disponibilidad de información los vehículos jurídicos relacionados al país**

65. Un vehículo jurídico puede estar relacionado al país según 3 criterios: (i) el vehículo fue constituido en el país o es regulado según la ley local; o el vehículo es extranjero, pero (ii) tiene una parte residente en el país (accionista, socio, BF, fiduciario, director, etc.) o (iii) opera en el país porque posee bienes registrables, realiza transacciones (provisión de bienes o servicios) o tiene ingresos sujetos a impuestos.

66. La siguiente tabla resume las prácticas de registración más comunes en los países para cada criterio.

**Tabla 1. Criterios que provocan la necesidad de inscribir a una persona jurídica o fideicomiso**

Criterio		Personas Jurídicas	Fideicomisos	Excepciones/ Observaciones
(i) Constituido / regulado según ley local		Ante registro mercantil	-No requiere inscripción para tener validez legal (países anglosajones)  -Ante registro de fideicomisos / BF (ej. Costa Rica, Uruguay)	Sociedades comerciales irregulares pueden no inscribirse  Si la constitución o creación de vehículos jurídicos requiere la intervención de un abogado, escribano, notario o proveedor de servicios corporativos (ej. agente residente) y éstos son considerados SO, ellos deberán obtener la información básica y de BF
(ii) Vehículo extranjero cuyo único vínculo con el país es tener una parte residente, ej. accionista, socio, BF, director, fiduciario		Las partes (ej accionista, director, BF) puede tener obligación de registrar sus participaciones ante la autoridad fiscal si tienen ingresos sujetos a impuestos (ej. Argentina)	Si con respecto al fiduciario (si es residente en el país)	Las personas jurídicas extranjeras no suelen tener que inscribirse solo por tener una parte local, salvo declaraciones juradas que deben completar miembros del parlamento o personas expuestas políticamente
(iii) Vehículo extranjero con operaciones en el país por tener:	-Bienes registrables (ej. inmuebles)	No, pero el registro de inmuebles u otros bienes registrables suele inscribir información básica (no BF) sobre los propietarios del inmueble		La 5ta Directiva de la Unión Europea requiere la inscripción en el registro de BF a los fideicomisos que adquieren inmuebles o establecen relaciones profesionales (con un SO) en la Unión Europea  Algunas APNFD, ej. los abogados, notarios o contadores no siempre son considerados SO, incluso si
	- Operaciones con SO	El SO (ej. banco, escribano) debe obtener la información básica y de BF de sus clientes		

Criterio		Personas Jurídicas	Fideicomisos	Excepciones/ Observaciones
				prestan servicios corporativos, o están impedidos de cooperar por el secreto profesional
	<b>-Ingresos sujetos a impuestos/ provisión de bienes o servicios</b>	La autoridad fiscal suele requerir la registración si tienen ingresos sujetos a impuestos, pero esto no siempre incluye información de BF (especialmente si es la entidad, y no sus partes quienes deben pagar el impuesto)		En los casos de la economía digital (ej. empresas de internet) que no requieren presencia física el control de cumplimiento suele presentar dificultades

67. De acuerdo con la R. 24 del GAFI, la mayoría de los países aplican el criterio (i) para la información básica (y a veces de BF) de las personas jurídicas locales, requiriendo su registración o inscripción ante un registro mercantil, o de cooperativas o fundaciones, etc. Este requisito puede ser condición ya sea para la validez legal de la persona jurídica, para su oponibilidad a terceros o para la limitación de la responsabilidad de los socios o accionistas. Sin embargo, en algunos países puede haber sociedades “irregulares” donde la falta de inscripción no afecta la personería jurídica (ya que puede poseer bienes inmuebles) ni genera la responsabilidad solidaria de los socios. Este es el caso por ejemplo en Argentina para las denominadas “sociedades del capítulo IV” según el nuevo Código Civil y Comercial.<sup>26</sup> También ocurre en Honduras.<sup>27</sup>

68. Sin embargo, la nueva norma fiscal de Argentina establecida por la Resolución General de AFIP 4697/2020 establece parcialmente el criterio (ii) para personas jurídicas, al requerir a todo contribuyente argentino declarar las acciones, tenencias o participaciones en una sociedad extranjera, o en la que revista carácter de director, administrador o apoderado.

69. La mayoría de los países, especialmente los de tradición anglosajona, aplican el criterio (ii) a los fideicomisos, requiriendo su inscripción o la obligación de obtener información relevante únicamente si el fiduciario es residente en el país (sin importar la ley que regula al fideicomiso). Este es el criterio adoptado por la 4ta y 5ta Directiva anti-lavado de activos de la Unión Europea. Sin embargo, puede haber países que adopten un criterio distinto. En Nueva Zelanda, por ejemplo, no sólo la residencia del fiduciario sino también la del fiduciante (también llamado fideicomitente) es relevante para requerir la registración.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> <https://archivo.consejo.org.ar/consejodigital/RC38/balonas.html>

<sup>27</sup> Evaluación de GAFILAT sobre Honduras, pág. 92.

<sup>28</sup> Revisión de Pares del Foro Global sobre Nueva Zelanda 2018, pág. 65: <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/NZ#latest>

En otros países, como por ejemplo Sudáfrica<sup>29</sup> o el Reino Unido<sup>30</sup>, la obligación de registrar información básica y de BF puede depender de si la mayoría, el principal o absolutamente todos los fiduciarios (pero no solo una minoría) son residentes en el país. Estas diferencias de criterio pueden crear situaciones en las que ningún país registre información del fideicomiso.

70. En los países miembros de GAFILAT, se suelen tratar a los fideicomisos similarmente a las personas jurídicas, requiriendo la inscripción de fideicomisos locales en un registro (ej. registro de BF como Costa Rica o Uruguay) o ante las autoridades fiscales (ej. Perú, República Dominicana). Sin embargo, las autoridades fiscales pueden requerir el suministro de información si cualquiera de las partes del fideicomiso es residente en el país o está sujeta a impuestos. Por ejemplo, la Argentina requiere la registración de todo fideicomiso local ante la autoridad fiscal, y también de los extranjeros, si una de las partes es residente en Argentina.<sup>31</sup>

71. Con respecto al criterio (iii), los vehículos jurídicos no suelen tener que inscribirse en un registro para operar en el país, aunque deberán brindar información para operar. Por ejemplo, de acuerdo con la R. 10 del GAFI, un vehículo jurídico local o extranjero deberá brindarle información básica y de BF al banco para abrir una cuenta bancaria. Algunos países requieren la registración ante la autoridad fiscal para obtener un número de identificación tributaria y así operar en el país (ya sea para abrir una cuenta bancaria, adquirir un inmueble, o facturar servicios) pero no necesariamente deberán brindar información sobre BF. La Unión Europea, sin embargo, en su 5ta Directiva anti-lavado (AMLD 5) requiere la inscripción en el registro de BF a los fideicomisos que adquieran inmuebles o establezcan relaciones profesionales con SO en algún Estado Miembro, sin importar el país donde fueron creados. Asimismo, el Reino Unido está considerando el requisito de registración de BF a las personas jurídicas extranjeras que adquieran inmuebles en el país, para igualar la transparencia de las personas jurídicas locales que ya deben inscribir a sus BF.<sup>32</sup>

72. En conclusión, la mayoría de los países no requiere que las personas y estructuras jurídicas registren ante una autoridad local información básica y de BF para los tres criterios. Asimismo, aun cuando un país requiere la inscripción u obtención de información para varios o todos los criterios, es probable que la información no esté centralizada en un único lugar, sino dispersa entre el registro mercantil, registro de fideicomisos, autoridad fiscal, registro inmueble, SO, etc.

---

<sup>29</sup> Revisión de Pares del Foro Global sobre Sudáfrica 2012, pág. 33: <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/ZA#latest>

<sup>30</sup> Revisión de Pares del Foro Global sobre el Reino Unido 2018, pág. 67: <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/GB#latest>

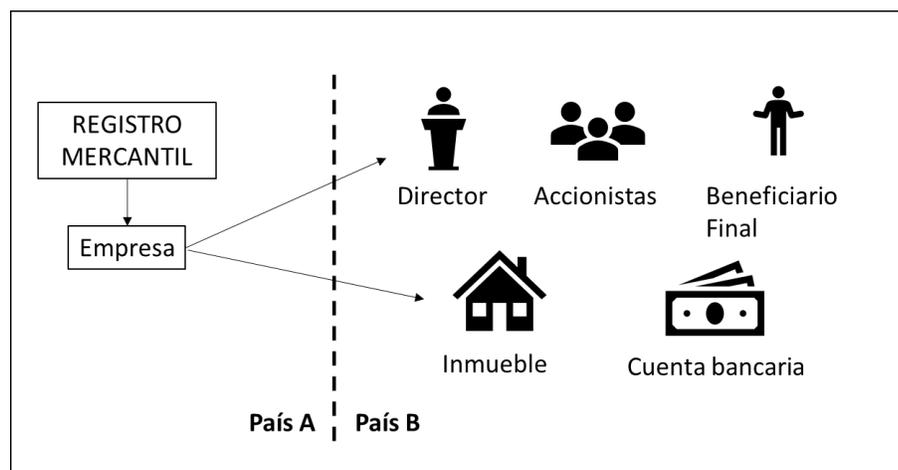
<sup>31</sup> Resolución AFIP 3312/2012: [http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01003312\\_2012\\_04\\_18](http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01003312_2012_04_18)

<sup>32</sup> <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2b470a1a-3bd4-475f-9bf3-df2d4ab37ebb>

## Registración y riesgos para el país

73. Paradójicamente, la utilidad de la información para las autoridades locales no siempre coincide con los criterios que se aplican. Desde la perspectiva de la autoridad local, el mayor riesgo de LA/FT o evasión fiscal son aquellos vehículos jurídicos que operan en el país o cuyas partes son residentes en el país (criterios ii y iii). Sin embargo, para las personas jurídicas, el criterio de inscripción suele ocurrir por el criterio (i) sobre lugar de constitución. Requerir la inscripción según el criterio (i) es importante para cooperar con otros países, pero no necesariamente para las autoridades locales.

### Ilustración 111. Diferencia entre lugar de constitución y efectos



74. Para entender esto, supongamos que una empresa se crea en el país A pero todos sus accionistas, directores, BF, bienes inmuebles, cuentas bancarias e ingresos están en el país B. Esta empresa difícilmente afecte al país A. Sin embargo, es

importante que el país A obtenga información sobre la empresa para cooperar con el país B, porque si el país B adopta el mismo criterio de inscripción únicamente para entidades localmente constituidas, no tendrá información sobre la empresa porque no fue constituida en el país B.

75. Un ejemplo de estas sociedades son las *International Business Companies* (sociedades fuera de plaza (offshore)) que se constituyen en un país, generalmente un paraíso fiscal, pero que solo pueden operar, tener inmuebles o realizar transacciones en el extranjero. Argentina, por ejemplo, aplicaba una norma anti-abuso contra este tipo de sociedades que no pueden operar en su país de constitución, requiriendo su inscripción como si fueran entidades locales si deseaban operar en el país.<sup>33</sup> El informe sobre mejores prácticas de BF propone esta solución implementada por Argentina. Otra opción sugerida por el GAFI para el “país B” sería establecer una lista de jurisdicciones con regímenes registrales deficientes para que se impida a entidades de esos países operar localmente (GAFI 2019: 70).

76. Los efectos que puede tener una entidad local en el extranjero también vienen siendo consideradas por el Foro Global en sus últimas evaluaciones. Muchos países

<sup>33</sup> Resolución IGI 7/2005: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109087/texact.htm>

establecen como sanción ante la falta de actualización de información básica o de BF, la imposibilidad de la persona jurídica local de operar en el país, suspendiéndole por ejemplo el número de identificación tributaria. Sin embargo, el Foro Global advierte que esta sanción no es suficiente porque si la entidad sigue figurando inscrita en el registro, podrá seguir operando en el exterior (por ejemplo, constituyendo personas jurídicas en el extranjero). En otras palabras, la imposibilidad de operar localmente no afectará su posibilidad de realizar actos en el extranjero. Es por esto que la disponibilidad de información sobre vehículos jurídicos locales es relevante principalmente para todos los países en los que el vehículo puede operar. De todas formas, para prevenir casos en los que el “país A” no elimine a una entidad incumplidora de su registro mercantil (ej. porque no actualizó su información básica o de BF) como requiere el Foro Global, los “países B” podrían requerir la inscripción de cualquier entidad extranjera que quiera operar localmente para no depender del país A para obtener información.

77. Los *trusts* o fideicomisos anglosajones por ejemplo no suelen tener que registrarse en su país de creación para tener validez legal. Es por esto que los países, para asegurar la disponibilidad de la información, establecen el criterio de registración u obtención de información si el fiduciario o administrador del fideicomiso es residente en el país. De lo contrario, sería posible que ningún país tenga información sobre el fideicomiso. El Foro Global también reconoce esto, cuando describe que si un fideicomiso fue creado según la ley del país C pero todas sus partes y operaciones ocurren en el país D, es probable que el país C ni siquiera sepa de la existencia de este fideicomiso (Foro Global 2019: 16).

78. En conclusión, si los países sólo se aseguran la disponibilidad de información básica y de BF cuando una persona jurídica es constituida localmente (criterio i) y cuando un fideicomiso tiene un fiduciario residente (criterio ii), carecerán de información centralizada sobre muchos otros casos relevantes para las autoridades locales: personas jurídicas extranjeras que operan en el país o que involucran a personas residentes en el país, fideicomisos cuyo fiduciario sea residente en el extranjero, incluyendo fideicomisos constituidos localmente y fideicomisos extranjeros cuyos fiduciantes o beneficiarios sean residentes en el país.

### **Propuestas de la transparencia**

79. El grado de máxima transparencia implicaría que un país se asegure la disponibilidad y el acceso a información básica y de BF para todos los vehículos jurídicos (personas jurídicas y fideicomisos) constituidos localmente, con operaciones locales y cuyas partes sean residentes en el país.

80. Si el país quiere asegurarse de que tendrá información sobre todos los vehículos jurídicos que pueden afectarles, debería asegurar la disponibilidad y acceso a información sobre los vehículos locales o extranjeros que operen en el país (tengan bienes, y realicen transacciones o tengan ingresos sujetos a impuestos). Asimismo, le resultará conveniente tener información sobre los vehículos jurídicos que tengan una parte residente en el país,

por ejemplo, para asegurarse de que esa persona esté pagando los impuestos correspondientes.

81. Si el país quiere tener información para cooperar con otros países, debería tener acceso a información sobre cualquier vehículo jurídico que haya sido constituido en el país, independientemente de donde opere.

82. Una opción para iniciar, sería enfocarse por lo menos en aquellos tipos de entidades considerados de mayor riesgo según sus evaluaciones de riesgos.

## ii. Disponibilidad de información básica y de BF, y cadena de titularidad

83. Tanto el GAFILAT como el Foro Global requieren que los países tengan acceso a información básica y de BF, y que ésta esté actualizada. Asimismo, en las entrevistas a las autoridades de países latinoamericanos, todos coincidieron en que tanto la información básica como de BF resultan sumamente útiles y necesarias. En otras palabras, la disponibilidad de información de BF no suple ni reemplaza la ausencia de información básica, ni viceversa. Como describió un país, cuando se conoce al BF, la información básica puede establecer toda la red de contactos.

84. Aunque los países coinciden en la importancia de ambos tipos de información, básica y BF, regulatoriamente no siempre sucede así. Por un lado, muchos países requieren inscripción de información básica en registros mercantiles o ante las autoridades fiscales, pero no de BF. Según el Índice de Secreto Financiero publicado en 2020, 94 jurisdicciones requieren la inscripción (aunque no necesariamente actualización) de sociedades de capital en un registro mercantil para información básica, pero sólo 63 para BF.

85. Sin embargo, también sucede lo opuesto. Algunos países, en el afán de mejorar la transparencia, establecen nuevas regulaciones sobre BF, incluso un nuevo tipo de registro, pero saltean mejorar la transparencia sobre información básica.

86. El Reino Unido, por ejemplo, fue uno de los primeros países en establecer un registro online y gratuito de BF. Sin embargo, el registro no es tan transparente sobre información básica de accionistas y socios. Aunque la información debe estar actualizada, solo incluye el nombre, pero ningún otro dato identificatorio<sup>34</sup>, y no está disponible como datos estructurados (datos separados en diferentes campos y legible por una máquina).

87. En otras palabras, si bien es clara la necesidad de aumentar la transparencia de BF para aquellos países que no aseguran su disponibilidad, también resulta importante alcanzar un nivel aceptable de transparencia de información básica. Especialmente porque la disponibilidad y veracidad de la información básica es indispensable para obtener, o por

---

<sup>34</sup> Ver pág. 35:

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/819994/Corporate\\_transparency\\_and\\_register\\_reform.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/819994/Corporate_transparency_and_register_reform.pdf)

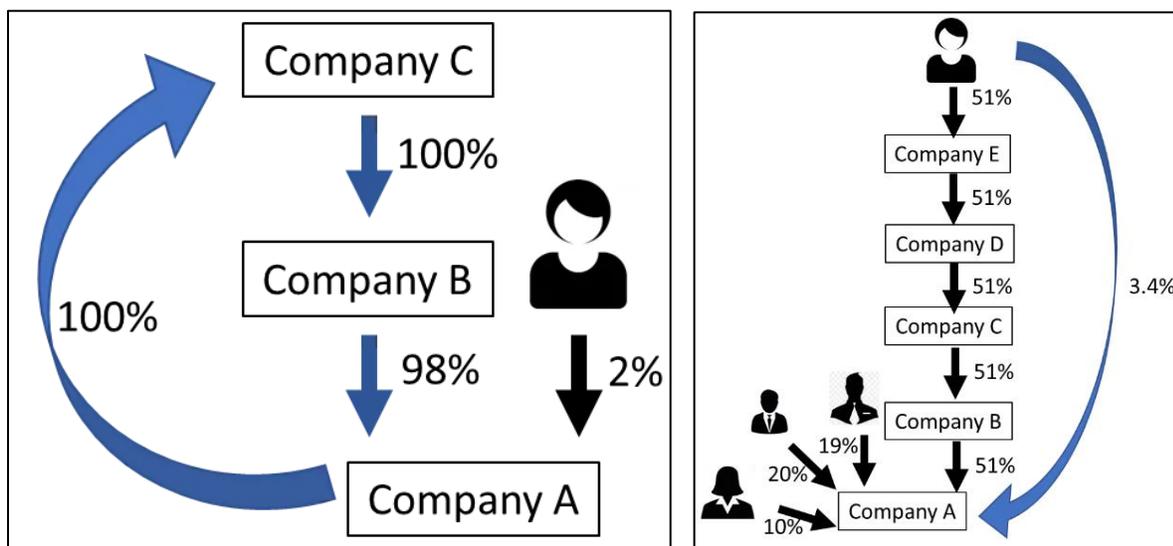
lo menos confirmar el dato del BF, pues si se desconoce a los titulares de la primera capa de propiedad (accionistas o socios) difícilmente se pueda corroborar la identidad de los titulares de la última capa de propiedad o control (BF).

### Cadena de titularidad y abusos

88. Aunque no resulta indispensable requerir la descripción de toda la cadena de titularidad, ésta resulta de suma utilidad para verificar la información sobre BF. Si bien es necesario conocer a los titulares de la primera capa, al conocer también a los titulares de todas las siguientes capas puede corroborarse por deducción la identidad de los BF. Costa Rica, Perú y Uruguay, por ejemplo, requieren declarar toda la cadena de titularidad ante el registro de BF o la administración tributaria (según el caso).

89. La disponibilidad de información sobre toda la cadena resulta importante para prevenir casos de abuso para eludir identificar al BF como por ejemplo casos de control circular (donde la sociedad C es dueña de B, la cual es dueña de A, la que es dueña de C) o donde el BF tiene una propiedad indirecta muy pequeña (ej. 3.4%), aunque ejerce el control sobre todas las entidades que forman la cadena de titularidad, por tener más del 50% del capital de cada una). La siguiente figura describe estos casos.

**Ilustración 12. Abuso por titularidad circular y por titularidad indirecta fragmentada**



Fuente: <https://www.taxjustice.net/2019/09/06/more-beneficial-ownership-loopholes-to-plug-circular-ownership-control-with-little-ownership-and-companies-as-parties-to-the-trust/>

90. La importancia de conocer a toda la cadena también se desprende de las conversaciones con las autoridades latinoamericanas. Una de las preguntas de la entrevista trataba sobre la importancia de información disponible en el exterior para investigaciones locales. Las autoridades coincidieron que cuando una investigación trata sobre una estructura compleja, seguramente habrá un elemento extranjero. Entre las opciones (vehículo extranjero operando directamente en el país; vehículo extranjero parte de la

cadena de titularidad de una entidad local; o BF extranjero), la más frecuente era la segunda. Por ende, si los países requirieran siempre la disponibilidad y acceso a toda la cadena de titularidad, no solo facilitarían confirmar la identidad del BF y descubrirían casos de abusos, sino que ahorrarían recursos a sus autoridades para que no tengan que solicitar información del extranjero, o por lo menos facilitar los datos iniciales de la investigación.

### **Propuestas de la transparencia**

91. Requerir el mayor nivel de transparencia tanto para la información básica como para BF (no sólo para uno de los dos), e informar la cadena de titularidad.

#### **iii. Definiciones de BF**

98. Las Recomendaciones del GAFI contienen la definición y elementos para identificar a los BF. Si bien la definición del Glosario del GAFI es lo suficientemente amplia y abarcadora (“personas naturales que finalmente poseen o controlan a un cliente y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a las personas que ejercen el control efectivo final sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica”), en la práctica puede resultar demasiado general para quienes deben inscribir o recolectar la información.

99. La mayoría de los países, siguiendo la R. 10 del GAFI y su Nota Interpretativa, establecen diferentes definiciones para personas jurídicas y para fideicomisos. Para las primeras, la regla de cascada (persona natural con control por propiedad mayoritaria con un umbral determinado, o control por otros medios, o identificar al funcionario administrativo superior). Para los fideicomisos, la identificación de todas las partes.

100. Una situación en particular se da con las fundaciones de interés privado (disponibles en muchos países, incluyendo Panamá). Éstas se diferencian de las fundaciones de bien público relacionadas a la educación, religión, deportes, etc. porque las fundaciones de interés privado pueden tener como objetivo la concentración de riqueza o administración del patrimonio de una familia. Las fundaciones de interés privado tienen una estructura y fines muy parecidas a los fideicomisos. Aunque las fundaciones de interés privado suelen ser consideradas personas jurídicas, al tener una estructura de control tan parecida a los fideicomisos, correspondería aplicarle las reglas para fideicomisos y requerir la identificación de todas las partes (fundador, consejo de administración, protector y beneficiarios). Esto es lo que requiere la 4ta Directiva anti-lavado de activos de la Unión Europea.<sup>35</sup>

101. Dada la complejidad de los tipos de vehículos jurídicos, los siguientes problemas en las definiciones pueden presentarse.

---

<sup>35</sup> Art. 3.6.c) de la 4ta Directiva

**Tabla 2. Problemas en la definición de BF**

<p><b>Misma definición para todos los tipos de vehículos jurídicos</b></p>	<p>Sólo adoptar una única definición general o la definición en cascada con umbral de titularidad (aplicable a sociedades comerciales) para todos los vehículos jurídicos (incluyendo fideicomisos).</p>
<p><b>Definición para personas jurídicas aplicada a los fideicomisos</b></p>	<p>Aplicar la definición de BF relativa a personas jurídicas, ej. los umbrales de titularidad, a los fideicomisos. El Foro Global, por ejemplo, critica a los países que establecen que se debe identificar al beneficiario de un fideicomiso únicamente si éste tiene el derecho sobre el 25% de los ingresos del fideicomiso (Foro Global 2019: 19), en vez de identificar a todos los beneficiarios del fideicomiso (independientemente de los derechos sobre el fideicomiso) como exigen las recomendaciones del GAFI.</p>
<p><b>Definición con un solo criterio: o titularidad o control</b></p>	<p>Aplicar solo el criterio de control por titularidad (ej. por superar el umbral del 25% de las acciones), pero no el de control por otros medios (o viceversa), en la definición de BF de las sociedades comerciales. El Foro Global viene marcando esto a varios países.<sup>36</sup></p>
<p><b>Definición incompleta considerando partes especiales de vehículos del exterior</b></p>	<p>Requerir la identificación de las partes del fideicomiso según la ley local, pero no contemplar partes que pueden existir en fideicomisos extranjeros. El GAFI requiere la identificación de los fiduciantes o fideicomitentes, fiduciarios, beneficiarios, clases de beneficiarios, protectores, y cualquier otra persona que ejerza el control eficaz final sobre el fideicomiso. La figura del protector puede ser muy relevante para los “fideicomisos discrecionales”, donde el protector existe para controlar al fiduciario, ya que éste tiene discreción para elegir a los beneficiarios y para otras decisiones. En otros países, como los fideicomisos STAR de Islas Caimán existe la figura del “enforcer”, similar a la del protector. Dado que estos fideicomisos extranjeros pueden integrar la cadena de titularidad de cualquier entidad de un país, las regulaciones podrían requerir la identificación de todas las partes del fideicomiso. Sin embargo, hay países de GAFILAT donde el registro de BF de fideicomisos no requiere la identificación del protector.</p>
<p><b>Definición no contempla estructuras mixtas</b></p>	<p>Aun cuando un país tiene definiciones diferentes para personas jurídicas y fideicomisos, debería requerirse explícitamente que para estructuras mixtas deben aplicarse ambas definiciones de manera orgánica. Por ejemplo, si una sociedad tiene entre sus accionistas a un fideicomiso debería considerarse primero si el fideicomiso “debiera ser considerado” un BF de la sociedad, por ejemplo, por tener más del 25% de las acciones. En tal caso, como el fideicomiso no puede ser un BF porque no es una</p>

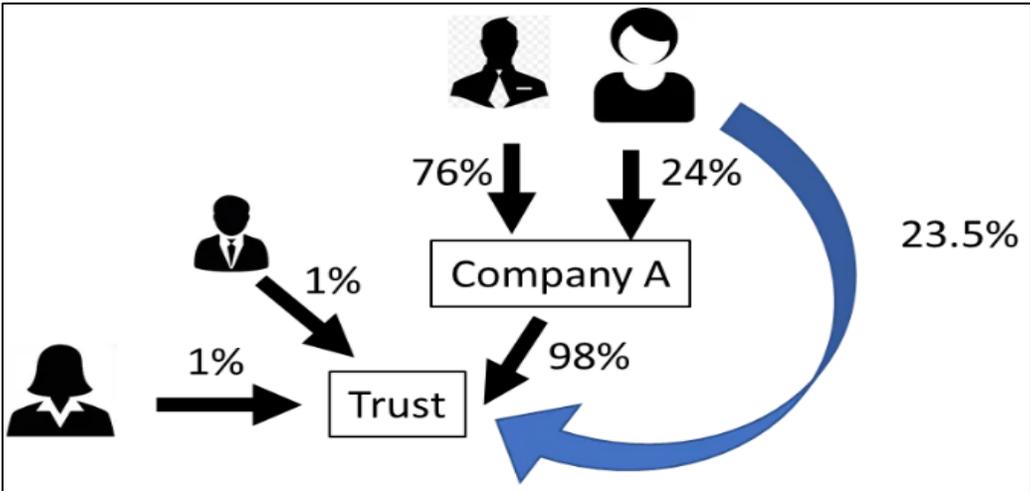
<sup>36</sup> Ver por ejemplo la Revisión de Pares del Foro Global a Costa Rica (2019) y Guatemala (2019).

	<p>persona natural, se debería aplicar la definición de BF relativa a los fideicomisos e identificar a todas las partes del fideicomiso (fiduciante, fiduciario, protector, beneficiarios, clases de beneficiarios y cualquier otra persona con control eficaz final sobre el fideicomiso) como BF de la sociedad.</p> <p>El caso contrario es cuando una parte del fideicomiso es una persona jurídica. Por ejemplo, el fiduciante puede ser una entidad. En este caso, las personas naturales que tienen más del umbral aplicable, ej. 25%, de la “entidad-fiduciante” deberían ser considerados los BF del fideicomiso, junto con las otras partes del fideicomiso. El Estándar Común de Reporte (CRS por sus siglas en inglés) de la OCDE para el intercambio automático de información bancaria establece esto mismo.</p>
--	--

**Elusión de transparencia sobre fideicomisos**

102. Podría considerarse que la interposición de una entidad como parte del fideicomiso logra frustrar la definición abarcadora del fideicomiso que requiere identificar a todas sus partes. La siguiente figura describe esta cuestión. Por ejemplo, suponga un fideicomiso (*trust*) con 3 beneficiarios: 2 individuos y 1 entidad (*company*). La entidad a su vez tiene otros 2 individuos como BF. Si todos estos 4 individuos fueran directamente beneficiarios del fideicomiso, todos deberían ser identificados. Sin embargo, la mujer que tiene indirectamente (a través de la entidad) el derecho al 23.5% de los bienes o ingresos del fideicomiso logra no ser identificada ya que no tiene más del 25% de la entidad.

**Ilustración 13. Interposición de una entidad para reducir la transparencia sobre un fideicomiso**



Fuente: <https://www.taxjustice.net/2019/09/06/more-beneficial-ownership-loopholes-to-plug-circular-ownership-control-with-little-ownership-and-companies-as-parties-to-the-trust/>

103. Los países podrían optar, como media anti-elusión, que cuando una entidad es parte del fideicomiso, también deberían aplicarse la definición de beneficiarios de los fideicomisos a la entidad, y requerir la identificación de todos los accionistas o socios (no sólo de aquellos que tengan más del 25% o el umbral establecido).

### **Propuestas de la transparencia**

104. Sería recomendable que se establezcan definiciones diferenciadas según si se trata de vehículos jurídicos similares a las sociedades comerciales, o a los fideicomisos y fundaciones de interés privado, respetando los requisitos del GAFI y del Foro Global, y requiriendo además la fórmula residual “cualquier otra persona con control o influencia efectiva sobre el vehículo jurídico” para abarcar a figuras del extranjero como el protector o el “enforcer”.

105. Las definiciones podrían exigir que no se agote la identificación de un BF al encontrar a un individuo con determinado umbral de acciones, sino que igualmente debe hacerse el análisis de control por otros medios por si existen individuos con control o influencia sin pasar el umbral de acciones. Asimismo, debería especificarse cómo identificar al BF cuando hay estructuras mixtas, y optar por alguna fórmula anti-elusión cuando se interponen entidades para agregar umbrales a la identificación de los BF de los fideicomisos.

#### **iv. Umbrales en la definición de BF**

106. Las Recomendaciones del GAFI sugieren la aplicación de un umbral como forma de determinar una participación mayoritaria, estableciendo como ejemplo de umbral una tenencia “mayor al 25%” del capital. Éste es uno de los análisis, pero no el único que debe realizarse, para determinar quién tiene el control efectivo sobre la entidad.

107. Mientras que los países de la Unión Europea vienen aplicando los umbrales sugeridos por el GAFI, ya sea “al menos 25%” o “más del 25%”, algunos países de GAFILAT vienen estableciendo umbrales menores. Costa Rica y Uruguay aplican un umbral del 15%, Perú y Paraguay del 10%, Colombia el 5%, y Argentina y Ecuador requieren la identificación de cualquier individuo que posea 1 acción para cubrir al 100% de la tenencia accionaria.

108. Cabe destacar que la calidad de BF no da derechos a un individuo sobre la entidad, sino que solo le genera la obligación de identificarse ante las autoridades o SO. Cuánto más abarcadora sea la definición de BF, o más bajo el umbral, más datos tendrán las autoridades sobre individuos que pueden terminar siendo relevantes para una investigación sobre LA/FT o evasión fiscal.

**Ser BF no otorga derechos sobre la entidad ni implica que necesariamente se tiene el control**

Cabe destacar que la calidad de BF impone un requisito de transparencia, pero no da derechos sobre la entidad a quien debe ser identificado como tal. Una autoridad explicó que su país se opone a reducir el umbral porque consideran que una persona con el 5% o 10% nunca podría tener el control sobre la entidad. Sin embargo, el “control” podría considerarse una condición “suficiente” pero no “necesaria” para ser identificado como BF. En otras palabras, una persona sin ninguna acción pero que de todas formas tiene control o influencia sobre la entidad debería ser considerada BF (el control debería ser “suficiente” para ser BF). Del mismo modo, en una empresa de 2 accionistas, Juan con el 30% de las acciones debe ser considerado BF, aun si Pedro tiene el 70% de las acciones y consecuentemente el control sobre la entidad. No sería posible identificar solo a Pedro por considerar que es el único con control sobre la entidad (desde la perspectiva de Juan, el control no es “necesario” para ser BF).

La inaplicabilidad del “control” como condición “necesaria” resulta aún más clara en el caso de los fideicomisos. Todos los fiduciantes deben ser identificados como BF, aun si se trata de un fideicomiso irrevocable. Igualmente, todos los beneficiarios deben ser identificados, a pesar de que en general éstos no tienen control sobre el fideicomiso, ya que las decisiones surgen de la voluntad del fiduciante (plasmada en el instrumento del fideicomiso) y están en manos del fiduciario.

109. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no se agota el análisis de quién tiene el control efectivo con el análisis de titularidad accionaria (aun si se considera el umbral de 1 acción), por lo que debe analizarse quién más puede tener control efectivo por otros medios.

### **Propuestas de transparencia**

110. En la práctica, si bien las definiciones de BF deberían aplicarse holística y efectivamente, tratando de identificar a todos los individuos relevantes, es probable que los responsables de la identificación (ej. SO) o los mismos BF apliquen la definición mecánicamente, identificando únicamente a quienes pasen el umbral, sin agotar el análisis de cualquier otro individuo que tenga control efectivo sobre el vehículo jurídico. Consecuentemente, los países pueden optar por las siguientes opciones (no excluyentes):

a) **Umbral lo más bajo posible.** Para que la aplicación mecánica identifique a una mayor cantidad de individuos debería reducirse el umbral lo más posible. En tal caso, debería requerirse (y advertirse a los usuarios de la información) la razón por la cual un individuo es identificado como BF. La mayor cantidad de datos sobre individuos con potencial control será de utilidad siempre y cuando sea “información” en vez de “ruido”. Por eso, en vez de requerir una lista injustificada de todos los individuos que se consideran BF, se debería indicar para cada uno, la razón por la que es identificado. Por ejemplo, “Juan tiene el 80%

de las acciones, Pedro tiene el 50% de los votos, María ejerce influencia por relaciones de familia, Martín es el funcionario de jerarquía superior”, etc. De esta forma, las autoridades o SO podrán discernir y priorizar entre todos los datos de los BF.

Uruguay por ejemplo, requiere identificar esta información según describen las guías sobre BF.<sup>37</sup> La siguiente ilustración demuestra cómo debe indicarse quién tiene el cago de fiduciante, fiduciario, beneficiario, etc.

**Ilustración 14. El registro de BF de Uruguay requiere indicar el cargo o posición de cada BF de un fideicomiso**

SECCION B.1							
N° Ref	Tipo	Fecha Vigencia	Nombre completo	V. Nom. Decl.	% s/el total	Ben. Fin?	Observ.
1	Titular	1/7/17	AABB SA	1,000	100%		
SUMA TOTAL				1,000	100%		
SECCION B.2							
N° Ref	Tipo	Fecha Vigencia	Nombre completo	Pers. Asoc.	% s /Per Asoc.	% Control Global	Observ.
2	Cadena	1/7/17	FIDEICOM.	1	100%	100%	Fideicomiso
3	Cadena	1/7/17	MNO SA	2	0%	0%	Fiduciario
4	Cadena	1/7/17	HG SA	2	0%	0%	Fideicomitente
5	BF-Cad	1/7/17	P. Pérez	2	80%	80%	BF Ben. Fid.
6	Cadena	1/7/17	XXZZ SA	2	20%	20%	BF Fideic.
7	BF-Otros	1/7/17	L. López	3	100%	0%	BF del Fiduciario
8	BF-Otros	1/7/17	J. García	4	100%	0%	BF del Fideicomitente
9	BF-Cad	1/7/17	R. Gómez	6	100%	20%	BF Ben. Fid.




b) **Umbrales mecánicos de control por otros medios.** Establecer umbrales “mecánicos” con ejemplos de control no relacionado a la titularidad. Costa Rica por ejemplo define como BF a quien “cuente con la mayoría de los derechos de voto de los accionistas o socios, tenga el derecho a designar o cesar a la mayor parte de los órganos de administración, dirección o supervisión, o que posea la condición de control de esa empresa en virtud de sus estatutos”<sup>38</sup>. Se podría agregar a quien tenga un poder de administración sobre la entidad o la cuenta bancaria, etc. En el caso de fideicomiso, por ejemplo, las Guías

<sup>37</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2019-09/ppt-2017-bcu-por-ain-3.pdf>

<sup>38</sup> Art. 5 de la Ley 9416.

del Banco Central de Trinidad y Tobago<sup>39</sup>, establecen como criterio de control sobre el fideicomiso la posibilidad de nombrar o remover al fiduciario, protector o beneficiarios, posibilidad de administrar los bienes fideicomitados o realizar distribuciones, o la posibilidad de modificar las cláusulas del fideicomiso o de vetar decisiones del fiduciario. Una autoridad describió que quien maneja las cuentas bancarias o paga los impuestos también podría ser un BF encubierto.

c) **Quienes cumplan ya sea con la medida i.i ó con i.ii (no en cascada).** La nota al pie 29<sup>40</sup> en la Nota Interpretativa a la R. 10 del GAFI sugiere que la regla de identificación del BF de personas jurídicas es en cascada (i.i control por tenencia mayoritaria del capital; si no, i.ii control por otros medios; y si no, i.iii identificar al funcionario administrativo superior). Si bien la nota al pie advierte que las tres medidas no son alternativas, la regla en cascada implica que si se identificó a un BF por la medida i.i (ej. por tener más del 25% de las acciones), podría detenerse el proceso y no sería necesario identificar a nadie más. Esto genera que quienes tengan control por otros medios, por ejemplo influencia o derechos a voto, podrían eludir ser identificados. Por ende, las definiciones podrían requerir identificar a todos los individuos que se encuentren comprendidos por cualquiera de las medidas i.i o i.ii (tenencia accionaria o control por otros medios). Perú, por ejemplo, establece esto en su definición de BF porque el criterio de “control por medios diferentes a la titularidad” no depende de que no se haya identificado a nadie en el criterio de “control por titularidad” (Art. 4, Decreto 1372).

#### v. Acciones al portador

111. Uno de los mayores riesgos a la transparencia se origina en las acciones al portador. Éstas, a diferencia de las nominativas registradas en libros de accionistas, consisten en títulos en papel donde el propietario es quien tiene el documento en su poder en un momento dado. Si las acciones al portador circulan libremente, resulta imposible identificar a los BF.

112. En los últimos años, los países vienen eliminando o restringiendo la circulación de las acciones al portador al prohibir su circulación, o requerir su inmovilización con una autoridad gubernamental (ej. Uruguay requiere la registración de sus titulares ante el Banco Central) o ante custodios privados. Por ejemplo, el Foro Global en 2019 describió que Panamá<sup>41</sup>, Luxemburgo<sup>42</sup> o Países Bajos<sup>43</sup> habilitan a bancos y abogados a actuar como custodios de acciones al portador.

---

<sup>39</sup> <https://www.central-bank.org.tt/sites/default/files/page-file-uploads/Anti-Money%20Laundering%20Combating%20of%20Terrorist%20Financing%20Guideline%20October%202011.pdf>

<sup>40</sup> “Las medidas (i.i) a (i.iii) no son opciones alternativas, sino medidas graduales, utilizando cada una de ellas cuando la anterior ya se haya aplicado y no se haya identificado al beneficiario final”

<sup>41</sup> [https://fsi.taxjustice.net/database/dbr\\_Comments.php?Juris=PA&InfoID=172&Per=20](https://fsi.taxjustice.net/database/dbr_Comments.php?Juris=PA&InfoID=172&Per=20)

<sup>42</sup> [https://fsi.taxjustice.net/database/dbr\\_Comments.php?Juris=LU&InfoID=172&Per=20](https://fsi.taxjustice.net/database/dbr_Comments.php?Juris=LU&InfoID=172&Per=20)

<sup>43</sup> [https://fsi.taxjustice.net/database/dbr\\_Comments.php?Juris=NL&InfoID=172&Per=20](https://fsi.taxjustice.net/database/dbr_Comments.php?Juris=NL&InfoID=172&Per=20)

113. En los países miembros de GAFILAT, las acciones al portador están prohibidas en los siguientes países Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Guatemala y Rep. Dominicana. Sin embargo, los siguientes obstáculos pueden perjudicar la transparencia, aun cuando los países intentan limitarlos:

- a) **Custodio privado en el extranjero.** Las acciones al portador están inmovilizadas por un custodio privado que puede conservar la información en el extranjero. En este caso, puede resultar difícil obtener la información cuando sea necesaria, si el custodio no responde la solicitud y no hay ninguna persona residente para ser tenido como responsable y sancionado (esto se analizará en las secciones C.I.vii y C.II sobre sanciones óptimas y acceso a la información). Por ejemplo, el Foro Global en 2019 informó que Panamá no pudo responder solicitudes de información relacionadas a acciones al portador.<sup>44</sup>
- b) **Faltan sanciones para acciones no inmovilizadas.** Las acciones al portador fueron prohibidas, pero no existen sanciones suficientes para que las acciones al portador preexistentes sean inmovilizadas. Por ejemplo, el Foro Global describió en 2018 que en Brasil existen 3 grandes empresas que aún tienen acciones al portador cuyo valor en 2017 representaba aproximadamente 400 millones de dólares.<sup>45</sup> El peor caso constituye la ausencia de sanciones o una simple multa que puede resultar atractiva económicamente para quien intenta mantenerse oculto. Otras sanciones parciales constituyen la suspensión de derecho a voto o a recibir dividendos hasta tanto el titular se identifique o recurra a un tribunal para recuperar sus derechos. Sin embargo, en estos casos la identificación depende de la acción del titular de las acciones al portador por lo que tampoco es garantía de que la información de los titulares se obtendrá en todas las circunstancias.
- c) **Falta de actualización ante el registro comercial genera mismo riesgo que acciones al portador.** Las acciones al portador están prohibidas formalmente, pero la falta del requisito de actualizar la información a un registro comercial permite que las acciones nominativas tengan efecto como si fuesen al portador. Un país latinoamericano describió que, si bien las acciones al portador están prohibidas, el único requisito de las sociedades es llevar un libro de accionistas y entregar la información si la autoridad lo requiere. Por lo tanto, en la práctica el libro de accionistas es como si fuese “al portador”, pudiendo modificarse tantas veces como fuera necesario.
- d) **Acciones al portador en la cadena de titularidad.** Las acciones al portador están prohibidas en el país. Sin embargo, las acciones al portador de una entidad

---

<sup>44</sup> Revisión de Pares del Foro Global sobre Panamá de 2019, pág. 29.

<sup>45</sup> Revisión de Pares del Foro Global sobre Brasil de 2018, pág. 36.

extranjera que es propietaria de una sociedad local pueden usarse como excusa para no identificar al BF de la sociedad local. El Foro Global le observó esta cuestión a Costa Rica en 2019.<sup>46</sup> Esto será analizado en la sección C.I.vii sobre sanciones.

### **Propuesta de transparencia**

114. Los países podrían prohibir las acciones al portador o requerir su inmovilización con una autoridad gubernamental, estableciendo como sanción por incumplimiento la pérdida absoluta y definitiva de todos los derechos.

115. Aquellos países que optan por custodios privados podrían requerir que el custodio privado (ej. banco o abogado) deba ser residente y deba notificar a las autoridades ante cada cambio. Al ser residente, podría asegurarse el cumplimiento ya que el custodio privado sería el responsable ante la falta de información sobre las acciones al portador.

116. La presencia de acciones al portador en cualquier capa de la cadena de titularidad nunca debería ser considerado una razón para permitir la no identificación de los BF.

#### **vi. Accionistas o directores nominales (prestanombres)**

117. Los accionistas o directores nominales (*nominees*) suelen estar permitidos y regulados en ciertos países de tradición o influencia anglosajona. En tales casos, el GAFI requiere que éstos se identifiquen como tales, por ejemplo ante los SO, y que conserven información sobre el BF a quien representan.

118. En la mayoría de los países de GAFILAT, los accionistas nominales están prohibidos. Si bien existe la figura del mandante y mandatario, el mandatario no figura como titular de las acciones por lo que no genera un riesgo a la transparencia. Sin embargo, a pesar de la prohibición de figuras como el “socio aparente”, puede darse el caso del uso de individuos prestanombres. Esto será analizado en la sección C.III.iii sobre verificación.

119. Asimismo, dado que entidades del extranjero con accionistas nominales pueden integrar la cadena de titularidad de una sociedad local, los países deberían adoptar medidas sobre accionistas nominales, al igual que ocurre en aquellos países donde los prestanombres están permitidos.

### **Propuesta de transparencia**

120. Los países deberían requerir que los accionistas nominales identifiquen su condición. El informe del GAFI de mejores prácticas propone por ejemplo el licenciamiento obligatorio (GAFI 2019: 14). De todas formas, el problema es que muchos podrían optar deliberadamente por no licenciarse ni identificar su condición a los SO.

---

<sup>46</sup> Ver Revisión de Pares del Foro Global sobre Costa Rica 2019, pág. 14.

121. En el ideal de transparencia, los accionistas nominales deberían estar prohibidos. Como incentivo para el cumplimiento podría establecerse que la presencia de un accionista nominal hace perder el derecho sobre las acciones, que pasarían a manos de la sociedad (si hay accionistas reales) o al Estado (si todos los accionistas son nominales), liquidando la sociedad y sus bienes.

122. Otra opción sería desincentivar a los BF a usar prestanombres otorgando el derecho absoluto sobre las acciones al prestanombre, perdiendo el BF todo derecho de reclamar sus acciones.

#### **vii. Responsabilidad de proporcionar información y sanciones**

123. La obligación de inscribir, recolectar o proporcionar información básica y de BF debería recaer en quien se encuentra en mejores condiciones de hacerlo por estar más cerca de la información o por resultarle más económico obtener el dato. Esto es similar al principio del análisis económico del derecho que requiere establecer la carga de la prueba en quien se encuentre en mejores condiciones de producirla. Por ejemplo, resulta más eficiente para el control y el cumplimiento exigir a una entidad inscribir a sus BF, que exigir la registración de cada BF por su cuenta. Sin embargo, Alemania originalmente, exigía en ciertos casos que fuera el BF mismo quien se identificara.<sup>47</sup>

124. Asimismo, existen diversos tipos de sanciones en caso de incumplimiento, desde administrativas, pecuniarias y hasta penales. En general, los países establecen multas ya sea fijas o proporcionales a los ingresos de la empresa, por ejemplo, Perú<sup>48</sup>. El Reino Unido por ejemplo establece sanciones penales por brindar información falsa al registro.<sup>49</sup> Sin embargo, las sanciones administrativas y multas pueden no resultar lo suficientemente disuasorias si son consideradas un costo para conseguir ocultamiento. Con respecto a la pena de prisión, teorías del delito explican que, si la posibilidad de ser descubierto es baja, la pena de prisión puede no resultar lo suficientemente efectiva.

125. El marco legal de Uruguay, por ejemplo, posee una variada opción de sanciones. De acuerdo con la Evaluación 2020 del GAFILAT “Las leyes 18.930, 19.288 y 19.484 prevén diversas sanciones para las entidades que incumplan con la obligación de presentar las declaraciones con los datos correspondientes al Registro del Banco Central de Uruguay (BCU), lo que incluye la información sobre accionistas y BF, siendo estas las siguientes: Multas para la entidad incumplidora y para sus representantes por su actuación personal, suspensión de la emisión del certificado único de la Dirección General Impositiva (DGI), responsabilidad solidaria del adquiriente de títulos de participación patrimonial, publicación de listado de incumplidores por parte del Poder Ejecutivo, imposibilidad de

---

<sup>47</sup> [https://fsi.taxjustice.net/database/dbr\\_Comments.php?Juris=DE&InfoID=471&Per=20](https://fsi.taxjustice.net/database/dbr_Comments.php?Juris=DE&InfoID=471&Per=20)

<sup>48</sup> <http://orientacion.sunat.gob.pe/index.php/empresas-menu/declaracion-y-pago-empresas/declaraciones-informativas-empresas/declaracion-informativa-del-beneficiario-final/7152-06-infracciones-y-sanciones>

<sup>49</sup>

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/621568/170622\\_NON-STAT\\_Summary\\_Guidance\\_4MLD\\_Final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/621568/170622_NON-STAT_Summary_Guidance_4MLD_Final.pdf)

inscripción de actos jurídicos ante la Dirección General de Registros (DGR), no pago de dividendos y multa por el máximo del monto distribuido indebidamente, multa por uso de formas jurídicas inadecuadas, disolución de la personería jurídica de las sociedades incumplidoras.”

### Propuesta de transparencia

126. La sanción ideal, adicional a cualquier multa o sanción administrativa o penal, sería aquella que ataca precisamente el derecho o beneficio que se busca obtener. Por ejemplo, si un país buscara exigir la conservación de documentación contable de una empresa, resultaría más disuasivo no permitir la deducción de gastos que no tienen documentación respaldatoria antes que establecer una multa fija por no conservar la información. El artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación de México establece esto mismo como medida anti-simulación<sup>50</sup>. En materia de transparencia, debería ocurrir lo mismo.

127. La siguiente tabla describe la propuesta de sanción según el tipo de acto que se procura hacer cumplir.

**Tabla 3. Sanción óptima para cada conducta buscada.**

Identificación y actualización de:	Responsabilidad de:	Suministro de información a:	Sanción óptima (adicional a multas o penas de prisión) en caso de incumplimiento
<b>Accionistas, cadena de titularidad y del BF</b>	Accionistas / Socios	Entidad en la que son socios / accionistas	Pérdida de todos los derechos (óptimo) o imposibilidad de votar; recibir dividendos; ser nombrado, nombrar o remover parte del Directorio
	Entidad (persona jurídica, fideicomiso, etc.)	Profesional necesario para constituir entidades: abogado, escribano, proveedor de servicios corporativos, agente residente	Imposibilidad de formalizar instrumento o de inscribirlo (que la entidad no tenga validez legal)
	Entidad Profesional /	Registro mercantil	Imposibilidad de inscribirse en el Registro (óptimo) / Ser removida

<sup>50</sup> <https://home.kpmg/mx/es/home/tendencias/2018/06/articulo-69-b-del-codigo-fiscal-de-la-federacion.html>

Identificación y actualización de:	Responsabilidad de:	Suministro de información a:	Sanción óptima (adicional a multas o penas de prisión) en caso de incumplimiento
			<p>del registro (si ya existe pero no actualiza datos); o suspensión de número de identificación tributaria para operar en el país.</p> <p>Requerir que siempre exista un representante de la entidad o profesional que sea persona natural y residente en el país, para responder personalmente por los errores u omisiones.</p>
<p><b>Identificación y actualización de Acciones al portador</b></p>	<p>Titular de acciones al portador</p>	<p>Registro / Custodio de acciones al portador</p>	<p>Pérdida de todos los derechos (óptimo) o imposibilidad de votar; Recibir dividendos; ser nombrado, nombrar o remover parte del Directorio.</p> <p>Incluir al titular incumplidor en una lista de personas que tienen prohibido constituir o ser accionista de futuras entidades.</p>
<p><b>Identificación y actualización de accionistas nominales</b></p>	<p>Accionista nominal y BF representado por accionista nominal</p>	<p>Entidad/ Registro SO/</p>	<p>Pérdida de todos los derechos (óptimo), o el accionista nominal puede ser considerado el accionista verdadero (con todos los derechos), sin posibilidad de reclamo alguno por parte del accionista/BF oculto.</p>

Identificación y actualización de:	Responsabilidad de:	Suministro de información a:	Sanción óptima (adicional a multas o penas de prisión) en caso de incumplimiento
			Incluir al titular y accionista nominal incumplidor en una lista de personas que tienen prohibido constituir o ser accionista de futuras entidades.
<b>Fideicomisos</b>	Fideicomiso/ fiduciario	Registro de fideicomisos/ Registro de BF	Invalidez del fideicomiso: los bienes del fideicomiso deberían ser considerados que pertenecen al fiduciario (en perjuicio del fiduciante/fideicomitente y de los beneficiarios), y las distribuciones del fideicomiso a los beneficiarios deberían ser consideradas “ingresos no justificados / enriquecimiento ilícito”

128. En primer lugar, el vehículo jurídico debería ser quien necesita obtener información básica sobre sus accionistas, la cadena de titularidad y los BF. Resulta más fácil por ejemplo para el registro requerirle a la entidad y que ésta se la pida a sus accionistas que esperar que cada accionista se registre directamente ante el registro. La sanción óptima sería no permitir el cobro de dividendos, los votos o directamente anular las acciones de aquellos socios que no brinden información sobre los BF. El informe de mejores prácticas del GAFI propone este mismo tipo de sanciones (GAFI 2019: 18). Lo mismo debería ocurrir con las acciones al portador que no son identificadas y con los accionistas nominales que no revelan su condición.

129. En segundo lugar, si el país requiere la intervención de un escribano o abogado para la constitución de vehículos jurídicos, resultaría más útil que el profesional se oponga a firmar o inscribir el documento si no obtiene todos los datos necesarios, en vez de simplemente inscribir los documentos y realizar un reporte de operación sospechosa a la unidad de inteligencia financiera. Lo mismo debería ocurrir cuando una entidad desea abrir una cuenta bancaria (GAFI 2019: 65).

130. En tercer lugar, si la entidad no registra todos los datos correctos de los accionistas y BF, o no los actualiza, resulta más efectivo que la entidad sea removida del registro, como sucede en Dinamarca (GAFI 2019: 67) para impedir su operatoria en el país y en el resto del mundo, en vez de meramente aplicarle multas o suspenderle el número de identificación tributaria para que no pueda operar en el país, pero dejándola inscrita y así permitiéndole operar en el extranjero. Esta sanción que sólo inhabilita a la entidad a operar localmente, pero permitiéndole operar en el exterior es lo que critica el Foro Global. Por tal motivo, Uruguay y Costa Rica eliminaron a 84.655<sup>51</sup> y 264.109<sup>52</sup> entidades incumplidoras de sus respectivos registros. República Dominicana está considerando hacer lo mismo para 77.000 empresas.<sup>53</sup>

131. En cuarto lugar, en el caso de un accionista nominal que no identifica su estatus (y la identidad del verdadero BF), la sanción podría ser la pérdida total de las acciones (que pasarían a manos de la entidad, si es que existen otros accionistas reales) o si no al Estado al liquidar la sociedad. Otra alternativa para desincentivar el uso de prestanombres sería considerar que el accionista nominal es el verdadero BF, con todos los derechos de un accionista real. El verdadero BF no debería tener derecho a reclamo alguno, aun si prueba la existencia de un acuerdo de representación por el que contrató al otro para ser su nominal o prestanombre. En el caso de directores nominales, estos deberían tener plena responsabilidad civil y penal por las acciones ilícitas cometidas mediante la entidad, sin posibilidad de invocar acuerdos de indemnidad. Tanto en el caso de accionistas nominales como de acciones al portador, aquellos que incumplen deberían ser incluidos en una lista de incumplidores y no se les debería permitir formar parte o constituir entidades en el futuro, por algunos años por lo menos.

132. En el caso de fideicomisos, si éstos no requieren registrarse para tener validez legal, puede resultar imposible controlar el cumplimiento con el requisito de que registren a sus BF. Una solución sería requerir su registración para que tengan validez legal. En caso contrario, los bienes del fideicomiso deberían ser considerados que pertenecen al fiduciario (en perjuicio del fiduciante/fideicomitente que había transferido los bienes al fideicomiso). Adicionalmente, las distribuciones del fideicomiso a los beneficiarios deberían ser consideradas “ingresos no justificados / enriquecimiento ilícito”. Los gastos relacionados a un fideicomiso no inscripto no deberían ser deducibles de impuestos.

133. Por último, con respecto a la forma de aplicar las sanciones, éstas debieran ser automáticas o requerir la menor cantidad de pasos. Un registro automatizado facilitaría la aplicación de multas automáticas sin la necesidad de intervención. Por ejemplo, si una entidad se pasó de la fecha límite para actualizar su información, podría ser sancionada

---

<sup>51</sup> Ver pág. 135 en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/GAFILAT-Spanish-Mutual-Evaluation-Report-Uruguay-2020.pdf>

<sup>52</sup> Éstas representaban casi el 40% de las entidades inscritas en Costa Rica (Revisión de Pares del Foro Global sobre Costa Rica 2019, pág. 34).

<sup>53</sup> Revisión de Pares de Foro Global sobre Rep. Dominicana 2019, pág. 35

automáticamente. Según describe el Informe de mejores prácticas del GAFI, el registro automatizado de Austria aplica multas automáticas y Bélgica también lo está considerando (GAFI 2019: 66).

## Etapa II: Tenencia y acceso a información básica y de BF

### i. Ventajas y desventajas según el mecanismo adoptado para asegurar el acceso a la información

134. El acceso a la información básica y de BF depende en gran medida de quién la debe obtener y conservar. La inversión y el esfuerzo que haga un país en establecer o reformar su sistema de obtención y conservación de la información (primer paso) está directamente relacionado a la inversión y esfuerzo necesario subsiguientemente para el acceso y el control de cumplimiento (segundo paso). Si el país no invierte lo suficiente en ninguna etapa, es probable que no se asegurará la efectividad del sistema.

135. Como se mencionó anteriormente, el GAFILAT y el Foro Global contemplan 3 mecanismos independientes pero combinables para asegurar la disponibilidad y el acceso: (i) requerirle la información a la entidad, (ii) depender de muchas fuentes de información existente, o (iii) el establecimiento de un registro. Cada uno tiene un nivel de inversión o esfuerzo en recursos para establecerla y un nivel para controlar su cumplimiento si se quiere conseguir un acceso efectivo a información de calidad. El documento del GAFI sobre mejores prácticas sugiere el uso más de un mecanismo, el denominado mecanismo multifacético (*multi-pronged approach*).

136. La siguiente tabla describe las formas de implementar la disponibilidad y acceso a la información, describiendo en qué momento se requiere mayor inversión para cada uno. La tabla tiene el siguiente código de colores: azul para lo positivo (costo bajo / efectividad alta), amarillo para lo intermedio (costo y efectividad media) o rojo para lo negativo (costo alto / efectividad baja).

**Tabla 4. Inversión necesaria y efectividad para cada opción sobre cómo implementar la disponibilidad y acceso a la información**

La información disponible en manos de:	Forma de implementarlo	Recursos para implementarlo	Recursos para controlarlo	Efectividad
(1) La empresa ( <i>company approach</i> ):	Requerir a todos los vehículos jurídicos y la obtención y conservación de la información, y	Si bien puede existir un costo político en conseguir la reforma legal, el costo para las entidades es bajo, y requiere	El control efectivo es imposible. Requeriría auditar a cientos de miles o millones de entidades inscriptas. Es posible auditar solo a una muestra o	Potencialmente muy baja y extemporánea. Además, al hacer el pedido de investigación, se alertaría a la entidad

La información disponible en manos de:	Forma de implementarlo	Recursos para implementarlo	Recursos para controlarlo	Efectividad
	el acceso por parte de la autoridad cuando sea requerido	únicamente obtener y conservar la información (que probablemente ya deban haber obtenido para abrir una cuenta u operar)	a los casos más riesgosos. Sin embargo, a la hora de obtener información, es posible que ésta no exista o que la entidad no quiera cooperar, especialmente si no hay ninguna persona natural residente en el país que pueda ser sancionado.	que está siendo investigada.
<b>(2)</b> <b>Información <u>existente</u> en manos de SO, ej. bancos o escribanos (<i>existing information approach</i>)</b>	Confiar en que los vehículos jurídicos utilizarán SO que solicitarán y verificarán la información	No sería necesario realizar ninguna reforma. Se contaría con la información que ya cuentan los bancos y escribanos, incluyendo los Reportes de Operaciones Sospechosas	El control efectivo es muy difícil. Requeriría auditar a miles de bancos, escribanos, abogados. Es posible auditar solo a una muestra o a los casos más riesgosos. Sin embargo, a la hora de obtener información, es posible que ésta no exista o que el SO no quiera cooperar o sea cómplice de la maniobra ilegal. Por ejemplo, en el caso del <i>Lava Jato</i> , Odebrecht había adquirido su propio banco para realizar el pago de sobornos.	Potencialmente muy baja y extemporánea, especialmente si el vehículo investigado no operó con ningún SO.  Además, al hacer el pedido de investigación, se alertaría al SO que la entidad que está siendo investigada, y éste podría alertar a su cliente.
<b>(3)</b> <b>Información <u>obligatoria</u> en poder</b>	Requerir la participación de un escribano o abogado para constituir	<u>Costo general:</u> bajo para el Estado (aunque alto para el sector privado)	El costo de control seguiría siendo alto (revisar a miles de SO)	Media. La efectividad mejoraría un poco por existir la obligación de emplear a un escribano/abogado

La información disponible en manos de:	Forma de implementarlo	Recursos para implementarlo	Recursos para controlarlo	Efectividad
de los SO, bancos y/o escribanos	entidades y/o la apertura de una cuenta bancaria para suscribir acciones o depositar inversiones	Puede existir un costo político en conseguir la reforma legal. Sin embargo, el sector privado se opondría por el aumento de la burocracia y los costos de hacer negocios. Los ministerios encargados del empleo y la inversión podrían tener los mismos argumentos que el sector privado		y/o un banco, quienes deberían aplicar medidas de debida diligencia para identificar al cliente.  Sin embargo, al hacer el pedido de investigación, se alertaría al SO que la entidad que está siendo investigada, y éste podría alertar a su cliente.
(4) Información en manos de una autoridad en papel / incompleto	Requerir la inscripción de la entidad ante el registro mercantil o de BF o declarar al BF ante una autoridad determinada	<u>Costo general:</u> medio (si el registro o régimen de información ante la autoridad ya existe)  Puede existir un costo político si el registro mercantil aún no existe, o si aún no requiere inscribir información de BF. Se requiere infraestructura y recursos para administrar un	<u>Costo de control:</u> medio o bajo (si el registro ya existe). Cada vez que una empresa intenta inscribirse se podría corroborar que cumpla con los requisitos formales (que contenga toda la información que se solicita).	Media / baja, si el registro es en papel, incompleto o con pocos recursos puede no tener información actualizada, o ser muy difícil la búsqueda de información, o pueden perderse, robarse o quemarse los documentos, por accidente o deliberadamente.  Por lo menos, la entidad no se entera de que está siendo investigada.

La información disponible en manos de:	Forma de implementarlo	Recursos para implementarlo	Recursos para controlarlo	Efectividad
		registro o las declaraciones sobre BF.		
<b>(5) Información en manos de un registro digital y automatizado en manos de una autoridad</b>	Requerir la inscripción de la entidad ante el registro mercantil o de BF o declarar al BF ante una autoridad	<p><u>Costo general:</u> alto (infraestructura de un registro digital y automatizado) Puede existir un costo político si el registro mercantil aún no existe, o si aún no requiere inscribir información de BF.</p> <p>Económicamente, se requiere infraestructura, tecnología y recursos para administrar un registro.</p>	<p><u>Costo de control:</u> muy bajo (el registro automatizado podría corroborar si la información está completa y actualizada). Sin embargo, sería útil contar con supervisión humana de cómo funciona el control automatizado.</p>	<p>Potencialmente muy alta, especialmente si se aplican métodos para verificar información, cruzar datos y establecer alertas tempranas</p> <p>Al contener toda la información en un registro eficiente, podría controlarse a todo el universo de entidades, antes de que sea necesario obtener cierto dato de una empresa determinada, así como cruzar datos para detectar irregularidades preventivamente.</p> <p>Además, la entidad no se entera de que está siendo investigada.</p>
<b>Combinar 3 y 5</b>	Requerir la intervención de abogados y/o escribanos en su condición de SO para constituir entidades, y la inscripción en un registro automatizado en manos de	<p><u>Costo general:</u> muy alto (alto para el Estado implementar el registro, y alto para el sector privado por tener que operar obligatoriamente con bancos y escribanos)</p>	<p><u>Costo de control:</u> muy bajo (el registro automatizado podría corroborar si la información está completa y actualizada)</p>	<p>Muy alta, especialmente si se aplican métodos para verificar información, cruzar datos y establecer alertas tempranas, y se requiere a los SO reportar discrepancias.</p> <p>Al contener toda la información en un</p>

La información disponible en manos de:	Forma de implementarlo	Recursos para implementarlo	Recursos para controlarlo	Efectividad
	alguna autoridad			<p>registro eficiente, podría controlarse a todo el universo de entidades, antes de que sea necesario obtener cierto dato de una empresa determinada, así como cruzar datos para detectar irregularidades preventivamente. Asimismo, la presencia de dos tipos se SO agrega un nivel extra de verificación humana.</p> <p>Además, la entidad no se entera de que está siendo investigada.</p>

137. De acuerdo con la tabla, lo más económico para el Estado es requerir a la entidad obtener la información y solicitárselo. Sin embargo, el control resultaría casi imposible, al requerir auditar a cientos de miles o millones de empresas. Si se tomaran muestras representativas o las de mayor riesgo, se reduciría la efectividad ya que no aseguraría que la información estará disponible en todos los casos. Además, al solicitar información, la entidad sabría que está siendo investigada (GAFI 2019: 17).

138. Si la obtención y verificación recae sobre los SO, el Estado lograría reducir los costos de control ya que, de cientos de miles o millones de entidades a ser auditadas, se puede pasar a “solo” miles de SO. De todas formas, la auditoría seguiría siendo muy costosa, o de lo contrario la efectividad se reduciría. Una autoridad describió en el cuestionario escrito que el gran volumen de SO dificulta la tarea de supervisarlos con efectividad. Además, estaría el riesgo de aquellas entidades que no recurren a un SO.

139. Para mejorar aún más la efectividad, se puede requerir la obligatoriedad de contratar a un escribano o abogado para constituir entidades, siempre y cuando éstos sean considerados SO con el deber de implementar medidas de debida diligencia. Además, o como alternativa, se puede requerir abrir una cuenta bancaria local para que el banco haga

el análisis de los socios y BF (GAFI 2019: 31). Sin embargo, esto aumenta los costos económicos de crear empresas, así como la burocracia, que puede ser considerada negativa en los informes comparativos de cuán fácil es hacer negocios en cada país, como el informe “Doing business” del Banco Mundial.<sup>54</sup> La misma visión negativa estaría en manos del sector privado, cámaras empresariales o los ministerios encargados de fomentar la inversión y el empleo. Asimismo, seguiría existiendo, aunque en menor medida, el riesgo de que la entidad se entere de que está siendo investigada si el banco, escribano o abogado alerta a su cliente. Pueden establecerse sanciones contra los SO que alertan a sus clientes, pero el control de cumplimiento resulta muy difícil.

140. Por otro lado, la implementación de un registro representa los mayores costos para el Estado, aunque en general la mayoría de los países ya cuenta con un registro mercantil que puede ser mejorado. La mayor ventaja del registro (que puede ser el registro mercantil o ser administrado por alguna autoridad, ej. el banco central) es que permite centralizar toda la información en un lugar, facilitando el acceso a la información y el control. La efectividad, no obstante, dependerá de los recursos y tecnología del registro. El informe de mejores prácticas advierte que el establecimiento de un registro público no garantiza de por sí la efectividad<sup>55</sup> en la disponibilidad de información correcta y actualizada (GAFI 2019: 22). Esta advertencia en realidad se aplica a cualquier medida de gobierno. No es suficiente aprobar una ley o crear un organismo, si éste no contará con los recursos tecnológicos, presupuestarios y de personal necesarios.

141. Un registro en manos de alguna autoridad con información digitalizada permitiría controlar rápido y efectivamente a las entidades registradas. Asimismo, permitiría cruzar información y establecer mecanismos de verificación más complejos. Si el Estado administra el registro, las autoridades podrían obtener información sin alertar a los investigados. Cabe destacar que el registro en sí no debería crear más burocracia. En efecto, un registro digitalizado y automatizado podría permitir la constitución de entidades en forma remota.

### **Propuesta de transparencia**

142. El mejor caso lo constituiría el establecimiento de un registro de información básica y de BF en manos de alguna autoridad, centralizado, digital (no en papel) y automatizado, combinado con la obligación de emplear a los SO (bancos, escribanos) que también tendrían la responsabilidad de verificar la información del cliente (GAFI 2019: 23). Sin embargo, esto también traería aparejado costos.

---

<sup>54</sup> <https://www.doingbusiness.org/en/methodology/starting-a-business>

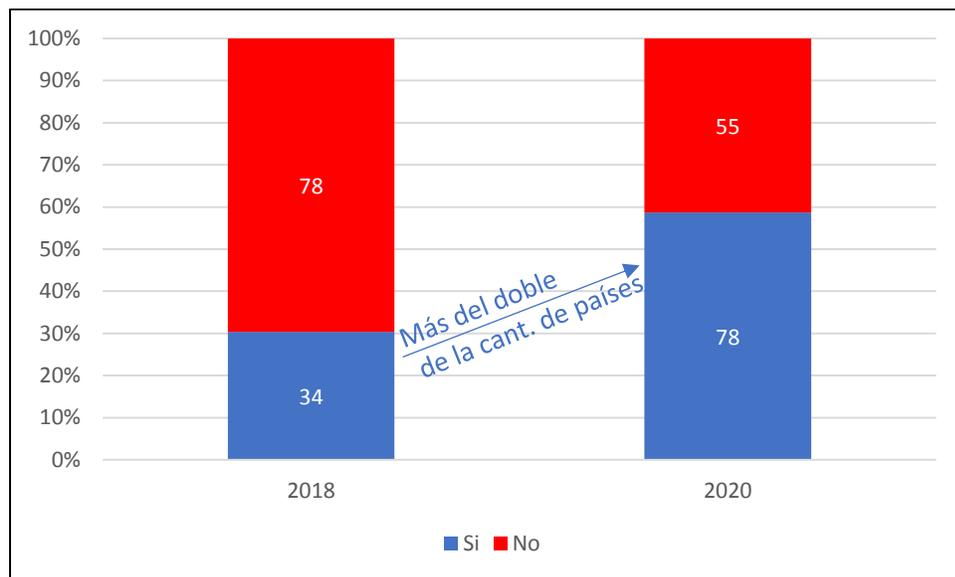
<sup>55</sup> Entre los factores que hacen que el registro sea ineficiente están: rol pasivo del registro como repositorio de información; falta de supervisión y prevención de lavado de activos; falta de sanciones efectivas, por ejemplo no permitir la registración si hay información incompleta; insuficientes recursos para obtener, verificar y controlar el cumplimiento de la información registrada (GAFI 2019: 16).

## ii. Tendencia internacional hacia los registros

143. Entre los tres mecanismos para acceder a información, la mayoría de los países tiene un registro mercantil con cierta información básica sobre accionistas y directores, aunque puede no estar actualizada. Con respecto a los BF, la mayoría de los países venía recurriendo a aprovechar cualquier información existente en manos de bancos, la autoridad fiscal, o proveedores de servicios corporativos, o solicitársela directamente a la empresa (ver sección B). Sin embargo, en los últimos años se ve una tendencia hacia los registros de BF, entendiéndose por “registros” el requisito de declarar los BF ante una autoridad gubernamental.

144. Para 2018, el Índice de Secreto Financiero describía que 34 países ya contaban con una ley que establecía la obligación de declarar los BF ante una autoridad gubernamental (no necesariamente ante el registro comercial, sino también el banco central, la administración fiscal u otras autoridades). Para 2020, este número subió a 78 países que aprobaron una norma que obliga registrar al BF ante una autoridad. Aunque no todos estos registros están ya en funcionamiento, el número de países marca una tendencia importante.

### Ilustración 15. Países con norma que establece la obligación de declarar los BF ante una autoridad



El porcentaje es con respecto a la cantidad de países evaluados. En el 2018, el Índice de Secreto Financiero cubría a 112 países mientras que en 2020, el Índice evaluó a 133 jurisdicciones.

### iii. Qué se registra: accionistas, BF y cadena de titularidad

145. Existen diferentes formas de requerir por parte de autoridades información sobre accionistas y BF, según se describe en la siguiente tabla.

Tabla 5. Nivel de datos que se requiere declarar para llegar al BF

Qué se registra	Detalles
-----------------	----------

Únicamente primera y última capa (accionistas y BF)	Argentina por ejemplo requiere registrar a los accionistas personas físicas o jurídicas (primera capa), y a los BF de éstos (última capa), pero la información sobre la cadena de titularidad no debe ser declarada a la autoridad sino conservada por la entidad. <sup>56</sup>
Primera capa para accionistas locales pero BF (y cadena) para accionistas extranjeros	Ecuador, por ejemplo, requiere identificar sólo a accionistas (primera capa) si se trata de accionistas locales. Si uno desea conocer al BF, debería buscar información de cada accionista en el registro de Ecuador, hasta llegar a un accionista que sólo tenga a individuos como accionistas, que serían los BF. En cambio, si se trata de accionistas extranjeros, se debe publicar directamente la cadena de titularidad y los BF, porque no sería posible buscar esta información extranjera en el registro de Ecuador. <sup>57</sup>
Todo: Primera capa, cadena de titularidad y accionistas locales	Costa Rica y Uruguay, por ejemplo, requieren identificar tanto a los accionistas, como la cadena de titularidad y los BF

146. En algunos casos, se registra y publica directamente la información del BF. En otros casos, cada usuario debería navegar el registro, identificando a los accionistas de los accionistas, hasta llegar al BF. La excepción son los accionistas extranjeros, quienes deberían dar información sobre toda la cadena hasta el BF, pues esta información no estaría disponible en el registro local.

### Propuesta de transparencia

147. Las autoridades deberían registrar los 3 datos en un mismo lugar: los accionistas, el árbol completo de la cadena de titularidad, y los BF. Si la información ya está disponible en otro lugar (ej. otro registro, o los datos registrales de uno de los accionistas), el sistema debería traerla o copiarla para que el usuario pueda ver en un único lugar toda la información necesaria, en vez de tener que navegar por uno o varios registros intentando recrear la cadena de titularidad.

148. Si las autoridades van a requerir la información por duplicado (donde cada entidad declare a sus accionistas, la cadena y los BF) deberían establecerse mecanismos de verificación para evitar que exista información contradictoria. Por ejemplo, si la empresa A declara que su accionista es la empresa B, cuyo accionista/ BF es Juan, la empresa B no debería poder declarar que su accionista es la empresa C en vez de Juan. Costa Rica establece este mecanismo de verificación (ver sección C.III.iii sobre verificación).

<sup>56</sup> Art. 1.1.a-e) y Art. 3, RG AFIP 4697/2020

<sup>57</sup> Art. 7, No. NAC-DGERCGC16-00000536

iv. ¿Qué autoridad podría mantener las declaraciones de BF?

149. Existen diferentes alternativas a la hora de elegir qué autoridad será la encargada de recibir y mantener la información sobre BF.

**Tabla 6. Cuál autoridad recibe y administra la información sobre BF**

	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>	<b>Ejemplo</b>
<b>Registro mercantil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ya suele existir un registro mercantil</li> <li>-Experiencia en manejo de información registral.</li> <li>-Combinar información básica y de BF en un único lugar</li> <li>-Facilitar el acceso si se decide hacerlo público o por lo menos para SO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No todos los registros mercantiles están centralizados.</li> <li>-No todos los registros mercantiles cuentan con los recursos tecnológicos y presupuestarios (algunos siguen operando únicamente en papel).</li> <li>-El registro puede no tener acceso a otras bases para verificar los datos, aunque podrían establecerse interconexiones</li> </ul>	<p>Reino Unido</p> <p>Argentina (Art. 26 de la Ley 27444 - sólo implementado en 3 registros locales)</p>
<b>Autoridad Fiscal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Registro centralizado</li> <li>-Experiencia en manejo de información registral.</li> <li>-Combinar o cruzar información de BF con datos tributarios (ej. ingresos) para verificar información.</li> <li>-Puede tener mejores estándares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Imposibilidad de compartir información con otras autoridades, SO o el público por el secreto fiscal. Por ende, se requieren recursos para responder a cada solicitud de información y no se cuenta con la verificación extra de los SO y el público en general.</li> <li>-Foco únicamente en evasión fiscal, pero no</li> </ul>	<p>Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Rep. Dominicana</p>

	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>	<b>Ejemplo</b>
	de seguridad de la información	en lucha contra corrupción o lavado de activos	
<b>Banco Central</b>	<p>-Registro centralizado</p> <p>- Puede tener mejores estándares de seguridad de la información</p> <p>-Potencial de combinar o cruzar información de BF con información de los bancos obtenida por las medidas de conozca a su cliente</p>	<p>-Imposibilidad de compartir información con otras autoridades, SO o el público por el secreto bancario. Por ende, se requieren recursos para responder a cada solicitud de información y no se cuenta con la verificación extra de los SO y el público en general.</p>	Costa Rica, Uruguay
<b>Unidad de Inteligencia Financiera</b>	<p>-Registro centralizado</p> <p>Puede tener mejores estándares de seguridad de la información</p> <p>-Potencial de combinar o cruzar información de BF con información de reportes de operaciones sospechosas</p>	<p>Imposibilidad de compartir información con otras autoridades, SO o el público por el secreto. Por ende, se requieren recursos para responder a cada solicitud de información y no se cuenta con la verificación extra de los SO y el público en general.</p> <p>-Foco únicamente en lucha contra lavado de activos pero no corrupción o evasión fiscal</p>	Estados Unidos <sup>58</sup> (proyecto de ley)
<b>Registro Combinado Digital</b>	-Combinar información de diferentes registros	-Riesgo de inconsistencias si de duplica información	Ecuador, Paraguay, Argentina (el Registro)

<sup>58</sup> <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2513/text>

	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>	<b>Ejemplo</b>
	-Sortear límites de registros descentralizados, y de autoridades con secreto fiscal o bancario  -Facilitar el acceso		Nacional de Sociedades, aunque aún no contiene información de accionistas y BF)

150. La elección de la autoridad que mantendrá el registro responde a necesidades de seguridad, experiencia en la administración de datos y tecnología, aunque puede tener consecuencias en el acceso.

151. Costa Rica y Uruguay, que estuvieron entre los primeros países de América Latina en establecer un registro de BF optaron por el Banco Central de sus países ya que éste contaba con mejor tecnología para establecer un registro digital, así como mejores estándares para la seguridad de la información en comparación con el registro mercantil. En el caso de Uruguay, el Banco Central ya había estado a cargo de administrar el registro de las acciones al portador por lo que contaba cierta experiencia con el registro de información corporativa.

152. En el caso de Brasil, Ecuador, Perú y República Dominicana se optó por registrar la información con la autoridad fiscal que ya tiene capacidad y experiencia en el manejo de datos confidenciales, con altos estándares de seguridad, y permitiendo también cruzar los datos con la gran cantidad de datos que maneja la administración fiscal, incluyendo ingresos declarados, estados contables, bienes, etc. Colombia y Argentina, que aprobaron sus leyes entre fines de 2019 y principios de 2020 también optaron por la administración fiscal. Argentina, por ejemplo, decidió ampliar regímenes de información ante la administración fiscal existentes para agregar información sobre BF.

153. En los casos en los que la administración tributaria lleva el registro, resulta importante diferenciar entre establecer un registro o base de datos específicamente sobre BF, y que por ejemplo permita agregar (y buscar) todas las entidades en las que un BF es parte, de aquellos casos en los que el BF es un dato más de las declaraciones de impuestos pudiendo obtener el dato únicamente si se busca el archivo o la declaración jurada de una entidad específica, pero sin poder analizar y buscar a los BF en forma amplia.

154. Argentina y Ecuador, además de requerir que la información se envíe a la administración fiscal, también debe

enviarse en ciertos casos al registro comercial o al regulador. Por ejemplo, en Ecuador, la normativa No. NAC-DGERCGC16-00000536 sobre declaración obligatoria de BF es una resolución conjunta de la administración fiscal (SRI) y de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. En Argentina, con anterioridad a la normativa de BF de la administración fiscal (RG AFIP 4697/2020), el Art. 26 de la Ley 27444 requiere a los registros comerciales locales solicitar las declaraciones de BF. A diciembre de 2019, tres registros locales ya solicitaban esa información, incluyendo el registro de la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo con la Resolución de la Inspección General de Justicia (IGJ) 7/2015.

155. Argentina, además, siendo un país federal con registros mercantiles descentralizados en cada provincia, estableció el Registro Nacional de Sociedades, que duplica información contenida en los registros provinciales, y se sirve de información de la administración tributaria para mantener actualizada por lo menos la dirección de la sociedad. Se espera que en el futuro este registro incorpore información sobre accionistas y BF. Por otra parte, Paraguay aprobó su ley de registro de BF, que requiere a diversos organismos permitir el ingreso a sus bases de datos para completar la información (ver sección C.II.vii).

### **Propuesta de transparencia**

156. Se deben considerar criterios de informatización y tecnología, recursos de administración, experiencia, seguridad de información y capacidad de compartir información para elegir a la autoridad que administrará la información sobre BF. Si bien la administración fiscal o el banco central pueden tener mejor tecnología y estándares de

#### **Registros de BF que no están en manos de una autoridad**

##### España: Registro en manos de Escribanos

En España, dado que los escribanos deben participar en la constitución de sociedades, ya cuentan con información sobre BF. Por tal motivo, establecieron un registro común computarizado que centraliza la información y establece mecanismos de verificación (GAFI 2019: 39).

##### Bahamas: Plataforma de búsqueda en base de datos de agentes residentes

Bahamas estableció una [plataforma de acceso](#) por parte del Fiscal General que le permite buscar en las bases de datos gestionadas por agentes registrados que contienen información sobre los BF.

seguridad, los deberes de confidencialidad pueden impedir o dificultar el acceso a la información a los SO, autoridades del extranjero o el público en general.

#### v. Formas de acceso a la información

157. Para aquellos autorizados, el acceso a la información básica y de BF debería ser lo más directa e inmediata posible, idealmente a través de medios digitales y online. Directa se refiere a en la menor cantidad de pasos, por ejemplo, sin requerir autorizaciones o hacer solicitudes a la administración que maneja el registro o al SO que cuenta con la información. Inmediato se refiere a lo más pronto posible.

158. También es importante cómo buscar el dato. Idealmente, debería poder buscarse información básica y de BF según la mayor cantidad de campos, como sugiere el documento de mejores prácticas (GAFI 2019: 24). Desde nombre de la empresa o su número de identificación tributaria, pero admitiendo la opción de buscar información según el nombre o número de identificación tributaria del BF, accionistas y directores. La búsqueda por dirección también permite identificar casos de usinas de empresas de papel, o el uso de accionistas y directores nominales.

159. Por ejemplo, en Ecuador la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros permite la búsqueda por nombre o identificación de personas naturales o jurídicas para determinar si son administradores o accionistas actuales o pasados de una entidad ecuatoriana, o accionistas de una entidad extranjera<sup>59</sup>; la búsqueda de entidades ecuatorianas por nombre, identificación o número de expediente<sup>60</sup>; y la búsqueda de fideicomisos por nombre o número de RUC (identificación tributaria)<sup>61</sup>:

#### Ilustración 12. Formas de buscar información en la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros de Ecuador

Parámetros de Búsqueda

Usted podrá verificar por medio de un número de identificación o nombre, si una persona natural o jurídica está relacionada a una compañía.

Identificación  Nombre

Parámetro:

Buscar

Parámetros de búsqueda

Expediente  Identificación  Nombre

Parámetro

Buscar

Búsqueda por nombre

Búsqueda por RUC

160. Algunos países, implementaron sistemas de búsqueda de información corporativa en el boletín oficial. Argentina permite realizar una búsqueda de información societaria

<sup>59</sup> [https://appscvcs.supercias.gob.ec/consultaPersona/consulta\\_cia\\_param.zul](https://appscvcs.supercias.gob.ec/consultaPersona/consulta_cia_param.zul)

<sup>60</sup> <https://appscvsmovil.supercias.gob.ec/PortalInfor/consultaPrincipal.zul?id=1>

<sup>61</sup> [https://appscvsmovil.supercias.gob.ec/portallInformacion/mercado\\_valores.zul](https://appscvsmovil.supercias.gob.ec/portallInformacion/mercado_valores.zul)

histórica publicada en el Boletín Oficial ya sea por nombre de la entidad, de las personas relacionadas o una búsqueda libre.<sup>62</sup>

### Ilustración 19. Formas de buscar información en el Boletín Oficial de la Argentina

#### Búsqueda de sociedades

Esta aplicación permite acceder a la historia de sociedades comerciales y personas relacionadas con las mismas a través de los avisos publicados por ellas en nuestro Boletín Oficial, mostrándose cada uno a través de una línea de tiempo, pudiéndose además ingresar a su contenido.

por CUIT o denominación de la sociedad	?	Q	🗑️
por DNI, CUIT o nombre de persona	?	Q	🗑️
por texto libre	?	Q	🗑️

161. Asimismo, es importante poder filtrar la información, ya sea por el tipo de vehículo jurídico (sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada, etc.), por año de constitución, nacionalidad o residencia fiscal de socios, directores y BF, etc. Por ejemplo, el Boletín Oficial de Luxemburgo permite filtrar por tipo de vehículo jurídico, incluyendo si es local o extranjero, la fecha, y el tipo de documento (estatuto, estados contables, etc.):

### Ilustración 13. Filtros para búsquedas en el Boletín Oficial de Luxemburgo

**Société:** (1)

Recherche par le nom     Considérer plusieurs mots comme une expression  
 Recherche par le numéro du registre de commerce

---

**Forme juridique:** (2)

toutes  
 sélection:

Société à responsabilité limitée de droit luxembourgeois  
 Société anonyme de droit étranger  
 Société anonyme de droit luxembourgeois  
 Société civile à caractère commercial  
 Société commerciale à statut légal spécial de droit étranger  
 Société commerciale à statut légal spécial de droit luxembourgeois

---

**Type de publication:** (2)

tous  
 sélection:

Administrateurs (publications faites en dehors des t  
 Administrateurs et changement adresse  
 Annulation de liquidation judiciaire  
 Bilan et Changement adresse  
 Bilan et Conseil d'Administration  
 Bilans, mention du dépôt

---

**Date de publication:**

n'importe quand  
 le 1 janvier 2020  
 entre le 1 janvier 2020 et le 26 mars 2020

### Propuesta de transparencia

162. Los autorizados a acceder a la información, deberían poder acceder a ella lo más rápido posible, y en la menor cantidad de pasos (o autorizaciones), pudiendo utilizar muchos campos para buscar información (ej, nombre, dirección o identificación tributaria de la

<sup>62</sup> <https://timeline.boletinoficial.gob.ar/>

entidad, o nombre de accionistas o BF), y filtrar los resultados por tipo de vehículo jurídico, país de constitución, fecha, etc.

vi. **Autorizados a acceder a la información básica y de BF**

163. Los países han optado por establecer registros con diferente grado o autorización de acceso.

**Tabla 7. Ventajas y desventajas según quién tiene acceso a información sobre BF**

Autorizados para acceder directa o indirectamente a información	Ventajas	Desventajas	Casos
<b>Una única autoridad local</b>	Control sobre el acceso y uso de la información	<p>Falta de oportunidad de la información para combatir otros tipos de delito</p> <p>Necesidad de recursos para contestar solicitudes de información extranjeras</p> <p>Necesidad de recursos para la seguridad de la información</p> <p>Dificultad de verificación por parte de los SO y el público en general</p>	Argentina (administración fiscal) <sup>63</sup>
<b>+Otras autoridades locales (ej. administración fiscal y unidad de inteligencia financiera)</b>	Control sobre el acceso y uso de la información	<p>Necesidad de recursos para contestar solicitudes de información extranjeras</p> <p>Necesidad de recursos para la seguridad de la información</p> <p>Dificultad de verificación por parte de los SO y el público en general</p>	Costa Rica, Panamá, Perú, Uruguay

<sup>63</sup> A abril de 2020, la RG AFIP 4697/2020 que establece el nuevo régimen de información sobre BF no menciona el acceso, por lo que se entiende que la información sólo estará disponible para la administración fiscal o para contestar solicitudes del exterior.

Autorizados para acceder directa o indirectamente a información	Ventajas	Desventajas	Casos
<b>+ SO</b>	<p>Control sobre el acceso y uso de la información</p> <p>Posibilidad de que SO verifiquen la información y reporten discrepancias</p>	<p>Necesidad de recursos para contestar solicitudes de información extranjeras</p> <p>Necesidad de recursos para la seguridad de la información</p> <p>Dificultad de verificación por parte del público en general</p> <p>Posibilidad de que información se filtre al público</p> <p>Posibilidad de que SO solo se fíen en el registro en vez de hacer la debida diligencia</p>	<p>Paraguay<sup>64</sup></p> <p>4ta Directiva anti-lavado de activos de Unión Europea (2015)</p>
<b>+ personas con interés legítimo</b>	<p>Control sobre el acceso y uso de la información</p> <p>Posibilidad de que SO verifiquen la información y reporten discrepancias</p>	<p>Necesidad de recursos para contestar solicitudes de información extranjeras</p> <p>Necesidad de recursos para la seguridad de la información</p> <p>Necesidad de recursos para analizar solicitud de interés legítimo</p> <p>Dificultad de verificación por parte del público en general, excepto los que prueban interés legítimo</p> <p>Posibilidad de que información se filtre al público</p> <p>Posibilidad de que SO solo se fíen en el registro en vez de hacer debida diligencia</p>	<p>5ta Directiva anti-lavado de activos de Unión Europea (2018) para fideicomisos</p>

<sup>64</sup> Ley 6446, Art. 11, 2do párrafo.

Autorizados para acceder directa o indirectamente a información	Ventajas	Desventajas	Casos
+ público en general (online)	<p>No se requieren recursos para controlar acceso ni para contestar solicitudes del extranjero</p> <p>Posibilidad de interconectar registros</p> <p>Posibilidad de que los SO, inversores, comerciantes, y público (ej. OSFL) verifiquen la información y reporten discrepancias</p>	<p>Objeciones por violación al derecho a la privacidad</p> <p>Percepción de riesgo de aumento de la criminalidad</p> <p>Posibilidad de que SO solo se fíen en el registro en vez de hacer debida diligencia</p>	Ecuador, Reino Unido, Ucrania, 5ta Directiva anti-lavado de activos de Unión Europea (2018) para personas jurídicas

164. En aquellos países donde existe un registro o una autoridad que administra las declaraciones de BF, una cuestión importante por definir es quién tendrá acceso a la información. Esta elección tendrá consecuencias especialmente en los recursos requeridos para administrar acceso, la efectividad de la base de datos sobre BF y el uso de la información.

165. En un extremo se encuentra limitar el acceso a una única autoridad, e incluso a pocos funcionarios de esa autoridad, quienes podrán compartirla con los autorizados, por ejemplo, una autoridad extranjera que solicita información. La gran preocupación detrás de este escenario es la privacidad y los riesgos de violencia y criminalidad si esta información se vuelve pública. Por otra parte, la normativa sobre secreto fiscal o protección de datos personales puede resultar un impedimento a publicar o compartir información.<sup>65</sup>

166. Al limitar el acceso, también se limita el uso que puede dársele a esta información que resulta sustancial no sólo para autoridades, sino también para el sector privado

<sup>65</sup> Ver las conclusiones de OpenOwnership sobre esta cuestión: <https://www.openownership.org/uploads/oo-data-protection-and-privacy-188205.pdf>

incluyendo empresarios que desean saber con quién están por asociarse, los SO que deben realizar las medidas de debida diligencia, los periodistas de investigación y las organizaciones de la sociedad civil.

167. Todas las autoridades entrevistadas coincidieron en la necesidad de obtener información del extranjero, especialmente sobre vehículos jurídicos extranjeros que son parte de la cadena de titularidad de una entidad local. Si la información de BF es de acceso público también facilitan el acceso por parte de autoridades del extranjero, liberando recursos de la autoridad de ambos países que de lo contrario deben preparar una solicitud formal de intercambio de información, y por otro lado, obtener la información y responder la solicitud. El Informe de mejores prácticas del GAFI describe que cuando los registros no son públicos, las autoridades del extranjero enfrentan dificultades para obtener la información (GAFI 2019: 70).

168. Otra desventaja de un acceso restringido es que se pierde la posibilidad de mecanismos de verificación. La 5ta Directiva ALA/CFT de la Unión Europea, por ejemplo, requiere a los SO reportar discrepancias al registro, por ejemplo, si el cliente brinda información como parte del proceso de debida diligencia que no coincide con la información contenida en el registro.<sup>66</sup>

169. Por último, al restringir el acceso a la información, el Estado debe invertir en mecanismos de seguridad, aumentando los costos.

170. Un paso intermedio constituye dar acceso a autoridades y SO, según se estableció en la Unión Europea ya en 2015, con la aprobación de la 4ta Directiva ALA/CFT. En este caso se facilita la verificación por parte de bancos y otras instituciones financieras, aunque sigue existiendo la necesidad de establecer mecanismos de seguridad de la información y controlar accesos.

171. La autoridad de un país consideró durante la entrevista que dar acceso a bancos u otros SO al registro de BF genera el riesgo de que el banco se fíe en esa información y no realice su propio análisis de debida diligencia. En la 4ta Directiva de la Unión Europea, en cambio, se establece expresamente la prohibición a los SO de sólo fiarse en la información del registro, sino que deben realizar su propio análisis.<sup>67</sup> De todas formas, el riesgo de que los bancos no realicen su propio análisis no necesariamente depende de que tengan acceso a la información de BF en manos de una autoridad. Por ejemplo, algunos países permiten a las personas jurídicas entregarle a banco, para abrir una cuenta, la información que registraron ante el registro de BF, por lo que el banco podría optar por no realizar su propio análisis del cliente. Precisamente el riesgo de que los bancos y otros SO no realicen las

---

<sup>66</sup> Nuevo Art. 30.5 según fue modificado por la 5ta Directiva.

<sup>67</sup> Art. 30.8 de la 4ta Directiva: “Los Estados miembros dispondrán que las entidades obligadas no recurran exclusivamente al registro central a que se refiere el apartado 3 para dar cumplimiento a los requisitos en materia de diligencia debida con respecto al cliente de conformidad con el capítulo II. Para dar cumplimiento a dichos requisitos se aplicará un planteamiento basado en el riesgo.”

medidas de debida diligencia adecuadamente fue descrito en la sección C.II.i para los casos en los que la disponibilidad de información de BF depende de la información existente en manos de bancos.

172. La posibilidad de dar acceso a quienes alegan un interés legítimo (más allá de los accionistas de la propia entidad) dependerá de cuan abarcador es el concepto. El Parlamento europeo por ejemplo proponía incluir a periodistas de investigación o ciudadanos preocupados por la materia.<sup>68</sup> De todas formas, administrar solicitudes de interés legítimo puede generar costos administrativos.

173. Por último, la posibilidad en el otro extremo es dar acceso público (y online) a la información de BF. Aunque el informe del GAFI considera que la privacidad puede ser una razón para no establecer un registro público, según la organización OpenOwnership no existe evidencia sobre el aumento de la violencia a raíz de la publicidad de información sobre BF.<sup>69</sup> En efecto, se estipula que una gran cantidad de empresas no recurre a muchas capas de sociedades o el uso de prestanombres, sino que los pocos accionistas son a su vez BF. Por ejemplo, el informe del Foro Global de 2018 del Reino Unido describió que el 80% de las sociedades inscritas en el registro comercial tienen como accionistas a personas naturales u otra empresa cuyos accionistas son personas naturales, que son quienes además administran la sociedad.<sup>70</sup> En estos casos, para aquellos registros mercantiles que brindan información al público sobre accionistas, la información sobre BF ya estaba disponible hace años.

174. Algunas autoridades consultadas coincidieron en que los riesgos de secuestros y otros crímenes a causa de la publicidad de la información de BF pueden ser más fruto de miedos y suposiciones que de riesgos reales. No obstante, dar acceso público no significa que absolutamente toda la información será pública. El Reino Unido, por ejemplo, sólo brinda el nombre completo, dirección, mes y año de nacimiento (pero no el día) ni otros detalles como número de documento o pasaporte.

175. Adicionalmente, la AMLD 5 contiene excepciones en las que se puede excluir la publicación de información sobre el BF, si su titular alega un peligro.<sup>71</sup> Sin embargo, en el Reino Unido por ejemplo, muy pocos BF solicitaron ser excluidos del registro público. De más de 1 millón de sociedades, sólo 270 personas solicitaron tener su información no accesible por el público.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20141216IPR02043/money-laundering-parliament-and-council-negotiators-agree-on-central-registers>

<sup>69</sup> <https://www.openownership.org/news/who-owns-our-companies-why-privacy-isnt-always-in-the-public-interest/>

<sup>70</sup> Informe de Pares del Foro Global de 2018 sobre el Reino Unido, pág. 45.

<sup>71</sup> Ver el nuevo Art. 30.9 de la 5ta Directiva.

<sup>72</sup> <https://www.openownership.org/uploads/learning-the-lessons.pdf>

176. Entre los beneficios del registro público, puede considerarse el caso del Reino Unido. En un ejemplo del uso e interés de los registros, el registro de BF inglés mantenido en el registro mercantil de “Companies House”, fue accedido solo en 2018 más de 6.500 millones de veces.<sup>73</sup> En efecto, la publicidad del registro mercantil inglés que incluye información sobre estados contables que pueden ser descargados online (ahora gratuitamente) permitió el descubrimiento del caso de lavado de activos más grande de la historia, relacionado al Danske Bank. Fue un empleado de la sucursal de Estonia quien, pagando 2 libras esterlinas pudo descargar los estados contables de una sociedad que venía moviendo millones de dólares diarios, pero que estaba inactiva y sin operaciones según el registro mercantil.<sup>74</sup> Esa fue la punta del iceberg que derivó en el descubrimiento. Por último, la publicidad del registro permite delegar o por lo menos agregar verificación por parte del público, como el caso del análisis que hizo la organización no gubernamental Global Witness, según se describe más abajo.

### **Tendencia hacia los registros públicos**

177. El informe del GAFI sobre mejores prácticas reconoció que “la tendencia hacia dar acceso público a información de BF está en aumento entre los países” (GAFI 2019: 74).

178. En 2016, el Reino Unido era el único país con un registro público y online de BF. Ucrania fue otro de los países en adoptar un registro público como parte de su lucha contra los escándalos de corrupción. Para el 2020, todos los países de la Unión Europea deben contar con registros públicos de BF. Algunos como los de Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Irlanda y Luxemburgo, ya funcionan desde 2019.<sup>75</sup>

179. Del mismo modo, el Reino Unido les exigirá a sus dependencias establecer estos registros públicos también, por lo que las Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas y otros deberán dar acceso público a su registro para el 2023.<sup>76</sup>

180. Entre los países miembros de GAFILAT, Ecuador tiene un registro público, online y gratuito desde 2017 en el que se brinda información sobre la cadena de accionistas hasta llegar a los accionistas personas naturales. Paraguay, que aprobó su ley de registro de BF a fines de 2019, está considerando dar acceso público al nombre de los BF. Otras autoridades entrevistadas de países miembros de GAFILAT consideraron que sus registros de BF eventualmente se volverán públicos en un segundo paso, pero establecer el registro confidencial resulta un primer avance.

---

<sup>73</sup>

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/819994/Corporate\\_transparency\\_and\\_register\\_reform.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/819994/Corporate_transparency_and_register_reform.pdf)

<sup>74</sup> <https://www.wsj.com/articles/how-one-stubborn-banker-exposed-a-200-billion-russian-money-laundering-scandal-1540307327>

<sup>75</sup> <https://fsi.taxijustice.net/en/>

<sup>76</sup> <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2019-01-23/211611>

**Ilustración XX.** Registro de Ecuador online y gratuito de toda la cadena de accionistas hasta la persona natural

 **ÁRBOL ACCIONARIO DE PERSONAS**

Puede usar click derecho sobre un registro del arbol accionario para ver mas opciones.

N°	Identificación	Nombre	Nacionalidad	Tipo Inversión	Capital	Restricción
1	[REDACTED]	[REDACTED] SOCIEDAD ANONIMA	URUGUAY	EXT. RESIDENTE	130,100.0000	N
1	[REDACTED]	[REDACTED] S.A.	URUGUAY			
2	[REDACTED]	[REDACTED] S.L.U.	ESPAÑA	EXT. DIRECTA	2,447,820.0000	N
1	[REDACTED]	[REDACTED] S.L.U.	ESPAÑA			

**2. INFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD EXTRANJERA**

IDENTIFICACION: [REDACTED] NOMBRE: [REDACTED] SOCIEDAD ANONIMA

MOTIVO: ANUAL DIRECCIÓN: [REDACTED] MONTEVIDE URUGUAY

AÑO / FECHA: 2017 NACIONALIDAD: URUGUAY

SOCIEDAD REMISA: NO COTIZA EN BOLSA: NO

**3. DATOS DE LOS APODERADOS DE LA SOCIEDAD EXTRANJERA**

IDENTIFICACION	NOMBRE	TIPO IDENTIFIC.	NACIONALIDAD	DIRECCION DOMICILIARIA	CORREO ELECTRONICO
[REDACTED]	[REDACTED]	CEDULA	ECUADOR	[REDACTED]	[REDACTED]

**4. DATOS DE LOS SOCIOS O ACCIONISTAS/MIEMBROS DE LA SOCIEDAD EXTRANJERA**

No	IDENTIFICAC.	NOMBRE	TIPO IDENTIFIC.	NACIONALIDAD	DIRECCION DOMICILIARIA	ESTADO CIVIL	CORREO ELECTRONICO	COTIZA BOLSA
1	[REDACTED]	[REDACTED]	OTRO	URUGUAY	[REDACTED]		[REDACTED]	NO
1.1	[REDACTED]	[REDACTED]	SOCIEDAD EXTRANJE	ESPAÑA	[REDACTED]		[REDACTED]	NO
1.1.1	[REDACTED]	[REDACTED]	SOCIEDAD EXTRANJE	ESPAÑA	[REDACTED]		[REDACTED]	NO
1.1.1.1	[REDACTED]	[REDACTED]	SOCIEDAD EXTRANJE	PANAMA	[REDACTED]		[REDACTED]	NO
1.1.1.1.1	[REDACTED]	[REDACTED]	PASAPORT	PERU	[REDACTED]		[REDACTED]	NO
1.1.1.1.2	[REDACTED]	[REDACTED]	PASAPORT	PERU	[REDACTED]		[REDACTED]	NO
1.1.1.1.3	[REDACTED]	[REDACTED]	PASAPORT	PERU	[REDACTED]		[REDACTED]	NO
1.1.1.1.4	[REDACTED]	[REDACTED]	PASAPORT	PERU	[REDACTED]		[REDACTED]	NO

El registro online y gratuito de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros de Ecuador permite buscar por nombre u otros datos de la entidad. Una vez encontrada, puede verse el árbol de accionistas [imagen de arriba] donde figura la cadena de entidades sobre las que se tiene información. Si se trata de entidades ecuatorianas, todos los datos de estas entidades deberían estar disponibles. Si el accionista es una entidad extranjera, la información debería estar disponible (no como datos estructurados) en la opción de “documentos online - documentos generales - formulario de información de sociedad extranjera”. Este documento [imagen de abajo] muestra a su vez en la primera columna [resaltado en amarillo] la cadena de accionistas (ej. 1, 1.1, 1.1.1) hasta llegar a los accionistas personas naturales (ej. 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.3, etc) que podrían ser considerados los BF por titularidad. Los datos de cada accionista incluyen número de pasaporte o identificación, nacionalidad y dirección.

**Propuesta de transparencia**

181. De acuerdo con las reglas de confidencialidad de cada país, permitir el acceso a la mayor cantidad posible de partes interesadas (autoridades locales, autoridades extranjeras, SO, el público en general), para habilitar que más personas utilicen y verifiquen la información.

## vii. Aprovechando y mejorando otras fuentes de información

182. De acuerdo con las entrevistas realizadas (ver Sección B), además de la información contenida en el registro mercantil y de BF, existen otras fuentes relevantes para obtener información de BF:

### a) Información en manos de la autoridad fiscal

183. La Recomendación 2 del GAFI requiere que exista cooperación entre las autoridades locales. Según las entrevistas, la información en manos de la autoridad fiscal suele ser muy relevante para obtener datos del BF, o para poder verificar la información. Por ello, los países podrían firmar memoranda de entendimiento para asegurar el intercambio y cooperación entre autoridades locales. Por ejemplo, la ley de BF de Paraguay establece la creación de un sistema integrado donde los diferentes organismos deberán permitir el acceso a sus datos.<sup>77</sup>

### b) Información en mano de instituciones financieras

184. Las instituciones financieras suelen ser muy relevantes como fuente de información sobre el BF porque deben obtener este dato en el marco de las medidas de diligencia debida cuando un cliente desea abrir una cuenta. Al conocer quién tiene el manejo sobre la cuenta en la práctica, las instituciones financieras también logran verificar la información brindada sobre el BF.

185. En aquellos países donde no existe un registro o ninguna autoridad recibe aún la información sobre BF, la información en manos de los bancos sobre cada cliente podría nutrir a un registro de BF que podría ser administrado por el regulador financiero. Alternativamente, los mismos bancos podrían crear el registro. Por ejemplo, a partir del conglomerado de bancos que forman el sistema de mensajería interbancaria SWIFT, se está desarrollando una base de datos de clientes para los procedimientos de Conocimiento del Cliente (el *KYC Registry*), donde se comparten ciertos detalles de los clientes, para facilitar la verificación de la información a través de los datos de diferentes instituciones financieras.<sup>78</sup>

186. Asimismo, las autoridades suelen tener acceso a la información en manos de SO para investigaciones específicas, a veces mediante una autorización judicial. Sin embargo, sería

---

<sup>77</sup> Art. 13 de la ley 6446: “El Ministerio de Hacienda deberá habilitar un Sistema Integrado de Registro Administrativo y Control de Personas Jurídicas, Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales, el cual contendrá la información requerida y posibilitará la realización de trámites, procesamiento de datos, así como la certificación de veracidad y consistencia de la información, a la cual se hace referencia en esta Ley y la Ley Nº 5895/2017 “QUE ESTABLECE REGLAS DE TRANSPARENCIA EN EL RÉGIMEN DE LAS SOCIEDADES CONSTITUIDAS POR ACCIONES” y sus reglamentaciones. Los Organismos y Entidades del Estado permitirán el acceso a su base de datos a través del sistema integrado o por los medios apropiados proveerán la información que sea requerida por la autoridad de aplicación de la presente Ley, a los efectos de implementar y operar el sistema.”

<sup>78</sup> <https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/financial-crime-compliance/kyc-solutions/the-kyc-registry>

interesante que las autoridades, o el registro de BF, se nutra directamente y automáticamente (no sólo si existe una investigación concreta) de toda la información de BF que tienen las instituciones financieras locales.

187. Una opción sería crear un registro nacional de cuentas bancarias (GAFI 2019: 77). En España, por ejemplo, la unidad de inteligencia financiera, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC), recibe mensualmente por parte de instituciones de crédito información sobre los BF de cuentas bancarias y cuentas de activos financieros (GAFI 2019: 40).

188. Relacionado a esto, el Estándar de Reporte Común (o CRS por sus siglas en inglés) de la OCDE para el intercambio automático de información bancaria requiere que las instituciones financieras locales le informen a la autoridad fiscal local la información sobre los titulares de cuenta (incluyendo los BF) para que esta información sea intercambiada con la autoridad de cada país. Sería importante que las administraciones tributarias puedan utilizar esta información también para verificar y nutrir el registro de BF del país.

189. La mayoría de los países del GAFILAT ya están implementando el intercambio automático de información, incluyendo a: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay. Ecuador y Perú lo harán a partir del 2020. Asimismo, Honduras, Guatemala, Paraguay y Rep. Dominicana se comprometieron a implementar el intercambio automático, aunque aún no fijaron la fecha de comienzo.

190. En principio, de acuerdo con el CRS los bancos deben informar únicamente a los titulares de cuenta (y BF) de aquellos países que sean residentes en un país que esté participando del intercambio automático de información. Sin embargo, los países pueden optar por el “mecanismo amplio” (*wider approach*) y requerir que las instituciones financieras obtengan información de todos los titulares de cuenta (incluyendo de cualquier entidad que sea residente en el país). Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay optaron por esta opción. Argentina incluso fue más lejos y requiere que la información sobre todos los titulares de cuentas sea no sólo recolectada por los bancos (mecanismo amplio), sino también enviada a la autoridad fiscal (mecanismo más amplio o *widest approach*).<sup>79</sup>

191. Los países miembros de GAFILAT podrían optar por implementar también el mecanismo más amplio. Luego, podrían permitir el uso de información sobre accionistas y BF que informan las instituciones financieras no sólo para el intercambio de información bancaria, sino también para nutrir y verificar el registro de BF.

192. Sin embargo, la información de BF que establece el CRS tiene una limitante porque el banco sólo debe identificar a los BF si el titular de la cuenta es una entidad considerada “pasiva” por tener ingresos relacionados a las regalías, intereses o dividendos (comparado

---

<sup>79</sup> Art. 3, Resolución AFIP 4056-E/2017.

con ingresos “activos” por la venta de bienes o servicios). Consecuentemente, los países podrían requerir a las instituciones financieras que obtengan y reporten la información de BF para cualquier entidad, y no sólo para las pasivas.

### **c) Información que surge de Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS)**

193. La información contenida reportes de operaciones sospechosas puede ser relevante como fuente de información sobre BF, además de como insumo para una investigación. Sin embargo, lo anterior dependerá de la calidad de los reportes remitidos por los sujetos obligados del régimen ALA/CFT de los países.

194. Argentina, además, implementó tres nuevos tipos de Reportes en el marco de la Resolución 30-E/2017: Reporte de Transacciones en Efectivo (RTE), Reporte de Transacciones en Efectivo para Operaciones de Cambio, y Reporte de Transferencias Internacionales (RTI)<sup>80</sup>. Estos datos aportan datos sobre los verdaderos controlantes de vehículos jurídicos y podrían ser implementados por más países.

### **d) Información en manos de APNFDs**

195. Los escribanos, notarios, abogados y proveedores de servicios corporativos pueden ser importantes fuentes de información sobre BF, especialmente si son considerados SO. Por un lado, algunos SO como los escribanos, podrían establecer un sistema registral compartido como ocurre en España (GAFI 2019: 39), que sea fuente de información y verificación sobre BF.

196. El secreto profesional del que gozan algunos APNFD podría presentar un obstáculo particular si es utilizado para no cooperar con las autoridades. La Nota Interpretativa a la R. 24 del GAFI establece que los países deben exigir que las APNFD estén autorizadas por las sociedades mercantiles para ofrecer toda la información básica y del BF y que presten asistencia a las autoridades competentes.<sup>81</sup> En ese escenario, si taxativamente todas las entidades debieran autorizar a los APNFD intervinientes a que compartan su información sobre BF, éstos no podrían invocar secreto profesional porque ya fueron autorizados a entregar los datos.

### **e) Información del exterior**

198. Las R. 24, y 36 a 40 del GAFI requieren la cooperación internacional. Las autoridades pueden obtener datos en el marco de mecanismos de asistencia legal mutua, intercambio de información por el grupo Egmont, y por los intercambios de información con fines tributarios. Sin embargo, en el caso del intercambio automático de información bancaria de acuerdo con el CRS de la OCDE, se limita el uso que puede darse a la información recibida

---

<sup>80</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275996/norma.htm>

<sup>81</sup> El párrafo 9 establece: “Exigir que la APNFD en el país esté autorizada por la sociedad mercantil, y que responda ante las autoridades competentes, para ofrecer toda la información básica y la información disponible sobre el beneficiario final, y que preste mayor asistencia a las autoridades.”

de otros países [Esto está relacionado al punto b) arriba, aunque en aquel caso se refiere a información que brindan las instituciones financieras locales, no del extranjero]. La Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal que sirve de base legal para el intercambio automático, limita el uso de la información recibida del extranjero únicamente para fines fiscales (lo que excluiría casos de LA/FT o corrupción no relacionados a cuestiones fiscales). Sin embargo, muchos países latinoamericanos han firmado la Declaración de Punta del Este que llama a los países a cooperar y usar la información recibida también con fines de ALA/CFT.<sup>82</sup> A fines de 2019, la Declaración de Punta del Este fue firmada por Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Si se permite el uso amplio de la información (más allá de los fines fiscales), la información bancaria y de BF recibida podría utilizarse para nutrir y verificar el registro de BF.

### **Etapas III: Calidad de la información básica y de BF**

199. La calidad de la información depende de tres factores principales: tener datos identificatorios completos, que los datos estén actualizados, y por último y más difícil, que estén verificados para comprobar que sean ciertos.

#### **i. Información completa**

200. En primer lugar, la información debe ser completa, aportando suficientes datos identificatorios para poder determinar de qué individuo se trata. Requerir solo el nombre completo es insuficiente ya que puede haber miles de personas con el mismo nombre y apellido. Los datos adicionales que pueden solicitarse son fecha de nacimiento, dirección, número de identificación o pasaporte, o número de identificación tributaria. Los países miembros de GAFILAT con normas que requieren la declaración de los BF a una autoridad ya requieren el detalle de estos datos identificatorios.

201. Una de las formas de verificar que la información esté completa sería asegurarse de que no se admita la inscripción de ninguna entidad o trámite jurídico si no contiene con todos los campos requeridos. Esto ya se suele aplicar en la mayoría de los países cuando el control de las formalidades impide que se acepten formularios de constitución incompletos.

#### **Propuesta de transparencia**

202. Los países deberían siempre requerir suficientes datos identificatorios además del nombre como por ejemplo dirección, fecha de nacimiento, número de documento nacional de identidad y número de identificación tributaria. En caso de que falte algún dato, no debería admitirse la inscripción de la entidad.

---

<sup>82</sup> <https://www.oecd.org/tax/transparency/Latin-American-Ministerial-Declaration.pdf>

## ii. Información actualizada

203. La actualización de información es fundamental, de acuerdo con los requisitos del GAFI y del Foro Global. Tener información sobre los accionistas o BF originales puede ser útil como punto de partida, pero no lo suficiente como para identificar a los actuales BF, especialmente si consideramos el uso de *shelf companies* o sociedades de estante o de cajón, que son creadas con antelación, pero para permanecer inactivas y con el único fin de ser vendidas a individuos que buscan una sociedad ya creada, con cuenta bancaria abierta y con fecha de constitución antigua.

204. La actualización de la información básica y de BF debería actualizarse por lo menos ante cada cambio, ya sea una transferencia de acciones o aumento del capital, la designación de un nuevo beneficiario de un fideicomiso, y si no hubo ningún cambio, por lo menos una vez por año. Al actualizar la información aun si no hubo cambios, se evitan casos donde la entidad alega un error u olvido, ya que debe siempre enviar una declaración jurada sobre su lista actualizada de socios, directores y BF, por más de que sea igual a la que contiene el registro.

205. En los casos en los que solo se informa la lista actualizada una vez al año (pero no cada cambio), debería requerirse el historial de todos los accionistas y BF anteriores. La página web de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros de Ecuador ofrece para cada entidad un “Kardex” de accionistas, describiendo quién le transfirió a quién cada acción y la fecha.

### Ilustración XXX. Historial de transferencias de acciones en Ecuador



Identificación	Nombre	Transacción	Fecha de Resolución	Tipo Inversión	Valor
		CONSTITUCION	2004-09-27	NACIONAL	400.00
		CONSTITUCION	2004-09-27	NACIONAL	400.00
				<b>SUBTOTAL:</b>	<b>800.00</b>
		TRANSFERENCIA DE ACCIONES	2005-10-04	NACIONAL	-400.00
		TRANSFERENCIA DE ACCIONES	2005-10-04	NACIONAL	-400.00
		TRANSFERENCIA DE ACCIONES	2005-10-04	NACIONAL	400.00
		TRANSFERENCIA DE ACCIONES	2005-10-04	NACIONAL	400.00
				<b>SUBTOTAL:</b>	<b>0.00</b>
		TRANSFERENCIA DE ACCIONES	2005-10-10	NACIONAL	-400.00
		TRANSFERENCIA DE ACCIONES	2005-10-10	NACIONAL	-400.00
		TRANSFERENCIA DE ACCIONES	2005-10-10	NACIONAL	800.00
				<b>SUBTOTAL:</b>	<b>0.00</b>

206. Por último, una de las formas de incentivar que los accionistas y BF actualicen su información sería similar a la propuesta aplicable como medida anti-abuso contra el uso de accionistas nominales o prestanombres. La propuesta es considerar que los registros tienen efecto constitutivo, no meramente declarativo. En otras palabras, el derecho se adquiere desde la inscripción. Un accionista o BF que no figura en el registro, no tendría ningún

derecho a votar o recibir dividendos, por más de que haya pagado el precio. Una votación adoptada por socios que no estaban ya inscriptos sería nula. Del mismo modo, un director que hubiese renunciado pero que siguiera figurando en el registro, seguiría siendo responsable.

### **Propuesta de transparencia**

207. De existir un registro automatizado, este podría conocer y notificar automáticamente a todas las entidades que no hayan enviado por lo menos su actualización anual como declaración jurada con la lista actual de socios, BF y directores, además del historial de cambios. En tal caso, deberían aplicarse las sanciones correspondientes, incluyendo la eliminación de la entidad del registro si persiste el incumplimiento.

208. Adicionalmente, y como incentivo cuando no existe un registro automatizado, se podría considerar que la información en el registro tiene carácter “constitutivo” por lo que cualquier derecho existiría recién desde el momento de la registración, y las obligaciones y responsabilidades civiles y penales se mantendrían hasta tanto el socio o director sea removido del registro, por ejemplo, por haber renunciado a sus funciones.

#### **iii. Información verificada**

209. El GAFI y el Foro Global requieren que la información sea precisa (y verdadera). La fase más compleja constituye corroborar que la información sea cierta, y libre de errores u omisiones dolosas. La verificación puede subdividirse en cuatro categorías.

##### **a. Autenticación**

210. En primer lugar se debe corroborar que la persona es quien dice ser. La forma más básica de hacer eso, es presentar documentación oficial como un documento nacional de identidad o un pasaporte que contenga foto y el nombre. En los casos en los que se constituyen sociedades de manera remota, el envío de copias de los documentos, así como una entrevista por video, pueden favorecer la verificación.

211. En el caso de las personas jurídicas, ya existe lo que se denomina el *Legal Entity Identifier* o LEI que es un número de identificación único para una persona legal.<sup>83</sup> En el futuro tal vez exista un número de identificación único similar para individuos para evitar casos donde personas con el mismo nombre se confundan entre sí o casos donde un individuo mienta sobre su nombre.

212. Asimismo, datos biométricos pueden ser considerados, por lo menos para cierto tipo de empresas de mayor riesgo. La administración fiscal argentina requiere la registración de datos biométricos para el acceso online a los documentos y notificaciones de los contribuyentes y para realizar otros trámites.<sup>84</sup> La Organización de Naciones Unidas

---

<sup>83</sup> <https://www.gleif.org/en/about-lei/introducing-the-legal-entity-identifier-lei>

<sup>84</sup> [https://www.afip.gob.ar/genericos/guiavirtual/consultas\\_detalle.aspx?id=12902723](https://www.afip.gob.ar/genericos/guiavirtual/consultas_detalle.aspx?id=12902723)

estableció un programa de ayuda a refugiados basado en la retina.<sup>85</sup> Otros mecanismos para determinar la autenticidad pueden ser a través de la dirección IP (por si una persona dice vivir en el país A pero su IP es del país B), o técnicas aún más sofisticadas de huella digital (forma de usar el mouse de la computadora o de escribir en el teclado) que aplican tarjetas de crédito para evitar el fraude en compras online.

213. En aquellos países en los que se requiere la intervención de un notario, escribano o abogado, éstos pueden realizar la autenticación y certificación del documento de identidad o pasaporte, especialmente si se trata de accionistas, directores o BF extranjeros (GAFI 2019: 52).

#### **b. Autorización**

214. El segundo paso consiste en verificar que la persona creando la entidad esté autorizado a hacerlo, especialmente si es un proveedor de servicios corporativos que lo hace en nombre de otro. La forma más básica consiste en la presentación de un poder certificado. Sin embargo, puede resultar difícil corroborar el poder, especialmente si se trata de personas en el extranjero.

215. Uno de los riesgos que señala el GAFI, es el uso de pasaportes robados o alquilados a estudiantes extranjeros para la apertura de cuentas bancarias (GAFI 2018: 40), que también podría usarse para la constitución de personas jurídicas. En tal caso, un individuo inocente puede ser considerado responsable por la conducta de una persona jurídica, o ser considerado moroso si figuraba como responsable de un préstamo a la sociedad.

216. Por ello, una propuesta sería que el registro mercantil o la autoridad notifique a la persona sobre su participación en una persona jurídica, para que ésta confirme que está al tanto. Si bien en el pasado la publicación de edictos en diarios de circulación era requerido, pueden pensarse en formas más modernas como enviar un email o contactar al número de teléfono que figura en la base de datos del Estado (y no el dato aportado al registro porque puede ser del impostor). De esta forma, el ciudadano debería confirmarle al Estado que está al tanto y de acuerdo con formar parte de la entidad, antes de que se admitir la inscripción. Esto es similar a los proveedores de servicios de email que contactan al usuario a su celular o a otra casilla de email, si el email fue accedido desde un dispositivo o país diferente al usual.

217. Costa Rica, por ejemplo, permite al BF consultar la información personal que figura en el registro de BF. Aquellos países que permiten esto, podrían actuar preventivamente y directamente advertir a la persona sobre todas las entidades en la que figura estar relacionado, para que confirme o corrija la información.

---

<sup>85</sup> <https://www.reuters.com/article/us-un-refugees-blockchain/u-n-glimpses-into-blockchain-future-with-eye-scan-payments-for-refugees-idUSKBN19COBB>

### c. Validación

218. La tercera fase es aún más compleja y depende en gran medida de la automatización para ser manejable. Consiste en determinar que los datos ingresados sean en principio, factibles.

219. En primer lugar, la validez debe controlarse en el ingreso de los datos. Los formularios, especialmente si son en línea para constitución remota de sociedades, deberían admitir únicamente datos válidos y no texto libre. Si bien esto parece una obviedad, la organización *Global Witness* al analizar el registro del Reino Unido encontró más de 500 formas diferentes de describir ser de nacionalidad inglesa.<sup>86</sup>

220. Otros ejemplos de datos validados, especialmente si se refiere a personas residentes, es admitir sólo “números” en vez de letras, y la suficiente cantidad de dígitos para el número de documento o el número de identificación tributaria. Del mismo modo, Italia controla que no se declaren acciones por más del 100% del capital (GAFI 2019: 34).

201. En segundo lugar está la consistencia, que se basa en asegurarse de que los datos ingresados coincidan por lo menos con los datos del registro. Por ejemplo, si la empresa A inscribe su cadena de titularidad, describiendo que su accionista es la sociedad B, cuyo accionista es la sociedad C (C -> B -> A), los datos registrados por las sociedad B y C debería coincidir con lo descrito por A. Si la sociedad B inscribe al fideicomiso X como su accionista (X -> B) en vez de a la sociedad C, el registro debería detectar esta inconsistencia y no permitir la inscripción contradictoria. Costa Rica realiza este tipo de análisis (ver el punto iv más abajo). Del mismo modo, si la sociedad A describe que Juan es un accionista con número de identificación 1234, el registro no debería admitir a ninguna otra persona que diga tener el mismo número de identificación pero que diga llamarse Pedro.

202. Además, debería cotejarse la información con otras bases del Estado, especialmente los datos que tenga la administración tributaria o el registro civil (GAFI 2019: 44). Por ejemplo, la administración tributaria debería corroborar que el número de identificación tributaria corresponde a esa misma persona.

203. El escenario ideal, para evitar errores y facilitar el trabajo de los usuarios, sería que el registro rellene anticipadamente el formulario con los datos que ya cuenta el Estado como sucede en Dinamarca y Bélgica (GAFI 2019: 47, 48), por ejemplo, a partir del número de documento nacional de identidad o de identificación tributaria. El usuario podría confirmar o requerir un cambio (aunque ese cambio requeriría actualizar también los datos en los diferentes organismos para ser válido).

204. Un problema, no obstante, se presenta cuando la entidad tiene elementos del exterior, ya sea entidades extranjeras integrando la cadena de titularidad, o un BF o accionista residente en otro país. En ese caso, es posible que el Estado no tenga ningún dato

---

<sup>86</sup> <https://www.globalwitness.org/en/blog/what-does-uk-beneficial-ownership-data-show-us/>

sobre ellos para corroborar lo declarado. En tal caso, existen dos alternativas. Si la información incluye datos contenidos en un registro del exterior, por ejemplo, los accionistas de una empresa, podrían interconectarse los registros o por lo menos establecer un mecanismo de cotejo online con aquellos registros que sean públicos y online. La AMLD 5 requiere a los Estados Miembros que establezcan registros interconectados. Finlandia y Estonia ya interconectaron sus registros mercantiles.<sup>87</sup> Otra opción es requerirle a las partes del extranjero que certifiquen su identidad con un escribano, banco o SO local, que sería el responsable de la veracidad de la información, como sucede en Eslovaquia (ver el punto iv más abajo).

205. En los países de GAFILAT las autoridades podrían hacer lo mismo, aun si los registros no son públicos. La interconexión permitiría cotejar datos para verificar la información registrada. En efecto, varias autoridades describieron que cuando existen elementos del exterior en una entidad local, en general se refiere a vehículos jurídicos ya sea de paraísos fiscales o de países limítrofes. Una interconexión regional de registros facilitaría las investigaciones que incluyen elementos de países cercanos.

206. En tercer lugar, está la validación legal, que consiste en cotejar si los datos ingresados son los permitidos por la ley. Lo más relevante, especialmente en materia de responsabilidad personal, es que en el registro no figuren ni accionistas ni directores que sean personas fallecidas (según los datos del registro civil), ni aquellos inhabilitados para ejercer cargos por ejemplo si se trata de directores descalificados, personas en quiebra, etc.

207. En cuarto lugar encontramos la validación plausible, que es tal vez la más compleja. Consiste en determinar si los datos son reales y consistentes. Lo más básico sería por ejemplo asegurarse de que la dirección de la persona jurídica incluya una calle real y una numeración existente. Además, sería necesario corroborar que en esa dirección se encuentra una edificación (en vez de un parque), y que la dirección declarada por la entidad no resulte imposible por ser de notorio conocimiento que pertenece a otro. Por ejemplo, una empresa podría poner como dirección propia la casa de gobierno o la dirección de una escuela pública. En un país se describió que muchas empresas creadas remotamente en 24 horas habían declarado una dirección que se refería a una plaza o un parque.

#### **d. Patrones y alertas**

208. El último tipo de verificación que requiere uso de tecnologías sofisticadas de análisis de datos consiste en realizar un análisis exploratorio del perfil de las estructuras y los BF, o la detección de alertas más explícitas (GAFI 2019: 44).

209. Una de las alertas más fáciles de detectar son las usinas de empresas, en la que una dirección es la misma para miles de entidades, o cuando un mismo individuo figura como

---

<sup>87</sup> <https://www.tallinna24.ee/artikkel/848835-suomen-kaupparekisteritiedot-nyt-viron-kaupparekisterin-kayttavissa>

accionista o especialmente director de miles de empresas. Casos similares constituyen personas que figuran en listas de sanciones de las Naciones Unidas o de algún país (ej. la oficina OFAC de Estados Unidos), o que se refieran a personas condenadas o investigadas por algún ilícito. El registro de la dependencia británica de Jersey realiza este tipo de análisis (GAFI 2019: 36).

210. Sin embargo, una verificación sofisticada debería poder identificar casos donde toda la información es real y consistente con las bases del Estado, pero, sin embargo, se puede advertir que se trata de prestanombres y no de los BF. En Argentina, por ejemplo, medios periodísticos describieron el caso de un jubilado cobrando la jubilación mínima y viviendo en un barrio carenciado que figuraba como apoderado de un fondo de inversión que había invertido para adquirir la empresa que imprime el papel moneda, el peso argentino.<sup>88</sup> En otro caso publicado por un diario argentino, millones de dólares habían sido canalizados a través de empresas cuyas accionistas recibían pensiones para personas de bajos recursos y otra para barrios precarios sin acceso a la red de distribución de gas.<sup>89</sup>

211. Para determinar qué es considerado común y qué resulta llamativo, es necesario conocer la estructura de las sociedades constituidas en el país y de sus accionistas y BF. Cuantos más datos se tenga, más fino podrá ser el análisis. Este puede incluir por ejemplo la cantidad de capas hasta el BF, la cantidad de accionistas y sus porcentajes de capital (no es lo mismo que dos accionistas tengan 50% cada uno, que dos se distribuyan 99 y 1%, o una sociedad con cien de accionistas con 1%). Por ejemplo, una investigación de empresas italianas infiltradas por la mafia encontró que la presencia de accionistas o directoras mujeres era un indicador de estar infiltrada por la mafia, al comparar la presencia femenina con la del promedio de las empresas italianas (seguramente se trataba de las esposas o hijas de los criminales actuando como prestanombres).<sup>90</sup>

212. Otros datos a analizar en el perfil de las entidades locales es la presencia de tipos jurídicos especiales o la inclusión de entidades de paraísos fiscales. Si existe una base de datos con entidades investigadas o acusadas de ilícitos podría analizarse la similitud de cada entidad nueva con el patrón utilizado por las involucradas en ilícitos.

213. Una vez que la entidad empiece a operar, y especialmente si el registro o ente verificador tiene acceso, podrían realizarse análisis aún más sofisticado como por ejemplo la comparación de ratios. Por ejemplo, el nivel de ingresos declarados, comparados con la cantidad de empleados, la antigüedad de la entidad, etc. Para detectar empresas fantasma se podría analizar no sólo si la empresa tiene empleados (que pueden ser ficticiales) sino

---

<sup>88</sup> <https://www.lanacion.com.ar/politica/jubilado-sin-plata-y-controla-ciccone-nid1447857>

<sup>89</sup> <https://www.lanacion.com.ar/politica/canalizaron-reintegros-por-716-millones-pero-sus-accionistas-cobran-la-auh-nid2205250>

<sup>90</sup> [http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2018/12/MORE\\_FinalReport.pdf](http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2018/12/MORE_FinalReport.pdf)

principalmente si tiene consumos de gas y electricidad o internet. Más ejemplos de ratios están descriptos en el informe de Tax Justice Network.<sup>91</sup>

#### iv. Formas de verificación

214. Los países pueden optar por diferentes formas de verificar, dejándolo en diferentes manos, de una forma similar a cómo asegurar la disponibilidad de la información.

##### i. En manos de la autoridad

###### a) Manual

215. Los países pueden establecer una unidad o seleccionar a un grupo de funcionarios, ya sea dentro del registro o externos, que se encarguen de la verificación de la información. Uruguay, por ejemplo, encargó a la Auditoría Interna de la Nación (AIN) el análisis y auditoría de la información sobre BF.

#### La verificación en Uruguay por parte de la Auditoría Interna de la Nación (AIN)

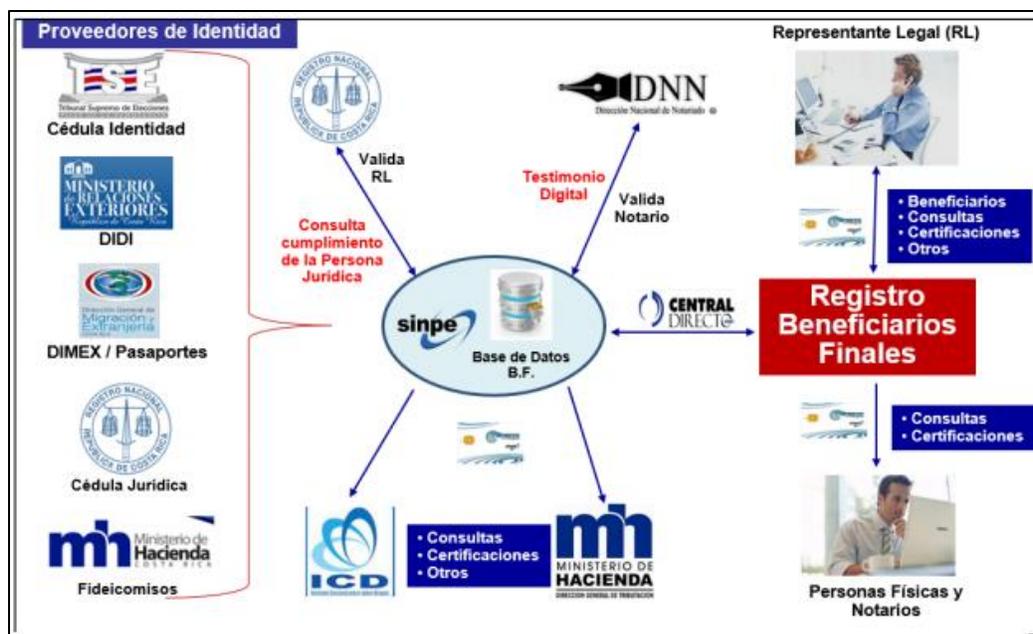
Según la Evaluación 2020 del GAFILAT sobre Uruguay, “la AIN cuenta con una comisión de 8 personas específicamente abocada a esta materia, quienes realizan actuaciones desde la oficina a través de las cuales validan la información del BF comunicada al BCU. Para efecto de sus cometidos, la AIN tiene la facultad de requerir información de las entidades obligadas a la DGR, al BPS y a la DGI. (...) Asimismo, realizaron charlas, talleres y capacitaciones en distintos foros y ámbitos; se atendieron consultas presenciales, vía telefónica y por correo electrónico; así también en su página web puso a disposición del público en general toda la información, instructivos y guías con ejemplos de los distintos tipos de entidades, preguntas frecuentes y comunicados relacionados con el cumplimiento de la normativa aplicable. (...) En los casos que amerite la AIN requiere directamente a la sociedad la presentación de los libros de accionistas para validar la cadena de titularidad. Los hallazgos identificados en las actuaciones son los siguientes: Se identificaron 254 sociedades incumplidoras de comunicar la información del BF al BCU, lo cual fue notificado a la DGI para la suspensión del certificado único. Se identificaron 177 sociedades con posibles deficiencias en la comunicación de la información del BF al BCU. Se efectuaron controles de veracidad y precisión de la información, y se les inició expediente de oficio por incumplimiento de comunicar debidamente la información del BF al BCU.”

###### b) Automatizado

216. Idealmente, para facilitar la verificación y ahorrar recursos, los países con registros digitalizados pueden automatizar la verificación. En Perú, la norma sobre declaración anual de BF ante la administración fiscal requiere validar la información y/o documentación proporcionada por el BF con la información que obre en los registros o bases de datos del Registro Nacional de Identificación y de Estado Civil (RENIEC,) la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora de Fondos de Pensiones – (SBS) y con los datos del Registro Único de Contribuyentes (RUC) que figure en la página web de la Superintendencia Nacional de

Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), entre otras fuentes de información.”<sup>92</sup> En Rep. Dominicana, la administración fiscal (que obtiene las declaraciones de BF) existe un proyecto para intercambiar automáticamente en tiempo real información con el registro mercantil.<sup>93</sup> Costa Rica, por ejemplo, estableció un sistema de cruce de información interna del registro (para asegurar la consistencia de lo declarado al registro), además de cruce de información con otras bases del Estado.

**Ilustración 14. Sistema de verificación del registro de Costa Rica**



217. El informe del GAFI sobre mejores prácticas de BF describe los sistemas automatizados de varios países de Europa. Austria exige diferentes medidas para verificar la información sobre los BF, entre ellas comprobaciones cruzadas automatizadas en tiempo real con las bases de datos gubernamentales, sanciones automatizadas en caso de que falte información, la adición de una advertencia pública para advertir a los usuarios de que una empresa tiene información potencialmente incompleta o errónea, y un sistema de puntos de riesgo para los BF no residentes basado en el riesgo de su país de residencia, lo que da lugar a nuevas investigaciones por parte de las autoridades austríacas (GAFI 2019: 45, 46, 57).

218. Dinamarca también lleva a cabo verificaciones cruzadas automatizadas, incluidas verificaciones de validación (por ejemplo, para evitar que se registren personas fallecidas). Si no se comprueba la información sobre los BF, una empresa no podrá constituirse. Los casos más sospechosos son sometidos a un análisis manual (GAFI 2019: 48, 57).

<sup>92</sup> Informe de Seguimiento de GAFILAT de 2020 sobre Perú, pág. 5.

<sup>93</sup> Revisión de Pares del Foro Global de 2019 sobre Rep. Dominicana, pág. 33.

219. En los Países Bajos, el sistema TRACK del Organismo de Escrutinio, Integridad y Selección realiza análisis de riesgos mediante la exploración automática diaria de varias fuentes cerradas y públicas, para buscar los antecedentes financieros o penales pertinentes de los directores y las personas (jurídicas) de su entorno inmediato. Los datos incluyen el Registro de Empresas, el Registro de Ciudadanos de los municipios y el Registro Central de Insolvencias, así como otras fuentes públicas. Además, los datos se obtienen de las autoridades fiscales, el Servicio de Información Judicial y la Agencia Nacional de Policía. Si el sistema informático revela un riesgo mayor, ya sea inmediatamente después de la inscripción o más tarde, durante la vida de la persona jurídica, esta Agencia especializada realizará un análisis más profundo. Si el análisis confirma que existe efectivamente un mayor riesgo, se enviará una alerta de riesgo a un grupo de destinatarios, entre los que se incluyen las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y de la supervisión, como el Servicio de la Fiscalía, el la Policía, el Servicio de Inteligencia e Investigación Fiscal, el Banco Central de los Países Bajos, la Autoridad de los Mercados Financieros de los Países Bajos y la Administración de Impuestos y Aduanas. La Agencia de Escrutinio, Integridad y Control también proporciona "mapas de red" para, entre otras cosas, los organismos de aplicación de la ley y de supervisión. Un mapa de red traza las relaciones pertinentes entre una persona jurídica de interés y otras personas o personas jurídicas, incluidas las personas jurídicas en quiebra o removidas del registro (GAFI 2019: 50).

## ii. En manos del sector privado

220. Los países también pueden optar por tercerizar la verificación en el sector privado, ahorrándose costos y transfiriéndolos al sector privado, aunque sería necesario supervisar la actuación del sector privado. Por ejemplo, en Eslovaquia, se estableció un sistema para verificar a los BF de empresas contratistas del Estado en la que un proveedor de servicios corporativos o abogado local debe verificar la identidad de los BF, y será responsable en caso de error.<sup>94</sup>

221. Adicionalmente, si los escribanos y las instituciones financieras deben estar involucradas en el proceso de constitución de entidades, éstas pueden facilitar la verificación, especialmente si se encuentran obligadas a reportar cualquier discrepancia al registro como requiere el informe de mejores prácticas (GAFI 2019: 75).

222. Uruguay, por ejemplo, cotejó la información registrada con la información en manos de los SO. Según describe el Informe de Evaluación Mutua 2020 del GAFILAT sobre Uruguay: "Las autoridades informaron que, con la finalidad de verificar los datos del BF disponibles en el registro del BCU, (...) se seleccionó una muestra de 344 entidades, y en septiembre de 2019 se solicitó a las instituciones financieras (IF) que informaran sobre los BF que constan en sus procedimientos de DDC, de lo cual se estableció que en 25 casos

---

<sup>94</sup> <https://ceelegalmatters.com/slovakia/6605-world-wide-rarity-anti-letterbox-companies-act-in-slovakia>

(7.27%) existe una diferencia entre el BF identificado por las IF y la información que consta en el registro del BCU.”

### iii. En manos del público

223. Podría considerarse que el Reino Unido es un caso donde la verificación la lleva a cabo el público en general, incluyendo los inversores y accionistas del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los periodistas de investigación. Por ejemplo, en el lapso de 8 meses el registro del Reino Unido recibió 58.352 reportes para modificar o corregir la información contenida.<sup>95</sup> El informe del GAFI de mejores prácticas también describió cómo la organización de la sociedad civil Global Witness realizó un análisis de los datos del registro comercial inglés, disponible en formato de datos abiertos, y denunciaron errores y alertas en el registro (ver sección C.III.iii). Desde empresas que declaraban a otras empresas como BF, empresas con estructura de control circular, directores mencionados en listas de sanciones de Estados Unidos o personas fallecidas apareciendo como accionistas (GAFI 2019: 51).

### v. Medidas complementarias para facilitar la verificación de la información

224. Paralelamente a los mecanismos que se dispongan, pueden adoptarse medidas adicionales y complementarias para facilitar la verificación.

### Límites cuantitativos y cualitativos a la cadena de titularidad

225. En la mayoría de los países, la libertad de empresa permite constituir una entidad con cualquier tipo de cadena de titularidad, incluyendo ilimitada cantidad de capas y tipos de entidades. Esto dificulta la tarea de verificar al BF para las autoridades porque se requerirán muchos más pasos, recursos y solicitudes de información al extranjero, cuanto más larga sea la cadena, distribuida en más países y con tipos de entidades más opacos o sofisticados. Ejemplos de los últimos serían entidades con acciones al portador; fideicomisos discrecionales donde el beneficiario depende de la discreción del fiduciario y puede cambiar en cualquier momento; sociedades con distribución de células (*protected cell companies*) similares a las *Series LLCs* en la que una sociedad se subdivide en diferentes células o unidades, cada una con distintos accionistas o inversores y con patrimonios independientes; o las *Anstalts* de Liechtenstein, que pueden tener una estructura similar a una sociedad o a un fideicomiso, según la discreción de su fundador.

226. En respuesta a estos obstáculos, y en contra de la libertad “absoluta” de empresa, los países podrían establecer diferentes tipos de límites.

**a) Límite cuantitativo:** se pueden establecer límites a la cantidad de capas hasta el BF, por ejemplo 2 o 3. La creación de más capas no necesariamente estaría prohibida, pero debería ser justificada. Objetivos de mantener opacidad o eludir o minimizar el pago de impuestos no debieran ser admitidos como razones para crear más capas. También podría

---

<sup>95</sup> <https://www.gov.uk/government/news/6-things-you-need-to-know-about-our-performance>

diferenciarse entre una empresa multinacional real con operaciones en muchos países o por el contrario si se trata de una entidad pasiva utilizada por un individuo únicamente como *holding* de sus activos, por ejemplo, para ejercer indirectamente la propiedad sobre su inmueble y otros bienes.

**b) Límite cualitativo:** se pueden establecer límites al tipo de entidad que se incluirá en la cadena, prohibiendo por ejemplo sociedades que hayan emitido o puedan emitir acciones al portador, o entidades constituidas en países donde no existe un registro mercantil o de beneficiarios, o donde no exista intercambio de información. En este caso, el GAFI propone que los países establezcan listas de países con mayor riesgo y adopten medidas en contra de entidades de esos países (GAFI 2019: 70).

#### Persona natural residente como responsable civil y/o penal

227. Uno de los grandes conflictos para controlar el cumplimiento de la ley ocurre cuando no existen personas o activos en el país, sobre los cuáles la autoridad tendría jurisdicción para ejecutar una sanción o pena. Si una empresa tiene a todos sus accionistas, directores y bienes en el exterior, difícilmente pueda la autoridad local tomar alguna medida si ya se cometió un ilícito. Lo mismo ocurriría si los directores son otras entidades en vez de personas físicas.

228. Una forma de revertir esta situación sería la obligación de que cada entidad cuente con por lo menos una persona natural residente que sea civil o penalmente responsable por la información básica y de BF declarada, como sugiere la Nota Interpretativa a la R. 24 del GAFI.<sup>96</sup> Muchas jurisdicciones ya requieren la obligación de contratar a un agente residente (por ejemplo Panamá<sup>97</sup> o las dependencias británicas de Jersey y Guernsey<sup>98</sup>), a quien podría extenderse la responsabilidad sobre la información de la empresa, para evitar que éste inscriba empresas sobre las que no tiene la suficiente información. Eslovaquia establece un mecanismo similar donde un abogado local es responsable por la verificación de información de BF para empresas que buscan contratar con el Estado (ver el punto iv arriba). Uruguay requiere que un escribano sea quien verifique la información sobre BF de la entidad y que la inscriba ante el registro de BF del BCU.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> El párrafo 9 de la Nota Interpretativa 24 establece: “exigir que una o más personas naturales residente en el país esté autorizada por la sociedad mercantil, y que responda ante las autoridades competentes, para ofrecer toda la información básica y la información disponible sobre el beneficiario final, y que preste mayor asistencia a las autoridades.”

<sup>97</sup> Revisión de Pares del Foro Global de 2019 sobre Panamá, págs. 30-31

<sup>98</sup> GAFI 2019: 32, 35

<sup>99</sup> Informe de Evaluación Mutua de GAFILAT de 2019 sobre Uruguay, pág. 136

## **Etapa IV: Uso efectivo de la información**

### **i. Uso de la información cuando existe una investigación en curso**

229. Una vez que se consigue acceder en tiempo y forma la información básica y de BF de calidad, aún resta asegurarse de que pueda darse un uso efectivo a la información. Esto requiere contar con recursos tecnológicos y presupuestarios, así como un número adecuado de funcionarios capacitados y la posibilidad de compartir información con las autoridades pertinentes.

230. Algunas autoridades de países miembros de GAFILAT consideran que el mayor desafío que enfrentan se relaciona a la falta de recursos en materia de personal. Si bien aumentaron la cantidad de ROS y nuevas responsabilidades en el manejo de un registro, no aumentó del mismo modo el presupuesto ni la cantidad de funcionarios, contando con el mismo número de personas para realizar más tareas y procesar más volumen de información.

231. El informe de mejores prácticas destaca la importancia de contar con la capacidad para hacer un análisis efectivo de riesgos, por ejemplo, analizando casos jurisprudenciales, ROS, e identificar patrones, tendencias y preferencias de tipos jurídicos con propósitos criminales (GAFI 2019: 27).

232. En otros casos, la falta de tecnología disponible evita poder hacer un uso óptimo de la información, por ejemplo, al impedir realizar el cruce de datos o el análisis complejo de grandes bases de datos.

233. Finalmente, la falta de acuerdos con otros organismos o el grado de confidencialidad de la información (ej. el secreto fiscal), pueden dificultar el envío de información a todas las autoridades relevantes. Sin embargo, las normas de muchos países miembros de GAFILAT contemplan el acceso a la información de BF a otras autoridades (ej. Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay). El informe del GAFI sobre mejores prácticas destaca por ejemplo la coordinación en los Países Bajos, donde se estableció el Centro de Expertos Financieros para compartir información entre sí, que reúne al Banco Central Holandés, la Autoridad Holandesa para los Mercados Financieros, la unidad de inteligencia financiera, el FI-Países Bajos, la Administración de Impuestos y Aduanas, Inteligencia Fiscal, el Servicio de Investigación (FIOD por sus siglas en inglés), la Policía Nacional y el Ministerio Público Fiscal (GAFI 2019: 55).

### **Propuesta de transparencia**

234. Los países podrían adoptar las siguientes medidas para asegurar el uso efectivo de la información básica y de BF:

- Realizar, como en el caso de Uruguay (ver sección C.III.iv arriba), capacitaciones al sector privado y a los funcionarios relacionados y publicación de guías para que entiendan la importancia del tema, cómo se debe identificar al BF y cómo detectar casos sospechosos.

-Aumentar el presupuesto de los organismos encargados de administrar la información, verificarla y analizarla

-Aumentar el personal operativo en los organismos relacionados

-Incrementar la tecnología disponible, desde la digitalización del registro permitiendo tener datos estructurados (los datos en campos separados y legibles por una máquina), a la interconexión de bases de datos del Estado para permitir el cruzamiento de datos, y el análisis por minería de datos e inteligencia artificial.

-Establecer una comisión, similar a la de los Países Bajos, con representación de diferentes organismos incluyendo la autoridad fiscal, unidad de inteligencia financiera, regulador financiero, registro mercantil, comisión de valores, etc., para que puedan discutir sobre cómo mejorar la transparencia de BF en beneficio de todas las partes interesadas, y firmar memoranda de entendimiento para permitir la cooperación y el intercambio de información entre organismos del Estado, y si es posible con países del exterior.

-Para entender en qué medida se debe aumentar el presupuesto y personal, los países (o las evaluaciones) podrían publicar ratios del presupuesto y número de funcionarios por cantidad de habitantes, o por cantidad de entidades registradas, o por cantidad de SO para determinar si cada país está por debajo del ratio y debe aumentar aún más su presupuesto y personal para estar parejo con el resto de la región.

## **ii. Cooperación internacional**

235. Los países se enfrentan a similares desafíos a la hora de incrementar la disponibilidad y acceso a la información básica y de BF. Por ende, los países deberían cooperar entre sí no sólo para intercambiar información o interconectar registros, sino para establecer sinergias, aprender de las mejores experiencias, haciendo reuniones de capacitación o entrenamiento para explicar desde cómo realizaron el proceso de establecer un registro, hasta cómo verifican la información, o cómo la cruzan. Según describió una autoridad durante la entrevista, las relaciones interpersonales entre autoridades de diferentes países (y de diferentes organismos dentro de un mismo país) pueden tener un rol fundamental para facilitar el intercambio de información y la cooperación.

236. Autoridades de Perú por ejemplo, realizaron una capacitación con la autoridad de Costa Rica para aprender cómo había sido su experiencia para establecer el registro (si bien uno lo tiene en el Banco Central y el otro en la administración fiscal).

## **Propuesta de transparencia**

237. Establecer cooperación regional para aprender y mejorar la transparencia de BF y fomentar las relaciones interpersonales entre autoridades para generar confianza, por ejemplo, haciendo reuniones de capacitación o entrenamiento para explicar desde cómo realizaron el proceso de establecer un registro, hasta cómo verifican la información, o cómo la cruzan.

### iii. Uso preventivo de la información

238. En muchos casos, especialmente cuando los registros mantienen información en papel o desactualizada, éstos actúan más como un repositorio de información poco utilizado, excepto cuando se necesita encontrar un dato en el marco de una investigación y este puede no estar, o estar perdido o robado (por accidente o deliberadamente).

239. En cambio, los registros de información básica y BF deberían servir como una base de datos dinámica no sólo para obtener más detalles reactivamente, como respuesta a una investigación en curso, sino principalmente de forma preventiva. Un registro que contenga información verificada (ya sea a través de medios automatizados, detección de alertas y análisis de perfiles, etc.) podría ser un elemento clave para permitir la operatoria de los vehículos jurídicos. Especialmente si el registro es accesible por SO, o incluso por el público en general, el registro podría ser de consulta obligatoria previo a realizar cualquier acto. Si el registro advirtiera que una entidad tiene algún problema, ya sea inconsistencias en sus declaraciones o falta de actualización de datos, un banco por ejemplo debería impedirle a esa entidad abrir una cuenta o transferir dinero. Paraguay<sup>100</sup> y Brasil<sup>101</sup> establecen estas sanciones en caso de que la entidad no haya declarado a sus BF.

240. Por ejemplo, un escribano debería impedirle adquirir o vender un inmueble. La entidad con datos incompletos según el registro no podría ser parte actora en un juicio, etc. De esta forma, la disponibilidad y el acceso a información básica y de BF de calidad ayudaría no sólo a resolver crímenes, sino también a prevenirlos. El mismo registro debería alertar a las autoridades, mediante ROS o como una notificación automática, si una entidad tiene información contradictoria, o si un individuo en una lista de sanciones figura como un nuevo accionista, director o BF.

### Propuesta de transparencia

241. Especialmente si el registro es accesible por SO, o incluso por el público en general, el registro podría ser de consulta obligatoria previo a realizar cualquier acto. Si el registro advirtiera que una entidad tiene algún problema, ya sea inconsistencias en sus declaraciones o falta de actualización de datos, la entidad debería tener prohibido operar

---

<sup>100</sup> Art. 8, Ley 6446: “Vencidos los plazos de registros e informes establecidos, las personas y estructuras jurídicas que no hayan cumplido con la obligación señalada, hasta tanto se formalice la obligación, quedarán sujetas a las siguientes consecuencias: 1.- No podrán abrir nuevas cuentas, emitir títulos de deuda o de participación, ni realizar trámites de depósitos o de remesas, o realizar otras operaciones sean activas, pasivas o neutras ante las entidades que integran el Sistema Financiero considerados sujetos obligados conforme al Artículo 13 de la Ley N° 1015/1997 “QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES”, tales como: Bancos, Financieras, Casa de Cambios, Casas de Bolsa, Cooperativas, y demás entidades financieras; 2.- Bloqueo del Registro Único del Contribuyente (RUC) por parte de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) dependiente del Ministerio de Hacienda; y, 3.- Suspensión de la tramitación de cualquier otra presentación ante la autoridad de aplicación de la presente Ley”

<sup>101</sup> Art. 9, Instrucción Normativa 1863/2018.

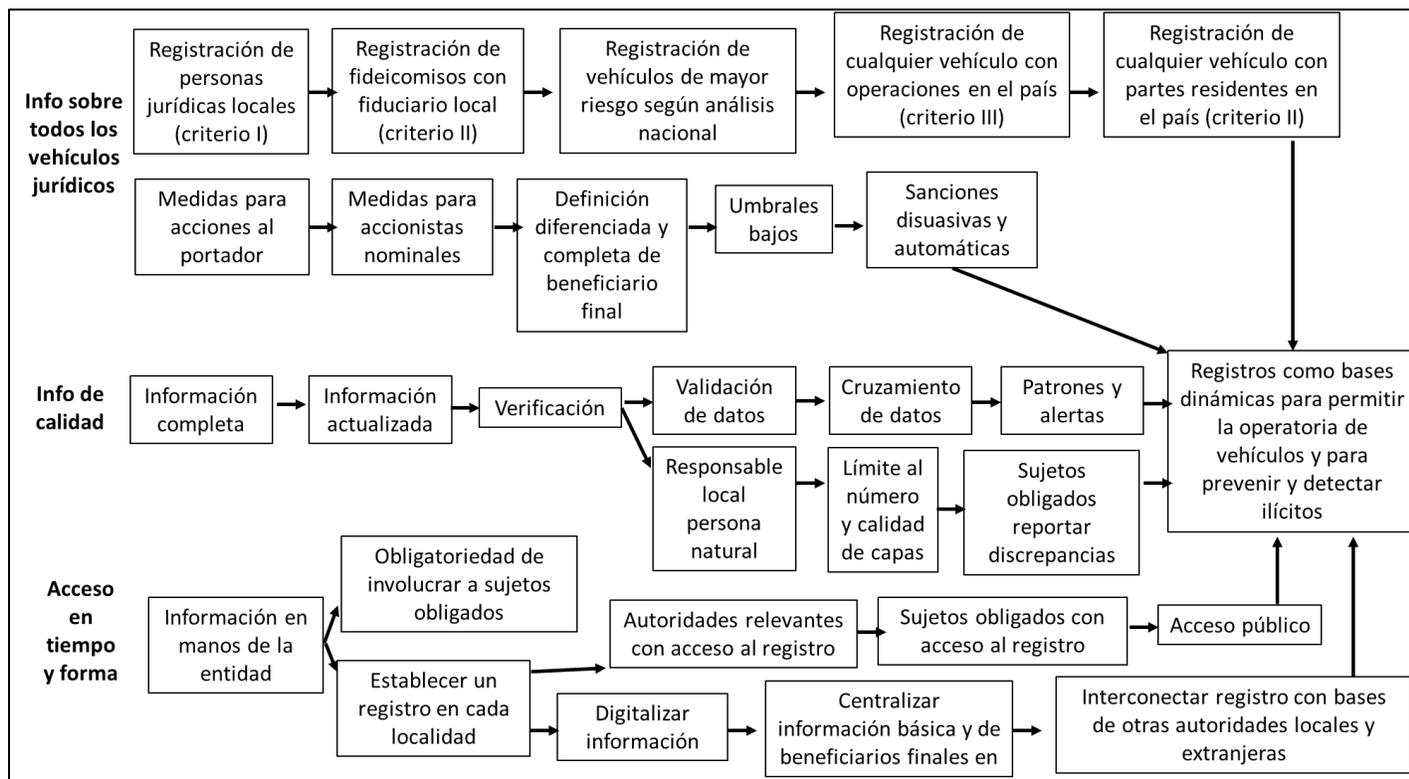
en la economía: un banco por ejemplo debería impedirle a esa entidad abrir una cuenta o transferir dinero. Un escribano debería impedirle adquirir o vender un inmueble.

## Sección D. Hoja de ruta

242. Cada país se encuentra en diferentes contextos y ante desafíos diferentes. La siguiente figura procura presentar una opción de hoja de ruta que describe los posibles pasos hacia la implementación de las propuestas mencionadas en este trabajo, ya que implementar todas las medidas al mismo tiempo resultaría imposible.

243. El objetivo sería asegurar la disponibilidad y acceso a información básica y de BF de calidad para todas las autoridades y usuarios, y así permitir que esta información permita no sólo esclarecer investigaciones y perseguir ilícitos, sino principalmente actuar preventivamente para detectar casos.

**Ilustración 15. Hoja de ruta para llegar a una mayor transparencia**



244. La hoja de ruta abarca los 3 primeros pasos de forma interrelacionada. En materia de información disponible sobre todos los vehículos jurídicos se proponen dos caminos en paralelo. Por un lado, empezando por las condiciones más comunes en las que personas

jurídicas y fideicomisos deben registrarse, pasando al criterio de tener operaciones en el país y tener partes residentes. El otro camino empieza por resolver el tema más urgente de las acciones al portador, seguido por los accionistas nominales, mejorar las definiciones, bajar los umbrales para abarcar a una mayor cantidad de personas, y especialmente establecer sanciones efectivas tanto por ser realmente disuasivas como automáticas.

245. En materia de información de calidad, se podría empezar por asegurar que la información esté completa, luego actualizada y finalmente verificada a través de dos mecanismos paralelos. Por un lado, empezar por la validación de datos al momento de la inscripción, seguido por el cruce de datos y finalmente el análisis sofisticado para establecer patrones y alertas. En paralelo, se pueden tomar medidas complementarias como requerir el nombramiento de una persona natural residente para que sea responsable ante la información registrada, establecer límites cualitativos y cuantitativos a la cadena de titularidad de las entidades locales, y requerir a las instituciones financieras que reporten discrepancias entre la información que ellos obtuvieron de sus clientes y la información que figura en el registro.

246. Por último, en materia de acceso, lo más básico y económico es requerir la información de la entidad misma, de la que se desprenden dos caminos complementarios. Por el lado del sector privado, imponer la obligatoriedad de contratar o emplear a un SO para que éstos obtengan y verifiquen la información de BF. Por otro lado, establecer un registro en manos de una autoridad (ej. registro comercial, banco central, administración fiscal, etc.) que recoja las declaraciones de BF. Si éste está descentralizado, se puede empezar por digitalizarlo, para luego centralizar tanto la información básica como de BF, y finalmente interconectar el registro con otras bases del Estado y registros extranjeros para verificar la información. En materia de acceso a la información del registro, empezando por el acceso de todas las autoridades relevantes, se podría seguir con los SO (por ejemplo, para que reporten discrepancias) y finalmente el público en general, para favorecer el uso por parte de inversores, empresarios, periodistas de investigación, y organizaciones de la sociedad civil que también pueden ayudar con la verificación.

247. Estos pasos, que pueden adoptarse en este orden u otro, aumentarían la disponibilidad y acceso a la información, y podría transformar a los registros en bases dinámicas que permitan tanto la operatoria de las entidades como la prevención de los delitos.

## **Sección E. Cómo generar el cambio hacia mayor transparencia**

248. La transparencia a nivel global viene en aumento, aunque no necesariamente de forma pareja. Sobre la base de las entrevistas y experiencias internacionales, pueden listarse algunos ejemplos de desafíos u obstáculos para avanzar, así como de situaciones que llevaron a la decisión de empezar el cambio hacia mayor disponibilidad y acceso a información.

## Medios para abordar los desafíos y/o obstáculos generales hacia la transparencia.

- **Cumplimiento de Estándares internacionales**

Algunos países de GAFILAT describieron que las evaluaciones y calificaciones de organismos como el GAFILAT, el Foro Global de la OCDE y la amenaza de pasar a una *lista gris o negra* genera suficiente presión externa para lograr cambios internos. En otras palabras, someterse a evaluaciones del extranjero puede aportar la presión internacional necesaria para lograr cambios.

- **Coordinación internacional**

La tendencia internacional o por lo menos regional hacia mayor transparencia puede generar presión de pares o por lo menos demostrar que no se perderán negocios porque los mismos requisitos se establecen en todos los países.

Para evitar *free riders*, los países que implementan mejoras de transparencia deben presionar a que los demás hagan lo mismo, para que otros no abusen de su oferta de secreto. Así se genera un ciclo virtuoso donde todos cooperan para que nadie reduzca su transparencia. La Unión Europea por ejemplo, considera incluir el tema de BF como factor para considerar a un país en su lista de jurisdicciones no cooperantes con las sanciones correspondientes.<sup>102</sup>

- **Cumplimiento regulatorio de las instituciones financieras corresponsales**

Algunos países describieron que puede haber aliados del sector privado, especialmente por parte de instituciones financieras como bancos corresponsales que deben someterse a cambios más estrictos en su país de origen y requieren mayor transparencia en el país de operación. Las instituciones financieras encargadas de realizar medidas de debida diligencia también suelen apoyar mayor transparencia para facilitarles su trabajo.

- **El aumento de la transparencia no necesariamente implica mayor burocracia**

Muchos países, están optando hacia la constitución de sociedades remotas sin la necesidad de que intervengan otros profesionales como abogados o escribanos.

Sin embargo, debería permitirse esto siempre y cuando el registro cuente con formas de verificar la información y sancionar los errores y omisiones. De lo contrario, la facilidad de constituir empresas online puede volverse un riesgo para la transparencia.

- **Capacitación al sector público y privado**

---

<sup>102</sup> <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/1b95852c69d1f7315acaceda88625e45.pdf>

La capacitación es la mejor forma de demostrar que el nuevo sistema no es necesariamente malo (y así conseguir apoyo) así como evitar que se cometan errores involuntarios.

Uruguay, por ejemplo, desarrolló numerosos casos de capacitación tanto al sector privado como el público, y publicó guías, ejemplos de casos y preguntas frecuentes.

## 5. Conclusiones

249. La transparencia de información básica y de BF resulta de suma importancia no sólo para evitar daños a la reputación de los países por obtener una mala calificación o ser incluido en una lista gris o negra, sino principalmente para facilitar el trabajo de las autoridades, los SO y la sociedad en general.

250. En el ideal, la información básica y de BF contenida por ejemplo en un registro público administrado por una autoridad gubernamental, debería servir como una base de datos dinámica no sólo para obtener más detalles reactivamente, como respuesta a una investigación en curso, sino principalmente preventivamente. Un registro que contenga información verificada (ya sea a través de medios automatizados, detección de alertas y análisis de perfiles, etc.) podría ser una herramienta clave para permitir la operatoria de los vehículos jurídicos. Por ejemplo, el registro podría ser de consulta obligatoria previo a realizar cualquier acto. Si el registro advirtiera que una entidad tiene algún problema, ya sea inconsistencias en sus declaraciones o falta de actualización de datos, un banco por ejemplo debería impedirle a esa entidad abrir una cuenta o transferir dinero. Un escribano debería impedirle adquirir o vender un inmueble. De esta forma, la disponibilidad y el acceso a información básica y de BF de calidad ayudaría no sólo a resolver crímenes, sino también a prevenirlos.

251. Los países se encuentran en diferentes contextos en materia de transparencia, centralización, digitalización y acceso a la información. Este trabajo busca brindar una serie de propuestas que pueden implementarse para mejorar la transparencia de acuerdo a la situación de cada país. Un país con registros descentralizados y en papel puede optar por crear un registro nuevo digital en manos de una autoridad con buenos recursos, como el banco central o la administración fiscal, u optar por auditar empresas consideradas de mayor riesgo, o mejorar la imposición de sanciones, especialmente aquellas preventivas como el límite o la prohibición de operar o integrar entidades locales para aquellas sociedades del exterior cuyos países carecen de suficiente transparencia o de intercambio de información. Por otra parte, aquellos países que ya cuentan con un registro de BF digitalizado pueden optar por mejorar la verificación de la información a través del cruce de datos con bases de datos locales e internacionales, tanto públicas o privadas, o el establecimiento de una agencia especializada, o la apertura del registro para que inversores, empresarios, periodistas y organizaciones de la sociedad civil tomen parte de la verificación.

252. De todas formas, los países deben entender que, aunque pueden optar por diferentes alternativas, deberían considerar los mejores casos y aprendizajes de otros porque si bien se notarán los esfuerzos y avances, en definitiva los organismos internacionales, las autoridades locales y la opinión pública se enfocarán en los resultados concretos y la posibilidad efectiva de asegurar el acceso y uso de la información para prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, entre otros delitos.

### Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo, “Regulación de Beneficiarios Finales en América Latina y el Caribe”, 2017.

EITI, “Informe de progreso hacia la implementación del Estándar EITI de Julio a Septiembre de 2019”, 2019

Foro Global & BID, “Kit de herramientas para la Implementación de Beneficiarios Finales”, 2019

Foro Global, Revisiones de pares de: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nueva Zelanda, Panamá, Sudáfrica, Perú, Reino Unido, República Dominicana y Uruguay

GAFI & EGMONT, “Concealment of Beneficial Ownership” , 2018 ( “Ocultamiento de Beneficiarios Finales” )

GAFI, “Las 40 Recomendaciones del GAFI”, 2012

GAFI, “Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons”, 2019 (“Mejores prácticas de beneficiarios finales para personas jurídicas”)

GAFI, Evaluaciones Mutuas de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay

Open Ownership, “Data protection and privacy in beneficial ownership disclosure”, 2019

Open Ownership & Global Witness, “Learning the lessons from the UK’s public beneficial ownership register”, 2017

Tax Justice Network, “Beneficial ownership in the investment industry” , 2019 ( “beneficiarios finales en la industria de inversión” )

Tax Justice Network “Beneficial ownership verification” , 2019 ( “verificación de beneficiarios finales” )

Transcrime, Università Cattolica del Sacro Cuore, MORE, "Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in Europe", 2018

## Anexo I- Resumen de Propuestas de Transparencia

Desafío	Propuestas para incrementar la transparencia
<b>I. Disponibilidad de información sobre todos los vehículos jurídicos relevantes</b>	
Disponibilidad y acceso a información sobre todos los vehículos jurídicos relevantes	Requerir información básica y de BF (ej. en un registro) ante cualquiera de los 3 criterios: lugar de constitución, parte residente (ej. socio, BF, director), u operaciones locales (bienes registrables, relaciones con SO, provisión de bienes o servicios, o estar sujeto a impuestos).
Corroborar información de BF y evitar casos de titularidad circular o titularidad indirecta fragmentada	<p>Requerir el mismo nivel de transparencia para información básica y para el BF</p> <p>Requerir la inscripción de toda la cadena de titularidad hasta el BF</p>
Definiciones de BF para diferentes vehículos jurídicos	<p>Establecer definiciones diferentes según el tipo de vehículo jurídico.</p> <p>Incluir en la definición partes que pueden estar presentes en vehículos extranjeros (ej. el “protector”), o agregar en la definición “o cualquier otra persona con control efectivo” para abarcar figuras del derecho extranjero</p> <p>Establecer definiciones para estructuras mixtas que combinan diferentes tipos de personas jurídicas, ej. fideicomiso y sociedad comercial</p>
Personas jurídicas como parte de un fideicomiso para eludir la inscripción de todas las partes	Requerir que si la parte de un fideicomiso, ej. el fiduciante, es una persona jurídica, que todos los accionistas deban ser identificados
Umbral en la definición de BF	<p>Establecer umbrales lo más bajo posible, ej. 1% o 1 acción.</p> <p>Establecer umbrales para control no relacionado a la titularidad, ej. derecho a voto, a remover o nombrar directores, individuos con poder de administración o sobre las cuentas bancarias</p>

Desafío	Propuestas para incrementar la transparencia
	<p>Requerir identificar a todos los individuos que pasen el umbral de titularidad o que tengan control por otros medios (versus la “cascada” que permite terminar el proceso y no identificar a nadie más, si ya se identificó a alguien que pase el umbral de titularidad)</p> <p>Para contrarrestar el “ruido” de muchos BF identificados, requerir la razón por la que cada BF es inscripto (ej. “X es BF por tener el 80% de los votos”).</p>
Acciones al portador	<p>Prohibir las acciones al portador o requerir su inmovilización con una autoridad gubernamental, estableciendo como sanción por incumplimiento la pérdida absoluta y definitiva de todos los derechos. Alternativamente, requerir la inmovilización con un custodio privado (ej. banco o abogado) residente quien deba notificar a las autoridades ante cada cambio, y que sea responsable ante la falta de información.</p> <p>La presencia de acciones al portador en cualquier capa de la cadena de titularidad nunca debería ser considerado una razón para permitir la no identificación de los BF.</p>
Accionistas nominales (prestanombres)	<p>Exigir que revelen su condición y/o que obtengan una licencia para operar (pero sería posible que decidan no hacerlo).</p> <p>Prohibir los accionistas nominales mediante dos estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Considerar que la presencia de un accionista nominal hace perder el derecho sobre las acciones, que pasarían a manos de la sociedad (si hay accionistas reales) o al Estado.</li> <li>2. Considerar al accionista nominal como el verdadero sujeto de derecho, y no reconocer ningún derecho en el BF, sin posibilidad de probar un acuerdo secreto, para desincentivar a los BF a que usen prestanombres ya que éstos podrían quedarse con todos los bienes.</li> </ol>
Sanciones óptimas y disuasorias	<p>Adicional a multas, sanciones administrativas o penales, se debería afectar el derecho que se busca obtener. Por ejemplo:</p> <p>-Anular las acciones o eliminar el derecho a voto o dividendo si el accionista no declara a su BF o si el titular de acciones al portador no las inmoviliza;</p>

Desafío	Propuestas para incrementar la transparencia
	<p>-Eliminar a la entidad del registro, si ésta no aporta o actualiza la información; o</p> <p>-Crear una lista de personas incumplidoras que no deberían poder constituir ni formar parte de entidades en el futuro. Para aplicar las sanciones penales, requerir la presencia de una persona natural que sea residente y deba responder de forma personal ante la falta de cumplimiento de la entidad</p>
<b>II. Acceso a la información</b>	
Mecanismo para asegurar disponibilidad y acceso a la información	Establecer registro central digitalizado y online de información básica y BF en manos de alguna autoridad gubernamental, y requerir la intervención de SO (ej. bancos y escribanos) para que asistan en la verificación de la información
Qué información mostrar	Publicar información de accionistas, cadena de titularidad y BF en un mismo lugar (no requerir al usuario navegar por el registro para buscar al accionista del accionista hasta llegar al BF, ni dar sólo el dato del accionista y del BF sin describir la cadena de titularidad).
Quién administra el Registro de BF	Se deben considerar criterios de informatización y tecnología, recursos de administración, experiencia, seguridad de información y capacidad de compartir información para elegir a la autoridad que administrará el Registro.
Cómo acceder a la información	Los autorizados a acceder a la información, deberían poder acceder a ella lo más rápido posible, y en la menor cantidad de pasos (o autorizaciones), pudiendo utilizar muchos campos para buscar información (ej, nombre, dirección o identificación tributaria de la entidad, o nombre de accionistas o BF), y filtrar los resultados por tipo de vehículo jurídico, país de constitución, fecha, etc.
Quién accede a la información	De acuerdo con las reglas de confidencialidad y protección de datos personales de cada país, permitir el acceso a la mayor cantidad posible de partes interesadas (autoridades locales, autoridades extranjeras, SO, el público en general), para habilitar que más personas utilicen y verifiquen la información.
Cómo proteger la privacidad si el registro es público	Publicar sólo algunos detalles identificatorios como por ejemplo nombre completo, dirección, mes y año de nacimiento

Desafío	Propuestas para incrementar la transparencia
	<p>(pero no el día), país de nacionalidad y país de residencia (pero no el número de pasaporte).</p> <p>Habilitar la solicitud de excepciones para que la información no sea pública si se prueba un riesgo o peligro, en el caso concreto (la 5ta Directiva de la Unión Europea admite esto)</p>
<p>Otras fuentes de información:</p> <p>a) Administración Fiscal</p> <p>b) SO</p> <p>c) Reportes de Operaciones Sospechosas</p> <p>d) APNFD</p> <p>e) Información del exterior</p>	<p>a) Firmar memoranda de entendimiento para que la administración fiscal coopere e intercambie información que sirva para nutrir y verificar el registro de BF</p> <p>b) Crear un registro de BF en manos del regulador financiero a partir de la información que obtienen las instituciones financieras de sus clientes, o compartir esta información con el registro de BF (si éste ya existe)</p> <p>b') Extender las obligaciones de las instituciones financieras en el marco del intercambio automático de información bancaria para que las administraciones fiscales reciban información sobre todos los titulares de cuenta, y puedan usar esa información para nutrir y verificar el registro de BF</p> <p>c) Agregar nuevos tipos de reportes que pueden aportar datos relevantes. Argentina, por ejemplo, requiere a los SO informar Reporte de Transacciones en Efectivo (RTE), Reporte de Transacciones en Efectivo para Operaciones de Cambio, y Reporte de Transferencias Internacionales (RTI).</p> <p>d) Establecer un sistema registral con la información de los escribanos, similar al sistema de España para facilitar el acceso y la verificación</p> <p>d') Exigir que las APNFD en el país esté autorizada por la sociedad mercantil y que responda ante las autoridades competentes para ofrecer toda la información básica y la información disponible sobre el BF y que preste mayor asistencia a las autoridades, sin poder invocar el secreto profesional u otro requisito de confidencialidad.</p> <p>e) Todos los países podrían firmar la Declaración de Punta del Este acordada en la reunión del Foro Global para permitir el uso de la información intercambiada automáticamente no sólo para fines fiscales, sino también para combatir la corrupción y el lavado de activos, y así poder nutrir al registro de BF</p>

Desafío	Propuestas para incrementar la transparencia
<b>III. Calidad de la información (completa, actualizada y verificada)</b>	
Información completa	Requerir suficientes datos identificatorios además del nombre (ej. dirección, fecha de nacimiento, número de documento nacional de identidad y número de identificación tributaria). En caso de que falte algún dato, no debería admitirse la inscripción de la entidad.
Información actualizada	<p><u>Aspecto Tecnológico:</u> de existir un registro automatizado, notificar automáticamente a todas las entidades que no hayan enviado por lo menos su actualización anual como declaración jurada con la lista actual de socios, BF y directores, además del historial de cambios. Las sanciones correspondientes deberían aplicarse automáticamente, incluyendo la eliminación de la entidad del registro si persiste el incumplimiento.</p> <p><u>Aspecto Normativo:</u> considerar que la información en el registro tiene carácter “constitutivo” por lo que cualquier derecho existiría desde el momento de la registración: una persona no podría recibir dividendos o votar si no figura como socio en el registro mercantil, y cualquier decisión con su voto sería nula. Igualmente, las obligaciones y responsabilidades civiles y penales se mantendrían hasta tanto el socio o director sea removido del registro, por ejemplo, por haber renunciado a sus funciones.</p>
Verificación de la información:	Requerir la presentación de documentos oficiales con foto, que sean verificados por un escribano.
a) Autenticación (que la persona sea quien dice ser)	Para casos de mayor riesgo o constitución remota: solicitar además datos biométricos y videoconferencia
b) Autorización (que la persona esté autorizada a constituir la entidad)	<p>Idealmente, si el Estado tiene los datos de contacto de los individuos, ej. email o celular, que el registro los notifique cada vez que se crea una entidad en la que están relacionados, para que confirmen su autorización (similar a un proveedor de email que consulta al usuario si abre su casilla en una computadora nueva).</p> <p>Alternativamente, publicar el nombre de todos los socios, directores y BF, para que la lista pueda ser consultada por cualquier individuo.</p>

Desafío	Propuestas para incrementar la transparencia
	Si el registro es confidencial, autorizar a las personas a solicitar al registro toda información relacionada a ellos mismos para verificar si están de acuerdo (ej. Costa Rica).
c) Validación	<p>-En los formularios online no permitir completar con texto libre, sino optar por listas preestablecidas (ej. país de nacionalidad), formas de validación (ej. el número de documento debe contener al menos X dígitos), o pre-rellenar los datos con la información que ya tiene el Estado a partir del número de documento o número de identificación fiscal.</p> <p>-Cruzar los datos contra otras bases de datos del Estado (ej. no permitir a un individuo ser accionista si en el registro civil figura como fallecido), y la consistencia de los datos dentro del registro (no permitir que la empresa A diga que su accionista es la empresa B, cuyo accionista es la empresa C; mientras que la empresa B declare a la empresa Z como su accionista).</p> <p>-Interconectar registros para verificar información de entidades extranjeras (ej. Finlandia y Estonia, y la 5ta Directiva de la Unión Europea).</p>
d) Patrones y alertas	<p>-Buscar usinas de empresas fantasma y directores nominales al identificar a muchas entidades con la misma dirección o con los mismos directores</p> <p>-Comparar la lista de socios y directores contra listas de sanciones, directores inhabilitados, etc.</p> <p>-Implementar análisis sofisticado y minería de datos para establecer patrones, perfiles y buscar casos atípicos, ej. a partir de ratios de la industria (número de empleados, consumo de gas, ingresos, etc.)</p>
Formas de verificar la información y en manos de quién	Idealmente, los países adoptarían mecanismos de verificación automatizados (ej. Costa Rica, Austria, Dinamarca o Países Bajos) y manuales (ej. Uruguay), requiriendo que no sólo las autoridades sino también el sector privado (ej. Eslovaquia) y el público (ej. Reino Unido) participen en la verificación
Herramientas normativas adicionales para	1) Establecer límites a la cadena de titularidad para facilitar a las autoridades obtener y verificar información del extranjero:

Desafío	Propuestas para incrementar la transparencia
<p>facilitar la verificación</p>	<p>-Establecer límite cuantitativo: admitir únicamente un número limitado de capas (ej. 2 o 3) hasta el BF, excepto que se justifique la necesidad de más capas. El número podría ser mayor para empresas multinacionales con operaciones reales, y menor para entidades que sólo se utilizan como holding de activos, ej. como titular de un inmueble.</p> <p>-Establecer límite cualitativo: admitir únicamente entidades extranjeras de países con un nivel aceptable de transparencia o que intercambien información con el país.</p> <p>2) Asegurar el cumplimiento de las normas al exigir que haya por lo menos una persona natural residente en el país que sea responsable de la información declarada por la entidad</p>
<p><b>IV. Uso efectivo de la información</b></p>	
<p>Para facilitar investigaciones</p>	<p>-Realizar capacitaciones al sector privado y a los funcionarios (ej. Uruguay).</p> <p>-Aumentar el presupuesto de los organismos encargados de administrar la información, verificarla y analizarla</p> <p>-Aumentar el personal operativo en los organismos relacionados</p> <p>-Incrementar la tecnología disponible, desde la digitalización del registro permitiendo tener datos estructurados (los datos en campos separados legibles por una máquina), a la interconexión de bases de datos del Estado para permitir el cruzamiento de datos, y el análisis por minería de datos e inteligencia artificial</p> <p>-Establecer una comisión con representación de diferentes organismos incluyendo la autoridad fiscal, unidad de inteligencia financiera, regulador financiero, registro mercantil, comisión de valores, etc., para que discutir sobre cómo mejorar la transparencia y firmar acuerdos de cooperación e intercambio de información entre organismos del Estado, y si es posible con países del exterior.</p> <p>-Para entender en qué medida se debe aumentar el presupuesto y personal, los países (o las evaluaciones) podrían publicar ratios del presupuesto y número de funcionarios por</p>

Desafío	Propuestas para incrementar la transparencia
	<p>cantidad de habitantes, o por cantidad de entidades registradas, o por cantidad de SO para determinar si cada país está por debajo del ratio.</p>
<p>Cooperación regional</p>	<p>Establecer cooperación regional para aprender y mejorar la transparencia de BF, por ejemplo haciendo reuniones bilaterales o pasantías de capacitación o entrenamiento entre funcionarios de diferentes países para explicar desde cómo realizaron el proceso de establecer un registro, hasta cómo verifican la información, o cómo la cruzan.</p> <p>Fomentar las relaciones interpersonales entre autoridades para generar confianza y facilitar la cooperación y el intercambio de información.</p>
<p>Uso preventivo de la información</p>	<p>Si el registro es accesible por SO, o incluso por el público en general, el registro podría ser de consulta obligatoria previo a realizar cualquier acto. Si el registro advirtiera que una entidad tiene algún problema, ya sea inconsistencias en sus declaraciones o falta de actualización de datos, un banco por ejemplo debería impedirle a esa entidad abrir una cuenta o transferir dinero. Un escribano debería impedirle adquirir o vender un inmueble. Además, el registro debería alertar a las autoridades.</p>

## Anexo II – Cuestionario escrito enviado a las autoridades

### 1. Disponibilidad de información básica

	<p>1. ¿Existe información básica sobre el vehículo jurídico? (nombre, domicilio, número de registro, socios/accionistas, directores/autoridades, clave de identificación fiscal)?</p> <p>2. ¿Existe un registro mercantil, comercial y/o de fideicomisos que contenga esta información? En tal caso, es este central (único para todo el país) o existen varios registros locales?</p> <p>3. Además del registro (si este existiere) ¿quién(es) más tiene(n) información básica? (ej. la autoridad tributaria)</p> <p>4. Están prohibidas las acciones al portador? Si en cambio están permitidas, ¿pueden circular libremente, o deben ser inmovilizadas/registradas/retenidas por un custodio gubernamental o privado?</p>
OBSERVACIONES GENERALES	
Personas jurídicas locales	
Fideicomisos de ley local	
Excepciones (entes jurídicos, tipos societarios o tipos de socios excluidos)	
EXTRANJERAS (con bienes/participaciones u operaciones en el país)	
Personas jurídicas extranjeras	
Fideicomisos de ley extranjera, con fiduciario o administrador local	
Otros	

### 2. Disponibilidad de información de beneficiarios finales

	<p>1. ¿Existe información sobre Beneficiarios Finales?</p> <p>2. ¿Cuáles son los umbrales de propiedad, voto y/o control para identificar a un beneficiario final? (ej. más del 20% de las acciones o derechos a voto)</p> <p>3. ¿Debe registrarse toda la cadena de titularidad hasta llegar al beneficiario final?</p> <p>4. ¿Existe un registro de beneficiarios finales? En tal caso, es este central (único para todo el país) o existen varios registros locales?</p>
--	---

	<p>5. Además del registro (si este existiere) ¿quién(es) más tiene(n) información sobre los beneficiarios finales? (ej. la autoridad tributaria, los sujetos obligados, etc)</p> <p>6. ¿El registro (o quien detente la información sobre los beneficiarios finales) debe indicar el porcentaje de propiedad/voto o tipo de control de cada beneficiario final (ej. Juan Perez es beneficiario final por tener el 80% de las acciones) o solo se identifica a todos los beneficiarios finales sin indicar la forma en la que ejercen la propiedad o el control)?</p>
OBSERVACIONES GENERALES	
Personas jurídicas locales	
Fideicomisos de ley local	<p>[Especificar <u>además</u> para los fideicomisos:</p> <p>7. ¿Qué partes del fideicomiso deben ser identificados como beneficiarios finales (ej. fiduciante o fideicomitente, protector, fiduciario, beneficiario, etc)?</p> <p>8. ¿Existen restricciones para ser fiduciario o alguna otra parte del fideicomiso (ej. el fiduciario solo puede ser una institución financiera local)?</p>
Excepciones (entes jurídicos, tipos societarios o tipos de socios/accionistas excluidos)	
EXTRANJERAS (con bienes/participaciones u operaciones en el país)	
Personas jurídicas extranjeras	
Fideicomisos de ley extranjera, con fiduciario/ administrador local	
Otros	

### 3. Acceso a información básica y de beneficiarios finales

	<p>1. ¿La información básica y de beneficiarios finales es pública? En tal caso, ¿es de acceso gratuito? ¿Es de acceso online o en persona?</p> <p>2. Si el acceso no es público, ¿qué autoridades tienen acceso a la información básica y de beneficiarios finales?</p> <p>3. ¿Cómo se accede a la información? (ej. se requiere orden judicial, un requerimiento formal para cada acceso, o alguna autoridad tiene acceso irrestricto a la información? ¿En qué plazo debe brindarse la información básica y de beneficiarios finales? ¿Cómo se brinda la información (ej. en papel, por mail)? ¿Existe alguna sanción en caso de que no se brinde la información en el plazo establecido?</p> <p>4. ¿La información básica y de beneficiarios finales de vehículos jurídicos locales puede ser compartida con autoridades del extranjero?</p>
--	--

<b>OBSERVACIONES GENERALES</b>	
Vehículos jurídicos locales (distinguir entre personas jurídicas y fideicomisos, de ser necesario)	Acceso a información básica:
	Acceso a información sobre beneficiarios finales:
Vehículos jurídicos extranjeros (con bienes u operaciones en el país)	Acceso a información básica:
	Acceso a información sobre beneficiarios finales:

#### 4. Calidad de la información

	<p>¿Cuál es la calidad de la información? [distinguir entre información básica y de beneficiarios finales, de ser necesario]</p> <p>a. completa (si permite identificar a un individuo o empresa sin lugar a dudas)</p> <p>b. actualizada (ante cada cambio, o por lo menos anualmente);</p> <p>c. verificada (se corrobora que la información sea cierta/razonable/válida, ej. una persona fallecida no debería poder figurar como accionista o beneficiario final)</p>
<b>OBSERVACIONES GENERALES</b>	
Calidad de información sobre vehículos jurídicos locales	
Calidad de información sobre vehículos jurídicos extranjeros (con bienes u operaciones en el país)	

#### 5. Usos

	<p>¿Cuán relevante es la información básica y de beneficiarios finales para las investigaciones? ¿Se utiliza preventivamente (para detectar casos desconocidos) o para investigar delitos conocidos?</p>
<b>OBSERVACIONES GENERALES</b>	

Sobre vehículos jurídicos locales	
Sobre vehículos jurídicos extranjeros (con bienes u operaciones en el país)	

## 6. Información extranjera

	¿Cuán relevante es información básica o de beneficiarios finales contenida en el exterior para las investigaciones de las autoridades locales? ¿Cómo se obtiene la información del exterior?
OBSERVACIONES GENERALES	
Investigaciones sobre vehículos jurídicos locales	
Investigaciones sobre vehículos jurídicos extranjeros (con bienes u operaciones en el país)	

## 7. Desafíos

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuáles son los desafíos para tener acceso oportuno a información de calidad que resulte de utilidad? (ej. tecnológico, presupuestario, recursos humanos, necesidad de cambio legislativo, etc.)</li> <li>2. ¿Existe algún tipo de vehículo jurídico en particular que dificulte o complejice las investigaciones? (ej. el uso de fideicomisos extranjeros)</li> <li>3. ¿Hubo alguna práctica o avance que mejoró la situación? (ej. capacitación de las autoridades y del sector privado, un nuevo tipo de sanción, etc)</li> </ol>
Vehículos jurídicos <u>locales</u>	<p>Desafíos:</p> <p>Aprendizaje/buenas prácticas:</p>
Vehículos jurídicos <u>extranjeros</u> (con bienes u operaciones en el país)	<p>Desafíos:</p> <p>Aprendizaje/buenas prácticas:</p>



## **Anexo III – Guía de preguntas para entrevista telefónica**

### **1. ¿Cuál es más útil: la información básica o la de beneficiarios finales (BF)?**

- a) Ambas son igualmente útiles (ej. los datos del beneficiario final no son suficientes si no se conoce información básica de la sociedad, incluyendo el estatuto, accionistas o directores)
- b) La información básica no es suficiente/no es útil en sí misma para resolver un caso o una investigación, pero sirve como pista para identificar al BF, que es el dato realmente relevante
- c) Depende del caso. A veces la información básica es suficiente para resolver un caso/una investigación (aun si no se conoce al BF), mientras que en otros casos el dato del BF es suficiente (aun si no se conocen los datos básicos de accionistas o directores).

### **2. ¿Para qué sirve la información de BF?**

- a) Para poder empezar una investigación (sin ese dato, no se puede empezar)
- b) Para desarrollar/ampliar una investigación (aporta pistas para obtener datos aún más relevantes, ej. otros responsables)
- c) Para concluir una investigación (para condenar a los verdaderos responsables, y no solo a los directores o prestanombres)

### **3. Desde la perspectiva de la UIF, ¿cuáles son las fuentes más efectivas en su país para obtener información de BF? ¿Se relacionan entre sí, ej. a partir del ROS se busca información en el registro? Puede ordenarlas según importancia/utilidad/efectividad**

- a) Registro comercial
- b) Registro de BF
- c) Información disponible en otras autoridades (ej. autoridad fiscal, banco central, superintendencia de seguros, etc.)
- d) Información disponible en bancos y otras instituciones financieras
- e) Información disponible en abogados, escribanos y otros APNFD
- f) Información disponible en manos del vehículo jurídico (sociedad comercial, fideicomiso, etc)
- g) Información que surge de Reportes de Operaciones Sospechosas
- h) Información intercambiada espontáneamente por el Grupo Egmont

- i) Información aportada por la autoridad fiscal, por intercambio de información con fines fiscales
- j) Otro

#### 4. ¿Cuán relevante es la información en el exterior para las investigaciones locales?

- a) La información del exterior nunca o rara vez es necesaria para iniciar/desarrollar/concluir una investigación local. La información local es suficiente.
- b) Algunas investigaciones dependen de información del exterior (¿las más complejas?)
- c) Sin información del exterior es imposible concluir/iniciar/desarrollar una investigación local

#### 4'. Si la información del exterior es necesaria, esto es porque:

- a) La investigación es sobre un vehículo jurídico extranjero que opera en el país
- b) La investigación es sobre un vehículo jurídico local, pero la cadena de titularidad incluye entidades del extranjero
- c) La investigación es sobre un vehículo jurídico local, pero el beneficiario final es extranjero

#### 5. De todos los pasos necesarios para que la UIF obtenga información de calidad en tiempo y forma sobre beneficiarios finales para poder utilizarla eficientemente, ¿dónde se encuentran los mayores desafíos?

- a) No hay suficiente información: No todos los vehículos jurídicos necesitan obtener información sobre beneficiarios finales, o existen acciones al portador que dificultan obtener información sobre beneficiarios finales. En otras palabras, en el país no existe información de beneficiarios finales para algunos vehículos jurídicos
  - b) La información está, pero no es de calidad: Todos los vehículos jurídicos deben obtener información sobre beneficiarios finales, pero esta no siempre está completa, actualizada o verificada.
  - c) Existe información de calidad, pero el acceso es deficiente: Existe información de calidad (completa, actualizada y verificada) en el país para todos los vehículos jurídicos, pero es muy difícil para la UIF acceder a esta información (no tenemos acceso, o el acceso tarda mucho, o la información se obtiene en papel y cuesta procesarla).
  - d) No tenemos recursos para analizar/usar la información: La UIF tiene acceso a información de calidad y el acceso es óptimo, pero una vez que tenemos la información nos falta personal/presupuesto/tecnología para utilizarla.
6. Si pudieran elegir mejoras en relación a la transparencia de beneficiarios finales, optarían por: (elegir las que corresponda, en orden de prioridad)

- a) Tener en el país un registro central e informatizado sobre información básica y de BF
- b) Poder acceder en tiempo y forma a la información que ya existe en manos de otras autoridades (ej. información en manos de la autoridad fiscal)
- c) Poder acceder en tiempo y forma a la información que ya existe en manos de bancos y otras instituciones financieras
- d) Poder acceder en tiempo y forma a la información que ya existe en manos de abogados, escribanos, y otros APNFD
- e) Mejorar la calidad/datos sobre beneficiarios finales de los Reportes de Operaciones Sospechosas
- f) Tener más personal en la UIF para analizar/obtener la información
- g) Tener más presupuesto en la UIF para analizar/obtener la información
- h) Tener mejor tecnología disponible en la UIF para analizar/obtener la información
- i) Poder realizar más/mejores auditorías/supervisiones de los sujetos obligados
- j) Poder cruzar automáticamente/digitalmente en el país la información contra otras bases de datos del Estado (ej. comparar la información obtenida/informada por un banco con la información que tiene el registro comercial o la autoridad fiscal)
- k) Mayor capacitación para el sector privado (bancos, instituciones financieras, APNFD)
- l) Mayor capacitación para los funcionarios públicos (personal del registro comercial, UIF, autoridad fiscal, etc).
- m) Poder aplicar mayores sanciones a los beneficiarios finales que no se identifican/no reportan información al vehículo jurídico (ej. que la sociedad comercial pueda cancelar las acciones si el accionista no le informa quién es el beneficiario final)
- n) Poder aplicar mayores sanciones a los vehículos jurídicos que no obtienen/reportan información sobre beneficiarios finales (ej. que el registro mercantil suspenda/retire del registro a una sociedad que no informó sus beneficiarios finales)
- o) Poder aplicar mayores sanciones a los bancos, instituciones financieras, abogados y APNFD que no obtienen información sobre beneficiarios finales de sus clientes y/o que no informan este dato en los Reportes de Operaciones Sospechosas
- p) Otras

## **7. Umbrales en la definición de beneficiario final**

- a) El umbral actual (ej. más del 20% de las acciones o derechos a voto) de su legislación, logra abarcar a todas las personas relevantes?
- b)Cuál sería el umbral o condición ideal para abarcar a todas las personas relevantes? (1%, 1 acción, poder de administración, etc)?

**8. Ratios**

- a) Presupuesto de UIF
- b) Número de funcionarios en UIF
- c) Número de funcionarios en área de análisis
- d) Población del país
- e) Cantidad de sujetos obligados