

# Registro de Beneficiarios Finales

## Una demanda transversal

Maria Eugenia Marano

Juan Argibay

Adrián Falco

(Compiladores)

**fundaciones**  
*Con todas las juventudes*



**FINANCIAL  
TRANSPARENCY  
COALITION**

**Latindadd**  
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social

# Registro de Beneficiarios Finales

Una demanda  
transversal

---

## REGISTRO DE BENEFICIARIOS FINALES. UNA MIRADA TRANSVERSAL

Editado por:

© Fundación SES, 2020

San Martín 575, 2º piso - CABA

Teléfono: (51) (1) 711-1914

adrianfalco@fundses.org.ar

www.fundses.org.ar

El presente libro contó con el apoyo de:



Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe.

Se pudo realizar gracias al aporte financiero de:



Financial Transparency Coalition

Diagramación y diseño: Jorge Kurt Dreyssig

*Las opiniones vertidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y autores sin que eso signifique que las organizaciones realizadoras y/o financiadoras y/ o sus compiladores estén de acuerdo con su contenido.*

Argentina, diciembre de 2020

## INTRODUCCIÓN

### **La Sociedad Civil en lucha por la transparencia fiscal y financiera**

Adrián Falco----- 6

---

## MARCO CONCEPTUAL

### **El BENEFICIARIO FINAL en la regulación antilavado de Argentina**

Mariana N. Quevedo----- 12

---

## ANÁLISIS. La situación en Argentina.

### **El mapa de los Registros de Beneficiarios Finales en la Argentina**

María Eugenia Marano----- 30

### **Problemas para el intercambio de información entre organismos públicos**

Agustín Carrara----- 55

### **El incumplimiento de la obligación de identificar a los beneficiarios finales en las sanciones de la Unidad de Información Financiera durante el período 2016-2019**

Juan Argibay Molina----- 74

### **Impacto económico de la opacidad fiscal en Argentina**

Magdalena Rua----- 95

### **El rol de las fintech en la identificación de los beneficiarios finales.**

Alejandra Freire ----- 116

### **La verificación de la información de beneficiarios finales para el periodismo: desafíos y herramientas**

Mariel Fitz Patrick----- 129

---

## EL PLANO INTERNACIONAL

### **Los países nórdicos: ¿Los “alumnos modelo” de la UE para la divulgación de información sobre beneficiarios finales de sociedades?**

Dra. Sophie Lemaître ----- 146

### **El Futuro de los Beneficiarios Finales en los Estados Unidos: Implicaciones para el Comercio, el Transporte y la Seguridad Nacional**

Lakshmi Kumar and Julia Yansura----- 156



# INTRODUCCIÓN

---

# La Sociedad Civil en lucha por la transparencia fiscal y financiera

Adrián Falco<sup>1</sup>

1) Adrián Falco, Coordinador del programa de Integración Regional y Financiamiento para el Desarrollo en Fundación SES y Secretario de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe

El sistema tributario es, sin lugar a dudas, la herramienta más potente para combatir las inequidades sociales. Cuando los que menos tienen pagan más impuestos, en proporción, que los que más tienen, se produce una inversión de la responsabilidad social y una pesada carga sobre sectores que necesitan del Estado para desarrollarse. El carácter regresivo o progresivo del sistema tributario de un país determina su organización en términos de inclusión o exclusión de sus habitantes. Si además sumamos a ese desequilibrio la evasión de impuestos de las grandes corporaciones o la elusión de impuestos vía mecanismos para disminuir el monto de las obligaciones que las grandes empresas y las grandes fortunas deberían pagar, el horizonte de crecimiento se vuelve difuso y más aún para los países en desarrollo. No es tan sencillo defenderse de esta arquitectura fiscal agresiva de empresas transnacionales que termina erosionando los presupuestos públicos. Varias herramientas de control se han puesto en funcionamiento desde varios países y organismos a nivel mundial para evitar este virtual “pase de magia” mediante el cual las corporaciones transfieren a las múltiples subsidiarias en guaridas fiscales, sus ganancias.

La multiplicación de sociedades fantasma, el anonimato de los verdaderos dueños, la utilización de guaridas fiscales, el secreto, el anonimato, como bálsamo de los negocios offshore, la permisión de algunos gobiernos y la voracidad de las elites locales, terminan por completar una auténtica estafa global que como la COVID 19 destruye nuestras economías pero en silencio. Para empezar a poner punto final a esto es necesario exigir un rol activo de los Estados en la regulación de los mercados financieros y en la recopilación y divulgación de la información sobre los verdaderos dueños de las empresas que permita a los países tomar decisiones soberanas respecto del funcionamiento de sus fronteras financieras. Que Argentina cuente con un registro de beneficiarios finales es, sin dudas, una buena noticia. Conocer quiénes son, en última instancia, las personas humanas que se benefician de los resultados económicos positivos, en sentido amplio, de las empresas y los fideicomisos permitirá un mejor accionar de los organismos de control. Ocultar información, intentar evadir la regulación del Estado y pretender frenar el avance de la Justicia es parte de la corrupción del sector privado y de la que menos se habla o se debate.

El rol de la Sociedad Civil es clave en el seguimiento, la investigación y la denuncia sobre estos temas. Desde hace mucho tiempo Fundación SES, La Red Latinoamericana por justicia económica y social (LATINDADD), la Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe y la Financial Transparency Coalition, trabajamos por separar estas problemáticas de los espacios técnicos y burocráticos entendiendo que exigir transparencia en materia fiscal y financiera a las grandes corporaciones es una pelea del conjunto de la sociedad. Las pérdidas de recursos por el accionar fraudulento que los papeles de panamá<sup>2</sup>, los papeles del paraíso<sup>3</sup> y otras megafiltraciones dejaron en evidencia, tienen a la opacidad como su principal escudo de defensa. Bregamos por el cierre de las guaridas fiscales, por el intercambio y la cooperación y coordinación fiscal entre los países de América Latina y El Caribe. Bregamos por la incorporación de la publicidad de los datos de las empresas que permita a los ciudadanos y ciudadanas ejercer control sobre el sector privado tan ávido de secreto.

---

2) <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>

3) <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/>

El vínculo entre fiscalidad y desarrollo es central. Un Estado operativo tiene necesariamente que poder satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos a través de programas sociales inclusivos o incluso de un ingreso universal si es que quiere alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Mediante el sistema fiscal, el Estado puede movilizar los recursos genuinos, redistribuir la riqueza y proporcionar infraestructura y servicios esenciales de calidad. Para esto se necesita una participación activa de la sociedad y de los gobiernos en toda la región para desmontar el aparato jurídico y financiero que socava la posibilidad de los países de mejorar sus ingresos. Justicia fiscal es justicia social.

Cuando decimos justicia fiscal<sup>4</sup> nos referimos a un sistema fiscal que debe ser justo, progresivo y pensado como una herramienta para combatir la desigualdad. América Latina<sup>5</sup> es la región más desigual del mundo y junto con África<sup>6</sup> son las regiones que más sufren el accionar fraudulento de las corporaciones que operan en sus territorios. También hablar de justicia fiscal nos obliga a pensar en cómo se presentan las relaciones de poder a nivel nacional, regional y global porque es allí, en el sistema tributario, en donde estas se cristalizan. Tenemos que pensar en la construcción de un sujeto político que sea capaz de enfrentar a un sistema complejo que privilegia las finanzas por sobre la vida condenando a la miseria a miles de millones de personas en todo el mundo<sup>7</sup>. No se trata de un puñado de empresas al margen de la Ley. Estamos hablando de un sistema diseñado para evadir el pago de impuestos, para operar mediante artilugios legales el fraude y que es sostenido, actualizado y perfeccionado mediante grandes corporaciones de abogados y contadores con conocimiento y apoyo pleno de los bancos a nivel global, tal como los recientes FinCen Files dejaron en evidencia<sup>8</sup>.

Nuestra agenda, desde la Sociedad Civil, apunta a ejercer un control fiscal de las empresas transnacionales mediante la incorporación de

---

4) <https://justiciafiscal.net/>

5) <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-region-ha-subestimado-la-desigualdad#:~:text=Siguiendo%20la%20tendencia%20al%20alza,seg%C3%BAAn%20las%20proyecciones%20de%20la>

6) [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)

7) <https://www.latindadd.org/2020/08/21/cambiar-las-reglas-fiscales-para-salir-de-la-crisis/>

8) <https://www.icij.org/investigations/fincen-files/>

reportes públicos país por país, de registros públicos de beneficiarios finales y de intercambio automático de información con el objetivo de combatir la opacidad global tributaria promoviendo además el fin de las guaridas fiscales, la eliminación del secreto bancario y la penalización de la utilización de sociedades offshore. También, como contrapartida acentuar la progresividad de los sistemas tributarios en relación con los impuestos a la renta, a las ganancias y al patrimonio. Por último terminar con los privilegios fiscales para el gran capital nacional y transnacional.

La incorporación de más voces a estos debates servirá para plantear las batallas necesarias que fortalecerán la acción coordinada de los gobiernos, los/as congresistas, los sindicatos, los/as académicos/as, las organizaciones y los movimientos sociales en pos de mejorar los ingresos públicos para mejorar la salud, la educación, el acceso al empleo, a la vivienda, sin apelar a endeudamientos irresponsables o al ajuste irrestricto de los programas sociales. Contar con un registro de beneficiarios finales no reduce la pobreza ni rescata a la gente de la indigencia, pero no contar con uno nos hace cómplices del mega fraude fiscal operado por las megacorporaciones a nivel global.



MARCO  
CONCEPTUAL

---

# EL BENEFICIARIO FINAL en la regulación antilavado de Argentina

Mariana N. Quevedo<sup>1</sup>

1) Vicepresidenta de la Unidad de Información Financiera

Para prevenir y combatir el uso indebido de las sociedades como vehículos para esconder el origen de los fondos y lavarlos, es sustancial conocer quién es la persona humana que se encuentra detrás de la jurídica, quién es el individuo que efectivamente controla el ente o se beneficia económicamente de él. En ciertas ocasiones, determinar quién ejerce el control de una sociedad no es una tarea sencilla, debido a las distintas capas que la cubren y ocultan la persona humana con mayor porcentaje accionario del ente o no es fácil establecer los diversos modos con los que puede detentarse el control, piénsese por ejemplo en ciertos acuerdos entre accionistas o socios, vínculos entre quienes toman decisiones y hasta vínculos familiares que pueden influir en la decisión.

Quienes intentan lavar activos realizan operaciones complejas a fin de ocultar el origen de los fondos involucrados en la operación para darles apariencia de licitud, a tal fin distancian su intervención en el negocio, es decir, no realizan operaciones a nombre propio, sino que recurren a vehículos jurídicos para ocultar su origen. Cuanto más capas tenga ese vehículo más difícil será determinar quién es el BF; de este modo, si se cuenta con información sobre el

BF, la estrategia de ocultamiento pierde sentido. Identificar al BF permite determinar quien es la persona humana que posee los activos involucrados en una operación y de este modo vincularlo al origen de los mismos, es decir permite seguir la ruta del dinero en aquellas investigaciones relacionadas con operaciones sospechosas efectuadas mediante la utilización de vehículos corporativos. Contar con la información sobre BF permite localizar activos de una persona determinada. El problema es aún mayor cuando dentro de esa estructura societaria compuesta de múltiples capas se involucran distintas jurisdicciones.

El acceso a información oportuna y precisa como su transparencia y la cooperación internacional son la piedra angular en el tema y la solución integral para sortear las dificultades. Las recomendaciones del GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) van en esa línea.

La Recomendación 24 de los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo, y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva del GAFI precisa que los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el LA/FT. Los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o tener acceso oportunamente. En particular, los países que tengan personas jurídicas que puedan emitir acciones al portador o certificados de acciones al portador, o que permitan accionistas nominales o directores nominales, deben tomar medidas eficaces para asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Y finaliza: Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos plasmados en las Recomendaciones 10 y 22.

Por su parte la Recomendación 25 se refiere a los fideicomisos señalando que los países también deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre los fideicomisos expresos, incluyendo información sobre el fideicomitente, fiduciario y los beneficiarios, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. Los países deben considerar medidas para

facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por los Sujetos Obligados (instituciones financieras y APNFD) que deben cumplir con los requisitos de Debida Diligencia del Cliente establecidos en las Recomendaciones 10 y 22.

Argentina fue evaluada en el año 2009 en la tercera ronda de evaluaciones mutuas<sup>1</sup>, en esa época la Recomendación 33 era la que se refería al BF y la calificación obtenida fue de No Cumplida (NC). Luego del procedimiento de seguimiento intensivo, si bien el informe final del GAFI no contiene un análisis de la Recomendación 24 (ex R33) por no ser una *Core/Key Recommendation*, puede identificarse información relativa al BF en el análisis de otras recomendaciones, como por ejemplo al evaluar la DDC (debida diligencia del cliente) ex Recomendación 5, allí se destacó que la modificación de la Ley 25.246 por la Ley 26.683, la incorporación del artículo 21 bis y la reglamentación de las obligaciones a través de diversas Resoluciones de la UIF (la 121/11, entre otras) permitió concluir que el punto fue ampliamente abordado por la Argentina.

Actualmente la Ley 25.246 -con la modificación de la leyes 26.683 y 27.446- dispone que los Sujetos Obligados en todos los casos, deberán adoptar medidas razonables desde un enfoque basado en riesgo para identificar a los propietarios, beneficiarios finales y aquellos que ejercen el control real de la persona jurídica, patrimonio de afectación o estructura jurídica, junto con su estructura de titularidad y control. Y dispone que deberán prestar especial atención, a efectos de evitar que las personas humanas utilicen estructuras jurídicas, como empresas pantalla o patrimonios de afectación, para realizar sus operaciones. En razón de ello, deben realizar esfuerzos razonables para identificar al beneficiario final. Cuando ello no resulte posible, deben identificar a quienes integran los órganos de administración y control de la persona jurídica; o en su defecto a aquellas personas humanas que posean facultades de administración y/o disposición, o que ejerzan el control de la persona, estructura jurídica o patrimonio de afectación, aun cuando éste fuera indirecto (art. 21 bis de la Ley 25.246).

---

1) La tercera ronda de evaluaciones mutuas abarcó las viejas 40+9 Recomendaciones.

Así, la identificación de los beneficiarios finales cobra especial importancia en las medidas de debida diligencia que los sujetos obligados deben adoptar con el fin de identificar a sus clientes de acuerdo a la regulación emitida por la UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA (UIF)<sup>2</sup>.

Cuanto más capas tenga el vehículo jurídico, más difícil será precisar quién es el BF, ya que será necesario determinar quién controla cada uno de los eslabones de la cadena. Además, para determinar el BF de una persona jurídica no siempre es útil la perspectiva cuantitativa ya que la posesión de cierto porcentaje de acciones o derechos de voto en una entidad legal no siempre constituye suficiente argumento para que una persona deba ser identificada real titular, a veces es necesario adoptar un criterio cualitativo para la identificación del beneficiario de cierto porcentaje de la propiedad o entidad, por lo que se tiene en cuenta al controlante de los recursos el cual no siempre coincide con el poseedor del porcentaje representativo de los fondos o de la propiedad sostenida por la entidad.

La Recomendación 10 del GAFI establece que debe exigirse a las instituciones financieras que emprendan medidas de Debida Diligencia del Cliente (DDC) cuando se establecen relaciones comerciales, cuando se realicen transacciones ocasionales, cuando exista una sospecha de LA/FT o cuando la institución financiera tenga dudas sobre la veracidad o idoneidad de los datos de identificación sobre el cliente obtenidos previamente.

Las medidas de DDC incluyen la identificación del cliente basada en información confiable, se requiere que la institución financiera esté convencida de que conoce al beneficiario final. Esto debe incluir que las instituciones financieras entiendan la estructura de titularidad y de control del cliente. El estándar exige que las instituciones financieras verifiquen la identidad del cliente y del beneficiario final antes o durante el curso de una relación comercial o al realizar transacciones ocasionales. Los países pueden permitir a las instituciones financieras que completen la verificación tan pronto como sea razonablemente práctico luego del

---

2) Las Resoluciones de la UIF que reglamentan el deber de informar (arts. 20, 20 bis, 21 y 21 bis de la Ley 25.246) se encuentran en plena adaptación a la R1 del GAFI. Al momento ya han adoptado el EBR las Resoluciones 30/2017, 21/2018, 28/2018 y 76/2019.

establecimiento de la relación, cuando los riesgos de LA/FT se manejen con eficacia y cuando resulte esencial para no interrumpir el curso normal de la actividad. Estos requisitos se deben aplicar a todos los clientes nuevos, aunque las instituciones financieras deben aplicar también esta Recomendación a los clientes existentes atendiendo a la importancia relativa y obviamente al riesgo, deben llevar a cabo una debida diligencia sobre dichas relaciones existentes en los momentos apropiados.

La Nota Interpretativa de la R10 señala que si durante el establecimiento o en el curso de la relación comercial o cuando se realizan transacciones ocasionales, una institución financiera sospecha que las transacciones están relacionadas al LA/FT, la institución debe tratar normalmente de identificar y verificar la identidad del cliente y del beneficiario final, sea permanente u ocasional, e independientemente de alguna exención o umbral designado que pudiera de otro modo aplicarse y hacer un reporte de operación sospechosa (ROS). La Nota exige que al ejecutar las medidas dentro de la DDC con respecto a clientes que son personas jurídicas u otras estructuras jurídicas, a las instituciones financieras se les debe exigir que identifiquen y verifiquen al cliente, y que entiendan el carácter de su actividad comercial, así como su estructura de titularidad y control.

El propósito de la recomendación es doble: primero, prevenir el uso ilícito de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, al entender suficientemente al cliente como para poder evaluar de forma apropiada los riesgos potenciales de LA/FT asociados a la relación comercial; y en segundo lugar, mitigar los riesgos. Por ello, en la NI se prevé que debe exigirse a las entidades financieras que identifiquen al cliente y verifiquen su identidad. En el caso de las personas jurídicas se debe verificar la identidad de las personas humanas que ejerzan el control de la persona o estructura jurídica. En la medida que exista duda respecto de quien sea el titular de la mayor participación accionaria o ejerza el control de la persona o estructura jurídica a través de otros medios y no sea posible identificar a ninguna persona humana, las instituciones financieras deben identificar y tomar medidas razonables para verificar la identidad de la persona humana relevante que ocupa el puesto de funcionario administrativo superior.

Por otra parte, respecto de los Fideicomisos debe verificarse la identidad del fideicomitente, el fiduciario, los beneficiarios o clases de

beneficiarios, y cualquier otra persona natural que ejerza el control eficaz final sobre el fideicomiso.

Para otros tipos de estructuras jurídicas se requiere que se identifique la identidad de las personas en posiciones equivalentes o similares.

Cuando el cliente o el propietario de la participación mayoritaria es una sociedad mercantil que cotiza en bolsa y está sujeta a requisitos de transparencia o se trata de una filial de propiedad mayoritaria de una sociedad mercantil, no es necesario identificar y verificar la identidad de ningún accionista o beneficiario final de dichas sociedades mercantiles.

Los datos relevantes de identificación se pueden obtener de un registro público, del cliente o de otras fuentes confiables.

En el punto H. la NI se refiere al enfoque basado en riesgo e incluye dentro de los riesgos mayores, respecto de los cuales se deben tomar medidas intensificadas de DDC, a aquellas sociedades mercantiles cuyas estructuras sean inusuales o excesivamente complejas dado el carácter de la actividad de la sociedad mercantil.

En definitiva, para determinar quién es efectivamente la persona física que se encuentra detrás de la estructura legal el GAFI recomienda tres pruebas en cascada. Así la nota interpretativa referida establece que se identifiquen a los beneficiarios finales del cliente, verificando lo siguiente:

- 1.** La identidad de las personas naturales que tienen una participación mayoritaria en la titularidad en una persona jurídica. Una participación mayoritaria en la titularidad depende de la estructura de titularidad de la sociedad mercantil. Se puede basar en un umbral, ej.: toda persona que posea más de cierto porcentaje de la sociedad mercantil (ej.: 25%<sup>3</sup>).
- 2.** Si prosiguen las dudas acerca de si la persona con la participación mayoritaria en la titularidad es el beneficiario real o si la persona humana ejerce el control mediante las participaciones en la titularidad, debe identificarse la identidad de las personas

---

3) Este porcentaje de 25% es utilizado en muchas definiciones de beneficiario final (la 4ta Directiva de la Unión Europea, entre otros), muchos países, en cambio, utilizan umbrales más bajos para identificar al beneficiario final o a quien se considera controlante.

humanas (de haber alguna) que ejercen el control de la persona jurídica o estructura jurídica a través de otros medios.

3. Cuando no se identifique a ninguna persona humana bajo según los puntos 1 y 2 anteriores, las instituciones financieras deben identificar y tomar medidas razonables para verificar la identidad de la persona natural relevante que ocupa el puesto de funcionario administrativo superior.

Las cadenas de sociedades no deben ser un impedimento para identificar a los BF, los cuales siempre deben ser las personas humanas que detentan el control. Deberá verificarse en primer lugar si existe un claro controlante en base al porcentaje de participación accionaria o en su defecto quien ejerce el control por otros medios. La titularidad de ese control no siempre es directa sino que puede ejercerse a través de otros vehículos societarios.

Si ello tampoco resulta posible, en ese caso debe verificarse la identidad de la persona natural que ocupa el puesto administrativo superior.

Es decir, se trata de una prueba en cascada primero debe identificarse la persona humana que detenta el control accionario dentro de la estructura legal, se debe continuar determinando quién es la persona que de alguna manera ejerce el control por cualquier medio (acuerdo de accionistas, vínculo familiares o cualquier otro) y en tercer lugar si ello no resultó satisfactorio debe identificarse a quien ejerce la máxima autoridad administrativa de la sociedad.

Ello es receptado por algunas de las resoluciones UIF. Merecen especial interés las resoluciones que regulan el deber de informar de entidades financieras, los escribanos públicos, los contadores<sup>4</sup>, los fiduciarios<sup>5</sup> y los Registros Público de Comercio o IGJ. Resta en el sistema de

---

4) Cf. R 23

5) La Nota Interpretativa a la R 10 no establece la regla en cascada para los Fideicomisos, directamente se debe identificar a todas las partes del fideicomiso: a) fiduciante, b) fiduciarios, c) protector, d) beneficiarios o clases de beneficiarios, y e) cualquier otra persona que ejerza el control eficaz sobre el fideicomiso.

prevención de LA/FT incluir a los abogados<sup>6</sup> cuando intervienen en la formación de estructuras jurídicas a fin de regular la DDC que deben seguir en estos casos con sus clientes.

En la regulación UIF hay "dos momentos": las resoluciones realizadas en 2011 en medio del seguimiento intensivo del GAFI, que incluyó la reforma de la Ley 25.246 como se indicara. En ese momento se logró por primera vez regular las obligaciones de todos los sujetos obligados mencionados en el artículo 20 de la ley, la UIF tuvo en aquel entonces en consideración las 40+9 Recomendaciones del GAFI contra el LA/FT aprobadas en el año 2003. Luego en 2012 se modificaron las recomendaciones GAFI incluyéndose el enfoque basado en riesgo (recordemos que el seguimiento intensivo finalizó en Octubre de 2014). En 2017 se comenzó a adaptar la normativa a las nuevas recomendaciones para el sector financiero, mercado de capitales, seguros y tarjeta de crédito (Resoluciones 30/2017, 21/2018, 28/2018 y 76/2019) resta seguir con los demás sujetos obligados.

Así la Resolución 30 E/2017 establece las obligaciones que las Entidades Financieras deben cumplir para gestionar los riesgos de LA/FT, en concordancia con los estándares, las buenas prácticas, guías y pautas internacionales actualmente vigentes, conforme las Recomendaciones emitidas por el GAFI. La Resolución establece que el Sistema de Prevención de LA/FT debe considerar políticas y procedimientos de cumplimiento para los Clientes y los Propietarios/Beneficiarios, incluyendo las reglas para la actualización periódica y el filtrado consiguiente de la base de Clientes como políticas y procedimientos para la aceptación, identificación y conocimiento continuado de los Propietarios/Beneficiarios finales de sus operaciones (art. 7).

Al establecer la política de DDC (art. 24) se dispone que los Clientes personas jurídicas deberán ser identificados a través de los documentos acreditativos de la constitución y vigencia de dicha personalidad, debiéndose obtener todos los datos registrales y de inscripción ante las

---

6) Cf. R22 los abogados deben cumplir con los requisitos de DDC y el mantenimiento de registros establecidos en las Recomendaciones 10, 11, 12, 15 y 17 especialmente cuando intervienen para sus clientes en la creación, operación o administración de personas jurídicas u otras estructuras jurídicas, y compra y venta de entidades comerciales.

autoridades. Además se debe contar con la identificación de los apoderados, la nómina de los integrantes del órgano de administración u órgano equivalente. Mientras que respecto de la titularidad del capital social se prevé que en los casos en los cuales la titularidad del capital social presente un alto nivel de atomización por las características propias del ente, se tendrá por cumplido este requisito mediante la identificación de los integrantes del consejo de administración o equivalente y/o aquellos que ejerzan el control efectivo del ente. Asimismo, se establece que a los fines de identificar a los Propietarios/Beneficiarios finales de la persona jurídica, se podrán utilizar declaraciones juradas del Cliente, copias de los registros de accionistas proporcionados por el Cliente u obtenidos por el Sujeto Obligado, o toda otra documentación o información pública que identifique la estructura de control del Cliente. Cuando la participación mayoritaria de los Clientes personas jurídicas corresponda a una sociedad que cotiza en una bolsa o mercado regulado y esté sujeta a requisitos sobre transparencia y/o revelación de información, se los exceptuará del requisito de identificación previsto en este inciso. Esta documentación debe conservarse por 10 años.

La norma define al “Propietario/Beneficiario” como toda persona humana que controla o puede controlar, directa o indirectamente, una persona jurídica o estructura legal sin personería jurídica, y/o que posee, al menos, el VEINTE POR CIENTO (20%<sup>7</sup>) del capital o de los derechos de voto, o que por otros medios ejerce su control final, de forma directa o indirecta. Cuando no sea posible identificar a una persona humana deberá identificarse y verificarse la identidad del Presidente o la máxima autoridad que correspondiere.

Como se observa se adopta el mismo sistema que el estándar GAFI receptando la prueba en cascada. Cuando ninguna persona alcanza a ostentar el 20% del capital se pasa a la segunda opción y se debe buscar quién tiene el control por otros medios -derechos de voto o hasta relaciones familiares, o ejerce algún tipo de influencia-. Si de ese modo

---

7) Como se expusiera la NI de la R10 toma como ejemplo un umbral del 25%, así algunos países consideran ese umbral para determinar la propiedad directa o indirecta de las acciones o del capital de la sociedad como los derechos a voto (vgr. Reino Unido). También se considera BF a quien puede nombrar o remover a la mayoría del Directorio (Board of Directors) o cualquier persona con control efectivo. No requiriéndose que se identifique a la máxima autoridad administrativa.

tampoco puede identificarse, entonces se informarán los datos de la persona humana que ocupa el máximo cargo en la administración. Podría afirmarse que el umbral del 20 % es muy elevado y por ende resulta fácil de eludir y que poder identificar al beneficiario final con un umbral más bajo facilitaría la identificación de los verdaderos dueños, ello por cuanto, fijar un piso elevado les permitirá dividir sus tenencias de manera más sencilla para evitar ser individualizados. No obstante, la norma nos indica que el beneficiario final es “quien ejerce el control final” de la estructura jurídica, de forma directa o indirecta con lo cual el umbral es solo el primer escalón de la cascada debe buscarse quién efectivamente ejerce el control por poseer un paquete accionario menor a ese porcentaje o que por cualquier otro medio pueda ejercer este control. Así puede tener el control la persona que sólo detente el 3% del paquete accionario si ninguna otra la supera o quien tenga los votos o la facultad para nombrar a la mayoría del directorio o influir en las decisiones societarias. Cuando ello no sea posible, debe verificarse la identidad de la máxima autoridad de la sociedad.

De este modo las entidades financieras tienen la obligación de recabar toda aquella información necesaria para identificar el BF de sus clientes, deben determinar quién es la persona humana que se encuentra detrás del ente societario, esa información deberá ser contemplada al momento de segmentar al clientes en base al riesgo y mantenerse actualizada. Por otra parte, esa información se encuentra a disposición de la UIF en caso que ésta lo solicite para las investigaciones en curso, asimismo la UIF posee facultades legales de controlar el cumplimiento de esa normativa y de sancionar en caso de su omisión.

Puede enumerarse en forma enunciativa diversos aspectos a considerar para identificar a la persona humana que tenga el control mediante la propiedad de valores o en la composición accionaria o capital social<sup>8</sup>:

- Identificar a la persona humana que directa o indirectamente adquiera, sea titular o posea el 20% o más de la composición accionaria o del capital social de una persona jurídica.

---

8) Para ello se tuvieron en cuenta diversos antecedentes internacionales.

- ◉ Identificar a aquellos accionistas o socios que sean titulares, posean o adquieran la propiedad de valores de forma directa o indirecta, en copropiedad o cotitularidad con otros accionistas o socios mediante cualquier acto o título jurídico ya sea de forma individual o conjunta, y que ejercen el Control de la persona jurídica de que se trate.

En caso de que la composición accionaria o del capital social este fraccionada en partes menores al 20%, se deberá indagar si existe alguna relación jurídica entre los distintos accionistas o socios, con el objeto de establecer si en su conjunto son titulares del porcentaje citado o más.

Identificar a las personas humanas que no teniendo el 20% o más de la composición accionaria o capital social, ejercen el control del cliente/ aportante estando facultadas para:

- ◉ Imponer decisiones en las asambleas.
- ◉ Nombrar o destituir a las autoridades que ejercen la administración.
- ◉ Dirigir, directa o indirectamente, la administración de la sociedad.

También pueden enumerarse criterios para identificar a la persona humana que tenga el control a través del cargo que ejerce:

- ◉ Identificar a la persona humana responsable de la toma de decisiones estratégicas.
- ◉ Identificar a la persona humana que ejerce el control sobre los asuntos regulares a partir de un cargo directivo.

O aquellos criterios a considerar para identificar a la persona humana que ejerza el control por cualquier otro medio:

- ◉ Se deberá prestar especial atención a las relaciones personales/familiares que pudiera tener la persona humana con los altos mandos del donante/aportante.
- ◉ También a la conformación del pasivo, analizando la concentración del mismo en pocas manos.

Los fiduciarios son Sujetos Obligados frente a la UIF en los términos definidos por la Resolución 140/2012 y la Resolución 21/2018, esta última es aplicable a los fiduciarios financieros. Sus previsiones son similares a las de las Entidades Financieras, de este modo en las medidas de DDC se incluye la identificación del BF y se aplican al fiduciante como el underwriter (en los casos de fiduciarios financieros), a los titulares de los colocadores de valores fiduciarios, a las personas humanas, jurídicas o estructuras legales sin personería jurídica, que operen en forma directa con los Agentes de Liquidación y Compensación y los Agentes de Negociación, a aquellas que tengan a su cargo el asesoramiento respecto de inversiones en el Mercado de Capitales, la gestión de órdenes de operaciones y/o la administración de carteras de inversión de los Agentes Asesores Globales de Inversión. Finalmente la regulación incluye en los sistemas de Financiamiento Colectivo a las personas jurídicas o patrimonios de afectación que se financien por medio de estos sistemas, los inversores cualquiera fuese su clase e independientemente que el aporte fuera efectivamente integrado, y los personas humanas, jurídicas o patrimonios de afectación que tengan a su cargo la administración de los fondos comprendidos en la operación. Para el resto de los fideicomisos aún rige la Resolución 140 con características similares a las que abajo se detallan.

La Resolución UIF 21/2011 reglamenta las obligaciones de prevención del LA/FT de los escribanos públicos, esta regulación aún no ha receptado en Enfoque basado en Riesgo de la R1 del GAFI, si bien contempla una definición de BF similar a la citada Resolución 30 E/2017 no prevé el tercer paso de la cascada que dispone que ante la imposibilidad de verificar quien es la persona humana detrás del ente se identifique a quien ejerza la máxima autoridad de la persona jurídica. En la Resolución 21/2011 se define al BF como la personas físicas que tengan como mínimo el VEINTE POR CIENTO (20%) del capital o de los derechos de voto de una persona jurídica o que por otros medios ejerzan el control final, directo o indirecto sobre una persona jurídica. No obstante, prevé una DDC reforzada para que los escribanos conozcan la estructura de la sociedad, determinen el origen de sus fondos e identifiquen a los propietarios, beneficiarios y aquellos que ejercen el control real de la persona jurídica.

Lo mismo ocurre respecto de los contadores que deben aplicar las medidas de prevención ALA/CFT cuando realicen auditorías de estados contables

o sindicaturas societarias, en estos casos deberán aplicar procedimientos adicionales razonables que permitan conocer la estructura de la sociedad, determinar el origen de sus fondos e identificar a los propietarios, beneficiarios y aquellos que ejercen el control real de la persona jurídica.

En cuanto a los Registros Públicos de Comercio o Inspecciones Generales de Justicia la Resolución UIF 29/2011 establece las medidas y procedimientos que estos organismos deben observar para prevenir, detectar y reportar los hechos, actos, omisiones u operaciones que puedan prevenir o estar vinculados a la comisión de los delitos LA/FT. Las obligaciones reguladas se refieren a las políticas de prevención incluyendo la designación de un oficial de cumplimiento y el manual; pero nada dice respecto de las políticas de DDC que el organismo debe aplicar, por lo cual no incluye la identificación de beneficiario social en las sociedades que se registran<sup>9</sup>. No obstante, la Resolución 7/2015 que fija el marco normativo de la INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA en materia de Registro Público, Sociedades Comerciales y Asociaciones Civiles contempla un capítulo que contiene previsiones en materia de ALA/CFT tendientes a implementar la DDC incluyendo la individualización de los beneficiarios finales de las personas jurídicas, punto que se encolumna como uno de los objetivos que persigue esta regulación.

La norma, al igual que la viejas resoluciones UIF, define al beneficiario final como las Personas humanas que tengan como mínimo el veinte por ciento (20%) del capital o de los derechos de voto de una persona jurídica o que por otros medios ejerzan el control final, directo o indirecto sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica. De este modo, la IGJ exige que al momento de registrar una sociedad, registración de contratos asociativos o contratos de fideicomiso se presente un informe de precalificación profesional, este informe debe indicar si se dio cumplimiento a la DDJJ de beneficiario final. La regulación exige una presentación de una Declaración Jurada de Beneficiario Final en los trámites registrales efectuados por sociedades nacionales, binacionales, sociedades constituidas en el extranjero y/o de registración o modificación de contratos

---

9) Esta como las restantes normas deberán ser materia de reforma para que recepten el EBR cf R1. En cuanto a los Registros Públicos de Comercio dado nuestro sistema federal de gobierno, se torna un tanto difícil ya que las 24 provincias no tienen unificados los registros sino que nos encontramos con 39 registros en todo el país, situándose algunos de ellos en el Poder Judicial.

asociativos o contratos de fideicomiso. Esta DDJJ debe identificar quien/es reviste/n la calidad de beneficiario/s final/es del ente que se registra. En el caso de los contratos de fideicomiso, la norma establece que se deberá individualizar al/los beneficiario/s final/es del fiduciante, fiduciario y, si estuvieren determinados, del beneficiario y fideicomisario y en el supuesto de los contratos asociativos, se deberá individualizar al/los beneficiario/s final/es de las entidades que integran el contrato.

En todos los casos, esta declaración debe ser presentada una vez al año, lo que permite contar con información oportuna y actualizada. Finalmente se prevé como medida coercitiva que la IGJ no inscribirá ni concluirá ningún trámite presentado por las entidades o representantes de contratos asociativos o fiduciarios de contratos de fideicomiso, que no hayan presentado ante ese Organismo la declaración jurada que corresponda hasta la efectiva presentación de la misma.

Algo similar ha regulado la DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PERSONAS JURÍDICAS de la Provincia de Buenos Aires a través de la Disposición 130/2017 que si bien no exige el informe de preclasificación requiere la presentación de DDJJ con la identificación del BF o la constancia de esa declaración en la escritura pública de constitución de sociedades comerciales.

De este modo, dado que las personas jurídicas deben registrarse ante la IGJ o los Registros Públicos de Comercio ello garantiza que se contará con la información respecto del BF, del control de estos organismos depende de que la misma se encuentre actualizada. Dado que estos organismos son sujetos obligados, ello garantiza un rápido y fácil acceso a la información por parte de la UIF.

Por su parte, la AFIP recientemente a través de la Resolución General Nro. 4697/2020 estableció un nuevo régimen de información a través del cual las sociedades, asociaciones civiles, fundaciones y fondos comunes de inversión deben informar deberán identificar al beneficiario final, entendiendo como la persona humana propietaria del capital social o de los derechos de voto de una empresa, persona jurídica u otra entidad contractual o estructura jurídica -independientemente del porcentaje de participación-, o que por cualquier otro medio, ejerza el control directo o indirecto de dicha persona jurídica, entidad o estructura; respecto a la información sobre el beneficiario final, cuando éste no

participe directamente en el capital, los derechos de voto o el control de los sujetos obligados, deberán conservar hasta el beneficiario final la documentación que acredite las estructuras legales, identificando la cadena de participaciones intermedias entre ambos sujetos. Y siempre que no se identifique a aquella persona humana que reviste la condición de beneficiario final conforme a la definición precedente, deberá informarse como beneficiario final al presidente, socio gerente, administrador o máxima autoridad de dicho sujeto. La AFIP se reserva la facultad para verificar y fiscalizar las causas que llevaron al incumplimiento de la identificación del beneficiario en los términos establecidos.. Esta información debe ser presentada anualmente lo que garantiza que la misma se encuentre actualizada.

Resulta sumamente valioso que la información pueda ser recabada en los términos previstos en todo el territorio del país. Los distintos registros de comercio o la IGJ tienen competencia territorial en cada una de las 24 jurisdicciones, las cuales al ser autónomas no siempre contemplan normativa homogénea, de hecho existen más registros que provincias ya que en alguna de ellas se encuentra desdoblado. Ello queda saldado por la competencia federal de la AFIP.

Como sanción se prevé que frente que el cumplimiento del régimen será requisito para la tramitación de solicitudes que efectúen los contribuyentes y/o responsables referidas a la incorporación y/o permanencia en los distintos registros implementados por ese Organismo, a la obtención de certificados de crédito fiscal y/o de constancias de situación impositiva o previsional, entre otras. También se deja sentado que su incumplimiento dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la Ley N° 11.683.

Ha de tenerse presente que la UIF posee amplias facultades para analizar operaciones sospechosas de LA/FT, ello implica un fácil acceso a estos registros como a la información en poder de los Sujetos Obligados a fin de identificar al BF. Ahora bien, depende del control que hagan los organismos públicos para que dicha información sea oportuna, adecuada y actualizada. En cuanto a la información en poder de los Sujetos Obligados, la UIF posee facultades de supervisar el cumplimiento que mismos den a la regulación ALA/CFT y de sancionar su incumplimiento, lo que ha hecho en reiteradas ocasiones frente a la ausencia

de identificación del BF<sup>10</sup>. El país cuenta con los medios necesarios para recabar la información y tenerla a disposición de modo eficiente, cuenta con la regulación y con medios coercitivos suficientes para su cumplimiento. Del control y coordinación de las autoridades depende que esa información efectivamente esté disponible y resulte útil en las investigaciones y también de la responsabilidad de los Sujetos Obligados.

El GAFI ha realizado una guía de Mejores Prácticas sobre Beneficiario Final, debido a haber observado en la Evaluaciones Mutuas de los países evidencian deficiencias. Se destaca que la implementación efectiva de estas medidas sigue siendo un desafío. En el momento de la publicación 25 miembros del GAFI habían sido evaluados desde que se fortalecieron los Estándares del GAFI en 2012. Para la Recomendación 24, solo 11 fueron calificados como en gran medida conformes, 12 fueron calificados como parcialmente conformes y 2 fueron calificados como no conformes. Para el RI.5, solo 4 de 25 países alcanzaron un nivel sustancial de efectividad en la prevención del uso indebido de personas jurídicas y arreglos, 14 alcanzaron un nivel moderado de efectividad y 4 alcanzaron un nivel bajo de efectividad.

El principal tópico que se abarca es la forma y los medios con que cuentan los países para acceder a una información real, adecuada, oportuna y actualizada sobre el BF de las estructuras jurídicas. En el documento se resalta la insuficiencia que presenta que las jurisdicciones se atengan a un único enfoque para identificar al BF de las personas jurídicas, señalando que resulta menos efectivo para que las autoridades obtengan esa información de modo preciso y actualizado en forma oportuna.

Estos enfoques incluyen: (a) Enfoque de Inscripción: requiere que los registros societarios obtengan y mantengan información actualizada sobre la titularidad real de las empresas (b) Enfoque de la empresa: exigir a las empresas que obtengan y mantengan información actualizada sobre la titularidad real de las empresas o que las empresas tomen medidas razonables para obtener y mantener información actualizada sobre la titularidad real de las sociedades (c) Enfoque de Información Existente - uso de información existente.

---

10) En la página web de la UIF <https://www.argentina.gob.ar/uif/sanciones-uif> se encuentran diversas resoluciones en las que se sancionó a los sujetos obligados por incumplir con la regulación de BF, así pueden citarse Resolución UIF N° 53/2019 - BANCO PIANO, Resolución UIF N° 99/2019 - DELTA BIENES RAÍCES S.R.A, Resolución UIF N° 121/2019 - ACHAVAL CORNEJO Y CIA para citar las más nuevas.

Nuestro país cuenta con diferentes organismos colaboradores de la UIF que le permite obtener información de forma rápida como el Banco Central de Argentina (BCRA), la Comisión Nacional de Bolsa (CNV), el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), donde se registran empresas de acuerdo a su actividad, cuentan con información sobre BF y cualquier cambio en su directorio y administración, además de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Mediante esta red de información la UIF también puede organizar supervisiones junto con cualquiera de estas agencias estatales y compartir la información necesaria para conocer el BF. En Argentina, la UIF también trabaja en conjunto con estos organismos para compartir información y decidir qué medidas son necesarias para mejorar el sistema de prevención del mal uso o actividad inusual de las personas jurídicas, encontrándose ello debidamente regulado. También existe la posibilidad de aplicar sanciones disuasorias, cuando las otras agencias o la UIF encuentran incumplimientos.

La eficacia de la supervisión y la aplicación de la ley son importantes para asegurarse que las partes relevantes hayan cumplido con sus funciones y ello le permita a la UIF acceder a la información.

No obstante aún falta avanzar para lograr el multienfoque efectivo, resta la actualización normativa, coordinar la regulación y el cumplimiento de los registros públicos de comercio de las 24 jurisdicciones del país, ahondar en el registro de fideicomisos y en el enfoque empresa, a fin de que sean éstas quienes lleven su propio registro de BF, que el mismo se encuentre a disposición de las autoridades y hasta sea público, a fin de garantizar la transparencia y disponibilidad de la información mientras que su actualización dependerá del control.

# ANÁLISIS

La situación en  
Argentina.

---

# El mapa de los Registros de Beneficiarios Finales en la Argentina

María Eugenia Marano<sup>1</sup>

1) Abogada. Directora de Supervisión en la Unidad de Información Financiera (UIF). Postgraduada en derecho de la empresa. Diplomada en criminalidad económica. Diplomada en Género y Derecho de la Mujer. Consultora de la Fundación SES, Programa de Integración Regional y financiamiento para el desarrollo. Investigadora del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE).

## Introducción

El presente desarrollo tiene como finalidad mostrar el estado en que se encuentra la República Argentina en materia de recolección de información sobre beneficiarios finales de las personas y estructuras jurídicas nacionales y extranjeras que operan en el país, su normativa, alcance de sus registros y objetivos logrados.

Los sujetos obligados que se analizaran fueron seleccionados teniendo en cuenta los siguientes criterios: 1) su doble rol ante la Unidad de Información Financiera (en adelante UIF), por ser sujetos obligados y sujetos colaboradores. Para cumplir con dichas funciones los organismos deben llevar registros certeros y actualizados de las personas humanas y/o jurídicas que se encuentran bajo su órbita de competencia. Como así también desarrollar procesos y mecanismos que permitan prevenir maniobras de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo, entre ellos, se encuentra la identificación y registro de los beneficiarios finales; y 2) el caudal de personas y estructuras jurídicas que se registran y sobre las cuales se lleva o debería llevarse control y registro de beneficiarios finales.

# Principales Sujetos obligados a recabar información sobre los Beneficiarios Finales.<sup>2</sup>

## El Banco Central y las entidades financieras

Las primeras normas dictadas por UIF, en el año 2000 estuvieron vinculadas al funcionamiento del sistema financiero y, por lo tanto, alcanzan al Banco Central y las entidades financieras. La Carta Orgánica del BCRA establece que la finalidad principal del organismo es la de promover la estabilidad del sistema financiero, del empleo y el desarrollo económico de la Nación. Para ello, dentro de sus funciones y facultades se encuentran las de regular el sistema financiero nacional, de aplicar la Ley de Entidades Financieras<sup>3</sup>, contribuir al buen funcionamiento del mercado de capitales y a la protección de los derechos de usuarios de servicios financieros. Para garantizar el cumplimiento de tales obligaciones, el BCRA cuenta con la Superintendencia de Entidades Financieras. Asimismo, la autoridad monetaria es el organismo encargado de autorizar y otorgar las condiciones de funcionamiento a las entidades públicas y privadas, nacionales y extranjeras dedicadas a la actividad financiera en la Argentina.

Dicho esto, podemos considerar que los operadores del sistema financiero son quienes toman el primer contacto con las transacciones sospechosas o bien con la mayor cantidad de ellas y todos sus involucrados. Por lo tanto, resulta imprescindible que tales agentes cuenten con procedimientos efectivos para conocer a los beneficiarios finales, el BCRA respecto de las entidades financieras, y estas últimas respecto de sus clientes.

En tal sentido la UIF, siempre ha puesto especial atención y ha priorizado las relacionadas con las entidades financieras. Un claro ejemplo de ello fue el dictado de la Resolución 30-E/2017, dedicada exclusivamente a

---

2) María Eugenia Marano, “Los Registros Públicos de beneficiarios finales en Argentina: avances y retrocesos de un proceso inconcluso”. Agosto de 2019. Fundación SES. Programa de Integración regional y Financiamiento para el Desarrollo. <http://www.conferenciabf.org/documentos/>

3) Véase Ley de Entidades Financieras n° 21.526.

las entidades financieras, la que amplió el concepto de beneficiario final, incorporando la posibilidad de identificar a la máxima autoridad de la persona jurídica. La norma define distintas formas de acreditar la identificación del beneficiario final por parte de los clientes personas jurídicas.

La redacción de la normativa resulta un tanto laxa ya que pareciera indistinto que, al momento de identificar a los beneficiarios finales, los bancos requieran una declaración jurada, una copia de los registros de accionistas y cualquier documentación o información pública que identifique la estructura de control. Aunque avanza en la identificación de los verdaderos dueños, la normativa comete un error al igualar a los accionistas con los beneficiarios finales que no necesariamente podrán ser la misma persona.

Pedir información de manera tan amplia, sin un orden de prelación corre el riesgo de no ser certera. Asimismo, la norma establece que las sociedades que cotizan en bolsa quedarán exceptuadas de los requisitos de identificación. Esa excepción no resulta acertada atento a que no existen herramientas que permitan cruzar los datos entre los distintos organismos de control. Sería oportuno que tanto el Banco Central, respecto de las entidades financieras, como las entidades financieras respecto de sus clientes -ya sea que coticen o no en la bolsa- lleven un registro de beneficiarios finales.

Una revisión exhaustiva de la regulación vigente permitió hallar algunas normas y circulares internas del BCRA que reglamenten el modo y forma exigidas para la solicitud y presentación de la información de los beneficiarios finales de las entidades que se encuentran bajo su órbita de competencia, que pretendan operar en nuestro país. Complementariamente también se rigen por la normativa de la UIF y de allí se podría suponer el orden de prelación o cascada para la identificación del beneficiario final. El BCRA no cuenta con un Registro de Beneficiarios Finales de las entidades financieras bajo su órbita de competencias (casas de cambio, bancos, cajas cooperativas de crédito), como así tampoco las entidades financieras respecto de sus clientes (empresas de todo tipo).

El BCRA desde el año 2010, exige a las entidades<sup>4</sup> financieras que presten especial atención para evitar que las personas humanas utilicen personas jurídicas como un método para realizar sus operaciones. A tal fin, deben contar con procedimientos que permitan conocer la estructura de la persona de existencia ideal, como así también determinar el origen de sus fondos e identificar a sus propietarios, beneficiarios y a aquellas personas físicas que ejercen el control real sobre la persona jurídica.<sup>5</sup>

Por otra parte, el BCRA exige la registración de toda operación que realice en el mercado de cambios. Para las transferencias de fondos desde y hacia el exterior específicamente exige que dentro de dicho registro, se identifique, entre otras cosas, el nombre y apellido completos o denominación social (sin abreviaturas), según corresponda, del no residente que sea beneficiario final de la operación y la CUIT o CUIL de la persona humana residente que actúe en carácter de apoderado de un no residente.<sup>6</sup>

Asimismo el régimen disciplinario a cargo del BCRA<sup>7</sup>, establece como sanción grave a aquellas entidades que incumplan con las normas sobre transferencias accionarias que impliquen un cambio en el control de la voluntad social, en los grupos de accionistas y/o en sus calificaciones, o supongan la necesidad de identificación del beneficiario final conforme los umbrales establecidos por la UIF.<sup>8</sup>

Por último, consultas realizadas ante distintas entidades financieras revelaron que, si bien se solicitan a sus clientes personas jurídicas completar una planilla con información respecto de sus beneficiarios finales al inicio de la relación comercial aunque -salvo contadas excepciones- la

---

4) En referencia a: las entidades financieras, casas, agencias, oficinas y corredores de cambio, empresas no financieras emisoras de tarjetas de crédito, a los fiduciarios de fideicomisos financieros comprendidos en la ley de entidades financieras, a los representantes de entidades financieras del exterior no autorizadas a operar en el país.

5) Comunicación BCRA "A" 5162 del 23.12. 2010.

6) Comunicación BCRA "A" 6915. Información mínima en las transferencias de fondos desde y hacia el exterior. Texto ordenado de Exterior y Cambio al 28/02/20

7) Leyes 21.526 y 25.065

8) Comunicación BCRA "A" 6421 del 3/01/2018

información no se actualiza. Los datos sólo quedan registrados en el legajo del cliente y no son cruzados con información del resto de los clientes. Todo ello impide oportunidades de detectar operaciones sospechosas y maniobras delictivas que pretenden ocultar a los reales beneficiarios finales.

Es importante resaltar que con un registro unificado de beneficiarios finales se podría identificar de cuantas cuentas y operaciones registradas en diferentes entidades financieras es beneficiaria final una misma persona y en qué porcentaje, lo mismo respecto de sus clientes cada entidad en un todo de acuerdo con las inusualidades tipificadas por la UIF. Esto permitiría advertir operaciones sospechosas de lavado de activos, entre otros beneficios.

## Organismos de fiscalización de personas jurídicas y registros públicos de comercio

La Constitución Nacional argentina establece en su Artículo 121 que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal. En otras palabras, las jurisdicciones provinciales mantienen la competencia para organizar y dictar sus normas de procedimientos en todos los ámbitos que no fueron delegados a la Nación. Dentro de dicha competencia se ubican los registros de personas jurídicas y los organismos de control y fiscalización. Cada una de las 24 jurisdicciones argentinas se encuentra entonces organizada de manera diferente y con normas de procedimiento distintas.

Algunas jurisdicciones cuentan con ambos organismos unificados; es decir, cumplen el doble rol de fiscalización y registro. En ese grupo figuran, por ejemplo, la Inspección General de Justicia cuyo ámbito de competencia es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>9</sup>, la Dirección de Personas Jurídicas para la Provincia de Buenos Aires, la Inspección General

---

9) Con excepción de las sociedades de capitalización y ahorro en cuyo caso el alcance es nacional.

de Justicia de Tierra del Fuego y la Dirección de Inspección de Personas Jurídicas de Córdoba, entre otras. En cambio, en otras provincias las funciones de fiscalización y registro se encuentran desdobladas. Neuquén, Río Negro, Chubut, San Juan y Misiones, son algunas de las provincias que cuentan con un registro público de comercio y una inspección general de personas jurídicas a cargo de la fiscalización.

Durante el año 2019, algunas provincias, tales como Salta y Formosa, culminaron su proceso de unificación, por lo que de las 24 jurisdicciones argentinas, 14 tienen sus competencias unificadas en un organismo y las otras 10 las tienen desdobladas. Conforme ello, el país cuenta así con un total de 34 organismos de registro y control de personas jurídicas.<sup>10</sup> Ello implica una dispersión normativa y de criterios muy amplia que impide armonizar la información que podría reunirse en un sólo registro. A la dispersión se suma la falta de digitalización de los datos obtenidos impidiendo el entrecruzamiento, publicidad, acceso y verificación de la información referida a los beneficiarios finales de las empresas.

De los 34 organismos de registro y control de personas jurídicas, sólo tres 3 cuentan con una definición sobre beneficiarios finales y mantienen un registro en soporte papel. Dentro de este escenario resulta casi imposible avanzar hacia la creación de un registro nacional de beneficiarios finales o bien que dicha información sea remitida al Registro Nacional de Sociedades y de ese modo contar con información precisa, actualizada y completa sobre los beneficiarios finales de las entidades inscriptas en todo el país.

A la falta de sistematización normativa y de la información se suma el hecho que el alcance en el control de legalidad y la consecuente solicitud de información que pueden efectuar los registros públicos y los organismos de fiscalización dependerá del tipo societario. Por ejemplo, las sociedades anónimas (SA) están sujetas a un control estricto por parte de los organismos de control de personas jurídicas y deben cumplir con ciertas obligaciones ante los registros públicos como la presentación anual de estados contables, inscripción de la renovación de autoridades cada tres años obligatoriamente, etc. Ello no ocurre con las sociedades

---

10) Actualización de los datos vertidos en el Documento de trabajo *“Los Registros Públicos de beneficiarios finales en Argentina: avances y retrocesos de un proceso inconcluso”*. Ob.cit.

de responsabilidad limitada (SRL) o las sociedades extranjeras. Tales precisiones y alcances surgen de la Ley General de Sociedades.

Lo mismo ocurre con las sociedades por acciones simplificadas (SAS) cuyas obligaciones y actos que se deben registrar en el organismo de fiscalización y control surgen de la Ley de Apoyo al Capital Emprendedor. Es decir que la oportunidad para recabar información sobre el beneficiario final se encuentra íntimamente ligada a las obligaciones que deben cumplir los diferentes tipos societarios (S.A., S.R.L., Sociedades Extranjeras, U.T.E, S.A.S, etc.) de acuerdo a su legislación de fondo.

## Inspección General de Justicia (IGJ)

La IGJ recaba información de los beneficiarios finales de las personas jurídicas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el año 2015<sup>11</sup> cuando incorporó por primera vez a su normativa un capítulo dedicado a la prevención del lavado y financiamiento del terrorismo. Desde entonces utiliza la definición de beneficiario final suministrada por la UIF: “Personas humanas que tengan como mínimo el 20% (umbral variable) del capital o de los derechos de voto de una persona jurídica o que por otros medios ejerzan el control final, directo o indirecto sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica”.<sup>12</sup>

Esa información deben brindarla las sociedades nacionales, binacionales, sociedades constituidas en el extranjero y/o de registración o modificación de contratos asociativos o contratos de fideicomiso<sup>13</sup>. En el caso de los contratos de fideicomiso, cuyo objeto sean cuotas sociales o acciones, se deberá individualizar al/los beneficiario/s final/es del fiduciante, fiduciario y, si estuvieren determinados, del beneficiario y fideicomisario. En el supuesto de los contratos asociativos -uniones transitorias de empresas o acuerdo de colaboración empresarial-, se deberá

---

11) A partir de la Resolución General IGJ 7/2015.

12) Artículo 510 inc. 6 del Anexo “A” de la Resolución General I.G.J. N° 07/2015

13) Artículo 518 del Anexo “A” de la Resolución General I.G.J. N° 07/2015

individualizar al/los beneficiario/s final/es de las entidades que integran el contrato.

La declaración jurada debe presentarse una vez por año calendario en la primera oportunidad en que se solicite la inscripción de alguno de los trámites registrales previstos en la normativa del organismo, siendo suficiente en los trámites posteriores que se efectúen dentro del mismo año calendario acreditar su cumplimiento anterior mediante copia simple de la misma. En caso de no efectuarse ninguna presentación durante todo un año calendario, deberá cumplirse con las declaraciones juradas adeudadas en la primera oportunidad en que se solicite la inscripción de algún trámite registral.

La presentación de la declaración jurada de Beneficiario Final comienza online mediante un aplicativo web que, una vez completado, genera un archivo con formato PDF de la declaración. Ese archivo debe imprimirse, suscribirse y presentarse junto con el trámite del cual se pretende su inscripción. La hoja contiene en la parte inferior un código de barras único que opera como comprobante del envío de la información vía web. Dicho código de barras, tras un lustro de su inclusión, todavía no impacta en ningún registro digital de beneficiarios finales.

Lo mismo ocurre con la normativa de las Sociedades por acciones simplificadas, incorporadas al ordenamiento jurídico argentino en el año 2017 y reglamentada por la IGJ mediante la Resolución IGJ 6/2017.

Es dable destacar que la presentación de dicha información es requisito para la inscripción de los trámites, por lo que si bien no existen sanciones expresas ante el incumplimiento, de no presentarse, la sociedad no podrá contar con su acto inscripto y por ello su operatoria comercial se podrá ver restringida.

Sin embargo, ante la declaración jurada que indica que la persona jurídica no cuenta con beneficiario final, no existe un real control sobre dicha información. En el caso de la IGJ existe la declaración Jurada de “no posee Beneficiario Final”, lo que muchas veces no resulta ser tal. Siendo que este Organismo aún no adoptó la nueva definición de beneficiario Final, no resulta posible la identificación de la máxima autoridad del órgano de administración a los fines de cumplimentarlo.

Respecto de las sociedades extranjeras también deben presentar la declaración jurada de beneficiario final en oportunidad del cumplimiento obligatorio del régimen informativo anual, a partir de la restitución de dicho régimen con el dictado de la Resolución IGJ 2/2020<sup>14</sup>, mediante tal acto deben informar la composición accionaria del capital y los beneficiarios finales.

Asimismo cabe agregar que la IGJ lleva un registro de sociedades inactivas. Las mismas fueron detectadas como tales luego de un proceso de reempadronamiento. Si bien ello permitió conocer el estado de muchas empresas también dejó al descubierto la cantidad de empresas que se constituyen y luego no presentan movimientos. Detrás de tales sociedades también se esconden reales beneficiarios y no contamos con información sobre ello.

## Dirección de Personas Jurídicas de la Provincia de Buenos Aires

La Dirección de Personas Jurídicas de la Provincia de Buenos Aires (DPJ), es el organismo encargado de la fiscalización y registro de las personas y estructuras jurídicas que tiene su domicilio en esa jurisdicción. La DPJ incorporó a su normativa la figura del beneficiario final en 2017<sup>15</sup>. La dirección bonaerense receptó un concepto más amplio de beneficiario final, siendo el primer organismo de registro de personas jurídicas del país en incorporar la posibilidad de identificar y/o denunciar a la máxima autoridad societaria en caso de que no se pueda identificar al beneficiario real.

La DPJ entiende al beneficiario final como “(...) toda persona humana que controla o puede controlar, directa o indirectamente, una persona jurídica o estructura legal sin personería jurídica, y/o que posee, al

---

14) Resolución General IGJ n° 2/2020 del 20/02/2020, deroga la Resolución General IGJ n° 6/2018.

15) Disposición General n° 130 /2017 del 22/12/2017.

menos, el 20% del capital social o del derecho de voto, o que por otros medios ejerce su control final, de forma directa o indirecta. Cuando no sea posible identificar a una persona humana deberá identificarse y verificarse la identidad del presidente, representante legal o la máxima autoridad que correspondiere. En el caso de los contratos de fideicomiso, se deberá individualizar al/los beneficiario/s final/es del fiduciante, fiduciario y, si estuvieren determinados, del beneficiario y fideicomisario. En el supuesto de los contratos asociativos, se deberá individualizar al/los beneficiario/s final/es de las entidades que integran el contrato”.<sup>16</sup>

En cuanto a la oportunidad coincide con la prescripta por la IGJ, deberá realizarse a través de una declaración jurada en todos los trámites registrales efectuados por sociedades nacionales, binacionales, sociedades constituidas en el extranjero y/o de registración o modificación de contratos asociativos o contratos de fideicomiso. La forma de presentar esa información es bajo la modalidad de declaración jurada, indicando datos personales completos de la persona que revista el carácter de beneficiario/s final/es.

Otra característica particular de la norma bonaerense es que expresamente indica que el cumplimiento de la presentación de la mencionada declaración jurada es requisito indispensable para la aprobación de los actos sujetos al control de legalidad y registración de la Dirección Provincial de Personas Jurídicas. Esta Dirección no lleva un registro digital de los Beneficiarios finales, sólo recaba la información por tipo societario en soporte papel. Salvo en el caso de las Sociedades por Acciones Simplificadas cuyo registro integral se da de manera digital pero aún no se ha materializado una base de datos unificada de Beneficiarios Finales.

---

16) Art.1 Disposición General n°130/2017 cit.

## Inspección General de Justicia de Tierra del Fuego

La provincia de Tierra del Fuego incorporó la figura del beneficiario final en noviembre de 2018 de la mano de las normas de inscripción de las sociedades por acciones simplificadas. Siendo que el trámite de registro del mencionado tipo societario es netamente digital, uno de los campos a completar es el del beneficiario final y dentro de la reglamentación los define como toda persona humana que tenga como mínimo el 20% del capital o de los derechos de voto de una persona jurídica o que por otros medios ejerzan el control final, directo o indirecto sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica.<sup>17</sup>

La declaración jurada deberá ser completada y suscripta por el representante legal, escaneada y subida a la plataforma digital de las sociedades por acciones simplificada como requisito para la constitución del trámite.

Posteriormente se incorporó la obligación de identificar a los beneficiarios finales para los restantes tipos societarios. La misma debe cumplirse en cada trámite de constitución, no así en los restantes trámites de la sociedad, y puede surgir del propio instrumento de constitución o bien mediante nota certificada por separado firmada por el propio beneficiario final. No se lleva un registro de beneficiarios finales sino que queda en el legajo de la propia sociedad. Tampoco cuento con una norma específica al respecto.

## Registro Público de Estructuras Jurídicas: Contratos de Fideicomisos.

Las “estructuras jurídicas” refieren a aquellos contratos como el fideicomiso mediante el cual una parte, el fiduciante, transmite o se compromete a transmitir la propiedad de bienes a otra persona, denominada fiduciario, quien se obliga a ejercer el derecho de propiedad en

---

17) Art. 50 Disposición IGJTF 1/2018 del 5.11.2018 para las sociedades por acciones simplificadas.

beneficios de otra llamada beneficiario, que se designa en el contrato, para transmitirlo en última instancia ante el cumplimiento de determinado plazo a otra persona, denominada fideicomisario<sup>18</sup>. En otras palabras, una persona humana o jurídica afecta parte de su patrimonio a un negocio que será explotado por otra persona y cuyo beneficio lo obtendrán otra u otras personas humanas o jurídicas. Todas ellas identificadas en el contrato. Siendo que quien invierte el dinero puede ser o no el beneficiario del producido de dicho contrato, resulta necesario conocer a quienes son los verdaderos beneficiarios del negocio.

En la Argentina existen diversas clases de fideicomisos, de acuerdo el objeto que posean podrán ser de administración, de garantía, testamentarios, inmobiliarios, entre otros y se encuentran regulados en el Código Civil y Comercial de la Nación.

Esta figura ha sido y es muy utilizada para lavar activos o bien para ocultar a los reales dueños y/o beneficiarios de negocios ilícitos, siendo que las partes pueden ser tanto humanas como jurídicas. Por tal motivo resulta imprescindible obtener información de los beneficiarios finales de cada una de las partes integrantes del contrato.

En efecto, la ley de Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo le otorga calidad de sujetos obligados a las personas humanas o jurídicas que actúen como fiduciarios, en cualquier tipo de fideicomiso y las personas humanas o jurídicas titulares de o vinculadas, directa o indirectamente, con cuentas de fideicomisos, fiduciantes y fiduciarios<sup>19</sup>. La UIF también dedica una resolución particular a los fideicomisos en la que incluye que deben identificar a los beneficiarios finales<sup>20</sup>.

Asimismo a partir de la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación se dispuso que debían llevarse registro públicos de fideicomisos a excepción de aquellos cuyo objeto sean acciones o cuotas sociales los que continuarán registrándose en los registros públicos de comercio, actualmente llamados Registros públicos.

---

18) Véase art. 1666 Código Civil y Comercial de la Nación.

19) Véase art. 20 inc.22 Ley 25.246.

20) Véase Resolución UIF 140/2011.

Puntualmente y respecto de los Registros públicos de fideicomisos o estructuras jurídicas, también cada provincia organiza su propio registro y dicta sus normas reglamentarias respecto de todos aquellos fideicomisos cuyo objeto no sean cuotas o acciones, en tales casos se registran en los registros públicos de comercio antes mencionados. En idéntico sentido que las personas jurídicas, estas estructuras deben estar reglamentadas y su normativa debe prever la identificación de los beneficiarios finales. Actualmente sólo existe información de los beneficiarios finales de los fideicomisos cuyo objeto son cuotas o acciones inscriptos en los tres registros públicos que cuentan con una definición y un procedimiento para la presentación de dicha información. Respecto de los restantes fideicomisos no es posible acceder a la información de los beneficiarios finales. Ello significa un retroceso importante y falta de todos aquellos Fideicomisos cuyo objeto no sean acciones o cuotas, los que deberían inscribirse en el Registro Público de Fideicomisos de la jurisdicción de que se trate si lo tuvieran.

Hasta el mes de agosto de 2020 sólo se encontraba en funcionamiento el correspondiente a la Jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>21</sup>, y dentro de los requisitos de registro no se dispuso nada respecto de la presentación de información respecto del beneficiario final de cada una de las partes del contrato de fideicomiso (Resolución 227/2017 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).

Sin embargo, recientemente la Inspección General de Justicia a través de la Resolución General 33/2020<sup>22</sup> amplió la competencia del registro en materia de fideicomisos y no sólo se inscribirán aquellos cuyo objeto sean acciones o cuotas sino también se registrarán los contratos de fideicomiso, en los siguientes supuestos: 1) Cuando al menos uno o más de los fiduciarios designados posea domicilio real o especial en jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 2) Cuando acciones, incluidas las de Sociedades por Acciones Simplificadas, o cuotas sociales de una sociedad inscripta ante este Organismo, o establecimientos industriales o comerciales ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

---

21) Por Decreto N° 300/2015 el Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estableció el Registro Público de Contratos de Fideicomiso.

22) Resolución General IGJ n° 33/2020 del 31/07/2020, deroga la Resolución General IGJ n° 6/2016.

cuya transmisión se rija por la Ley N° 11.867, formen parte de los bienes objeto del contrato de fideicomiso; 3) Cuando existan bienes muebles o inmuebles que formen parte de los bienes objeto del contrato de fideicomiso ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si el contrato de fideicomiso involucra bienes registrables no comprendidos en el inciso 2º, su inscripción será de cumplimiento previo a la de la transmisión fiduciaria de dichos bienes en los registros que correspondan a los mismos de conformidad con los artículos 1683 y 1684 del Código Civil y Comercial de la Nación. Se exceptúa de la competencia de este organismo la inscripción de los contratos de fideicomisos financieros que hacen oferta pública. Es decir, que de todos ellos podremos obtener información de los beneficiarios finales de cada una de las partes integrantes de contrato.

El GAFI también ha puesto especial atención en este tipo de contratos, refiriéndose a ellos en la recomendación N°25<sup>23</sup>. Que unos pocos registros cuenten con información sobre los beneficiarios finales de los fideicomiso significa un pequeño acercamiento al cumplimiento de la mencionada recomendación que exige a los países llevar información certera y actualizada de los beneficiarios finales de las partes que integran los fideicomisos, pero no cumple con el requisito esencial de solicitud de información del beneficiario final cuando podría hacerlo sin inconveniente. Aún resta asumir y cumplir con la normativa expresa en esta materia.

---

23) Recomendación n°25 del GAFI “Los países deben tomar medidas para prevenir el uso indebido de otras estructuras jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. En particular, los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre los fideicomisos expresos, incluyendo información sobre el fideicomitente, fiduciario y los beneficiarios, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos establecidos en las Recomendaciones 10 y 22. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

## Comisión Nacional de Valores

La Comisión Nacional de Valores (CNV) es el organismo encargado de la promoción, supervisión y control del Mercado de Capitales. Es una entidad autárquica que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina. El mercado de capitales es el ámbito donde se ofrecen públicamente valores negociables u otros instrumentos previamente autorizados para que, a través de la negociación por agentes habilitados, el público realice actos jurídicos, todo ello bajo la supervisión de la CNV. En este ámbito actúan diferentes entidades, las principales tienen la obligación de informar a los beneficiarios finales: estas son las emisoras y los agentes.

Las emisoras son aquellas entidades que colocan acciones (parte alícuota del capital social) con el fin de obtener recursos del público inversionista y pueden ser sociedades anónimas, el gobierno federal, instituciones de crédito o entidades públicas descentralizadas. Los agentes, por su parte, son personas humanas y/o jurídicas autorizadas por la CNV para su inscripción dentro de los registros correspondientes, para abarcar las actividades de negociación, colocación, distribución, corretaje, liquidación y compensación, custodia y depósito colectivo de valores negociables, las de administración y custodia de productos de inversión colectiva, las de calificación de riesgos, y todas aquellas que, a criterio de la CNV, corresponda registrar para el desarrollo del mercado de capitales. La mayoría de los agentes reviste el carácter de persona jurídica por lo que están obligados a informar sobre sus reales dueños.

La CNV cuenta con un importante plexo normativo dentro del cual se advierte la ausencia de un criterio unificado para identificar a los beneficiarios finales de las entidades y agentes. Por un lado, adopta las resoluciones dictadas por la UIF para aquellos sujetos obligados que se encuentran dentro de su órbita de competencia, y tal como lo identifica para otros Organismos los define como “toda persona humana que controla o puede controlar, directa o indirectamente, una persona jurídica o estructura legal sin personería jurídica, y/o que posee, al menos, el 20% del capital o de los derechos de voto, o que por otros medios ejerce

su control final, de forma directa o indirecta. Cuando no sea posible identificar a una persona humana deberá identificarse y verificarse la identidad del Presidente o la máxima autoridad que correspondiere.”<sup>24</sup>

Sin perjuicio de ello la CNV, ha dictado una serie de normas que obligan a los agentes del mercado de capitales a brindar información, en especial para aquellas constituidas en el extranjero<sup>25</sup> fijando un umbral más bajo. Dicha norma impone la obligación de informar nombre y domicilio de los accionistas o socios que posean más del 5% del capital social, detallando si correspondiere, el tipo societario, equivalente funcional y la nacionalidad. Asimismo, se debe presentar toda la documentación societaria correspondiente a las personas jurídicas que sean accionistas.

En relación a dichos requisitos debe especificar la composición del capital social indicando titularidad accionaria tomando los recaudos suficientes para poder identificar al beneficiario final de las tenencias, extendiendo el deber de información respecto de patrimonios administrados por terceros. En todos los casos la información debe ser suficiente para poder identificar a todas las partes que integran ese negocio jurídico

Es decir que para las sociedades extranjeras pareciera ser que establece un umbral para la identificación de beneficiarios final del 5% en lugar del 20% al que refiere la UIF. Sin embargo, en el año 2017 se dictó una nueva resolución<sup>26</sup> que modificó algunos criterios de las normas de la CNV estableciendo la obligación a los accionistas personas jurídicas y otras estructuras jurídicas de informar en detalle sus Beneficiarios

---

24) La última Resolución de la UIF para la CNV fue la n° 21/2018 del 1.03.2018, su antecedente es la Resolución UIF 229/2011 del 13.12.2012 la que definía al “Propietario / Beneficiario: a las personas físicas que tengan como mínimo el VEINTE (20%) por ciento del capital o de los derechos de voto de una persona jurídica o que por otros medios ejerzan el control final, directo o indirecto sobre una persona jurídica”.

25) Resolución CNV n° 604/2012 del 12.04.2012.

26) “Beneficiario final. Deber de informar. Art. 24.- Los accionistas, sean estas personas jurídicas u otras estructuras jurídicas, deberán informar a la sociedad sus beneficiarios finales. Las sociedades deberán remitir vía AUTOPISTA DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA, como “información restringida a la CNV” bajo el título “Beneficiarios Finales”, la información sobre el/los beneficiario/s final/es. A tal fin, deberá constar el nombre y apellido, nacionalidad, domicilio real, fecha de nacimiento, documento nacional de identidad o pasaporte, CUIT, CUIL u otra forma de identificación tributaria y profesión. La información del beneficiario final se deberá remitir en la forma dispuesta dentro de los CINCO (5) días hábiles de celebrada la asamblea.” Resolución CNV n° 687/2017

Finales en las asambleas en las que participe. Esta norma no establece umbral y tampoco aclara si se dejan sin efecto normas anteriores.

A lo largo del texto de las Normas de la CNV, reglamentarias de la Ley de Mercado de Capitales, se puede advertir una constante confusión entre accionistas, control directo e indirecto y beneficiario final. Se requiere mucha información sobre los accionistas a partir de un umbral y sobre ese accionista en caso de tratarse de una persona jurídica solicita la identificación de quien ejerza el control.

Del mismo modo se van modificando los umbrales, del 20%, el 5%, el 2% o ninguno. Por ejemplo, dentro del Capítulo XI dedicado a la Prevención del Lavado de Activos, en el apartado sobre requisitos de idoneidad, integridad y solvencia hace mención a los supuestos de que se trate de personas jurídicas u otros entes asimilables, "...la evaluación se hará respecto de cada una de las personas físicas que se desempeñen como administradores, directores, gerentes y todos aquellos que desempeñen funciones directivas dentro de la entidad, como así también respecto de sus beneficiarios finales y de las personas humanas o jurídicas que tengan como mínimo el 20% del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que por otros medios ejerzan el control final, directo o indirecto sobre la misma..."

Y continúa diciendo que "...Cualquier designación de administradores, directores, gerentes o personas con funciones directivas, que la entidad efectúe con posterioridad a la autorización, deberá ser notificada a la Comisión para que lleve a cabo la referida evaluación. De igual forma deberá notificarse respecto de los beneficiarios finales y las personas físicas o jurídicas que adquieran como mínimo el 20% del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que por otros medios pasen a ejercer el control final, directo o indirecto sobre la misma."

En esta última parte el beneficiario final y personas que posea el 20% del capital o derecho de voto, parecieran ser personas diferentes.

Otro ejemplo de la poca claridad se advierte frente al deber informativo de participaciones accionarias. Las personas físicas o jurídicas que en forma directa, por intermedio de otras personas físicas o jurídicas, o cualquier grupo de personas actuando en forma concertada, que por cualquier medio y con una determinada intención:

a) Adquieran o enajenen acciones y/o valores representativos de deuda convertibles en acciones de una emisora, o adquieran opciones de compra o de venta sobre aquellos; b) Alteren la configuración o integración de su participación directa o indirecta en el capital de una emisora; c) Conviertan obligaciones negociables en acciones; d) Ejercen las opciones de compra o de venta de los valores negociables referidos en el inciso a), o; e) Cambien la intención respecto de su participación accionaria en la emisora, al tiempo de verificarse alguno de los supuestos indicados en los incisos anteriores.

En todos los casos, siempre que las adquisiciones involucradas y/o los hechos referidos precedentemente otorgasen 5% o más de los votos que puedan emitirse a los fines de la formación de la voluntad social en las asambleas de accionistas, inmediatamente de haberse concretado la adquisición, la enajenación, la alteración de la configuración o integración de su participación, la conversión en acciones, y/o el ejercicio de las opciones o de producido el cambio de intención, deberán informar esa circunstancia a la CNV.

Similar información deberá ser suministrada en cada oportunidad en que se produzcan cambios sobre la tenencia informada, hasta el momento en que por alcanzar la condición de accionista controlante, quede sujeto al régimen previsto para éstos. La información respectiva deberá remitirse en los formularios disponibles en la autopista de la información financiera a través de la página web del organismo. Esta información deberá contener los siguientes datos: "1) Datos de las personas físicas o jurídicas que directa o indirectamente integran la participación accionaria mencionada...5) Fecha de alteración de la configuración o integración de su participación directa o indirecta.6) Intención -según corresponda original o nueva- de las personas físicas o jurídicas que directa o indirectamente integran la participación accionaria mencionada, respecto de la misma (por ejemplo: adquirir una participación mayor, alcanzar el control de la voluntad social de la emisora, enajenar parcial o totalmente la tenencia y/o todo otro propósito). Las personas físicas o jurídicas que directa o indirectamente integran la participación accionaria mencionada deberán, asimismo, remitir la información exigida por el presente artículo a los Mercados en los que se encuentren listados los valores negociables..."<sup>27</sup>

---

27) Véase Art. 12 y ss. del Título XII de las Normas de la CNV Res. 622 T.O.2013.

Se advierte que de la articulación de las normas citadas no resultan claros los conceptos y requerimientos sobre la solicitud de información del beneficiario final. Cabe agregar que el registro que lleva la CNV es de carácter confidencial por lo que resulta muy complejo acceder a la información que lleva en sus registros.

## Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN)

La SSN es un organismo público descentralizado en la órbita del Ministerio de Hacienda, cuya función es la de supervisar de manera integral la actividad aseguradora, reaseguradora y de intermediación en todo el país, y que tiene como principal objetivo promover una plaza solvente, estable y eficiente en beneficio de los asegurados, asegurables, beneficiarios y damnificados. Fundamentalmente protege los derechos de los asegurados mediante la supervisión y regulación del mercado asegurador para un desarrollo sólido con esquemas de controles transparentes y eficaces. Por lo que siendo que los productos y las transacciones de las aseguradoras ofrecen la oportunidad de blanquear capitales o financiar el terrorismo se han adoptado diversas medidas a los fines de su prevención. Entre las ellas, en el año 2018, el organismo puso en marcha el primer sistema informático denominado “beneficiario final” que tiene como objetivo identificar a: (i) los accionistas personas físicas y personas jurídicas —incluyendo sus accionistas— de las entidades aseguradoras o reaseguradoras locales; (ii) los componentes de los grupos o conglomerados económicos; y (iii) los beneficiarios finales.

La Resolución 816/2018 de la SSN provee definiciones y pautas interpretativas de los conceptos de “beneficiario final” y “grupo o conglomerado económico”. Refiere al Beneficiario final tal como lo dispone la reformada Ley 25.246, como “...toda persona humana que controla o puede controlar, directa o indirectamente, una persona jurídica o estructura legal sin personería jurídica, y/o que posee, al menos, 20% del capital o de los derechos de voto, o que por otros medios ejerce su control final, de forma directa o indirecta. Cuando no sea posible identificar a una persona humana deberá identificarse y verificarse la identidad del presidente o la máxima autoridad que correspondiere.”

Asimismo incorporó una pequeña norma para interpretar el concepto.

Se trata de un agregado positivo para facilitar la real identificación y es novedoso ya que no lo han hecho los restantes organismos en sus normativas internas. La conceptualización de beneficiario final alcanza a la/s Persona/s que ejerza/n una influencia dominante como consecuencia de la tenencia de acciones, o cuota-partes, poseídas a título personal o por interpósita persona (con la salvedad de que se trate de socio aparente o presta nombre, y socio oculto), o por especiales vínculos existentes entre las personas humanas o jurídicas involucradas; o ejerza/n una influencia dominante generada por una subordinación técnica, económica o administrativa.

Las empresas aseguradoras deben remitir toda la información relacionada al beneficiario final a través de un sitio web, lo que garantiza que el registro se lleve de manera completamente digital. Los datos deben enviarse una vez al año en las fechas estipuladas por la SSN y la información suministrada revestirá carácter de Declaración Jurada. La puesta en marcha de este nuevo sistema informático no exime a las entidades del cumplimiento de los procedimientos o trámites que exigen la presentación en soporte físico o digital de la misma información.

Cabe destacar que la inobservancia de las pautas previstas en relación a la presentación de la información del beneficiario final importará un ejercicio anormal de la actividad aseguradora, por lo que será pasible de recibir sanciones, tales como apercibimiento, multas y hasta la suspensión de la actividad.<sup>28</sup>

## Administración Federal de Ingresos Públicos

Por último y como un importante avance, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) estableció un nuevo régimen de información para las personas jurídicas incluyendo la identificación de los beneficiarios finales.

---

28) Véase art. 58 Ley 20.091.

La Resolución n° 4697/2020<sup>29</sup> del organismo obliga a las entidades a informar quiénes son sus verdaderos dueños. La normativa de la AFIP define a los beneficiarios finales, como a toda "... persona humana que posea el capital o los derechos de voto de una sociedad, persona jurídica u otra entidad contractual o estructura jurídica o que por cualquier otro medio, ejerza el control directo o indirecto de dicha persona jurídica, entidad o estructura". Todo ello independientemente del porcentaje de participación que posea sobre la misma, es decir deberán identificarse a todas las personas humanas que se beneficien del producido de dicha entidad sin que deba partirse de un umbral determinado.

Es importante destacar que el universo de sujetos obligados a presentar la información en AFIP, es mucho más amplio que el de los restantes organismos que llevan registro de este tipo de información. Esto hace que la AFIP genere un esquema más enriquecedor para nuestro sistema de registro y control, y sea menos tentador para aquellos que se valgan de las estructuras jurídicas para delinquir.

La norma, a su vez, es explícita al exigir a la persona jurídica la conservación de la documentación que acredite la cadena de titularidad o participaciones intermedias entre ambos sujetos (el sujeto obligado y la persona humana que resultare ser beneficiaria final) cuando el beneficiario final no participe de manera directa sobre el capital. Ello se debe a que es común encontrar que las grandes corporaciones se encuentran formadas por múltiples capas de sociedades, en muchos casos con el fin de ocultar a los verdaderos dueños o como estrategia para eludir el pago de impuestos o bien sortear la aplicación convenios bilaterales de tributación internacional, etc. Si bien esta disposición resulta en principio atinada, sería mucho más provechoso que dicha información y/o documentación (la referente a los intermediarios) sea también brindada a la AFIP en oportunidad de informar el beneficiario final.<sup>30</sup>

---

29) Resolución General AFIP 4697/2020 del 14.04.2020

30) María Eugenia Marano, "*Beneficiarios Finales y Afip. Hacia un nuevo y completo Registro*" <http://www.cipce.org.ar/articulo/beneficiarios-finales-afip-hacia-un-nuevo-completo-registro> 23.06.2020

Por último, la norma aclara que de no lograrse la identificación del beneficiario final, deberán remitirse los datos completos del Presidente, gerente, administrador o máxima autoridad de la entidad reservándose la AFIP- en uso de sus facultades- el derecho de fiscalizar y verificar las causas que llevaron al incumplimiento de la identificación. Asimismo, su incumplimiento dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la Ley N° 11.683, T.O.1998 y sus modificaciones, por ejemplo, denegándole el registro o la obtención de certificados

Es dable destacar que el hecho de que la AFIP lleve un registro con información precisa, completa y actualizada de los beneficiarios finales no sólo es un logro a nivel nacional a los fines de contar con más información sobre quienes deben pagar sus tributos sino que también y, fundamentalmente, es información privilegiada y necesaria para muchas investigaciones administrativas y judiciales.

## El Registro Nacional de Sociedades

Si bien no se trata de un sujeto obligado, el Registro Nacional de Sociedades constituye un instrumento necesario e imprescindible para favorecer el desenvolvimiento de las personas jurídicas, colabora en la implementación de políticas sobre transparencia en el tráfico mercantil y aporta al desarrollo de las actividades que estas realizan en las distintas jurisdicciones. Es una herramienta valiosa que permite a un país contar con datos e información básica a los fines de desarrollar políticas públicas sobre las áreas, temas, actividades y demás datos que resultan de archivos centralizados con alcance nacional.

La propia Ley n° 26047<sup>31</sup>, reglamentaria de los Registros Nacionales, establece cuáles son los datos necesarios y de interés que constituyen la información que debe centralizarse a los fines de generar mayor y mejor publicidad y transparencia. Dicha norma prevé que “las dependencias administrativas y autoridades judiciales de las distintas jurisdicciones que, conforme a la legislación local, tengan asignadas las funciones del registro público para la inscripción de la constitución y modificación de sociedades locales y extranjeras y las funciones para autorizar la actuación como personas jurídicas de carácter privado de las asociaciones civiles y fundaciones locales y extranjeras, remitirán por medios informáticos al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos o al organismo que éste indique al efecto, los datos que correspondan a entidades que inscriban, modifiquen o autoricen a partir de la fecha que determine la reglamentación.”

Y agrega que “se incluirán entre las modificaciones las que indiquen cambios en la integración de los órganos de administración, representación y fiscalización de las personas jurídicas; las transmisiones de participaciones sociales sujetas a inscripción en el registro público; el acto de presentación de estados contables; los procedimientos de reorganización, disolución y liquidación de sociedades y entidades y las declaraciones juradas de beneficiarios finales de las mismas.”<sup>32</sup> Ello significa que el registro público de beneficiarios finales se encuentra en cabeza del Registro Nacional de Sociedades.

La función principal del registro es la de administrar y centralizar en una única base de datos información de sociedades accionarias y no accionarias nacionales, de sociedades extranjeras, de asociaciones civiles y de fundaciones, de todo nuestro país.

---

31) Ley 26.047. Registro Nacionales del 7.07.2005. Texto original “*Artículo 1: El Registro Nacional de Sociedades por Acciones, creado por el artículo 8° de la Ley 19.550 de sociedades comerciales —t.o. 1984 y sus modificaciones—, los Registros Nacionales de Sociedades Extranjeras y de Asociaciones Civiles y fundaciones, creados por el artículo 4° de la ley 22.315 y el Registro Nacional de Sociedades no Accionarias, creado por el decreto 23 de fecha 18 de enero de 1999, se regirán por las disposiciones de la presente ley.*” Posteriormente reformado por la Ley 27.444 del 18.06.2018.

32) Véase Art. 4. Ley n° 26.041. Texto incorporado por el artículo 26 de la Ley 27.444.

Ahora bien, toda la información que se recabe dependerá de los compromisos que asuman los Registros Públicos de cada jurisdicción y siempre que cuenten con la tecnología para lograr remitir la información de la manera digital.

Es importante destacar que los datos que requieren los registros nacionales como información a brindar desde los registros jurisdiccionales locales, son datos registrales públicos respecto de personas jurídicas y de aquellas que las componen, sean jurídicas o humanas.

Sin perjuicio de todo ello, este Registro aún no ha logrado -a lo largo de su toda su existencia<sup>33</sup>- reunir la información suficiente para adquirir la entidad para la que fue creada y menos aún en materia de Beneficiarios finales.

## Consideraciones Finales

Del recorrido realizado por la normativa Argentina y los organismos encargados de hacerla cumplir, advertimos que nuestro país ha dado pasos importantes en materia de recolección de información sobre los beneficiarios finales.

Sin embargo, la disponibilidad, practicidad y acceso a dicha información aún resulta dificultosa ya sea por razones tecnológicas, por falta de normas claras y sobre todo por la falta de un registro único y nacional que centralice la información de los beneficiarios finales de todas las personas y estructuras jurídicas nacionales y extranjeras registradas en el país.

Conocer quienes verdaderamente se encuentran detrás de las pequeñas y medianas empresas como de las grandes corporaciones resulta sustancial para descubrir a los verdaderos responsables del lavado de activos, políticos o empresarios corruptos, terroristas, traficantes de

---

33) Véase Art. 1 Texto originario de la Ley n° 26.041 antes citado.

armas, traficantes de drogas, evasores de impuestos, entre otros; pues son ellos quienes utilizan estos canales societarios para eludir pagos y/o mover su dinero mal habido. Asimismo son las estructuras societarias, los bancos y otros profesionales dispuestos a hacer negocios con ellos, los que les permiten ocultar su identidad.

La nueva norma de la AFIP es un nuevo punto de partida, da un giro en materia de transparencia y prevención de la criminalidad económica en todas sus formas. Es, sin dudas, una norma superadora que destraba las limitaciones que en la práctica y por diversos motivos tienen otros sujetos obligados.

El próximo paso deberá ser unificar la normativa de todo el país, continuar promoviendo el cumplimiento de la existente y exigir la regulación por parte de aquellos sujetos obligados que aún no han cumplido con la obligación de hacerlo. Paralelamente será necesario diseñar e implementar un Registro Nacional de Beneficiarios Finales.

# Problemas para el intercambio de información entre organismos públicos

Por Agustín Carrara<sup>1</sup>

---

1) Abogado penalista por la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Comité Directivo y coordinador del Programa de Capacitaciones del CIPCE (Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica).

## Introducción<sup>2</sup>

En Argentina, desde varios sectores hemos estado apoyando e impulsando la creación de registros de beneficiarios finales. Desde luego, esto implica lidiar con grandes problemas políticos, como ocurre con cualquier política de prevención y persecución de la criminalidad económica. Pero también se presentan ciertas complejidades técnicas. Sobre esto último, podríamos decir que a grandes rasgos será necesario abordar dos cuestiones principales, relacionadas entre sí: la recolección y procesamiento de cierta información por parte del Estado, y la capacidad de los distintos organismos públicos de acceder a dicha información y utilizarla para diversos fines<sup>3</sup>. En definitiva, lo primero apunta a garantizar lo segundo: lo que nos interesa no es simplemente que el Estado cuente con esa información (eso no es un fin en sí mismo), sino que de esa forma generemos las condiciones de posibilidad para que cada organismo público pueda hacer su trabajo adecuadamente.

---

2) Agradezco a María Eugenia Marano su predisposición para debatir algunos de los puntos abordados en este trabajo, cuyos posibles desaciertos son exclusivamente mi responsabilidad.

3) Es fundamental también que esta información sea accesible para la sociedad civil, pero en este trabajo nos enfocaremos en los organismos públicos.

Lograr esto requiere el diseño estratégico de políticas públicas que aborden los distintos problemas que existen actualmente y los que prevemos que podrían presentarse en el futuro. Si centramos el foco en los organismos de control y supervisión en materia de criminalidad económica, algunos de aquellos problemas se vinculan al funcionamiento de estos organismos en términos más generales, mientras que otros factores se vinculan específicamente a la implementación de registros de beneficiarios finales.

Finalmente, cabe aclarar que al hablar de “organismos de control y supervisión” nos referimos a aquellos que suelen funcionar en la órbita de los Poderes Ejecutivos, aunque no exclusivamente. A nivel del Estado nacional, por ejemplo, incluiríamos dentro de este listado de organismos a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Unidad de Información Financiera (UIF), el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Inspección General de Justicia (IGJ), la Auditoría General de la Nación (AGN), la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Oficina Anticorrupción (OA) y la Comisión Nacional de Valores (CNV), entre otros. A los fines de este trabajo, dejaremos por fuera de esta definición al Poder Judicial y al Ministerio Público Fiscal, para abordarlos en una sección específica, dadas sus particularidades.

## Problemas generales

### Fortalecimiento de los organismos de control y supervisión en materia de criminalidad económica

Al igual que ha ocurrido con el sistema de justicia, la red de organismos de control y supervisión en nuestro país en líneas generales no se ha caracterizado por un buen desempeño en materia de prevención y persecución de la criminalidad económica. Desde luego, han existido excepciones vinculadas a ciertos organismos, ciertos temas y ciertos períodos temporales, pero el promedio general es pobre. Por eso es que aquí nos centraremos en esa descripción general, teniendo en cuenta el objetivo de este trabajo.

Es complejo encontrar algún análisis que abarque a todos los organismos. Normalmente, los estudios e investigaciones existentes se han enfocado en uno o algunos organismos en particular<sup>4</sup>. A continuación resumimos algunos de los principales problemas que se han detectado.

1. En primer lugar, cabe remarcar que a nivel del Estado nacional no existe un problema de insuficiencia de organismos<sup>5</sup>. Con la creación de la Unidad de Información Financiera y la Oficina Anticorrupción hace dos décadas, no parecería haber grandes ausencias. Distinta es la situación a nivel provincial y municipal, donde aún atraviesan procesos de creación de ciertos organismos (por ejemplo, Oficinas Anticorrupción en el seno de los Poderes Ejecutivos provinciales). Esto no implica, desde luego, que no existan temas que se encuentren insuficientemente regulados (por ejemplo, monedas virtuales).
2. El diseño de la política criminal suele presentar diversos problemas. Por un lado, muchas veces no se cuenta con una política criminal sólida que sea ejecutada coherentemente por diversos organismos (cada uno en el marco de sus competencias), sino que cada uno de ellos parecería perseguir una agenda distinta.

A esto se suma que en ocasiones se presentan problemas que podríamos considerar “técnicos”: por ejemplo, la ausencia de una definición adecuada de metas en el plan de trabajo de los

---

4) Al respecto, pueden consultarse: Baigún, D. y Biscay, P. (2006), “Actuación preventiva de los organismos estatales y no estatales en el ámbito de la corrupción y la criminalidad económica”, en *Delincuencia económica y corrupción*, dirigido por Baigún, D. y García Rivas, N., Buenos Aires, EDIAR, pp. 13 a 51; informes vinculados a la cuarta ronda de análisis del Mecanismo de Seguimiento del Cumplimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra La Corrupción, consultados en [<http://cipce.org.ar/articulo/mesicic-anticorrupcion-oea-4a-ronda-analisis>] el 30.06.2020; Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (2013), “La Oficina Anticorrupción: análisis de su desempeño a 12 años de su creación”, consultado en [<http://cipce.org.ar/sites/default/files/2016/02/articulos2368.pdf>] el 30.06.2020; Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (2009), “Lavado de activos en la Argebtina”, consultado en [<http://cipce.org.ar/sites/default/files/2016/02/articulos2370.pdf>] el 30.06.2020; entre otros.

5) De cualquier modo, resaltamos la ausencia de un organismo centralizado de administración de bienes cautelados y decomisados. Si bien no se trataría de un organismo de control y supervisión en sí mismo, sí se vincula con la temática, a través de las políticas de recupero de activos.

organismos. En otros casos, y vinculado con lo que señalábamos previamente sobre la definición de la política criminal, se registran problemas en la conducción de los organismos. Esto puede ocurrir, por ejemplo, con la política de priorización de casos: en este sentido, cabe recordar cómo la gestión anterior de la Unidad de Información Financiera asignó un lugar de poca importancia en su agenda al lavado de activos provenientes de la evasión fiscal. Otro ejemplo es la falta de un ejercicio férreo del poder de policía financiero durante las últimas décadas, permitiendo en líneas generales las conductas abusivas y criminales de los bancos a partir de una visión “pro mercado” de los/as reguladores/as. En los últimos años, esto se vio claramente ligado a la presencia sistémica de conflictos de intereses en la Administración Pública nacional en general y en los organismos de control en particular (incluso en el organismo encargado de controlar los conflictos de intereses: la Oficina Anticorrupción).

- 3.** Algunos organismos han carecido de la independencia necesaria para realizar adecuadamente sus funciones. Este problema -que puede deberse a cuestiones de diseño normativo y/o a otro tipo de factores- se presenta particularmente con los organismos que se encargan del control de la actividad estatal, y más específicamente de la Administración Pública. A nivel del Estado nacional, el caso paradigmático ha sido el de la Oficina Anticorrupción.
- 4.** El fortalecimiento -cuantitativo y cualitativo- de los recursos materiales y humanos con los que cuentan los organismos es un reclamo que suele oírse frecuentemente por parte de sus operadores/as. Desde luego, es cierto que en muchos casos se requiere más personal, mejor infraestructura, mejores sistemas de manejo de la información, mejores políticas de capacitación del personal, entre otras cuestiones. Sin embargo, por más que éste sea uno de los principales reclamos, probablemente deberíamos comenzar por resolver el uso extremadamente ineficiente de los recursos existentes.
- 5.** En términos más genéricos (y como consecuencia de los factores señalados anteriormente, entre otros), el problema principal podría resumirse en un desempeño pobre: una prevención y persecución ineficaces -en líneas generales- de la criminalidad económica.

En el debate público, es común que los organismos cuyo desempeño se analiza con mayor énfasis sean aquellos que se encargan primordialmente del control de la Administración Pública, o de aquellos que en ocasiones actúan sobre casos vinculados a funcionarios/as de la gestión actual o pasadas. Esto, desde luego, se vincula con una forma específica de pensar la corrupción, que se centra casi exclusivamente en la figura de los/as funcionarios/as públicos/as. Si se adopta una visión más abarcativa y se entiende a la corrupción como parte de un fenómeno más amplio (la criminalidad económica), se evidenciará que se amplía considerablemente el abanico de organismos cuyo desempeño debe analizarse.

6. A lo anterior debemos sumar la ausencia de políticas adecuadas de rendición de cuentas, que permitan que el trabajo de los organismos sea conocido y controlado tanto por otros organismos públicos como por la sociedad civil.

## Articulación de los organismos

Al margen de los problemas propios de cada organismo (y por más que muchos de ellos sean compartidos), también cabe analizar cómo se vinculan entre sí las distintas áreas del Estado. En ese sentido, el tema general sería la colaboración o el trabajo conjunto, dentro de lo cual un punto en particular sería el intercambio de información (vinculada a beneficiarios finales o a otros aspectos).

Si suelen observarse problemas en la coordinación entre las distintas áreas de un mismo organismo, es lógico pensar que esto puede presentarse también (y con mayor profundidad) en la relación entre diversos organismos. Asimismo, el escenario puede complejizarse aun más cuando se trate de diferentes niveles de Gobierno (nacional, provincial y municipal)<sup>6</sup>.

---

6) Al respecto puede ser útil la literatura sobre relaciones intergubernamentales (RIGs). Véase, por ejemplo, Wright, D. S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.

Estos problemas pueden deberse a distintas razones, desde inconsistencias en la política criminal que permiten que cada organismo lleve “su propia agenda” (lo que mencionábamos en la sección anterior) hasta cuestiones vinculadas al ego de los/as operadores/as, pasando por problemas normativos y por la ausencia de canales y mecanismos institucionales adecuados para lograr esta coordinación. En cualquier caso, se requieren soluciones a la brevedad, si es que pretendemos fortalecer las políticas de prevención y persecución de la criminalidad económica.

Desde luego, existen y han existido experiencias positivas de coordinación. En muchos casos, los/as operadores/as manifiestan que gran parte de la colaboración se instrumenta a través de canales informales, basados en el buen vínculo personal que hayan construido previamente los/as profesionales de distintos organismos. Si bien esto debe ser alentado, el fortalecimiento de los canales formales debe ser una prioridad, a los fines de garantizar mayor institucionalidad y no depender de vínculos personales.

Una modalidad de intervención básica consiste en mejorar los mecanismos de coordinación genéricos con los que cuentan los organismos, precisando las áreas y/o personas que efectuarán de nexos (en caso de que no estén ya definidas con claridad) y las formas de articulación (por ejemplo, a través de la estandarización de procesos).

Otra manera de mejorar el trabajo conjunto puede observarse en relación a ciertos temas específicos. Por ejemplo, en materia de control sobre las “cuevas” financieras, el ex titular de la Unidad de Información Financiera, José Sbattella, señaló que organismos como la UIF, el BCRA, la CNV, la AFIP y la PROCELAC (dentro del Ministerio Público Fiscal) “por primera vez, tuvimos una coordinación de los poderes de policía en el trimestre de octubre a diciembre de 2014 [...] La condición de poseer el poder de policía coordinado posibilitó golpear a las cuevas, hacer allanamientos, generar toda una disminución de este negocio, con clausuras, cierres [...] Ese diciembre mostró que si se coordina, se podía frenar la operación ilegal” (el resaltado me pertenece)<sup>7</sup>.

---

7) Entrevista publicada en Página12 el 7 de junio de 2015, consultada en [<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-274399-2015-06-07.html>] el 30.06.2020.

El trabajo conjunto también puede reforzarse en casos concretos. Así, por ejemplo, en el marco de una investigación penal por lavado de activos desarrollada por el Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe, en 2015 se acordó la colaboración de profesionales de distintos organismos -nacionales y provinciales-, sin que esto implicara un pase en comisión ni una asignación “full time” de personal. Se previó mediante autorización judicial el levantamiento de los distintos tipos de secreto existentes, garantizando así el acceso inmediato de cada uno de esos profesionales a los sistemas de información relevantes de sus correspondientes organismos. Eso permitió que esa información pudiera ser aportada a la investigación judicial de manera más eficiente, a través de la coordinación ejercida por una investigadora de la fiscalía. Al mismo tiempo, se impusieron a cada uno/a de esos/as profesionales deberes de confidencialidad respecto de la información manejada en el proceso judicial, sin perjuicio de los reportes que efectuaran a sus superiores en cada uno de los organismos.

También se ha recurrido a la creación de espacios específicos que sirvan -entre otros objetivos- para fortalecer la coordinación entre diversos organismos, en ocasiones pertenecientes a distintos niveles de gobierno. En no pocas oportunidades, estos espacios son diseñados con un perfil académico. Con mayor o menor duración, éste es el caso de las “Jornadas Internacionales de Diálogo sobre Registros Públicos de Beneficiarios Finales y su vinculación con la Corrupción, el Lavado de Activos y la Evasión Fiscal”, la “Red de Unidades Fiscales Especializadas en Delitos Económicos” (que también ha involucrado a organismos de control y supervisión), el “Foro de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción” y el “Congreso nacional de organismos de control de personas jurídicas y registros públicos”, entre otros.

Posiblemente, el fortalecimiento de la articulación entre organismos públicos en materia de identificación de beneficiarios finales requiera una combinación de estos y otros métodos, siguiendo algunos de los criterios que veremos a continuación.

# Problemas específicos

## La necesidad de una regulación coherente en materia de beneficiarios finales

Resulta esencial contar con una regulación que tenga coherencia interna. Si bien puede parecer básico señalar eso, la realidad argentina ha demostrado que esta aclaración es necesaria. Esto puede lograrse fundamentalmente de dos maneras: a través de una regulación general aplicable a los distintos organismos involucrados, o mediante regulaciones propias de cada organismo pero consistentes entre sí.

En el primer caso, a nivel del Estado nacional, pueden pensarse dos grandes opciones. La primera consiste en una ley sobre la materia, como ocurrió cuando “la figura del ‘beneficiario final’ se introdujo en la legislación argentina en 2011 con la reforma de la Ley de Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo”<sup>8</sup>. La segunda consiste en una regulación dictada por un organismo pero que pueda alcanzar a los demás. Esto podría ocurrir, por ejemplo, con normas dictadas por la UIF en su calidad de organismo coordinador del sistema de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

En el segundo caso, si se opta por regulaciones propias de cada organismo que sean consistentes entre sí, los primeros problemas que se presentan son quién determinará cómo deben ser estas normas y cuál será ese contenido que pretenda aplicarse uniformemente (en la medida de lo posible, según las particularidades de cada organismo y los temas que trabaje). Por ejemplo, en lo que hace al análisis de la participación accionaria para la identificación de los beneficiarios finales, la reciente Resolución General de AFIP n° 4697/2020 define como beneficiario final a las personas humanas que posean el capital o los derechos de voto de una sociedad, persona jurídica u otra entidad contractual o estructura jurídica “independientemente del porcentaje de participación”, mientras que otros organismos sí han establecido umbrales mínimos en sus normativas<sup>9</sup>.

---

8) Marano, M. E. (2019), *Los registros de beneficiarios finales en Argentina: avances y retrocesos de un proceso inconcluso*, Fundación SES - Programa de Integración regional y Financiamiento para el Desarrollo, p. 8. Consultado en [<http://www.conferenciabf.org/wp-content/uploads/2019/10/registros-publicos-pdf.pdf>] el 30.06.2020.

9) Véase, por ejemplo, la Res. 30-E/2017 de la Unidad de Información Financiera, art. 2, inc. “o”.

## Definición básica uniforme de “beneficiarios finales”

Un punto central -y probablemente el principal- de la coherencia interna de la regulación consiste en la necesidad de contar en nuestra normativa con una definición básica uniforme del concepto de “beneficiarios finales”. Así, por ejemplo, si se decide que una de las formas de determinar quiénes son los beneficiarios finales consista en el análisis de porcentajes mínimos de participación accionaria, parecería razonable que este umbral mínimo sea el mismo en la normativa propia de cada organismo. Del mismo modo, si se utiliza una prueba en cascada, este criterio debería aplicar a todos los organismos<sup>10</sup>. El caso argentino ha evidenciado la ausencia de una definición básica uniforme del concepto de “beneficiarios finales”.

Cada organismo se vincula con personas y estructuras jurídicas distintas y aborda temas diversos, según sus competencias. En este sentido, no pueden solicitar en todos los casos el mismo tipo de información y documentación: se necesita una definición básica uniforme y al mismo tiempo se requiere que los organismos de control -al diseñar su normativa- se adapten a los distintos tipos de casos que existen. Por ejemplo, la ya citada Resolución General de AFIP n° 4697/2020 alcanza a las asociaciones civiles y fundaciones sin distinguir que se trata de personas jurídicas sin fines de lucro; por esta razón es que María Eugenia Marano ha planteado la pregunta sobre cómo se logrará efectivamente identificar beneficiarios finales en estos casos<sup>11</sup>.

No debatiremos aquí cuál sería la mejor forma de definir el concepto de “beneficiarios finales”, ya que esto implica definiciones políticas y técnicas que excederían el objetivo de este trabajo. El punto es remarcar que el Estado argentino, en sus distintos niveles, necesita evitar que los diversos organismos de control y supervisión manejen definiciones incoherentes entre sí, lo cual lógicamente repercute de manera negativa sobre el intercambio de información en la materia.

---

10) La identificación de beneficiarios finales a través de una prueba en cascada (“cascading tests”) implica básicamente la adopción de medidas de manera sucesiva: sólo cuando se ha tomado una determinada medida y no ha arrojado resultados satisfactorios, se procederá al paso siguiente (ambos ya definidos previamente por la normativa).

11) Marano, M. E. (2020), “Beneficiarios finales y AFIP, hacia un nuevo y completo Registro”, consultado en [<http://cipce.org.ar/articulo/beneficiarios-finales-afip-hacia-un-nuevo-completo-registro>] el 30.06.2020.

## Procesamiento y sistematización de la información

El intercambio de información entre los organismos públicos no requiere solamente de la recolección previa de dicha información, sino también de su procesamiento y sistematización. Esto se vincula, fundamentalmente, con la construcción de bases de datos: en definitiva, un Registro Nacional de Beneficiarios Finales sería una base de datos específica, que probablemente se nutra de otras.

Aquí, el punto central consiste en entender que la instancia de diseño de una base de datos no debe ser subestimada: las decisiones que se tomen aquí repercutirán directamente sobre cuál será la información disponible y cómo podrá utilizarse. Por esta razón, un diseño inteligente y estratégico requiere la participación de distintos perfiles de profesionales, con experticia -al menos- en los siguientes puntos:

1. el tipo de información y documentación que puede recolectarse (lo que implica conocimientos de derecho societario, entre otros),
2. las formas en las que puede procesarse y sistematizarse la información (lo que demanda conocimientos tanto sobre el fondo del tema como sobre las herramientas tecnológicas), y
3. cómo se utilizará esa información (qué tipo de productos podrán generarse a partir de la base de datos, para ser utilizados por quiénes y con qué fines).

En el caso puntual de un Registro Nacional de Beneficiarios Finales, tal vez sería conveniente pensar simultáneamente el diseño de la normativa y de la base de datos en particular (o al menos, sus características fundamentales). Esto se debe a que se trata de un caso en el cual la propia norma ya fijaría ciertos alcances y límites esenciales de esa base de datos: qué información se pedirá y en qué casos.

En síntesis, la base de datos debe construirse pensando en los insumos que deberá producir. Para esto, se pueden combinar los dos métodos generales de registro de información en formato de texto: por “texto libre” (sin un formato en particular) y como “información estructurada” (organizada mediante la subdivisión en componentes más pequeños)<sup>12</sup>.

---

12) Guzmán, M. (1997) *Getting the facts down. Documenting human rights violations*, Bangkok, Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), p. 16.

Un mal diseño de una base de datos, abarcando estos dos métodos de registro de información en formato de texto, deriva en diversos problemas. De mínima, podríamos pensar los siguientes tres escenarios:

- 1.** Que no se recolecte cierta información que luego necesiten los organismos públicos para su trabajo;
- 2.** Que se recabe dicha información pero su procesamiento y sistematización sean inadecuados, lo que derive en una gran dificultad -o incluso una incapacidad- para luego identificar esos fragmentos de información necesarios; y
- 3.** Que la información se recabe, se procese y se sistematice de manera adecuada, pero sin que simultáneamente se diseñe un buen formato de búsqueda, dificultando la tarea de los/as operadores/as que deseen consultar la base.

Desde luego, estos no son los únicos problemas que pueden presentarse. En el Ministerio Público Fiscal de la Nación se ha detectado que en ocasiones los/as operadores/as no han cargado en su sistema informático la información relativa a los bienes sobre los cuales se traban medidas cautelares. Esto evidencia la importancia de adoptar políticas que garanticen que toda la información relevante sea cargada en el sistema. Por otra parte, la Dirección de Análisis Criminal y Planificación de la Persecución Penal, dependiente de la Procuración General de la Nación, detectó casos en los cuales las fuerzas de seguridad han registrado deliberadamente ciertos datos incorrectos. Esto ha ocurrido porque el sistema -para poder dar de alta el caso- les exigía que ingresaran determinada información (con la que en ocasiones no contaban), sin brindarles al mismo tiempo la opción de especificar que ese dato se desconocía. Esto genera serios problemas para quienes luego utilizan esa base confiando en la veracidad de la información registrada.

Un buen diseño de la base de datos debería asimismo permitir la identificación de patrones y regularidades, vinculadas a distintos tipos de hechos: las personas físicas que intervienen y sus roles, las fechas, los tipos de personas y estructuras jurídicas, los bienes involucrados, entre otros factores básicos. En este sentido, no debemos olvidar que la identificación de los beneficiarios finales no solo se vincula con la justicia fiscal sino también con la intervención sobre fenómenos y mercados criminales ligados a la delincuencia económica. Sobre esto último, el

desarrollo de políticas de prevención y persecución estratégicas depende de la correcta identificación de regularidades sociales<sup>13</sup>. Podría también incorporarse a la base de datos un sistema de alerta temprana, que indique a los/as operadores/as cuando se registren ciertos hechos (aislados o regulares), pudiendo ajustar este sistema de alertas según las variaciones de la matriz de riesgo con la que se trabaje.

Detrás de todo lo dicho hasta aquí hay algo que parece evidente: la información debe estar digitalizada. Sin embargo, si tomamos el ejemplo de los organismos de registro y control de personas jurídicas, de los 36 existentes en Argentina “sólo tres 3 cuentan con una definición sobre beneficiarios finales y mantienen un registro en soporte papel”<sup>14</sup>. Sobre este punto, la cuestión es bastante simple: la digitalización no es una solución mágica, pero sí es una condición indispensable para un trabajo eficaz.

## Acceso a la información

Son varias las aristas desde las cuales se puede analizar la cuestión del acceso que pueda tener un organismo público a la información sobre beneficiarios finales que se encuentre en poder de otro. Aquí nos enfocaremos en dos: el plano legal y el técnico.

Desde el punto de vista del marco legal, de no existir una regulación única se dependerá de la normativa específica de cada organismo. Se trata de normas que suelen referir a la colaboración y el intercambio de información en términos más generales. Por ejemplo, en el caso de la Unidad de Información Financiera, el art. 14 de la ley 25.246 estipula que la Unidad podrá “[s]olicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil para el cumplimiento de sus funciones, a cualquier organismo público, nacional, provincial o municipal, y a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del término que se les fije, bajo apercibimiento de ley” (primer párrafo del inc. 1).

---

13) Al respecto, puede consultarse Carrara, A. y Freire, M. A. (2017) “Análisis de mercados criminales: de ‘casos y personas’ a ‘estructuras y regularidades””, en *Revista de derecho penal y criminología*, año VII, número I, Buenos Aires, La Ley, pp. 3-18.

14) Marano, M. E. (2019), *Los registros... op. cit.*, p. 21.

El segundo párrafo de ese inciso nos introduce a uno de los grandes problemas en materia de acceso a la información entre organismos públicos: “[e]n el marco del análisis de un reporte de operación sospechosa los sujetos contemplados en el artículo 20 [que incluye a organismos públicos] no podrán oponer a la Unidad de Información Financiera (UIF) el secreto bancario, fiscal, bursátil o profesional, ni los compromisos legales o contractuales de confidencialidad”.

Los distintos tipos de secreto existentes generan obstáculos tanto para que un organismo público acceda a información en manos de privados como para que acceda a aquella información que ya se encuentra en poder de otro organismo público. Desde luego, la complejidad de este tema excede los límites de este trabajo. Solo nos interesa señalar que posiblemente sea necesario repensar la regulación de las distintas formas y alcances de la confidencialidad de información relevante para los organismos de control y supervisión en materia de criminalidad económica (y para la Justicia). La alegada afectación a la intimidad de las personas requiere un análisis más fino. Por un lado, esta afectación no puede ponderarse del mismo modo cuando quien accede a esa información no es un privado sino otro organismo público que lo hace con la finalidad de prevenir y perseguir este tipo de delitos. Por otra parte, cuando se trata de la creación de personas jurídicas u otro tipo de estructuras jurídicas, esa separación de patrimonios y limitación de la responsabilidad de las personas físicas tiene como contracara un derecho de la sociedad (no solo de los organismos públicos) a acceder a esa información<sup>15</sup>.

Desde el plano técnico, la pregunta central es cómo se logra que un organismo acceda rápidamente a la información que se encuentra en poder de otro y que además la reciba en un formato adecuado para su utilización. A esto (y a otros puntos tratados en la sección anterior) se refiere Marano cuando alude a la necesidad de contar con herramientas “[i]nformáticas, que permitan procesar la información y cruzarla entre los diferentes organismos del Estado o autoridades gubernamentales a los fines de contar con registros ágiles y completos que nos permitan obtener la información de manera rápida y eficaz”<sup>16</sup>.

---

15) Esto aborda Andrés Knobel cuando analiza la figura de los fideicomisos desde una postura de bienestar social basada en Bentham, en Knobel, A. (2017), “¿Existen argumentos desde la perspectiva del bienestar social que justifiquen las regulaciones ventajosas de los fideicomisos?”, consultado en [[https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2017/10/Existen\\_argumentos.pdf](https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2017/10/Existen_argumentos.pdf)] el 30.06.2020.

16) Marano, M. E. (2019), *Los registros... op. cit.*, p. 55.

Básicamente, resulta obsoleto un formato de diligenciamiento de oficios que los organismos responden tardíamente (y a veces, ni siquiera responden), enviando una “foto” a determinada fecha de la información solicitada, con las consecuencias previsibles de que no se envíe toda la información relevante, se envíe información irrelevante y/o la información se remita en un formato que dificulte su utilización. Seamos claros/as: un sistema de este tipo es totalmente funcional a lavadores/as y evasores/as. Si se abordan conjuntamente los distintos problemas que hemos ido enumerando en este trabajo (entre otros, la articulación entre organismos y la redefinición de los alcances de la confidencialidad de cierta información), podremos pensar en un sistema que permita el acceso “en vivo” a la base de datos de otro organismo, para consultar la información necesaria.

Este sistema que se propone, desde luego, debe verse acompañado de políticas de control del desempeño de los organismos. En este caso particular, podría pensarse en un sistema que permita chequear quién ha consultado qué información y por qué razón. Así, el paradigma de control previo del acceso a la información -centrado básicamente en las autorizaciones judiciales- podría, en ciertos ámbitos, mutar hacia un sistema de control posterior.

## El acceso por parte de la Justicia

Como indicamos al comienzo de este trabajo, abordaremos el caso de la Justicia de manera diferenciada a los organismos de control y supervisión<sup>17</sup>. Nos centraremos específicamente en cinco puntos.

En primer lugar, cabe resaltar que -a grandes rasgos- la información relativa a la identificación de los beneficiarios finales puede ser útil para

---

17) Si bien nos referimos puntualmente a los Ministerios Públicos Fiscales, abarcamos también a los Poderes Judiciales, ya que en nuestro país aún existen sistemas procesales donde los/as jueces/zas tienen facultades de investigación.

los organismos judiciales en dos sentidos. Por un lado, para la determinación de la responsabilidad penal (fundamentalmente, de personas físicas). Por otro, para el recupero de activos lícitos e ilícitos, que puede darse dentro del mismo proceso penal o en un fuero distinto. Lo más frecuente será que se intenten recuperar activos en los mismos procesos penales donde pretenda identificarse a los beneficiarios finales para determinar su responsabilidad penal. Esto es lo que suele asociarse con la idea de una investigación criminal “principal” y una investigación financiera que se desarrolla (o debería desarrollarse) de manera paralela. Sin embargo, como hemos sostenido previamente, “[u]na teoría del caso construida con base en todos los objetivos que deben perseguirse en el proceso penal (siendo uno de ellos el recupero de activos) debe mostrarnos que en verdad existirá una sola investigación, la cual abarcará tanto lo que tradicionalmente hemos conocido como ‘investigación criminal’ como también la ‘investigación financiera’”<sup>18</sup>.

En segundo lugar, sea que se trate del objetivo de demostrar la responsabilidad penal y/o de recuperar activos, la información sobre beneficiarios finales resulta de utilidad para la planificación de la investigación y del litigio. En el primer caso, aplicando el razonamiento abductivo, la información servirá para corroborar o descartar hipótesis fácticas y para abrir nuevas líneas de investigación. En el segundo, la preocupación central que deberían tener los/as litigantes es cómo introducirán esa información en un eventual juicio oral. Considerando que probablemente haya sido obtenida a partir de bases de datos (de organismos o de un futuro Registro Nacional de Beneficiarios Finales), se tratará entonces de prueba informativa<sup>19</sup>. Consecuentemente, el trabajo sobre la credibilidad de esa prueba implicará -de mínima- demostrar la seguridad de esa base de datos y la precisión y actualización de la información que contiene.

En tercer lugar, nuevamente se presenta aquí la cuestión de la autorización judicial para el levantamiento de los distintos tipos de secretos

---

18) Carrara, A. (2019), *Guía teórico-práctica sobre recupero de activos y persecución penal estratégica*, Programa EL PAcCTO, p. 21, consultado en [[https://www.elpaccto.eu/wp-content/uploads/2019/07/Guia-teorico-practica-sobre-recupero\\_compressed.pdf](https://www.elpaccto.eu/wp-content/uploads/2019/07/Guia-teorico-practica-sobre-recupero_compressed.pdf)] el 30.06.2020.

19) Cuando además se cuente con documentación presentada por personas físicas y jurídicas, estaremos en presencia no solo de prueba informativa sino también documental.

existentes. Un punto a considerar es cómo puede influir la implementación de sistemas procesales acusatorios, sobre todo en la justicia federal. Por ejemplo, si se observa la Disposición 98/2009 de la AFIP, que regula las “pautas de gestión aplicables en materia de secreto fiscal”, allí se indica que los/as fiscales necesitan una orden de un/a juez/a para acceder a la información protegida por secreto fiscal, salvo en aquellos casos en que “tengan a su cargo la dirección de la investigación” (sección 3.1.5.“a” del Anexo). Ésta es una norma claramente pensada para un sistema procesal mixto, ya que en los sistemas acusatorios los/as juezas tienen prohibido ejercer facultades de investigación, las cuales recaen exclusivamente en los/as fiscales. Más recientemente, el convenio firmado entre la UIF y la Corte de Suprema de Justicia de la Nación en 2017 también se aparta de los lineamientos de un sistema acusatorio.

Un cuarto punto consiste en identificar ciertas reformas que fortalezcan la gestión de los Ministerios Públicos, puntualmente en lo vinculado al acceso a la información en poder de organismos de control. En este sentido, puede ser útil analizar el caso de las plataformas de servicios (o líneas de tramitación). Se trata de una herramienta que genera relaciones de cliente-proveedor dentro de las fiscalías, en las cuales los/as fiscales actúan como clientes. Su demanda consiste en las necesidades administrativas que surgen en el marco de una investigación, que en este caso implicaría cierta información en poder de cierto organismo de control y supervisión. El rol de los proveedores es ejercido por personal administrativo específico y especializado, que se encuentra dentro de las fiscalías pero en una relación más horizontal respecto de los fiscales. Ríos Leiva explica que “un rasgo característico de esta herramienta de gestión es la de especializar tales grupos o unidades comunes conforme a determinadas funciones o tareas. Asimismo pone énfasis en la satisfacción de las necesidades de tramitación y pasa por alto la estructura piramidal que habitualmente observamos al interior de las fiscalías. Todo ello repercute en una mejora sustancial de la calidad en su desarrollo así como una mayor celeridad y eficiencia al aprovechar economías de escala; y permitir homogeneizar procesos de trabajo mediante un trato masivo de los requerimientos administrativos”<sup>20</sup>.

---

20) Ríos Leiva, E. (2012), *Gestión de fiscalías. Consideraciones sobre los modelos y herramientas de gestión de las fiscalías*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, p. 49, consultado en [[http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/310/gestion\\_de\\_fiscalias.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/310/gestion_de_fiscalias.pdf?sequence=1&isAllowed=y)] el 30.06.2020.

Finalmente, la quinta cuestión a analizar consiste en aquellos casos en que la Justicia pretenda utilizar información sobre beneficiarios finales que haya sido recabada por la Agencia Federal de Inteligencia (AFI). En este sentido, cabe recordar que las funciones de la AFI incluyen “la producción de inteligencia criminal referida a los delitos [...] atentatorios contra el orden económico y financiero [...]” (Ley N° 25.520, art. 8, inc. 2). En estos casos, el Decreto 1311/2015 prevé que “la información de inteligencia nacional relacionada con el sistema de persecución penal” que deba comunicarse a los Ministerios Públicos Fiscales “no debe incluir datos de personas que puedan resultar imputadas, salvo a requerimiento expreso y siempre que dicha información haya sido aprobada por el Director General o por el Subdirector General de la AFI” (Anexo II, art. 72, inc. b). Considerando que la identificación de beneficiarios finales lógicamente implica la determinación de personas físicas que podrán resultar imputadas por algún delito, debe preverse que esta información sea obtenida de manera tal que luego se autorice su utilización por parte de la Justicia.

## Palabras finales

Tanto en el ámbito de la justicia fiscal como en la prevención y persecución de la criminalidad económica, la identificación de beneficiarios finales constituye un punto central. Para lograr esto, cada organismo público debe poder acceder de manera oportuna y eficiente a la información que se encuentra en poder de otros organismos. Esto, que dicho así parecería simple, se ve atravesado tanto por algunos problemas generales como por otros específicamente vinculados a esta materia. Algunos de esos desafíos son los que hemos intentado resumir en este trabajo.

Como suele ocurrir en estos temas, el abordaje de estos problemas presenta complejidades tanto políticas como técnicas. Se requiere una intervención integral, articulada entre distintos actores y con una firme voluntad política de generar una reforma trascendental en la regulación y las prácticas.

El impulso de las políticas de identificación de beneficiarios finales persigue la finalidad de que los Estados puedan saber quién es dueño/a de qué, para actuar en consecuencia. A nivel macro, esto se vincula -entre otras cuestiones- con la comprensión de la dinámica y composición de los mercados, sea que se trate de mercados legales, informales o criminales<sup>21</sup>. En este punto, un análisis minucioso de los mercados debería permitirnos identificar no solo a las personas físicas que caracterizamos como “beneficiarios finales”, sino también a las personas jurídicas que concentran riqueza y poder<sup>22</sup>. Podríamos referir a las “últimas” personas jurídicas aunque en verdad esto no sería correcto, ya que no se trata de una cadena sino de una red. Pretendemos, en todo caso, tener la mayor claridad posible sobre cómo funcionan las relaciones de poder económico, para generar políticas públicas capaces de transformar esa realidad.

Para dar un ejemplo, al momento de escribir estas líneas, uno de los casos de criminalidad económica más discutidos en los medios de comunicación es el de la empresa agroexportadora Vicentín. Se investigan irregularidades en el otorgamiento de créditos, fuga de capitales y lavado de activos, entre otros delitos. La SIGEN acaba de realizar una auditoría a pedido de los interventores de la empresa, en la cual se señala lo siguiente: “[f]alta de información y documentación relacionada a la verdadera integración del Holding de Sociedades que integra Vicentín SAIC, impidiendo verificar la real conformación del mismo. Se solicitó formalmente información sobre la composición accionaria de las Sociedades en las cuales la empresa es accionista minoritario, así como cualquier otra documentación que permitiera comprender la relación existente entre las Sociedades Vicentin S.A.I.C y Vicentin Family Group, datos que no fueron proporcionados”<sup>23</sup>.

---

21) Al respecto, puede consultarse Carrara, A. y Freire, M. A. (2017), “Análisis de mercados criminales...” op. cit.

22) Véase, por ejemplo, este estudio que analiza la estructura de la red de control mundial de las empresas transnacionales y su repercusión sobre la competencia en los mercados mundiales y la estabilidad financiera: Vitali, S., Glattfelder, J. B. y Battiston, S. (2011), “The network of global corporate control”, consultado en [<http://cipce.org.ar/sites/default/files/2016/03/articulos2433.pdf>] el 30.06.2020.

23) Nota de prensa intitulada “Los puntos negros de Vicentin que el juez no vio”, publicada por Raúl Dellatorre en Página12 el 28.06.2020, consultada en [<https://www.pagina12.com.ar/275099-los-puntos-negros-de-vicentin-que-el-juez-no-vio>].

Este caso es solo un ejemplo del estado de situación. En definitiva, se trata de una disputa por la información, como parte de una disputa mayor: una pelea por el poder. Ejercer poder para reducir la desigualdad o ejercer poder para incrementarla. Ése es el plano político dentro del cual debemos inscribir todas nuestras discusiones técnicas.

# El incumplimiento de la obligación de identificar a los beneficiarios finales en las sanciones de la Unidad de Información Financiera durante el período 2016-2019

Juan Argibay Molina<sup>1</sup>

1) Abogado (Universidad Del Salvador), *Master of Laws (McGill University)*, Magister en Derecho y Economía (Universidad Torcuato Di Tella). Se desempeña como Coordinador del Área Operativa de Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo de la PROCELAC y es prosecretario letrado de la Procuración General de la Nación.

## Introducción

Actualmente, nadie discute, por lo menos seriamente, que existen buenas razones para que las autoridades estatales exijan a las personas, en determinadas circunstancias, el cumplimiento de ciertos deberes de información con relación a personas o estructuras jurídicas con las que están vinculadas. Esto se debe, entre otras cosas, a que existe un sólido consenso a nivel global<sup>2</sup> en cuanto a que la obligación de identificar a los BFs de estructuras jurídicas es verdaderamente útil para garantizar marcos mínimos —e indispensables— de transparencia en las relaciones e intercambios que tienen lugar dentro de la sociedad, así como también para facilitar la detección y sanción de conductas delictivas.

En cambio, es mucho más frecuente la discusión respecto a la forma de instrumentar en la práctica este tipo de regulaciones de modo de alcanzar un mayor nivel de cumplimiento de estos deberes de información. Y, en este sentido,

2) Ver, al respecto, las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (en adelante, GAFI): nro. 24 y 25 (en clave con las recomendaciones 10 y 22) como también la reciente guía *Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons*, FATF, Paris, (2019).

la experiencia indica que, sin bien en estos últimos años se ha verificado una clara evolución en torno a la identificación de BFs (ello se ve claro a medida que uno se percata sobre la existencia de más regulación específica y, también, a partir de la naturalización de la temática en la sociedad), los resultados están lejos de ser los deseados. El (ab)uso de las personas y estructuras jurídicas es frecuente en casos de criminalidad económica. Especialmente, en supuestos de lavado de activos (en adelante, LA) que involucran componentes transnacionales. También se observa en casos de gran corrupción —pública y privada— como en casos de delitos tributarios.

Respecto de la evolución que se aprecia, en prieta síntesis, podría decirse que inicialmente, a partir de diversas propuestas de la sociedad civil, la atención se depositó en la implementación de estrategias de concientización general sobre la necesidad de identificar a los BFs<sup>3</sup>. Luego, quizás producto de distintos escándalos internacionales que calaron hondo en la conciencia colectiva<sup>4</sup>, el foco fue tornando hacia la necesidad de que los Estados establezcan registros públicos que garanticen, por un lado, la consolidación de información y, por el otro, la posibilidad de su acceso por parte de la sociedad. Últimamente, las discusiones más interesantes sobre la temática ya no versan sobre la registración o publicación de información, sino que, en cambio, tratan sobre los problemas y desafíos que plantea la verificación de la información registrada y publicada<sup>5</sup>.

En líneas generales y con sus matices, sobre estas cuestiones mucho ya se ha dicho. Y, seguramente, mucho más se agregará a la discusión a partir de los distintos aportes que se ofrecen en esta publicación. Por esta razón, en esta contribución abordaré un eje de análisis que

---

3) Entre ellas, quiero destacar, como ejemplo y con orgullo, las Jornadas Internacionales sobre Identificación de BFs, organizadas por el Ministerio Público Fiscal Federal de la Argentina (a través de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos), en conjunto con la Fundación SES y Tax Justice Network. Este evento de capacitación y concientización nuclea a autoridades de diferentes países, a representantes del sector privado, a periodistas de investigación y diversos actores de la sociedad civil con el objetivo de discutir, puntualmente, respecto de la relevancia de esta temática.

4) Entre otros, se destacan: *Offshore Leaks* (2013), *Luxembourg Leaks* (2014), *Swiss Leaks* (2015), *Panama Papers* (2016), *Paradise Papers* (2017).

5) Ver, por todos, Knobel A., *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information* (Tax Justice Network, 2019), <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2019/01/Beneficial-ownership-verification-Tax-Justice-Network-Jan-2019.pdf>.

entiendo que es tan relevante como los anteriores, pero al que curiosamente no se la ha prestado la suficiente atención. Me refiero, concretamente, al estudio de la incidencia de la supervisión de la Unidad de Información Financiera (en adelante, UIF) y de las sanciones efectivamente dispuestas frente a la inobservancia de la regulación de prevención de LA y, especialmente, de aquella vinculada con la identificación de beneficiarios. Para ello, tomaré como base un estudio que he hecho respecto como tesis de maestría en derecho y economía respecto del período comprendido entre los años 2016 a 2019.

Como se explicará a continuación, a partir del análisis del ejercicio del poder sancionatorio de la UIF puede evaluarse puntualmente el nivel de compromiso del Estado con respecto a esta temática.

## La Unidad de Información Financiera

En la Argentina, recién durante el año 2000, mediante la sanción de la ley 25.246, se introdujo el tipo penal de LA como una modalidad agravada del encubrimiento. En esta oportunidad, se introdujo el delito de LA en el título “Encubrimiento”, del Código Penal de la Nación, el que pasó a llamarse “*Encubrimiento y LA de origen delictivo*”. Tanto la técnica legislativa como la implementación en la práctica fueron objeto de importantes críticas a raíz de los magros resultados alcanzados.

En forma conjunta con la tipificación del lavado, la ley 25.246 creó la UIF y se establecieron diversos deberes especiales de colaboración en torno a la prevención, detección y sanción de operaciones de LA. Ello significó, concretamente, la sujeción de ciertos sectores de la economía (como el bancario, el bursátil, inmobiliario, entre muchos otros) así como también de determinados organismos públicos (como el BCRA, la CNV, la SSN, la AFIP, el INAES, etc.) a la regulación administrativa de la UIF. García Cavero resume estos deberes de colaboración diciendo que “[l]os sujetos obligados a informar deben identificar plenamente a sus clientes habituales u ocasionales al momento de iniciar

*las operaciones comerciales. (...) [e]l sistema de prevención y detección de actos de lavado debe también contener un registro de las operaciones. En efecto, los sujetos obligados a informar deben registrar mediante sistemas manuales o informáticos diversas operaciones de disposición de bienes. (...) [u]n punto central del sistema de prevención y detección del LA es, sin duda, el deber legalmente impuesto de comunicar las operaciones sospechosas o inusuales detectadas. Los sujetos obligados deben comunicar a la UIF las operaciones sospechosas o inusuales que detecten en el curso de sus actividades.”<sup>6</sup>*

Estos actores asumieron así, principalmente, la obligación legal de informar ciertos datos y de reportar ciertas operaciones (sospechosas o inusuales) de las que tomen conocimiento a la UIF, conforme la regulación específica de la actividad que se trate. Al mismo tiempo, asumieron la obligación de cumplir con la normativa de prevención emitida por la UIF mediante sus resoluciones. En este sentido, el propio organismo ha sostenido que el cumplimiento de su normativa por parte de sus supervisados cobra sentido dado que estos pueden convertirse en intermediarios en operaciones de LA y, por lo ello, *“cumplen una función primordial en la prevención de dichos delitos ya que son quienes originariamente brindan la información para que esta Unidad pueda cumplir con su cometido de ley”* <sup>7</sup>. Lógicamente, como contracara de este deber legal, en caso de incumplirse las obligaciones, tal desvío es pasible de sanción por parte de la UIF. Es que, como se dijo, el sistema de información o prevención funciona, principalmente, con base en los esfuerzos

---

6) García Cavero Percy, *Compliance y Lavado de activos*, en Responsabilidad Penal de la Empresas y Compliance Program, Ara Editores, p. 160-161, Argentina, 2016.

7) Res UIF nro. 65/2019 disponible online en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acto\\_sancionatorio\\_exp\\_2353-13\\_jp\\_morgan.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acto_sancionatorio_exp_2353-13_jp_morgan.pdf).

mancomunados de los sujetos obligados ante ese organismo<sup>8</sup>.



FUENTE: UIF

Si bien desde su creación se ubicó a la UIF dentro de la órbita del Ministerio de Justicia, recientemente, con la sanción de la ley 27260, fue reubicada dentro del Ministerio de Hacienda de la Nación. Sin perjuicio de ello, desde su creación, la UIF fue dotada de autonomía y autarquía

8) La ley 25246 dispone en su artículo 24 que:

*“1. La persona que actuando como órgano o ejecutor de una persona jurídica o la persona de existencia visible que incumpla alguna de las obligaciones ante la Unidad de Información Financiera (UIF) creada por esta ley, será sancionada con pena de multa de una (1) a diez (10) veces del valor total de los bienes u operación a los que se refiera la infracción, siempre y cuando el hecho no constituya un delito más grave.*

*2. La misma sanción será aplicable a la persona jurídica en cuyo organismo se desempeñare el sujeto infractor.*

*3. Cuando no se pueda establecer el valor real de los bienes, la multa será de diez mil pesos (\$ 10.000) a cien mil pesos (\$ 100.000).*

*4. La acción para aplicar la sanción establecida en este artículo prescribirá a los cinco (5) años, del incumplimiento. Igual plazo regirá para la ejecución de la multa, computados a partir de que quede firme el acto que así la disponga.*

*5. El cómputo de la prescripción de la acción para aplicar la sanción prevista en este artículo se interrumpirá: por la notificación del acto que disponga la apertura de la instrucción sumarial o por la notificación del acto administrativo que disponga su aplicación.*

(Artículo sustituido por art. 19 de la Ley N° 26.683 B.O. 21/06/2011).

financiera. Como se dijo, su función principal es la de analizar y transmitir información a los efectos de prevenir e impedir el LA y el FT como sus delitos precedentes así como también reglamentar en materia de prevención, supervisar el cumplimiento de la regulación, y sancionar en caso de incumplimientos detectados<sup>9</sup>. Luego, sin embargo, se agregaron otras facultades como, por ejemplo, la facultad de intervenir como querellantes o particular damnificado en los procesos judiciales en los que se investigue delitos de su competencia específica<sup>10</sup>.

La ley 25.246 identifica los delitos precedentes de lavado que, preferentemente, serán tenidos en consideración por la UIF. En este sentido, el art. 6 de la ley 25.246 identifica a la narco-criminalidad, el contrabando, los delitos relacionadas con asociaciones ilícitas, los delitos contra la administración pública, la prostitución de menores y pornografía infantil, la financiación del terrorismo, la extorsión, los delitos tributarios y la trata de personas. A diferencia de otras regulaciones que establecen un número cerrado de delitos precedentes, la fórmula elegida por el legislador argentino es abierta y permite, por lo menos en términos teóricos, considerar como delito precedente a cualquier delito en tanto este sea capaz de generar beneficios económicos pasibles de ser lavados.

Si bien fue un avance para nuestra legislación, la ley 25.246 fue objeto de diversas críticas. Una buena síntesis de los cuestionamientos más importantes puede encontrarse en el informe del GAFI de evaluación mutua de Argentina, fechado el 16 de diciembre de 2010. Precisamente, a 10 años de la promulgación de la ley 25.246, el informe destaca los magros avances registrados en el país. Entre otras cosas, allí se dice que: “[l]a ausencia de condenas desde que entrara en vigencia la legislación sobre LA (aproximadamente 10 años) es demostrativa de una serie de motivos por los cuales las disposiciones ALA de Argentina son deficientes y no se están aplicando efectivamente — especialmente la falta de auto-lavado, el estrecho vínculo jurisdiccional con el delito subyacente, y las bajas penas y priorización dispuestas para los delitos de adquisición y ocultamiento,

---

9) Ley 25.246, capítulo IV, Régimen Administrativo Sancionador.

10) Cfr. Decreto 2.226/08.

*así como la exención de parientes/ amigos en casos especiales que todavía existe respecto de esos delitos en el Artículo 277. El evidente riesgo de LA en Argentina debería justificar muchas más investigaciones y acciones legales. Que sólo haya cuatro acciones legales por LA demuestra un resultado muy bajo dados los riesgos de LA en el país. Argentina debe tomar una cantidad de medidas para reglamentar mejor la jurisdicción para la investigación del LA, de modo que un juez que lleva adelante un caso no pierda jurisdicción sobre el mismo, y que el proceso judicial no tenga que comenzarse nuevamente si el caso revela la posibilidad de un delito subyacente diferente”<sup>11</sup>.*

Estas críticas motivaron que, durante el año 2011, la Argentina modificara profundamente la ley 25.246 mediante la sanción de la ley 26.683 y que se adoptaran las modificaciones sugeridas por el GAFI, por lo menos, en lo que respecta al tipo penal de lavado. Entre otras cosas, el GAFI había sugerido, por un lado, que la Argentina debía fortalecer la autonomía del tipo penal de LA en relación con el delito precedente de modo de evitar que requisitos legales afecten la persecución del LA. Por otro, el GAFI criticó la modalidad típica de ocultamiento y la falta de reglamentación de todas las modalidades previstas en las Convenciones de Viena y Palermo de las Naciones Unidas. En cuanto a este punto, se sugirió la incorporación de la “posesión” como modalidad típica de LA. Por otra parte, se sugirió la modificación de la legislación en torno a castigar el “autolavado”, es decir castigar el lavado de aquel que hubiera cometido el delito precedente. Finalmente, se sugirió la modificación normativa relacionada con la responsabilidad de las personas jurídicas y el aumento de las sanciones penales existentes.<sup>12</sup>

Sucintamente, así fue como se introdujo el tipo penal previsto en el art. 303, CP y se lo ubicó sistemáticamente dentro del Título XIII del Código Penal, entre los delitos contra el orden económico y financiero. Asimismo, la modificación incluyó nuevas herramientas procesales orientadas a facilitar la posibilidad de afectar a medidas cautelares a los bienes que

---

11) Cfr. p.28 Disponible online: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/argentina/evaluaciones-mutuas/8-argentina-3a-ronda-2010/file>.

12) Cfr. p. 28-29 del informe del GAFI.

sean producto, provecho o efectos relacionados con los delitos como, también, a facilitar su decomiso<sup>13</sup>.

Como se puede apreciar, la relevancia de la función que cumple la UIF es evidente a los ojos de cualquiera. En este sentido, la forma en que se desarrolla tal función es evaluada periódicamente por el GAFI y el resultado de dicha evaluación tiene consecuencias directas sobre su reputación (y, obviamente, la del país) ante la comunidad internacional.

## BFs en la Argentina

Si bien la regulación vinculada con la identificación de BFs en la Argentina se encuentra diseminada en distintas normas que atienden a los diferentes sectores y actores de la economía, la piedra base sobre la que se apoya toda la cimentación normativa es, por un lado, aquella que emite la UIF y, por el otro, aquella emitida por la AFIP.

Como se ha mencionado, los organismos reguladores de cada sector de la economía establecen obligaciones en materia de identificación de BFs, motivadas en las disposiciones de prevención de LA de la UIF.

---

13) Código Penal de la Nación Argentina.

ARTÍCULO 305. - El juez podrá adoptar desde el inicio de las actuaciones judiciales las medidas cautelares suficientes para asegurar la custodia, administración, conservación, ejecución y disposición del o de los bienes que sean instrumentos, producto, provecho o efectos relacionados con los delitos previstos en los artículos precedentes.

En operaciones de lavado de activos, serán decomisados de modo definitivo, sin necesidad de condena penal, cuando se hubiere podido comprobar la ilicitud de su origen, o del hecho material al que estuvieren vinculados, y el imputado no pudiere ser enjuiciado por motivo de fallecimiento, fuga, prescripción o cualquier otro motivo de suspensión o extinción de la acción penal, o cuando el imputado hubiere reconocido la procedencia o uso ilícito de los bienes.

Los activos que fueren decomisados serán destinados a reparar el daño causado a la sociedad, a las víctimas en particular o al Estado. Sólo para cumplir con esas finalidades podrá darse a los bienes un destino específico.

Todo reclamo o litigio sobre el origen, naturaleza o propiedad de los bienes se realizará a través de una acción administrativa o civil de restitución. Cuando el bien hubiere sido subastado sólo se podrá reclamar su valor monetario. (Artículo incorporado por art. 5° de la Ley N° 26.683 B.O. 21/06/2011).

Estas regulaciones, en prieta síntesis, se relacionan con deberes de informar: quién es, en qué medida, desde qué fecha, entre otras cuestiones relevantes, la persona humana que “está detrás” de una persona o estructura jurídica. Al mismo tiempo, se establecen pautas de debida diligencia para garantizar procedimientos efectivos para obtener esta información. El sentido jurídico detrás de estos deberes es bastante obvio: evitar que las personas y estructuras sean utilizadas abusivamente y que, mediante ellas, se puedan concretar conductas delictivas u ocultar las cometidas, protegiendo de esta manera al orden económico y financiero.

Ahora bien, en lo que aquí importa, la UIF dispuso, mediante la resolución UIF 30-E/2017, que dentro del sistema de prevención de LA de las entidades financieras deben fijarse políticas y procedimientos para la identificación (continua a lo largo de la relación) de los propietarios/beneficiarios de personas o estructuras jurídicas. Además, al hacerlo, la UIF definió que ese carácter lo ostentará toda persona humana que controle o puede controlar, directa o indirectamente, una persona jurídica o estructura legal sin personería jurídica, y/o que posee, al menos, el veinte por ciento del capital o de los derechos de voto, o que por otros medios ejerce su control final, de forma directa o indirecta.

A su vez, si bien es mucho más reciente, mediante la resolución general 4697/2020 la AFIP estableció un régimen informativo que obliga a las personas jurídicas que se mencionan en la resolución a que identifiquen, anualmente, quiénes son sus BFs. De esta manera, el fisco busca identificar a las personas humanas que posean participaciones en sociedades, asociaciones civiles, fundaciones y fondos comunes de inversión. Esta regulación no aplica para los fideicomisos. Sin embargo, éstos se encuentran obligados a registrarse en el registro público que corresponda<sup>14</sup> y, por lo tanto, quedan comprendidos por la regulación específica sobre BFs aplicable a esos registros públicos.

Como se puede apreciar, el sistema que eligió la Argentina es curioso. Por un lado, se centraliza la normativa de prevención de LA en la UIF, pero se descentraliza el control de cumplimiento en diferentes organismos que son, a su vez y eventualmente, supervisados por la UIF. Por el

---

14) Código Civil y Comercial de la Nación, en el art. 1669.

otro, se centraliza la información sobre BF de personas jurídicas en el Fisco, pero no se establece un verdadero registro público, sino que por el contrario se fija un régimen informativo que torna, probablemente, difícil el acceso a esa información para el público en general y, por qué no, para las propias autoridades. Este sería el caso, obviamente, si la información fuera entendida, por parte de la AFIP, como aquella que se encuentra alcanzada por el secreto fiscal.

Un ejemplo claro de la diseminación de la regulación y de su control administrativo son los registros de comercio o de personas que, en virtud del art. 20, inc. 6 de la ley 25.246, son “sujetos obligados” ante la UIF y que, como tales, son monitoreados en lo que respecta al cumplimiento de las normas de prevención de LA. Si bien sobre este agrupamiento (me refiero a los registros de personas o de comercio) la resolución UIF 29/2011 no incluyó expresamente entre las políticas allí reguladas la identificación de los BFs, estas exigencias fueron paulatinamente adoptadas por los registros como consecuencia de las recomendaciones del GAFI y su acogimiento por la UIF. Sólo para mencionar algunos ejemplos de este tipo de regulaciones en las jurisdicciones más relevantes del país, puede destacarse la res. 7/2015 de la Inspección General de Justicia –en particular, arts. 284, 510 inc. 6, 518–, la res. 130/2017 de la Dirección Provincial de Personas Jurídicas de la Provincia de Buenos Aires, entre muchas otras.

En la Argentina, como es sabido, existen decenas de registros de personas jurídicas o de comercio, que son los organismos públicos encargados de registrar información vinculada con personas y estructuras jurídicas. No existe un organismo central, dependiente de las autoridades federales, que nucleee toda esta información. Tampoco se ha logrado un acuerdo entre el gobierno federal y las diferentes provincias argentinas para digitalizar, estandarizar y compartir la información de modo de facilitar su acceso al público en general. Sin perjuicio de ello, más ejemplos pueden encontrarse en otros sujetos obligados a informar<sup>15</sup>. Esto es importante de remarcar porque significa que, más allá de los detalles propios de cada regulación específica conforme a los distintos sectores de la economía, lo cierto es que esta normativa los atraviesa a todos.

---

15) ver, al respecto, la resolución CNV 687/2016 de la Comisión Nacional de Valores, la resolución SSN 816/2018 y 1014/2019 de la Superintendencia de Seguros de la Nación, entre muchas otras.

Respecto del régimen informativo de AFIP, tal como sucede con la información bancaria o bursátil, los datos que se encuentran a resguardo del Fisco se protegen por vía de restricciones legales que impiden o dificultan su acceso<sup>16</sup>. Estas limitaciones chocan con el espíritu detrás de la obligación de informar BFs que no es otro que aumentar los niveles de transparencia en las transacciones dentro de la sociedad y para ello es necesario permitir un acceso amplio e irrestricto a este tipo de información.

## El régimen sancionatorio de UIF

Tal como se ha reseñado hasta aquí, la UIF se ocupa de supervisar el cumplimiento de la normativa de prevención de LA, regulando a los sujetos obligados a informar ciertos datos que le permiten cumplir con su función primordial. Para ello, realiza diversos procesos de supervisión y monitoreo; y aplica sanciones cuando detecta incumplimientos por parte de sus supervisados. Cuando ello sucede, principalmente, los obliga a cumplir medidas correctivas y/o a pagar multas, cuando ello corresponde<sup>17</sup>.

Estas multas que aplica la UIF tienen naturaleza preventiva, forman parte integrante del derecho administrativo sancionador y, por lo tanto, no resultan estrictamente represivas<sup>18</sup>. De acuerdo con los artículos 5 y 6 de la ley 25.246, estas sanciones son la consecuencia del ejercicio del poder de policía, que tiene naturaleza administrativa<sup>19</sup>. La propia UIF reconoce, en los sumarios que instruye, que la finalidad de las sanciones que aplica es *"la prevención y disuasión de conductas reprochables y que, en función de ello, no sólo se tiende a evitar la reiteración de los*

---

16) cfr. leyes n° 11.683 de procedimiento fiscal, 21.256 de entidades financieras, y 26.831 de mercado de capitales.

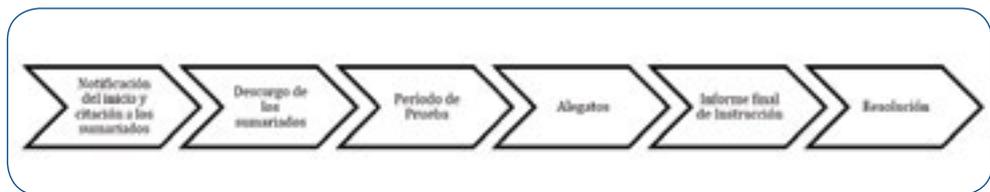
17) Informe de gestión anual (2018) de la UIF, p.11, disponible en internet [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_2018\\_web\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_web_0.pdf).

18) Fallos: 330:1855, 'Comisión Nacional de Valores c/ Establecimiento Modelo Terrabusi S.A. s/ transferencia paquete accionario a Nabisco'; Sala II, causas "Emebur" y 'Banco Macro SA y otros c/ UIF s/ Código Penal -Ley 25.246 -Dto. 290/07 Art. 25', pronunciamiento del 21 de abril de 2014".

19) Ver dictamen de la Procuración en Fallos: 330:1855.

*incumplimientos por parte del sumariado sino también la confirmación de la vigencia y efectividad de las normas de prevención de LA y financiación de terrorismo.<sup>20</sup>*

En términos generales, el procedimiento que lleva adelante la UIF para aplicar una sanción consta de seis pasos orientados a garantizar el ejercicio del derecho de defensa por parte de los involucrados<sup>21</sup>. Conocer la forma en que se estructura el procedimiento es relevante pues, como se verá más adelante, el tiempo que este procedimiento insume es clave para analizar los incentivos que las sanciones de la UIF generan.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

De acuerdo con la información pública disponible respecto del presupuesto de la UIF<sup>22</sup>, como ingresos no tributarios, con motivo en multas dispuestas por infracciones detectadas, ese organismo estimó recibir la suma de \$ 620.000 durante el año 2016; \$ 1.557.485 durante el año 2017; \$ 0 durante el 2018; y \$ 5.500.000 durante 2019. Como puede apreciarse en el gráfico a continuación, de comparar esos montos con el gasto total previsto para el organismo esos ingresos representan un 0,5%, 1,1%, 0,0%, y 1,4%, respectivamente.

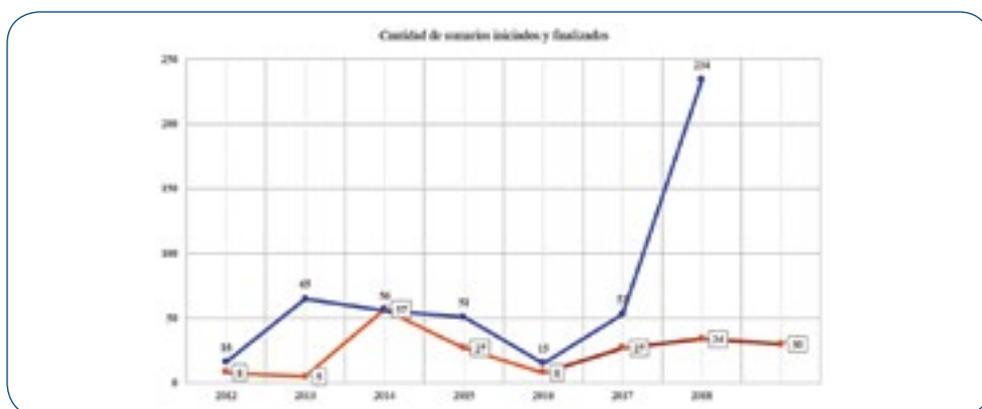
20) Res UIF nro. 65/2019 disponible online en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acto\\_sancionatorio\\_exp\\_2353-13\\_jp\\_morgan.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acto_sancionatorio_exp_2353-13_jp_morgan.pdf).

21) Cfr. Res UIF nro. 111/2012 disponible online en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198664/norma.htm>.

22) Presupuestos de la Administración Pública Nacional disponibles en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos>.

## Análisis de las sanciones de la UIF<sup>23</sup>

Durante el período 2016 a 2019, la UIF resolvió 99 sumarios administrativos en los que dispuso, principalmente, sanciones de multa y, en menor medida, medidas correctivas<sup>24</sup>. En rigor, durante el año 2016, se resolvieron únicamente 8 casos que involucraban a 8 personas jurídicas y a 60 físicas. Durante el año 2017, en cambio, se resolvieron 27 sumarios que involucraban a 16 personas jurídicas y a 102 físicas. En 2018, la UIF resolvió 34 casos que involucraron a 33 personas jurídicas y a 221 físicas. Finalmente, durante el año 2019, se resolvieron 30 sumarios que involucraban a 27 personas jurídicas y a 161 físicas. En suma, durante el período analizado, la UIF dispuso sanciones que guardan vinculación con 84 personas jurídicas y 544 físicas.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

De la misma manera, como se puede apreciar en la ilustración más

23) Se aclara que el régimen sancionatorio que se abordará en este acápite no es el único que existe, pero es sin duda el más relevante para evaluar el compromiso del Estado con la temática.

24) Las medidas correctivas dispuestas por la UIF van desde: (i) exigir al SO a aportar la última versión del manual de procedimientos de prevención de LAyFT; (ii) adecuar los planes de auditoría a los requerimientos de UIF; (iii) implementar un adecuado programa de cumplimiento; (iv) subsanar incumplimiento detectados en un período de tiempo determinado; (v) realizar capacitaciones para los miembros del directorio y oficial de cumplimiento con enfoques específicos señalados por la UIF; (vi) participar de reuniones entre el oficial de cumplimiento del SO y miembros de la Dirección de Supervisión de UIF; (vii) mejorar las herramientas tecnológicas utilizadas, entre muchas otras posibles.

arriba<sup>25</sup>, durante el período 2016-2018, la UIF inició un total de 302 sumarios por infracciones a la normativa de prevención de LAyFT. Si bien aún no se encuentra disponible la información respecto del año 2019, la información refleja una clara tendencia al aumento en la apertura de casos.

Pudo establecerse que, concretamente, la UIF dispuso 13 medidas correctivas y multas por un valor total de \$ 874.876.368. El 97 % de ese monto corresponde a multas dispuestas durante el año 2019, alcanzando de esa manera para ese período un monto de \$ 846.452.595. Asimismo, durante el año 2018, la UIF dispuso sanciones por un monto de \$ 15.133.773, lo que representa un 2 % del monto total. A su vez, surge que, durante los años 2017 y 2016, la UIF impuso multas a los sujetos obligados por la suma de \$7.590.000 y 5.700.000, respectivamente.

En este sentido, la sanción más alta dispuesta por la UIF fue fijada durante el período analizado y alcanzó el monto de \$ 835.861.106,60<sup>26</sup>, incluyendo tanto la sanción a la persona jurídica como a sus directivos. La sanción más baja, por el contrario, se dispuso para el caso de un banco al que sólo se le fijaron medidas correctivas<sup>27</sup>. Para resolver como lo hizo, la UIF necesitó 55 meses para fijar medidas correctivas y 24 meses para aplicar la multa más alta de su historia.

Con el objeto de categorizar las multas dispuestas por la UIF, se las

---

25) UIF, Informe de gestión 2018, p. 34, disponible en internet en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_2018\\_web\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_web_0.pdf).

26) Ver resolución UIF nro. 136/2019 "Financial Net Sociedad de Bolsa".

27) Ver resolución UIF nro. 16/2019 "JP Morgan Chase Bank National Association Sucursal BsAs".

distribuyó en 15 tipologías de infracciones meramente formales<sup>28</sup>, cuya configuración exige de demostrar solamente el incumplimiento de lo prescripto. Sin embargo, para establecer el *quantum* de las multas, la normativa aplicable a las infracciones<sup>29</sup> distingue dos criterios debido a la posibilidad de precisar el monto del bien u operación involucrada. Así, (i) la multa será de una a diez veces del valor total de los bienes u operación a los que se refiera la infracción; y/o (ii) la multa será de diez mil pesos a cien mil pesos cuando no se pueda establecer el valor real de los bienes.

---

28) En este sentido, ver CNACAF, Sala III, "Ace Seguros SA y otros c/ UIF s/ Código Penal- Ley 25246- Dm 290/07 Art. 25", rta. el 27/06/2019.

Allí se señaló que "...basta con la falta de observancia de los recaudos analizados —verificándose consecuentemente las conductas tipificadas en los preceptos reseñados—, para hacer nacer la responsabilidad de los sujetos involucrados, requiriéndose —para su configuración— simplemente el incumplimiento de lo prescripto por la norma. Es que este tipo de infracciones, tal como las contempladas en otros regímenes como el de la defensa del consumidor y la lealtad comercial, son de las denominadas formales. Se trata de aquellos ilícitos denominados de "pura acción" u "omisión" y, por tal motivo, su apreciación es objetiva..."

Véase, también, lo resuelto el 18/7/2019 por la Sala II de la CNACAF en "Liderar Compañía General de Seguros y Otros c/ UIF s/ Código Penal- Ley 25246-Dto 290/ 07-Art 25" cuando se sostuvo que "... en el régimen de policía administrativa, la constatación de la infracción genera la consiguiente responsabilidad y sanción del infractor, salvo que éste invoque y demuestre la existencia de alguna circunstancia exculpatoria válida".

29) Concretamente, el art. 24 de la ley 25.246, incisos 1 y 3, prevé que: "1. La persona que actuando como órgano o ejecutor de una persona jurídica o la persona de existencia visible que incumpla alguna de las obligaciones ante la Unidad de Información Financiera (UIF) creada por esta ley, **será sancionada con pena de multa de una (1) a diez (10) veces del valor total de los bienes u operación a los que se refiera la infracción, siempre y cuando el hecho no constituya un delito más grave.**

2. La misma sanción será aplicable a la persona jurídica en cuyo organismo se desempeñare el sujeto infractor.

**3. Cuando no se pueda establecer el valor real de los bienes, la multa será de diez mil pesos (\$ 10.000) a cien mil pesos (\$ 100.000).**

4. La acción para aplicar la sanción establecida en este artículo prescribirá a los cinco (5) años, del incumplimiento. Igual plazo regirá para la ejecución de la multa, computados a partir de que quede firme el acto que así la disponga.

5. El cómputo de la prescripción de la acción para aplicar la sanción prevista en este artículo se interrumpirá: por la notificación del acto que disponga la apertura de la instrucción sumarial o por la notificación del acto administrativo que disponga su aplicación. (Artículo sustituido por art. 19 de la Ley N° 26.683 B.O. 21/06/2011).



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A fin de aclarar las tipologías identificadas: “beneficiario final” refiere a la identificación del beneficiario final de una estructura societaria; “falta de colaboración” importa la omisión de asistir a la UIF al momento de supervisar a un SO; “perfil transaccional” es el perfil del cliente parametrizado a partir de su actividad usual y características distintivas; “lista de terroristas” refiere a la obligación de cotejar al cliente con listados de terroristas conocidos; “declaraciones PEPs” hace referencia a las declaraciones de personas expuestas políticamente; “identificación del cliente” importa la obligación de corroborar y registrar los datos del cliente del SO; “capacitaciones” hace referencia al plan de capacitaciones que los SO tiene que tener establecido vinculado con la normativa de prevención del LA; “manual de prevención” es el manual de procedimientos mediante el que un SO establece los pasos que la estructura debe seguir para evitar operaciones de LA; “falta de reportes” hace referencia a la omisión de reportar a la UIF operaciones sospechosas o inusuales; “política de análisis de riesgos” tiene que ver con la auto valoración de los riesgos que la actividad que desarrolla el SO involucra; “sistema de monitoreo” tiene que ver con los mecanismos establecidos para supervisar la actividad desarrollada por el SO y detectar anomalías; “herramientas tecnológicas” son las herramientas digitales utilizadas para monitorear y detectar operaciones como también aquellas vinculadas con la registración de la información relevante para el sistema de prevención; “designación del OC” tiene que ver con la efectiva designación de un oficial de cumplimiento ante la UIF; “sujeto obligado” hace referencia a

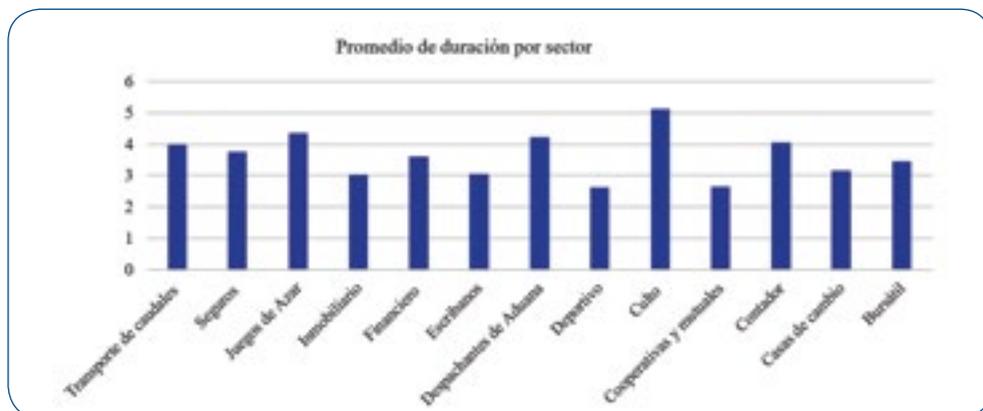
la efectiva registraci3n del SO ante la UIF; "sistema de auditoría" tiene que ver con el plan de auditorías internas y externas que el SO tiene que tener establecidas.

En la tabla a continuaci3n, se agrupan todas las infracciones formales que surgen de los sumarios relevados y se detalla allí la frecuencia con la que se repiten en los casos analizados y, tambi3n, se fija un valor promedio para cada unidad de infracci3n.

	TIPOLOGÍA	VALOR x UNIDAD	FRECUENCIA
1	SISTEMA DE AUDITORIA	\$ 48.800,00	25
2	SUJETO OBLIGADO	\$ 48.125,00	16
3	DESIGNACI3N OFICIAL DE CUMPLIMIENTO	\$ 38.000,00	10
4	HERRAMIENTAS TECNOLOGICAS	\$ 35.384,62	13
5	SISTEMA DE MONITOREO	\$ 66.923,08	13
6	POLITICA DE ANALISIS DE RIESGOS	\$ 66.363,64	11
7	MANUAL DE PREVENCI3N	\$ 43.648,65	37
8	CAPACITACIONES	\$ 42.941,18	17
9	IDENTIFICACI3N DE CLIENTE	\$ 54.166,67	63
10	DECLARACIONES PEPs	\$ 37.384,62	52
11	LISTADO DE TERRORISTAS	\$ 50.000,00	29
12	PERFIL TRANSACCIONAL	\$ 46.000,00	25
13	BENEFICIARIO FINAL	\$ 37.142,86	7
14	FALTA DE COLABORACI3N	\$ 100.000,00	1

FUENTE: ELABORACI3N PROPIA

Se pudo establecer que, en promedio, la tramitación de un sumario durante el período analizado demandó aproximadamente 3 años / 41 meses. Sin embargo, si se toma la fecha del hecho o de su constatación, esa cantidad aumenta a 5 años / 61 meses<sup>30</sup>.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En lo que respecta a la duración del trámite de los sumarios por sector, con la información disponible, no fue posible afirmar que existen ostensibles diferencias en el plazo de tramitación en razón del tipo de sector de que se trate. Sin embargo, es interesante destacar que los casos cuyo procedimiento administrativo demandó más tiempo son del sector financiero y bursátil. Estos casos insumieron 64 meses desde el inicio del sumario y 87 desde la fecha probable de infracción o de constatación de infracción<sup>31</sup>. Además, en ellos se impusieron sanciones de multa por \$ 540.000; \$ 280.000; y \$ 100.000, respectivamente.

Por otra parte, los 3 casos que menos tiempo demandaron, en cambio,

30) Para realizar la evaluación, se identificó la fecha de infracción o constatación de infracción, la fecha la resolución mediante la que se dio inicio al sumario y, por último, la fecha de la resolución mediante la que se deslindan las responsabilidades correspondientes. A raíz de evidentes diferencias en el formato y estilo de las resoluciones de UIF, se pudo establecer que, en ciertos casos, no se consigna la fecha de la infracción o de la constatación de la infracción. Para esos casos, se tomó como fecha de infracción la fecha de la resolución de inicio de sumario. De la misma manera, para aquellos casos en que la resolución sólo identifica el año o el mes de la infracción, se tomó el primer día de ese mes o ese año.

31) Ver las resoluciones UIF nro. 6/2019 "Banco Piano SA", 5/2019 "Italcred SA", y 245/2018 "Valfinsa Bursátil".

insumieron 16 y 18 meses de trámite. Los sumariados pertenecen al sector financiero y de cooperativas y mutuales<sup>32</sup> y en ellos se impusieron sanciones por \$ 100.000; \$ 600.000; y \$ 360.000, respectivamente.

Asimismo, el caso que menos tiempo demandó desde la infracción o fecha de constatación de infracción a la fecha de la resolución definitiva del sumario pertenece al sector de cooperativas y mutuales y su tramitación insumió 20 meses. En tal oportunidad, se impuso una multa por \$ 1.400.000. El caso que más tiempo demandó, por el contrario, insumió 99 meses<sup>33</sup> y en tal oportunidad se impuso una multa de \$ 413.000.

Como se puede apreciar del cuadro de tipologías, las sanciones por incumplimientos vinculados con la obligación de identificar BFs son poco frecuentes y su castigo bastante suave. En este sentido, se han detectado solo 7 sumarios en los que se analizan infracciones por esta tipología y las sanciones por unidad de infracción son las segundas más bajas de todas las aplicadas. Además, en los 7 casos detectados, la sanción más alta fue de \$ 70.000 (lo que representaba un 30% del total de la multa aplicada en ese caso, que involucraba otras infracciones) y la más baja fue de \$ 10.000 (lo que representaba un 12.5% del total de la multa aplicada en ese caso, que también involucraba otras infracciones)<sup>34</sup>.

Llama la atención la diferencia entre el monto de la sanción más alta y de la más baja, ya que se trata siempre de la misma infracción y de las resoluciones disponibles para consulta no surgen elementos que hagan inferir diferencias en los hechos identificados en el caso de uno y otro sumario. En efecto, es curioso que, en el caso de la infracción más alta, esta fue catalogada como "grave" y al respecto la UIF dijo que *"la identificación del beneficiario final reviste gran trascendencia en materia de prevención ya que a través de dicha herramienta se puede conocer fehacientemente a la persona que el cliente en cuestión intenta beneficiar con la operatoria y, de esa manera, se puede tener un cabal entendimiento y comprensión de la relación comercial que entablará"*. Sin embargo, en otro sumario en el que la infracción discutida también fue considerada como "grave" el monto de sanción fue ostensiblemente más bajo<sup>35</sup>.

---

32) Ver las resoluciones UIF nro. 41/2019 "Banco Macro SA", 293/2018 "Banco de la Nación Argentina", y 257/2018 "Avellaneda Cooperativa de Crédito, Consumo y Vivienda".

33) Ver resoluciones UIF 70/16 "1° de Octubre Cooperativa de Crédito, Consumo y Vivienda LTDA" y la 98/2019 "HSBC Bank Argentina", respectivamente.

34) Ver resoluciones UIF nro. 273/2018 "Banco Comafi SA" y 275/2018 "Banco de Formosa SA".

35) Ver resolución UIF nro. 264/2018 "Noreste Bursátil".

## Conclusión

Como puede apreciarse, la relevancia de la identificación de los BFs no se ve reflejada en las sanciones dispuestas por la UIF durante el período 2016-2019. En efecto, la frecuencia con la que aparece esta tipología en las sanciones dispuesta representa aproximadamente un 2% sobre el total. Una lectura apurada podría llevar a interpretar que estos datos reflejarían un escenario ideal de cumplimiento en esta materia. Sin embargo, pareciera que existe verdadero problema en la orientación de la supervisión y en el monto de las sanciones.

Resulta llamativo que, salvo el caso de la multa impuesta a un SO del sector bursátil durante 2019, en general, las multas impuestas por la UIF resultan, a simple vista, exiguas y, ciertamente, no proporcionales con la relevancia de las infracciones cometidas, ni tampoco con el fin disuasorio que busca su imposición. En este sentido, alcanza para persuadirse respecto del problema con comparar los valores unitarios de las multas con el valor de la multa que corresponde en la CABA a quien cruza un semáforo en rojo (\$ 32.100) o a quien conduce un vehículo superando la velocidad máxima permitida (\$ 32.100)<sup>36</sup>. En este sentido, no identificar al beneficiario final de una persona o estructura jurídica involucrada en una transacción financiera equivale a cruzar un semáforo en rojo.

Por otro lado, de la información analizada es razonable inferir que, cuanto menos, sería recomendable modificar el sistema de cuantificación de las multas que impone la UIF a fin de evitar que el mero paso del tiempo perjudique a las arcas de ese organismo, que las contempla como un ingreso en su presupuesto. En este sentido, sencillamente podrían replicarse modelos de cuantificación, utilizados por distintas reparticiones públicas<sup>37</sup>, que permiten actualizar los montos de multa mediante referencias objetivas.

---

36) <https://www.cronista.com/economiapolitica/Las-multas-de-transito-en-la-Ciudad-aumentan-un-20-y-cruzar-en-rojo-costara-hasta--32.100-20190208-0040.html>.

37) Uno, entre muchos ejemplos, es el caso de las infracciones de tránsito en la Provincia de Buenos Aires en el que “el valor de la multa se calcula de acuerdo al número de Unidades Fijas (UF) establecidas para cada tipo de infracción. Una Unidad Fija equivale al precio por litro de nafta de mayor octanaje, informado por Automóvil Club Argentino (A.C.A) con sede en la ciudad de La Plata”.

Para más información, visitar el sitio web oficial disponible en: <https://www.gba.gob.ar/seguridadvial/infracciones>.

Asimismo, teniendo en consideración la duración de los sumarios instruidos por la UIF, parece conveniente evaluar la necesidad de modificar el marco regulatorio aplicable. Por lo menos, en lo que respecta al trámite de los sumarios dado que es evidente que estos resultan innecesariamente extensos, y que mediante ellos se constatan, principal y paradójicamente, infracciones meramente formales. Por ejemplo, la verificación de la falta de identificación de BFs, de la omisión de las declaraciones juradas en el legajo de cliente legajo o de la inexistencia de un plan de capacitaciones sobre prevención de LA.

Finalmente, parece conveniente focalizar en la supervisión de la UIF y en el tamaño de las sanciones de la UIF en orden a demostrar que la identificación de BFs es, de una vez por todas, un verdadero compromiso para el Estado.

# Impacto económico de la opacidad fiscal en Argentina

Magdalena Rúa<sup>1</sup>

---

1) Magister en Economía Política (FLACSO), Doctoranda en Desarrollo Económico (UNQUI), Profesora en FCE-UBA, ex Investigadora de CEFID-AR.

## Introducción

En las últimas décadas, los flujos financieros desde los países periféricos han crecido de manera acelerada en el marco del proceso de financierización y mundialización financiera de la economía global.

Con la llegada del capitalismo financiero internacional, la dependencia externa tuvo una nueva faz, la financiera. Antes de la salida del sistema de Bretton Woods, el dólar estadounidense estaba sometido a un esquema de convertibilidad en oro. Cuando Estados Unidos logra salirse del patrón oro bajo la presidencia de Nixon en 1971, se deshace de una de sus mayores limitaciones, que se originaba en la necesidad de tener respaldo en oro. En el sistema post Bretton Woods, Estados Unidos, por un lado, tiene la habilidad de modificar de manera unilateral el valor del dólar frente a otras monedas y, por otro, posee la capacidad de tener recurrentemente déficits de cuenta corriente. Este proceso fue acompañado por la desregulación e integración de los sistemas financieros nacionales, que tuvo su correlato en los países de la región, logrando imponerse predominantemente el paradigma de libre movilidad de capitales mediante políticas de desregulación de la cuenta financiera y apertura cambiaria.

En este contexto, la fuga de capitales se ha conformado en una nueva forma de dependencia externa para las economías latinoamericanas. Para la Argentina, la fuga de divisas representa un fenómeno estructural que obstaculiza su desarrollo económico y profundiza su subordinación financiera y política.

El término flujos financieros ilícitos refiere a, por un lado, aquellos flujos que provienen de actividades criminales, tales como narcotráfico, trata de personas, el contrabando de armas, enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, entre otros, y, por otro, aquellos cuyo origen no es delictivo, sino lícito (por ejemplo, la actividad productiva o comercial), pero que están asociados a la elusión o evasión fiscal, o bien fueron transferidos y/o utilizados contrariando la normativa vigente (por ejemplo, transgrediendo la normativa cambiaria).

La constante salida de flujos financieros a la que está sometida la Argentina hace varias décadas solamente es posible gracias a la existencia de un mercado de servicios *offshore*, cuyo éxito se basa en la opacidad que garantiza el secreto y la confidencialidad. Este mercado brinda la arquitectura para la creación de estructuras jurídicas y esquemas de planificación impositiva y financiera que permiten el ocultamiento de dichos fondos, su salida y resguardo fuera de su ámbito de origen.

La evasión y elusión fiscal internacional es uno de las principales componentes de los flujos financieros ilícitos, que impacta muy negativamente en las economías de los países periféricos. Sin embargo, la reducción de los recursos fiscales no es la única consecuencia que provoca este fenómeno. Además, tiene efectos negativos sobre la inversión, la distribución del ingreso y la restricción de balances de pagos, así como en materia de criminalidad económica.

## Flujos financieros ilícitos y criminalidad económica

La criminalidad económica se ha conformado en un mecanismo de opresión y sometimiento de las democracias de los países dependientes, agotando sus recursos, que drenan hacia el centro, y profundizando los lazos de dependencia.

Buena parte del crimen económico organizado se apoya en la internacionalización de las operaciones, con el objetivo de dificultar el rastreo y control de los activos financieros. Debido a que los Estados poseen limitadas capacidades de supervisión en el ámbito internacional, quedan sujetos al multilateralismo para acceder a información extranjera que permita investigar las transacciones económicas internacionales.

En este sentido, los pilares fundamentales sobre los que se erige la transnacionalización de las maniobras de delitos económicos son la opacidad del sistema financiero y tributario internacional, que otorga un rol central a guaridas fiscales, las estructuras societarias e instrumentos opacos que permiten ocultar a los beneficiarios finales, la confidencialidad, y el asesoramiento de expertos que posibilitan la comisión de las maniobras.

Detrás de todo crimen económico organizado existe asesoramiento profesional. A mayor sofisticación del crimen, mayor será la organización, la planificación y la calidad de la asesoría, que resulta imprescindible para encubrir las maniobras delictivas, otorgándoles apariencia de legalidad.

Cabe mencionar que si bien existe una clara tendencia a excluir del debate de la criminalidad económica al sector privado (por ejemplo, los delitos cometidos por las empresas multinacionales en materia de evasión fiscal internacional), los casos de corrupción política representan una pequeña porción de los flujos financieros ilícitos globales. Así lo demuestran las estimaciones de GFI (*Global Financial Integrity*), que calculan que la mayor parte de los flujos financieros ilícitos se originan en operaciones comerciales; así como una estimación de Raymond Baker (2005), que reveló que solamente el 4,5% de los flujos financieros ilícitos desde los países en desarrollo eran originados en hechos de corrupción política, mientras que el 31% provenía de otras actividades criminales (trata de personas, contrabando de armas, narcotráfico, etc.) y la mayor parte de éstos, el 64,5%, provenía de operaciones comerciales.

La escasa eficacia en materia de persecución del crimen económico del sector privado es resultado de la construcción política y social del poder corporativo. Persiste una tendencia hacia la legitimación de los hechos de criminalidad económica que cometen las empresas multinacionales, a pesar de constituir actos verdaderamente lesivos para los Estados y sus pueblos.

## La elusión fiscal internacional

Por un lado, las empresas transnacionales ubicadas en la Argentina parecerían lograr la erosión de su base imponible trasladando capitales al exterior mediante diversas técnicas que involucran la utilización de entidades vinculadas localizadas en otros países (ubicadas en guaridas fiscales o en países con regímenes preferenciales), que permiten la asignación arbitraria de ingresos y costos entre miembros del mismo grupo, mediante la manipulación de los precios de transferencia. Por otro lado, las grandes empresas de capitales nacionales, parecerían utilizar como principales herramientas la constitución de *holdings* transnacionales y/o la creación de sociedades *offshore*, que les permiten transferir sus ganancias al exterior.

Según las estimaciones de Alex Cobham y Petr Janský (2017), se pierden 500 mil millones de dólares por año en materia de recaudación impositiva global en razón del desvío de ganancias de empresas multinacionales. Este traslado de las ganancias de las empresas multinacionales se realiza fundamentalmente mediante operaciones intragrupo, que desvían sus beneficios desde países de mediana o alta tributación, donde tiene lugar la actividad económica real, hacia entidades vinculadas ubicadas en países de baja tributación y opacidad.

En el caso de Argentina, las pérdidas de recaudación que arrojan dichas estimaciones fueron de 21.400 millones de dólares en un solo año. Argentina ocupa uno de los primeros puestos en materia de pérdida de recursos fiscales por el desvío de ganancias de las empresas, habiendo perdido 4,42 puntos porcentuales del PIB en el año 2013. Mientras

que otros países –entre los que se encuentran Suiza, Irlanda, Singapur, Mauricio y Chipre- se ven beneficiados por este mismo mecanismo, a la inversa, recibiendo flujos por el desvío de ganancias de empresas multinacionales.

En diciembre de 2019, una investigación de Fair Tax Mark<sup>2</sup>, reveló que solamente seis de las empresas globales más importantes, habrían eludido 100 mil millones de dólares en impuestos de todo el mundo durante la última década. Éstas son Amazon, Facebook, Google, Netflix, Apple y Microsoft, las seis gigantes tecnológicas.

Por su parte, las familias con grandes fortunas suelen contar con múltiples intermediarios, los llamados “facilitadores”, estudios contables y jurídicos, bancos, asesores financieros, patrimoniales, impositivos, etc., que brindan el conocimiento y expertise necesario para ocultar sus patrimonios en el exterior, minimizar el pago de impuestos, administrar los activos financieros externos y obtener la mayor rentabilidad posible. Según el nivel de riqueza personal, suelen dividirse en segmentos como *High Net Worth (HNW) Individuals* (Personas con Alto Patrimonio Neto), desde 1 hasta 100 millones de dólares, y *Ultra High Net Worth (UHNW) Individuals* (Personas con Ultra Alto Patrimonio Neto), con más de 100 millones de dólares. Estos segmentos, por lo general, requieren un servicio altamente calificado que involucre variadas jurisdicciones con estructuras fiscales y legales complejas.

Cuando se analizan las estadísticas de la AFIP sobre las declaraciones juradas del Impuesto sobre los Bienes Personales durante el período fiscal 2017, se advierte que las personas con mayores patrimonios poseen sus riquezas fundamentalmente en el exterior. Las personas que poseían bienes sujetos a impuestos superiores a los 30 millones de pesos en 2017 (equivalentes a más de 1,58 millones de dólares en ese año), poseen más bienes en el exterior que en el interior del país. En total son 14.440 personas que, en conjunto, declararon en 2017 alrededor de 382.000 millones de pesos en el país (equivalentes a 20.200 millones de dólares) y más de 1,1 billón de pesos en el exterior (equivalentes a 58.000 millones de dólares).

---

2) Véase Fair Tax Mark (2019), disponible en: <https://fairtaxmark.net/tax-gap-of-silicon-six-over-100-billion-so-far-this-decade/>

En total, a través del Impuesto sobre los Bienes Personales, se declararon bienes en el exterior por 1,47 billones de pesos, equivalentes a 78.072 millones de dólares de 2017, muy por debajo de las estimaciones de activos externos del sector privado no financiero de INDEC, que para esa fecha ascendieron a 266.194 millones de dólares. Asimismo, estos montos se diferencian ampliamente de las estimaciones alternativas propias (Rua, 2019), realizadas en base al método residual de la balanza de pagos, que arrojaban un stock de activos externos de residentes argentinos, acumulados entre 1970 y 2017, de 350.310 millones de dólares. La importante brecha que existe entre las declaraciones de bienes en el exterior y las estimaciones de activos externos de residentes resulta, al menos, llamativa, por cuanto los argentinos declararon en Bienes Personales solamente un 29% de los activos externos que estimaba INDEC a esa fecha y un 22% de las estimaciones alternativas propias de activos offshore (acumulados entre 1970 y 2017).

Las personas de alto patrimonio cuentan con múltiples estrategias para evitar el pago de impuestos. Una táctica muy utilizada es la constitución de un *trust*, un acuerdo contractual entre personas físicas que se basa en la ley anglosajona, en el cual una de ellas transfiere sus activos a nombre del *trust*, que tiene personalidad jurídica propia, y que se constituye como una entidad separada del administrador (*trustee*) y de quien lo ha puesto en marcha (*settlor*), y que goza de exenciones impositivas. Estos instrumentos permiten la creación de una barrera entre el propietario legal de los bienes y su beneficiario, además de que suelen ser constituidos en jurisdicciones que cuentan con altos niveles de opacidad financiera y fiscal, y que no cuentan con registros públicos de sus beneficiarios finales, logrando ocultarse de las autoridades fiscales de los países de alta o mediana tributación. De un modo similar, se utilizan las fundaciones como otra de las alternativas para separar la titularidad de los activos de sus beneficiarios finales, así como múltiples estructuras societarias opacas (con acciones al portador, que mantienen en secreto el nombre de sus accionistas) que se interponen entre los activos del exterior y los titulares.

La planificación y optimización fiscal son términos de la jerga tributaria que, en efecto, pueden utilizarse para referirse de un modo sutil a la “elusión fiscal”. Son servicios brindados por los especialistas en impuestos que implican la minimización de la carga tributaria, brindando

herramientas que erosionan la base imponible local. Entre ellos, se ofrece la maximización de deducciones, la utilización de desgravaciones, la reducción de costos en operaciones con compañías vinculadas del país y del exterior, la política de precios de transferencia –que es utilizada para transferir arbitrariamente ingresos a jurisdicciones de baja tributación-, la utilización de regímenes especiales y de zonas francas o áreas especiales –guardadas fiscales-.

El servicio de “planificación fiscal” se conforma por acciones coordinadas y deliberadas con el objeto de minimizar la carga tributaria, por lo que también podría comprender, entonces, a la elusión fiscal organizada, explotando vacíos legales existentes en la legislación local o bien utilizando formas jurídicas que no se adecuan a la realidad económica. Asimismo, cuando el contribuyente resulta ser una empresa multinacional o una empresa nacional con participación en el comercio exterior, se aprovechan no solamente los marcos legales internos, sino también las brechas jurídicas que existen entre dos o más legislaciones nacionales, así como los convenios para evitar la doble imposición, que en muchos casos resultan en una doble no imposición o en una doble deducción.

Por ello, ciertos especialistas en impuestos consideran que toda técnica elusiva, contraria al espíritu de la ley y violatoria del principio de realidad económica (que atañe a la situación económica real y no a la formal del contribuyente)<sup>3</sup> debe ser considerada ilícita. Por lo tanto, todas aquellas prácticas elusivas que, si bien no contravienen explícitamente la letra de la ley, tienen por finalidad la minimización de la carga tributaria en desacuerdo con la capacidad económica del contribuyente, constituyen, en definitiva, defraudación a la administración tributaria por conseguir ventajas impositivas contrarias a los objetivos perseguidos por el ordenamiento jurídico doméstico, ocasionando las mismas consecuencias fiscales que las prácticas de evasión fiscal (Rua, 2014).<sup>4</sup>

En definitiva, lo que sucede en la práctica es que las grandes empresas y personas con altos patrimonios logran minimizar el pago de impuestos a través de maniobras complejas y vericuetos legales gracias a que

---

3) Ley N° 11.683 y sus modificaciones, artículo 1 y 2.

4) Véase, Rua (2014) Disponible en: [http://www.iade.org.ar/system/files/dt60-version\\_web.pdf](http://www.iade.org.ar/system/files/dt60-version_web.pdf)

cuentan con los servicios de profesionales de cuantiosos honorarios, conocidos como “facilitadores”. Mientras que las pequeñas empresas no pueden evitar el pago de sus tributos, al igual que los trabajadores que quedan sujetos al Impuesto al Valor Agregado sobre los bienes que consumen. Es claro que no fue el espíritu del legislador ni es el propósito del ordenamiento jurídico doméstico que aquellos con menor capacidad contributiva paguen mayores tasas impositivas que aquellos con mayor capacidad.

## Divergencia global y desigualdad local

Si bien los países desarrollados y organismos internacionales proclaman la cooperación global en pos de combatir la erosión de las bases imponibles, en los hechos, la situación reviste de gran complejidad. La actual disposición de la arquitectura financiera internacional y su sustancial opacidad persisten intactas en una evidente jerarquización mundial, que sitúa a Europa y a los Estados Unidos como pilares del dispositivo- y, por el momento, el sistema tributario internacional continúa desguazando a los sistemas fiscales de los países periféricos, a través de las numerosas jurisdicciones que proveen incentivos y secreto fiscal, y el formidable aparato profesional contable, legal y financiero al servicio de los intereses de las corporaciones y de los “ricos globales”, y apartado sustancialmente de los intereses de los pueblos.

Desafortunadamente, la riqueza privada no derrama hacia el Sur, sino hacia el Norte Global. Los principales destinos de la riqueza privada *offshore* de los países latinoamericanos son los países “desarrollados”, en donde persiste la opacidad financiera y el secreto. Según BCG<sup>5</sup>, en 2018, los activos financieros *offshore* se distribuyeron de la siguiente manera: Suiza concentra 2,3 billones de dólares, Hong Kong, 1,3 billones de dólares, Singapur, 1 billón de dólares, Estados Unidos, 0,8 billones de dólares, las Islas del Canal, 0,5 billones de dólares, Emiratos Árabes Unidos,

---

5) Véase The Boston Consulting Group (2019).

0,5 billones de dólares, Luxemburgo, 0,3 billones de dólares, Reino Unido, 0,3 billones de dólares.

Éstos son los principales sitios hacia donde se canalizan las tenencias de los ricos del mundo y representan el canal de paso obligado de las operaciones de las empresas multinacionales. Estas jurisdicciones brindan confidencialidad y cuentan con rígidas legislaciones de secreto, se especializan en instrumentos financieros desregulados y/o estructuras jurídicas opacas (como ser *trusts*, fideicomisos, fundaciones, *hedge funds*, etc.), cuentan con legislaciones comerciales y/o financieras flexibles, y/o poseen bajas o nulas tasas impositivas.

La actual estructura financiera y tributaria internacional impulsa el aumento de la desigualdad a nivel global. Piketty (2014) explica que el 0,1% más rico del planeta posee una participación del 20% sobre la riqueza total, y el 1% más rico del planeta posee una participación del 50% en la riqueza total, es decir, la misma que el 99% restante. En relación con los ingresos, el informe de desigualdad del año 2018 realizado por World Inequality Lab<sup>6</sup> muestra que la desigualdad de ingresos ha crecido aceleradamente desde 1980, resultando en que el 1% de mayores ingresos a escala global recibió el doble de los ingresos que el 50% más pobre.

La concentración de la riqueza global es cada vez mayor y América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo. En América Latina, las estadísticas de la CEPAL<sup>7</sup> indican que en 2017 la participación de los estratos de ingresos bajos en el total de la población fue del 55,9% (esto incluye a las personas en situación pobreza extrema, pobreza y en estratos bajos no pobres) y si se le adiciona la población de estratos medios-bajos representan el 76,8% sobre el total. Según CEPAL, en América Latina, la población bajo la línea de pobreza creció de 30,1% en 2015 a 30,8% en 2018, mientras que aquella que vivía en situación de pobreza extrema aumentó de 10,7% a 11,5% en el mismo periodo.

En los últimos años, la Argentina ha alcanzado niveles extremos de desigualdad. Siguiendo los informes que publica el INDEC sobre la Evolución de la distribución del ingreso (Encuesta Permanente de Hogares), el coeficiente de Gini (que es una medida de la desigualdad, la cual

---

6) Veáse Alvarado, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (2018).

7) Veáse CEPAL (2019).

indica mayores niveles de inequidad, cuanto más cerca se encuentre de 1) pasó de 0,427 del segundo trimestre de 2016 -primer dato de la serie que publica actualmente el INDEC- a 0,449 en el tercer trimestre de 2019. El empeoramiento de la estructura social de nuestro país en los últimos años echó por tierra parte del avance obtenido durante las gestiones kirchneristas, cuando se había logrado reducir ostensiblemente el Gini que había dejado la crisis del 2001, que arrojaba 0,538 para el año 2002, según los datos del Banco Mundial.

En el tercer trimestre de 2019, las estadísticas de INDEC mostraban que la brecha de ingresos promedio entre el decil más rico (el 10% de la población con ingresos más elevados) y el decil más pobre (el 10% de la población con ingresos más bajos) fue de 2215% (es decir, 23 veces más). A su vez, el 20% más rico obtuvo el 49,9% de los ingresos, mientras que el restante 80% de la población obtuvo el 50,1%. No se puede dejar de mencionar que esta situación de desigualdad afecta en mayor medida a las mujeres, dado que la pobreza está feminizada. La brecha de ingresos promedio entre varones y mujeres es del 29%, lo que indica que los varones obtienen ingresos promedio 29% superior a los de las mujeres. Por último, en diciembre de 2019, según INDEC, el porcentaje de personas por debajo de la línea de la pobreza era del 35,5% y el de personas indigentes, del 8%.

Lo anterior contrasta con la enorme riqueza de determinados sectores, ya mencionada en el apartado previo. A pesar de que la riqueza se esconda en guaridas fiscales y detrás de maniobras complejas y estructuras sofisticadas, la desigualdad oculta brota por los poros de la sociedad argentina.

La estructura social se ve afectada negativamente por la fuga de capitales, debido a que, por un lado, gran parte de ella está asociada a la evasión y elusión fiscal, que provoca la reducción de la recaudación tributaria y, en consecuencia, de los recursos fiscales con los que cuenta el Estado para financiar la política social. Por otro lado, altera el orden económico, puesto que parte del excedente no se dirige a reinversión en la economía local, lo que impacta sobre el crecimiento potencial. Asimismo, la fuga de capitales afecta la desigualdad social, ya que la riqueza acumulada en el exterior y los rendimientos de esos capitales forman parte de la distribución de ingresos de la sociedad argentina. En el trabajo Gaggero et. al. (2013) se analizó el impacto de la fuga de capitales

sobre la desigualdad y allí se expuso una reestimación del coeficiente de Gini adicionando los ingresos offshore de los deciles más altos. Con dicha inclusión, el índice pasó de 0,4301 a 0,4954 en el año 2010<sup>8</sup>. Es decir, la relación entre los ingresos de los deciles más altos y de los más bajos empeora significativamente si se contempla la riqueza acumulada en el exterior.

## Fuga de capitales: restricción externa, desinversión y endeudamiento

El fenómeno de la fuga de capitales<sup>9</sup> en los países latinoamericanos se consolidó con el proceso de mundialización financiera, presentándose, a partir de ese momento, de manera persistente. La acumulación de riqueza *offshore* de las elites latinoamericanas no se detiene en épocas de prosperidad, sino que acompaña el ciclo de crecimiento en razón de un mayor aprovechamiento de la generación del excedente, y tampoco cesa en épocas de inestabilidad o crisis, por el contrario, en ellas se registra una aceleración de las salidas.

A contramano de la postura que asevera que la fuga de capitales es causada por factores coyunturales, tales como la incertidumbre económica y la inestabilidad política, la fuga de capitales resulta una problemática de índole estructural. Se manifiesta de manera constante y no mediada, en lo fundamental, por incertidumbres políticas o económicas de carácter coyuntural. Este fenómeno se relaciona esencialmente con la estructura económica de los países periféricos, su carácter dependiente, el modo de acumulación de riqueza de las elites latinoamericanas y su relación con el patrón de acumulación dominante a escala local e internacional.

---

8) Ver p.55, cálculo de Jorge Gaggero y Darío Rossignolo.

9) El concepto de fuga de capitales al que se refiere este capítulo involucra las salidas del circuito financiero formal de moneda extranjera de propiedad de residentes locales tanto lícitas como ilícitas.

Teniendo en cuenta la gran magnitud de este fenómeno, la fuga de divisas produce un efecto muy perjudicial para la economía argentina, que sufre recurrentemente estrangulamientos en el sector externo. La fuga de divisas causa un efecto extremadamente negativo sobre la escasez de moneda extranjera, significando una perseverante salida de moneda extranjera, que consume gran parte de los flujos externos, ya sean comerciales o financieros. Así, la fuga de capitales presiona de manera persistente sobre los ingresos de divisas del balance de pagos, conformándose en una de las variables más perniciosas en momentos de escasez de divisas, además de configurarse como un elemento crucial que induce a provocar la restricción externa. La fuga de divisas constituyó, luego de las importaciones, la salida más relevante de moneda extranjera de la balanza de pagos, representando, un promedio del 44% de los ingresos financieros y comerciales de la Argentina, entre 2002 y 2017.

De esta forma, la fuga de capitales se vuelve un condicionante del desarrollo económico, significando una constante salida de divisas, que consume gran parte de los flujos que se reciben del exterior, ya sean comerciales, en épocas de términos de intercambio favorables, o financieros, cuando cambia dicho escenario.

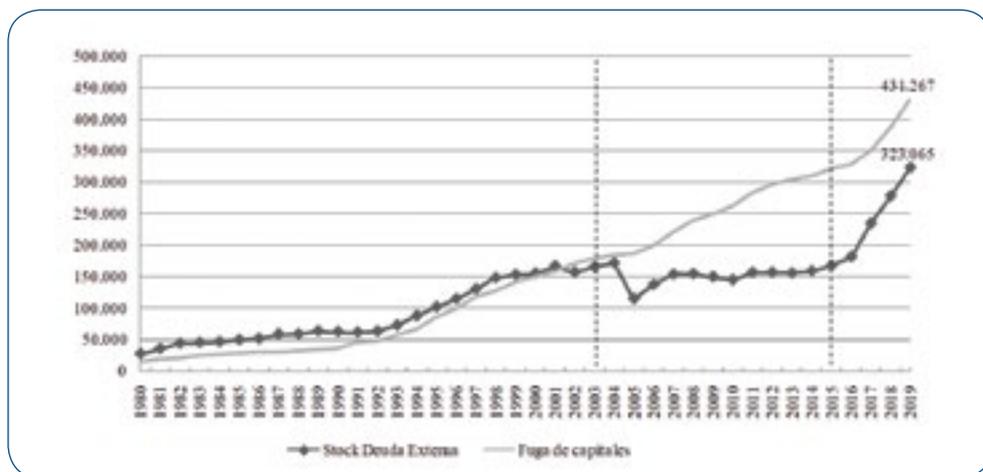
Adicionalmente, este proceso impacta sobre la estructura productiva, ya que representa una salida de ingreso nacional que no se vuelca a inversión doméstica. La enorme entrada de flujos comerciales originados durante el boom de los precios de los *commodities* y la masiva entrada de flujos financieros a los países latinoamericanos en los años posteriores a la crisis internacional fueron destinados a financiar fuga de capitales y pagos de rentas de la inversión extranjera (intereses, utilidades y dividendos), impidiendo modificar notoriamente los niveles de inversión en capital fijo.

Por otra parte, la deuda externa y la fuga de capitales en Argentina presentan un vínculo simbiótico en el marco de regímenes de acumulación basados en la valorización financiera (sea del período 1976-2001 o del 2016-2019), aunque no ocurre lo mismo cuando el proceso económico pivotea en torno a la economía real, es decir con el trabajo y la producción como ejes ordenadores. En el marco de regímenes de la valorización financiera se ha recurrido sucesivamente a instrumentos de deuda y a préstamos del exterior para financiar la salida de divisas.

En este sentido, se advierte una fuerte conexión y retroalimentación entre ambas variables. La fuga de capitales impulsa al endeudamiento, puesto que se precisa de los recursos que la financien, a la vez que el acceso al endeudamiento externo es posible en el marco de una política de desregulación financiera y cambiaria que, al mismo tiempo, facilita la posterior fuga de los recursos al exterior.

A continuación, se presenta un **Gráfico** que muestra la evolución de este vínculo en las distintas etapas históricas de la Argentina, sobre la base de estimaciones propias<sup>10</sup>, que fueron elaboradas con el método residual de la balanza de pagos, considerando las estimaciones de Basualdo y Kulfas (2002) desde 1970 hasta 1980. Allí se puede apreciar el estrecho vínculo que tuvo la dinámica de la fuga de capitales con el endeudamiento externo hasta el año 2002. Al mismo tiempo, permite ver la interrupción de dicha relación a partir de ese año y a lo largo del período 2002-2015, cuando se llevó a cabo un importante proceso de desendeudamiento y la salida de divisas se nutrió esencialmente de los saldos positivos de la balanza comercial y de las reservas internacionales acumuladas en los años de superávit.

**Gráfico. Stock de deuda externa y fuga de capitales acumulados desde 1980 a 2019 (considerando flujos 1970-1980 de Basualdo y Kulfas, 2002). En millones de dólares corrientes.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Basualdo y Kulfas (2002), FMI, INDEC y CEPAL.

10) Para profundizar en metodología, veáse Rua (2019) La fuga de capitales en América Latina. Disponible en: <https://repositorio.flacoandes.edu.ec/bitstream/10469/16029/2/TFLACSO-2019MBR.pdf>.

A partir de la asunción de la alianza de gobierno Cambiemos, en diciembre de 2015, se retomó el modelo de valorización financiera que había sido interrumpido durante el ciclo kirchnerista. El gobierno de Mauricio Macri instauró una política de liberalización del mercado cambiario y desregulación del sistema financiero, con la consecuente eliminación de las medidas de control de cambios y las restricciones a la entrada y salida de capitales especulativos.

La liberalización cambiaria y financiera trajo aparejado menores niveles de inversión productiva y una aceleración de los niveles de fuga de capitales de residentes, que en los últimos meses de la gestión de Cambiemos alcanzaron su máximo histórico. Durante los cuatro años del gobierno de Cambiemos, el fenomenal endeudamiento del sector público en moneda extranjera se destinó a proveer las divisas necesarias para financiar mayores niveles de fuga de capitales de residentes, intereses de la deuda y remisión de utilidades y dividendos al exterior. Las estimaciones del stock de riqueza offshore de residentes argentinos con los datos de la Balanza de Pagos alcanzan alrededor de 431.267 millones de dólares, acumulados entre 1970 y 2019. En este contexto, el stock de endeudamiento externo creció exponencialmente, alcanzando un total de 323.065 millones de dólares.

La deuda externa condiciona la independencia política y económica de la Argentina, ya que demanda continuos ingresos financieros para la devolución de esos préstamos en divisas y, tanto la inversión extranjera como el endeudamiento externo, involucran la salida periódica de rentas al exterior, lo que impacta fuertemente sobre la balanza de pago. Así, los flujos financieros externos generan cada vez mayores salidas de divisas, reproduciendo en gran medida la situación actual de dependencia. A ello debe agregarse, por un lado, el impacto negativo que genera el incremento del stock de deuda y, por otro, que las entradas masivas de flujos financieros se hacen efectivas en un contexto desregulatorio que permite la aceleración de la fuga de capitales de residentes al exterior, además de habilitar las rápidas salidas de capitales especulativos frente a cambios en el contexto internacional (“sudden stops”), que provocan vulnerabilidad externa y volatilidad, y desembocan en sucesivas crisis.

A la estimación de fuga de capitales a través del Método Residual de la Balanza de Pagos –que se expone en el Gráfico– podría agregarse el desvío de ganancias de las empresas multinacionales por manipulación de precios de transferencia y facturación comercial que queda legitimado dentro de los datos de la balanza comercial. El promedio anual de

fuga de capitales de residentes, entre 2008 y 2017, fue de 13.051 millones de dólares, calculado a través del método residual de la Balanza de Pagos (Rua, 2019)<sup>11</sup>. Por su parte, Global Financial Integrity (2020) estima que la brecha que existe entre las estadísticas de comercio exterior de los distintos países y que podrían indicar desvíos de ganancias de las empresas multinacionales, para el caso de Argentina, es un promedio anual de 14.525 millones de dólares entre 2008 y 2017. Entre fuga de capitales y salidas de divisas por manipulación de precios, las estimaciones de flujos promedio (entre 2008 y 2017) que drenan de Argentina arrojan 27.576 millones de dólares anuales.

---

11) Véase Rua (2019): <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16029/2/TFLAC-SO-2019MBR.pdf>

## Reflexiones finales

En sociedades tan desiguales como las de América Latina, resulta importante el papel de los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso (Gómez Sabaini et. al., 2010). En este sentido, el régimen tributario puede cumplir un rol sustancial como nivelador de la estructura económica-social a través de la conformación de una estructura tributaria progresiva.

Modificar la distribución de ingresos y riqueza va a requerir cambios sustanciales en materia de política tributaria tanto a nivel internacional como local. Por ello, es necesario poner sobre la mesa en el debate global la persistencia de la opacidad y el secretismo en el sistema tributario y financiero global. La mejora de la capacidad de recaudación conforma el objetivo 17.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas<sup>12</sup>. Asimismo, el objetivo 16.4, estableció la importancia de reducir los flujos financieros ilícitos y combatir todas las formas de delincuencia organizada.

En el mismo sentido, es necesario fortalecer la legislación doméstica en pos de combatir el crimen económico e impulsar modificaciones en el plano internacional, en la búsqueda de mecanismos de regulación globales que reduzcan la opacidad. Es primordial poner la lupa sobre las estructuras opacas que encubren a los titulares la riqueza. Este es un mecanismo ampliamente utilizado por las corporaciones y por las familias de grandes patrimonios, que interponen numerosas estructuras e instrumentos jurídicos alargando el camino hasta llegar al titular efectivo, con el propósito de dificultar el acceso a la información por parte de las autoridades fiscales, al mismo tiempo que se aprovechan las ventajas que brindan las guaridas fiscales.

Por ello, resulta muy importante la incorporación en la Ley de solidaridad social y reactivación productiva (Ley 27.541) del apartado que especifica que quedan incluidos dentro de los activos financieros del exterior de la Ley del Impuesto sobre los Bienes Personales (Decreto

---

12) Véase United Nations. Sustainable Development Goals. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

281/97, T.O. Ley N° 23.966) los “...derechos inherentes al carácter de beneficiario, fideicomisario (o similar) *de fideicomisos (trusts o similares) de cualquier tipo constituidos en el exterior, o en fundaciones de interés privado del exterior o en cualquier otro tipo de patrimonio de afectación similar situado, radicado, domiciliado y/o constituido en el exterior; toda clase de instrumentos financieros (...) todo tipo de derecho del exterior, susceptible de valor económico y toda otra especie que se prevea en la reglamentación, pudiendo también precisar los responsables sustitutos en aquellos casos en que se detecten maniobras elusivas o evasivas.*”

Asimismo, un primer paso en materia de beneficiarios finales fue la incorporación por parte de la Inspección General de Justicia, en el año 2015, de la obligatoriedad de informar el beneficiario final. Un avance reciente, en esta línea, fue la incorporación de un Registro de Beneficiarios Finales por parte de la Autoridad Federal de Ingresos Públicos. Si bien aún posee limitaciones, como la imposibilidad de acceso público, la falta de obligatoriedad de informar la cadena de control y la exclusión de los fideicomisos, entre otras, presenta ciertas ventajas frente a otros registros, tal como la ausencia de delimitación de un umbral de participación.

En esta misma línea, algunos pasos fundamentales y complementarios que pueden impulsarse junto con la mejora del Registro de Beneficiarios Finales podrían ser, por un lado, promover la creación de un listado de jurisdicciones opacas. Identificar los territorios que cuentan con secreto financiero y opacidad fiscal, y brindan instrumentos opacos que se basan en legislaciones flexibles, teniendo en cuenta que en la actualidad no existe un listado oficial de guaridas fiscales en vigencia. El listado de jurisdicciones no cooperantes no es equivalente, como así tampoco la definición de jurisdicciones de baja o nula tributación en la ley de impuesto a las ganancias.<sup>13</sup>

Asimismo, es necesario promover modificaciones en la ley de impuesto a las ganancias en lo referido a las “entidades vinculadas” (Ley. N° 20.628, T. O. Decreto 649/97 y modificaciones), a la vez que es prudente

---

13) Artículo s/n incorporado a continuación del artículo sin número agregado a continuación del artículo 15 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, Texto Ordenado por Decreto 649/97 (B.O. 06/08/97), Anexo I, con las modificaciones posteriores.

revisar la definición de “partes independientes” que determina la Ley de Inversiones Extranjeras (Ley N° 21.382).

A pesar de que parece haber quedado olvidado, la legislación doméstica prevé el principio de “realidad económica”, que determina que para la interpretación de las normas impositivas se atenderá a la finalidad de las mismas y a su significación económica, y establece la preeminencia de la realidad económica por sobre la apariencia de las formas jurídicas elegidas. Ello está dispuesto por el texto ordenado de la Ley N° 11.683 y sus modificaciones, artículo 1 y 2. En este sentido, sería prudente promover una revisión integral de la legislación tributaria en línea con el criterio de realidad económica.

En el plano global, es prioritario impulsar la creación de registros públicos de beneficiarios finales a nivel global, esenciales para que las políticas tributarias nacionales con carácter progresivo sean efectivas. Para ello, podría promoverse en los distintos países, en el marco de los convenios multilaterales y bilaterales de intercambio de información, la creación de registros públicos digitalizados y abiertos de beneficiarios finales y de la cadena de control (completa) de los grupos económicos, que nutran un único Registro Global.

También, es necesario impulsar la ampliación del intercambio automático de información financiera, para que involucre todo tipo de instrumentos y estructuras jurídicas. Promover la ampliación del umbral de facturación para las empresas que deben reportar ganancias y toda otra información en relación con el Reporte País por País. Impulsar la ampliación del intercambio de información a fines no solamente fiscales, sino que abarquen todo tipo de investigación en materia de criminalidad económica.

Es necesario impulsar, en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, la creación de una autoridad tributaria global, que permita democratizar las decisiones en esa materia, que actualmente son adoptadas en el marco de la OCDE, donde tiene un peso significativo las definiciones de los países centrales, a pesar de la existencia de un Marco Inclusivo sobre BEPS.

De la misma forma, hace falta poner en debate la adopción de una tasa impositiva global (al patrimonio y a las ganancias), tendiente reducir la

competencia fiscal entre los Estados; impulsar sanciones para los países que no cumplan sus compromisos en materia de transparencia; estimular el debate sobre la adopción del criterio de grupo económico en lugar del de entidad separada (*arm's length*) avalado por la OCDE, que, en definitiva, permite que las multinacionales creen estructuras complejas de evasión fiscal utilizando entidades vinculadas en guaridas fiscales.

Con miras al desarrollo económico con inclusión social y distribución equitativa de la riqueza, se requiere primordialmente una política tributaria que elimine las desfiguraciones del sistema impositivo local y global, que termine con las estrategias de “planificación fiscal abusiva” de las empresas multinacionales y de las personas de alto patrimonio, que erosionan los recursos esenciales para la política pública.

## Referencias bibliográficas

Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (Coords.) (2018) Informe sobre la Desigualdad Global. Resumen ejecutivo. World Inequality Lab. Disponible: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>

Baker, R. W. (2005) Capitalism's Achilles heel: dirty money and how to renew the free-market system. ISBN-13 978-0-471-64488-0. Publicado por John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey y Canada.

Basualdo, E., M. y Kulfas, M. (2002) La fuga de capitales en la Argentina; en La Globalización Económico Financiera. Su impacto en América Latina. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, Buenos Aires.

CEPAL (2019) Panorama Social de América Latina. (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, 2019. Disponible: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf)

Cobham, A. y Janský, P. (2017) Global distribution of revenue loss from tax avoidance. Re-estimation and country results. WIDER Working Paper 2017/55. United Nations University. UNU- WIDER. ICTD. Marzo de 2017.

Fair Tax Mark (2019) The Silicon Six: and their \$100 billion global tax gap. December 2019. Disponible en <https://fairtaxmark.net/wp-content/uploads/2019/12/Silicon-Six-Report-5-12-19.pdf>

Gaggero, J. Rúa, M. y Gaggero, A. (2013) Fuga de Capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 52. Buenos Aires, Diciembre 2013.

Gómez Sabaini, J., C., Jiménez, J., P. y Podestá, A. (2010) Capítulo I. Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. En *Evasión y equidad en América Latina*. Jiménez, J., P., Gómez Sabaini, J., C. y Podestá, A. (Comps.) CEPAL. Naciones Unidas.

Rua, M. (2014) Fuga de capitales V. Argentina, 2014. Los 'facilitadores' y sus modos de acción. Con la supervisión de Jorge Gaggero. Documento de Trabajo N° 60. CEFID-AR. Agosto de 2014.

Rua, M. (2017) Fuga de capitales IX: El rol de los bancos internacionales y el caso HSBC. Buenos Aires, ediciones Z/Fundación SES.

Rua, M. (2017) La fuga de capitales en América Latina (2002-2017). Director: Jorge Gaggero. Co-Director: Pablo Manzanelli. Disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16029/2/TFLAC-SO-2019MBR.pdf>

Global Financial Integrity (2020) Trade-Related Illicit Financial Flows in 135 Developing Countries: 2008-2017. Marzo de 2020. Disponible en: <https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/03/GFI-Trade-IFF-Report-2020-Final.pdf?time=1585144671>

The Boston Consulting Group (2019) Global Wealth 2019. Reigniting Radical Growth. Junio de 2019.

Piketty,T. (2014) El Capital en el siglo XXI. Fondo de Cultura Económica, Argentina.

# El rol de las fintech en la identificación de los beneficiarios finales.

Alejandra Freire<sup>1</sup>

1) Abogada, maestrando en Finanzas.

## Introducción

Manuel Castells (2006) en su libro "La era de la información"<sup>2</sup>, afirma que el final del siglo XX, trajo consigo la aparición de un nuevo paradigma tecnológico que gira en torno a la tecnología de la información, describiéndolo como un grupo de innovaciones técnicas, organizativas y gerenciales que se encuentran interrelacionadas, en las que la información se convierte en la materia prima y es la tecnología la que actúa sobre la información, siendo sus principales ventajas obtener nuevos productos y sistemas, disminuir los costos de producción y contar con una disponibilidad universal de esos bienes y servicios.

El avance de la tecnología a nivel mundial es cada vez más visible en todos los aspectos de la vida humana, dado por el cambio sociocultural que está viviendo la sociedad globalizada, ya sea como consumidores de productos y servicios, en la búsqueda de mayores beneficios, menores costos y la rapidez constante de respuesta.

2) Castells, M. (7ma). (2006). La Era de la Información. La Sociedad Red Vol. I. México: Siglo XXI Editores SA.

Un gran ejemplo de ello es el desarrollo de vehículos autónomos, casas inteligentes, supermercados en los que los consumidores compran y pagan sin interactuar con una persona, la atención al cliente y los realización de reclamos a través de robots automatizados.

Ante todo ese despliegue tecnológico el sistema financiero no podía ser ajeno a ese avance y hace unos años se comenzó a hablar de la aparición de una serie de empresas a las que se las denominó FinTech<sup>3</sup>, que tienen como objetivo brindar servicios y productos financieros a través de la utilización de la tecnología, produciendo un cambio importante en el modelo de negocios de los actores del sistema financiero.

Ahora bien, cabe aclarar que las denominadas Fintech en realidad no son tan actuales, sino que su aparición se puede ubicar en el año 1967 cuando fue instalado el primer cajero automático en Inglaterra que permitía sacar solo 10 billetes<sup>4</sup> por transacción.

Ese mismo año apareció la primera calculadora de mano y 3 años después en 1970 se introdujeron las tarjetas de crédito, con lo cual la innovación tecnológica dió lugar en ese momento a nuevas formas de relación entre las entidades bancarias y financieras y los usuarios de esos servicios<sup>5</sup>.

Por otro lado, sabemos que la globalización financiera que comenzó en la década de los 80 no es solo producto de sucesos de la historia, de la evolución de la tecnología y la apertura de los mercados, sino que es una decisión de los estados y que se encuentra marcada por dos características bien identificadas, por un lado la liberación de capitales, que permite la apertura del mercado de cambios, y la desregulación de los sistemas financieros, ello ligado asimismo al fenómeno de

---

3) A los efectos de tomar una definición uniforme vamos a hacer referencia a la que menciona el BCRA en su diccionario financiero. Fintech: Deriva de las palabras “finance technology” y se utiliza para denominar a las empresas que ofrecen productos y servicios financieros, haciendo uso de tecnologías de la información y comunicación, como páginas de internet, redes sociales y aplicaciones para celulares. Recuperado de [https://www.bcr.gov.ar/BCRAyVos/diccionario\\_financiero\\_tabla\\_F.asp](https://www.bcr.gov.ar/BCRAyVos/diccionario_financiero_tabla_F.asp)

4) Recuperado de <https://www.finect.com/usuario/HelpMyCash/articulos/como-surgio-cajero-automatico-historia#:~:text=El%20primer%20cajero%20autom%C3%A1tico%20creado,a%C3%B1os%2C%20en%20el%20Banco%20Barclays.>

5) Integración financiera en época de Covid-19. Recuperado de <http://clif.in/2020/04/08/integracion-financiera-en-epoca-de-covid-19/>

financierización de la economía que coloca a las finanzas en el eje de la economía afectando consecuentemente a todo el sistema productivo.

Durante los últimos años, más precisamente a partir de 2013 se comenzó a observar un aumento de las denominadas Fintech, tomando un gran protagonismo a nivel mundial y se fueron insertando en el medio de las discusiones de los reguladores.

Así por ejemplo en nuestro país los intereses de las empresas Fintech están representados en las mesas de innovación financiera que funcionan en el ámbito de los tres reguladores más importantes en la materia en Argentina que son el Banco Central de la República Argentina, la Superintendencia de Seguros de la Nación y la Comisión Nacional de Valores, en otras palabras, esas empresas discuten sobre innovación financiera y su regulación con quienes precisamente deben regularlos.

Es una realidad que los servicios prestados por las Fintech aumentan en forma acelerada desde hace varios años y que la pandemia producida por el COVID 19 acelerará significativamente este proceso, pensemos solamente en que en los últimos meses nuestra vida se ha virtualizado casi al máximo, home office, reuniones de amigos por plataformas virtuales, clases virtuales, consultas médicas virtuales, por solo mencionar algunas.

Ese aumento del uso de la tecnología también produce el aumento de los riesgos asociados a ella, como el fraude electrónico, el robo de identidad, el riesgo de incumplimiento de las obligaciones, y la utilización de las plataformas financieras como vehículos para el lavado de activos, la elusión y la evasión fiscal.

En relación específicamente a los servicios de pago no bancarios mediante la utilización de tecnología, se habla en la actualidad de la existencia de un riesgo de jurisdicción, esto es la dificultad de identificar cual es la jurisdicción a la que pertenece el proveedor del servicio, donde se constituyó legalmente la sociedad, cuáles son los organismos reguladores competentes y cuál es el régimen de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que se aplica.

Teniendo en cuenta estos riesgos, en el próximo punto vamos a mencionar los principales problemas con los que nos encontramos en relación a la falta de identificación de los beneficiarios finales en las operaciones llevadas adelante por las denominadas Fintech.

# Necesidad de identificar a los Beneficiarios Finales en el marco de las operaciones realizadas por las Fintech.

En primer lugar es necesario destacar que la casi nula regulación del sector<sup>6</sup> en nuestro país tiene como una de sus consecuencias la falta de información oficial, centralizada y actualizada sobre el ecosistema Fintech. Así, hoy en día se siguen citando en informes, noticias periódicas y artículos académicos, los mismos datos relevados durante los años 2017 y 2018<sup>7</sup>, cuando con solo observar por ejemplo el aumento de oferta de préstamos on line y sistemas de pagos, el crecimiento del sector es incuestionable, por lo que esos datos se encuentran totalmente desactualizados.

Al solo efecto de tener una aproximación sobre el dinero facturado e invertido en el sector y ante la falta de datos oficiales, mencionaremos un informe realizado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y Afluente de fines del año 2018, en el que hacen referencia a que las 133 empresas Fintech identificadas en Argentina en ese período facturaban alrededor de \$ 5.800 millones de pesos y por otro lado, de acuerdo a un informe sobre inversiones en el sector realizado por la plataforma <https://www.finnovating.com> denominado “FinTech Investment Latam 2019” en el que se hace referencia a las inversiones realizadas durante el año 2019 en distintos países de América Latina que fue publicado en febrero del año 2020, en nuestro país, solo la empresa Ualá recibió durante ese período inversiones por USD 150 millones de diferentes empresas entre ellas Goldman Sachs, Soros, SoftBank, Jefferies LLC.

---

6) En Latinoamérica encontramos regulación sobre algunas modalidades de Fintech en México, Colombia, Brasil.

7) Así se pueden consultar PwC (2017). La influencia de las FinTech renueva la industria financiera en Argentina <https://www.pwc.com.ar/es/prensa/la-influencia-fintech-renueva-industria-financiera-en-argentina.html>, el Informe sobre el Ecosistema Fintech Argentino 2018, realizado por Accenture el cual se puede descargar de la página Web de la Cámara Fintech Argentina <https://camarafintech.com.ar/>. También se pueden consultar los informes de Inclusión Financiera 2019 y 2020 del BCRA que hacen referencia a datos sobre las empresa y deudores del sector Fintech.

## Marco internacional en materia de lavado de activos

En el marco internacional el GAFI, en sus 40 recomendaciones no ha establecido medidas que los Estados parte deban seguir en torno al riesgo producido por las actividades que realizan las FinTech, quizás por lo contemporáneo de la aparición de este fenómeno con la reforma y actualización de las 40 de las recomendaciones en el año 2012.

En relación específicamente a las entidades financieras, la Recomendación 15 establece con relación a las nuevas tecnologías, que los países deben identificar y evaluar los riesgos provenientes de por un lado el desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo nuevos mecanismos de envío, y por otro lado el uso de nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo para productos tanto nuevos como los existentes, por lo cual en principio teniendo en cuenta esa recomendación sería prudente que se avance en ese sentido desde el Banco Central de la República Argentina como veremos más adelante.

Por otro lado, en las Recomendaciones 24 y 25 el GAFI establece que los países deben tomar medidas para garantizar la transparencia y prevenir el uso indebido de personas jurídicas u otras estructuras jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo, asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan acceder.

Teniendo en cuenta esos riesgos, el GAFI<sup>8</sup> ha publicado varios informes y directrices sobre los riesgos emergentes en materia de financiación del terrorismo, indicando sobre los nuevos productos y servicios de pagos ( por ejemplo monedas virtuales, tarjetas prepagas y servicios de pago por internet), que los sistemas de pago en línea y monedas

---

8) El Grupo de Acción Financiera Internacional o FATF según su sigla en Inglés es la organización intergubernamental creada en París, Francia en 1989 por los miembros del G-7 para fijar estándares y promover la efectiva implementación de políticas, medidas legales, regulatorias y operativas para prevenir y combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y con posterioridad el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional, la seguridad y paz mundial.

digitales en general son anónimos por diseño y que ello sumado al hecho de que pueda estar radicado en una jurisdicción con un régimen de prevención de lavados de activos y financiamiento del terrorismo menos estricto, aumenta las vulnerabilidades a las que se encuentran expuestos de por sí, siendo más atractivos estos canales para las organizaciones criminales<sup>9</sup>.

Ese organismo creó en el año 2017 una plataforma digital con el propósito de que los miembros del organismo presenten las iniciativas y desarrollos en materia de Fintech y Regtech desde una perspectiva de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, y que se genere conciencia sobre el uso de esas tecnologías, se centralice esta información en un lugar común y de esta forma impulsar la innovación financiera. Esa plataforma sería utilizada para compartir en un solo lugar todas las medidas y desarrollos que se estén realizando en los distintos países, sin embargo, solo se puede consultar un resumen de iniciativas en la materia, sin mayores detalles y sin actualización, que fueron realizadas durante los años 2017 y 2018 por las jurisdicciones de México, Alemania, Australia, Gibraltar y Jersey<sup>10</sup>.

En marzo de este año ya comenzada la pandemia y con el aumento de las transacciones digitales, el GAFI publicó una guía sobre digitalización del cliente<sup>11</sup>, a los efectos de que los Estados, las entidades financieras y otros actores del sistema financiero implementen las herramientas que les permita determinar si una identificación digital es adecuada, analizando los niveles de seguridad de la tecnología, la arquitectura y la gobernanza del sistema de identificación digital y determinen si es apropiadamente confiable teniendo en cuenta los riesgos potenciales que se usa para facilitar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

---

9) Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Directrices-para-enfoque-basada-en-riesgo-Monedas-virtuales.pdf>

10) La plataforma se puede consultar en [http://www.fatf-gafi.org/fintech-regtech/fatfintechregtech/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fintech-regtech/fatfintechregtech/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

11) De acuerdo a los datos publicados por ese organismo el número de transacciones digitales está creciendo a un ritmo estimado del 12,7% anual y para año 2022, se estima que el 60% del PIB mundial será digital. Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/digital-identity-guidance.html>

## Marco normativo de la Unidad de Información Financiera.

En el caso de Argentina, la Unidad de Información Financiera cuenta con una herramienta muy interesante que es la facultad de solicitar a personas humanas y jurídicas privadas informes, documentos, antecedentes y cualquier otro elemento que el organismo considere que es útil para el cumplimiento de sus funciones encontrándose obligadas a proporcionar esa información en el término que fije la Unidad de acuerdo a lo establecido en el artículo 14, inciso 1 de la Ley 25246.

Asimismo, la UIF ha tenido en cuenta los riesgos emergentes de la utilización de monedas digitales y plataformas online mediante operaciones que se realizan a través de estas empresas Fintech y que pueden ser utilizadas para lavar activos y por esa razón ha establecido en la Resolución 300/2014<sup>12</sup> que los sujetos obligados a informar deberán prestar especial atención al riesgo que implican las operaciones efectuadas con monedas virtuales y establecer un seguimiento reforzado respecto de estas operaciones, evaluando que se ajusten al perfil del cliente que las realiza, siempre de conformidad con la política de conocimiento del cliente que hayan implementado.

Mediante la Resolución 76/2019<sup>13</sup> se incorporó a las plataformas de pagos como sujetos obligados a informar y cumplir determinados requisitos, (sistema de prevención de lavado de activos, con procedimientos sobre alertas, manual de cumplimiento, designación de oficial de cumplimiento, realizar la debida diligencia del cliente, entre otros), aunque limitada a aquellas que son operadores de tarjetas de crédito.

## Marco normativo en el BCRA

El BCRA entre los años 2016 y 2019 ha manifestado públicamente en reiteradas oportunidades que el ecosistema Fintech es un mercado pequeño, que no presenta riesgos en la actualidad y por lo tanto que no

---

12) Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/231930/norma.htm>

13) Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-76-2019-325778/texto>

iba a ser regulado por el momento. Sin embargo, entre los objetivos de ese organismo para el año 2019, publicados en su página web, se hizo mención a la continuación del monitoreo de las fintech y que se mantendrá activo el diálogo con esas empresas a través de la Mesa de Innovación Financiera<sup>14</sup>.

Asimismo, en el Texto Ordenado sobre servicios complementarios de la actividad financiera y actividades permitidas<sup>15</sup>, el BCRA autoriza a los bancos comerciales y las compañías financieras a mantener participaciones en el capital de empresas tanto nacionales como del exterior, que tengan por objeto exclusivo alguna o algunas de las actividades allí mencionadas.

De acuerdo a esa normativa se encuentran permitidas como servicios complementarios *"las actividades de las empresas de desarrollo y provisión de servicios para la actividad financiera basados en tecnología"*, así - siendo que en la actualidad no existe regulación específica sobre las plataformas on line, más allá de la regulación de la UIF para aquellas que operen con tarjetas de créditos, pero no para las proveedoras de crédito - se permite a las entidades bancarias y compañías financieras sujetas a regulación por parte del organismo, a insertarse en el giro de negocios de las fintech a través de la adquisición de empresas que realicen las actividades de desarrollo y provisión de servicios de actividades financieras basadas en tecnología que no están reguladas.

Asimismo, se establece que las entidades deberán informar a la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias sobre esas adquisiciones o la incorporación de participaciones societarias, directas o indirectas, o la realización de aportes irrevocables de capital en empresas siempre que superen el 12,5 % del capital social o del total de votos o porcentajes inferiores si ello es suficiente para formar la voluntad social en asambleas de accionistas o reuniones de directorio de dichas empresas dentro del plazo de 15 días corridos desde que se realiza el primer desembolso comprometido por las operaciones. Por lo cual las participaciones que sean menores están permitidas y no tienen la obligación de reportarlas.

---

14) Sobre este punto ya hicimos referencia a que en la mesa de innovación se encuentran representados los intereses de las empresas que deberían ser reguladas.

15) Recuperado de <http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/Textord/t-servco.pdf>

También deberán ser informadas las adquisiciones, incorporaciones o aportes irrevocables de capital que se realicen con posterioridad y superen en un período de 6 meses consecutivos, individual o conjuntamente, el 1 % de la responsabilidad patrimonial computable de la entidad financiera registrada al último día del mes anterior al que se efectúe la operación, independientemente que impliquen o no una modificación en las participaciones societarias.

La información que las entidades financieras deben presentar ante el regulador es la denominación, el objeto social y la descripción de las actividades de la empresa y especificación sobre su grado de vinculación a la actividad financiera y la intención de ejercer o no el control social.

Deberán presentar también el estatuto social de las empresas, informando a la SEFyC las modificaciones que se produzcan en el objeto social, el importe de la inversión y cronograma de desembolsos, como así también si se utilizará la infraestructura de la entidad para la oferta de servicios prestados por la empresa.

De esta forma al no estar reguladas las empresas Fintech, no requieren cumplir con requisitos, ni habilitación, pueden optar por cualquier tipo de forma societaria y las entidades financieras y bancarias así pueden ingresar al mercado de las finanzas a través de servicios tecnológicos no regulados.

## Beneficiarios finales

En cuanto a la información sobre beneficiarios finales con la que cuentan en la práctica los organismos de control, la Dra. María Eugenia Marano en el Documento de Trabajo Nro. 2 titulado “Los registros públicos de beneficiarios finales en Argentina: avances y retrocesos de un proceso inconcluso”<sup>16</sup>, ha realizado un excelente análisis en el que plantea que son las entidades financieras las que en primer instancia tienen contacto

---

16) Documento preparado para la 5ta jornada internacional sobre Registros públicos de beneficiarios finales de personas jurídicas y su vinculación con la corrupción, el lavado de activos y la evasión fiscal. Recuperado de <http://www.conferenciabf.org/wp-content/uploads/2019/10/registros-publicos-pdf.pdf>

con las operaciones sospechosas y las personas que las llevan adelante, razón por la cual son quienes deben contar con procedimientos efectivos para conocer a los beneficiarios finales de esas operaciones.

Asimismo, hace mención a consultas realizadas a diferentes entidades que demostraron que la información de identificación de los clientes se solicita al momento de confeccionar su legajo, pero que con posterioridad raramente es actualizada y tampoco esos datos son cruzados con los de otros clientes de la entidad, menos aún el BCRA realiza un monitoreo ni establece un sistema de alertas en forma conjunta de todo el sistema financiero, por lo cual en realidad solo se cumplen requisitos formales hasta el momento en que llega una inspección, la empresa esa denunciada o se inicia una causa penal, pero no hay ni se promueve una cultura del compliance<sup>17</sup>.

## Conclusiones finales

Resulta necesario que los Estados evalúen y monitoreen el cambio en el ecosistema financiero y en los modelos de negocios de los proveedores de servicios y productos financieros a los efectos de identificar los riesgos en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, sobre todo teniendo en cuenta que gran parte de las actividades de las Fintech no se encuentran reguladas y que sus operaciones otorgan la posibilidad de transferir dinero de un lugar a otro del mundo sin intervención de una entidad bancaria con solo un clic, solicitar préstamos sin la intervención de una entidad bancaria, realizar pagos on line y financiarse sin ser detectados por las autoridades competentes.

Todas esas operaciones aumentan la dificultad ya existente de realizar una adecuada trazabilidad de las transferencias electrónicas, y por lo

---

17) En el Texto Ordenado sobre Exterior y Cambios el BCRA establece que las entidades financieras deben registrar toda operatoria realizada en el mercado de cambios e indicar los datos del beneficiario final de la operación, pero sin establecer procedimientos de control sobre esa información. Recuperado de <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Textord/t-excbio.pdf>

tanto identificar a los beneficiarios finales de esas operaciones, y a los beneficiarios de las ganancias producidas por las propias empresas Fin-tech, que como vimos en nuestro país pueden ser entidades bancarias, que si tienen menos de un 12,5% de participación societaria no están obligadas a denunciarlo ante el BCRA, características todas que las organizaciones criminales buscan en empresas para utilizarlas como vehículo de lavado de activos.

El avance del uso de las tecnologías en el sistema financiero seguirá siendo cada vez mayor, no se va a detener, más aún teniendo en cuenta las consecuencias que nos trae la pandemia del COVID 19 en las relaciones sociales, el home banking, la banca electrónica, los sistemas de pagos electrónicos, todos llegaron para quedarse, de eso no hay dudas, por lo cual, resulta necesario un debate más de fondo acerca de cómo funcionarán las finanzas de aquí en adelante.

Surge la necesidad de poner en discusión, repensar y ampliar el concepto de actividades financieras, abarcando las actividades realizadas por las plataformas que otorgan créditos online, entendiendo por tales a las acciones realizadas por una persona humana o jurídica, tanto estatal como privada tendientes a satisfacer las necesidades económicas y financieras de la población.

Asimismo, en el marco de ese debate, debe evaluarse que va a incluir una regulación de estas actividades, ya que los trabajadores de este nuevo sector no se encuentran debidamente protegidos por la normativa actual en sus derechos laborales, como así también se debe ampliar el sistema de protección de los usuarios de servicios y productos financieros.

Teniendo en cuenta la Recomendación 15 del GAFI sobre la identificación y evaluación de los riesgos provenientes de productos y servicios mediante la utilización de nuevas tecnologías de las entidades financieras, en el caso de Argentina sería importante que se plantee la posibilidad de proponer algún tipo de regulación conjunta del BCRA y de la Unidad de Información Financiera, teniendo en cuenta que la propia normativa del BCRA según el Texto Ordenado sobre Servicios Complementarios permite a las entidades tener participaciones en empresas de desarrollo y provisión de servicios para la actividad financiera basados en tecnología y servicios de pagos electrónicos, sin tener en cuenta si son de capital nacional o extranjero.

Y por otro lado, ese tipo de regulación debería abarcar a las FinTech que no tienen participación directa en entidades bancarias, ya que los servicios que ofrecen sobre respuestas más rápidas, la posibilidad de transferir dinero y obtener préstamos sin necesidad de acudir a una institución bancaria, el no tener que cumplir con la debida diligencia del cliente, hacen que ese nuevo ecosistema financiero sea atractivo para lavadores de activos y organizaciones que se dedican al financiamiento del terrorismo, estableciendo en todos los casos los procedimientos claros y precisos de identificación de beneficiarios finales.

La información producto de esos procedimientos de identificación debería ser sistematizada por el BCRA, siendo el área de compliance de la institución la que debería realizar un monitoreo constante de los datos aplicando sistemas de alerta que ante irregularidades e inconsistencias de la información aportada por las entidades y las Fintech sobre los beneficiarios finales permita rápidamente informar a la UIF y realizar las inspecciones y supervisiones correspondientes.

Es necesario que el Banco Central, lleve adelante las medidas tendientes a analizar los riesgos que podrían traer aparejados al sistema financiero el avance de las Fintech sin ningún tipo de regulación, actuar coordinadamente con otros organismos supervisores a los efectos de establecer estándares y procedimientos de supervisión, tener en cuenta la afectación a la competencia, la protección de los trabajadores y usuarios de servicios financieros y establecer procedimientos de identificación de los beneficiarios finales estandarizados para todos los organismos de control<sup>18</sup>.

Por último desde una visión amplia, los estados deben monitorear el crecimiento de las Fintech a los efectos de establecer medidas con miras a la regulación del sector, pero teniendo en cuenta que las políticas que se tomen en materia de comercio y servicios financieros electrónicos

---

18) Asimismo, la gran mayoría de las empresas del sector Fintech no operan en la Bolsa de nuestro país, sino que cotizan en bolsas del extranjero, especialmente de EEUU, por lo cual a pesar de que la información de las empresas que cotizan en EEUU es pública y puede ser consultada en la SEC, el organismo nacional de control, esto es la Comisión Nacional de Valores no tiene potestad de supervisión sobre las empresas que tienen su casa matriz o central en Argentina.

pueden perjudicar el crecimiento del desarrollo productivo, aumentar la precarización del empleo y generar aún más desempleo, que un gran porcentaje de la población continúa prefiriendo tener el dinero en efectivo sintiéndose más segura, y para finalizar se debería evaluar en forma conjunta en la región las normas de protección de datos personales y establecer reglas de supervisión también integradas.

# La verificación de la información de beneficiarios finales para el periodismo: desafíos y herramientas

Por Mariel Fitz Patrick<sup>1</sup>

---

1) Periodista de investigación, miembro del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) <https://www.icij.org/>

Saber quién está detrás de una sociedad que actúa como pantalla fue siempre un desafío para el periodismo. La sofisticación de las herramientas jurídicas de interesados en mantenerse en el anonimato, ya sea para ocultar activos, eludir el pago de impuestos o delitos más graves como lavar dinero, nos exigió a los periodistas ampliar los recursos a los que apelamos en la profesión para correr ese velo y conocer quiénes son los verdaderos beneficiarios finales (UBOs, por su nombre en inglés, *ultimate beneficial owner*) de una sociedad.

Los periodistas solemos recurrir a fuentes judiciales bajo el compromiso de mantener su anonimato y de no interferir en una causa en curso. De la misma manera, la Justicia recurre a informes periodísticos como insumo de posibles líneas de investigación o indicios de hipótesis a confirmar en el expediente.

Por nuestra profesión, sabemos que determinada información en una causa en trámite puede contar con un respaldo documental provisto por determinados organismos públicos que se rigen por el secreto fiscal y financiero, a los que nos es difícil acceder.

La Justicia puede requerir datos de beneficiarios finales en el país a la **Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)** o en el exterior, a la **Unidad de Información Financiera (UIF)**. Sin embargo, esta información no es pública y a los periodistas se nos dificulta acceder a ella, a no ser que contemos con una fuente interna con la que establezcamos un vínculo de mucha confianza, y bajo la condición de no exponerla en una publicación.

De hecho, en abril último, la AFIP dictó la Resolución General 4697/2020<sup>2</sup> por la que estableció que las “personas jurídicas” deberán informar una vez al año quiénes son sus beneficiarios finales. Esta exigencia responde a la necesidad del país de estar en línea con los requerimientos del GAFI y de la OCDE en materia de prevención de lavado de dinero.

A través de este nuevo régimen informativo, el organismo busca identificar a las “personas humanas” que posean participaciones en sociedades, asociaciones civiles, fundaciones y fondos comunes de inversión. También se incluirá un registro de los beneficiarios de “entidades pasivas” en el exterior.

Pero no siempre hay una causa judicial abierta a la cual los periodistas podemos acudir para identificar o vincular a los beneficiarios finales con una figura societaria con la que nos encontramos en una investigación

## Fuentes oficiales

Sin embargo, podemos realizar otras búsquedas, también en fuentes oficiales.

Una de esas herramientas básicas con la que contamos a investigar a una persona y sus conexiones societarias es la base comercial **Nosis**. Si bien es paga, los medios suelen tener un abono mensual. No obstante, tiene limitaciones ya que, si bien muestra quiénes pueden haber

---

2) <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227833/20200415>

constituido una sociedad y sus actuales o pasados directivos, no implica que estos sean sus beneficiarios finales. Tampoco incluye siempre cambios accionarios posteriores.

La información de Nosis está tomada del Boletín Oficial de la República Argentina y de los Boletines Oficiales de las provincias. Como fuente de información la base funciona mejor respecto de las personas físicas - ya que arroja las sociedades a las que están vinculadas-, que en búsqueda sobre personas jurídicas, respecto de las cuales la información suele ser demasiado acotada.

El **Boletín Oficial de la República Argentina** es justamente otra fuente ineludible para los periodistas a la hora de buscar información sobre sociedades en su Segunda Sección, y los socios que la constituyeron. Allí debe figurar también la inscripción en el país, en el caso de que sea una firma extranjera.

Si la sociedad se registró en la Ciudad de Buenos Aires, los datos que brindan Nosis y el Boletín Oficial pueden completarse con los que están en poder de la **Inspección General de Justicia (IGJ) de la Capital Federal**. Este organismo permite acceder a la información a través de un requerimiento vía electrónica por la plataforma de Trámites a Distancia (TAD) a través del sitio de la AFIP, o en forma presencial.

Así podemos acceder, por ejemplo, a quiénes constituyeron una sociedad, los cambios de accionistas, actas de asambleas y balances. Estas solicitudes requieren conocer primero la información en poder de la IGJ, para luego solicitarla en forma específica. Cada solicitud o trámite tiene un costo. Sería deseable que, en la medida que la información tenga fines periodísticos y/o el solicitante pueda acreditar su condición de periodista, fuera gratuita.

No obstante, hay que tener en cuenta que la información de los beneficiarios finales no siempre está disponible en la IGJ, ya que si bien desde 2015, las personas jurídicas que se inscriben en la IGJ de la Ciudad de Buenos Aires deben informar quiénes son sus UBOs, esto no siempre ocurre.

Por otro lado, el organismo tiene una limitada capacidad de control, ya que se basa en información aportada por las propias personas jurídicas que deben presentar su declaración jurada de beneficiarios finales. Pero es solo una declaración, no hay una corroboración fina de esos datos por parte de la IGJ.

## La falta de un Registro unificado

El problema de fondo para los periodistas e investigadores es justamente la inexistencia de un registro unificado de información de los beneficiarios reales en Argentina, de consulta pública.

Un registro de ese tipo sería la única herramienta que permitiría transparentar quiénes están detrás de sociedades y de otras estructuras habituales a la hora de buscar anonimato, como los fideicomisos. Si bien en Argentina se considera beneficiario final a quien posea más del 20% de la propiedad de una firma, hay mecanismos de figuras jurídicas interpuestas para eludir figurar como titular de ese porcentaje, pero en la práctica serlo.

La actual conducción de la IGJ, a cargo de Ricardo Nissen, le aseguró a la autora de este artículo <sup>3</sup> que un registro de ese tipo es una deuda que aspira a concretar durante esta gestión, la segunda vez que está al frente del organismo.

Según expresó, su anhelo es que el control de sociedades extranjeras no sea solo para la Capital Federal, sino también en todo el país, para evitar el fraude interjurisdiccional. Nissen también advirtió que la parálisis administrativa ocasionada por la cuarentena dictada en el marco de la pandemia demoró el proceso de su puesta en marcha.

Si bien en nuestro país existe un Registro Nacional de Sociedades <sup>4</sup>, no recolecta datos sobre los socios o accionistas de las empresas y, menos aún, sobre los beneficiarios finales. Este Registro – que en el gobierno anterior fue trasladado a la órbita del Ministerio de Justicia- se nutre de información en poder de la AFIP, de la IGJ de la Capital Federal, y de sus pares de las restantes 23 provincias.

Solo permite buscar por razón social o CUIT, no por accionista, y la información que brinda es muy limitada: tipo de sociedad, fecha de constitución, domicilio. Por otro lado, la información no está en todos los casos actualizada.

---

3) <https://www.infobae.com/politica/2020/02/08/ricardo-nissen-desde-la-igj-hubo-persecucion-politica/>

4) <https://www.argentina.gob.ar/justicia/registro-nacional-sociedades>

Otra gran dificultad con la que nos enfrentamos los periodistas -y el propio Estado- es que los registros de personas jurídicas de cada provincia no están conectados, y para conocer los socios de una firma registrada en otro distrito, la única alternativa es recurrir a un colega o abogado de confianza que pueda requerir la información en el registro de esa jurisdicción, en muchos casos, de forma presencial.

## Verificación y cruce de datos

Otro de los aspectos con el que debemos lidiar los periodistas es la verificación de los datos de las personas que aparecen como directivos de una sociedad.

No es inusual, que quien figure como presidente o apoderado sea una persona jubilada, o cuyo perfil financiero no coincida con el de ser titular de una empresa, o reciba un plan social del Estado. Fue el caso, por ejemplo, del jubilado que figuraba como apoderado de la sociedad controlante de The Old Fund <sup>5</sup>, la misteriosa firma que se quedó con la ex Ciccone, la imprenta de papel moneda, y por la que fue condenado el ex vicepresidente Amado Boudou.

Esto requiere cruzar los nombres con otras bases de datos, como Nosis, ver cuál es su empleador anterior y actual, corroborar su situación ante la ANSES, y rastrear si figura en alguna otra sociedad como directivo.

## Búsquedas en bases de datos en el exterior

Una vez agotada la búsqueda de los posibles beneficiarios finales de una sociedad a nivel local, el rastreo periodístico continúa en distintas fuentes *on line* en el extranjero.

---

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

El objetivo es lograr identificar si la persona objeto de investigación está vinculada a una sociedad *offshore* o tratar de identificar quiénes están realmente detrás de una firma constituida en otro país, especialmente si se trata de una jurisdicción de baja o nula tributación.

El Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) del que formo parte lanzó en 2013 la Base de Datos **Offshore Leaks**<sup>6</sup> que contiene información sobre más de 785.000 entidades *offshore* que forman parte de las investigaciones globales conocidas como *Paradise Papers*, *Panama Papers*, *Offshore Leaks* y *Bahamas Leaks*. Los datos vinculan personas con empresas y fideicomisos, en más de 200 países y territorios de ultramar.

Esta base interactiva incluye, cuando están disponibles, los nombres de los verdaderos propietarios de esas estructuras opacas. La información proviene de registros societarios filtrados a ICIJ, que fueron luego analizados por periodistas de todo el mundo integrantes de este Consorcio.

En algunos casos, las compañías aparecen como accionistas (*shareholders*) o *members* de otra compañía o fideicomiso, una estrategia que a menudo ayuda a ocultar a las personas de carne y hueso detrás de las entidades *offshore*. Los datos cubren casi 80 años hasta 2017. La base permite buscar por nombre de la sociedad, por nombre de persona y el cargo que ocupa (*officer, manager, director, member, shareholder, UBO*) y también por la jurisdicción donde fue creada la firma.

Así, por ejemplo, al buscar la firma *Gold Black Limited*, registrada en las Islas Vírgenes Británicas (BVI) por el estudio panameño Mossack Fonseca, fue posible detectar que el fallecido secretario privado de Néstor Kirchner, Daniel Muñoz, y su esposa Carolina Pochetti, se convirtieron en los accionistas nominales de esa sociedad en 2015<sup>7</sup>.

La base de ICIJ también muestra el estudio de abogados o contable que actuó de intermediario y en qué país está asentado. En el caso de Argentina, *Panama Papers* mostró que fue usual para los argentinos la utilización de estudios uruguayos, como el de Pedro Damiani<sup>8</sup>.

---

6) <https://offshoreleaks.icij.org/>

7) <https://offshoreleaks.icij.org/stories/daniel-munoz>

8) <https://www.infobae.com/politica/2018/07/08/las-maniobras-del-estudio-uruguayo-damiani-elegido-por-los-argentinos-para-operar-offshore/>

El Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación obtuvo los datos a través de cuatro filtraciones masivas:

**Offshore Leaks**<sup>9</sup> (2013): fue la primera información incorporada a esta base de datos. Incluye una parte de las entidades que se incorporaron a través de *Portcullis Trustnet* (ahora *Portcullis*) y *Commonwealth Trust Limited*, dos proveedores de servicios *offshore* expuestos como parte de esa investigación de ICIJ publicada en 2013.

**Panamá Papers**<sup>10</sup> (2016 y 2018): los datos provienen del estudio panameño de abogados Mossack Fonseca, que cerró en marzo de 2018 por el escándalo internacional. Su funcionamiento interno fue expuesto en la investigación periodística publicada en abril de 2016 en conjunto con el diario alemán *Süddeutsche Zeitung* y más de 100 socios de medios de todo el mundo, entre ellos dos de Argentina, el diario La Nación<sup>11</sup> y Canal 13. Hubo una segunda filtración de documentos de este estudio que se publicó en 2018, de la que participaron el diario La Nación, Infobae<sup>12</sup> y el semanario Perfil<sup>13</sup>.

**Bahamas Leaks**<sup>14</sup> (2016): ICIJ agregó una tercera entrega de información basada en los datos del registro corporativo oficial de las Bahamas.

<sup>15</sup> (2017 y 2018): los datos provienen del bufete de abogados *Appleby*, un proveedor de servicios *offshore* fundado en Bermudas; de *Asiaciti Trust*, otro proveedor con casa matriz en Singapur; y de siete registros corporativos de Aruba, Bahamas, Barbados y Nevis, Islas Cook, Malta y Samoa. De esta investigación también participaron el diario La Nación, Infobae<sup>16</sup> y Perfil.

---

9) <https://publicintegrity.org/accountability/icij-releases-offshore-leaks-database-revealing-names-behind-secret-companies-trusts/>

10) <https://www.icij.org/tags/panama-papers/>

11) <https://www.lanacion.com.ar/tema/panama-papers-tid56182>

12) <https://www.infobae.com/tag/panama-papers/>

13) <https://www.perfil.com/tags/panam%C3%A1-papers>

14) <https://www.icij.org/tags/bahamas-leaks/>

15) <https://www.icij.org/tags/paradise-papers/>

16) <https://www.infobae.com/tag/paradise-papers/>

## Estados Unidos

Otra base de datos corporativa internacional de consulta para los periodistas es **Open Corporates**<sup>17</sup> que incluye información de 49 estados norteamericanos y de otros 90 países. Permite buscar por el nombre de la compañía, por directivo (*officer*) y por jurisdicción. Tiene una versión paga que permite acceder a más información, y una suscripción gratuita con fines de interés público, que exige registrarse.

Otra base corporativa similar pero para buscar solo en Estados Unidos es **Corporation Wiki**<sup>18</sup>. Permite búsquedas por nombre de la persona o de la compañía. Brinda, asimismo, información sobre los *officers* de la firma, el estado norteamericano en que fue creada, la fecha de constitución y si sigue activa. También permite ver si alguno de los directivos está vinculado a otra firma en los Estados Unidos.

Dentro de ese país, el estado de Florida suele ser muy elegido por argentinos y latinoamericanos que quieren tener una compañía que aparezca como “dueña” de bienes raíces y cuentas bancarias en ese país.

Para descubrir algunos nombres, es de utilidad el **Registro Corporativo de Florida**<sup>19</sup> que habilita búsquedas por compañía, directivos, domicilio, código postal, nombre comercial y titular.

Esta información se puede cruzar y complementar con el **Registro de Propiedades de Miami**<sup>20</sup> que, a su vez, permite rastreos por domicilio y, lo que es más interesante, por el dueño de una determinada propiedad, ya sea un particular o una compañía.

En el caso de que se trate de una compañía, además de los datos básicos, en el sitio se incluyen los reportes anuales que deben presentar las firmas, en los que se puede consultar al administrador (*manager*) y los miembros (*members*). Estos datos permiten aproximarse un poco más a la identificación de los dueños reales, o al menos identificar a quien actúa como posible testaferro.

---

17) <https://opencorporates.com/>

18) <https://www.corporationwiki.com/>

19) <https://dos.myflorida.com/sunbiz/search/>

20) <https://www.miamidade.gov/Apps/PA/propertysearch/#/>

Fue el caso de los sindicatos como testaferros del ex secretario privado del presidente Kirchner, Daniel Muñoz, y su viuda Pochetti, que adquirieron una gran cantidad de inmuebles por unos USD 70 millones en Estados Unidos <sup>21</sup>, con dinero proveniente de las coimas, según determinó la Justicia argentina.

Una vez ubicada la propiedad, el sitio también brinda información sobre su valor fiscal, metros cuadrados, imagen y ubicación vía *Google Maps*, así como fecha de adquisición, y propietarios anteriores.

## Panamá

Este país caribeño eliminó las acciones al portador en 2015, cuando todas debieron pasar a ser nominales. El plazo para aquellas sociedades con acciones emitidas al portador fue el 31 de diciembre de ese año. Esto implicó que la emisión de nuevos certificados accionarios permitiera, por ejemplo en la investigación de *Panama Papers* <sup>22</sup>, detectar quiénes eran los dueños reales que intercambiaron correos con el estudio Mossack Fonseca para ajustarse a la nueva normativa.

Panamá cuenta con un Registro Público <sup>23</sup> *on line*, que requiere sacar un usuario y contraseña, y permite confirmar la existencia de una firma radicada en ese país. Entre otros datos, informa si está activa o no, en qué año fue creada, sus directivos y el agente registrado, como se conoce al estudio que llevó adelante la inscripción de la sociedad y se ocupa de concretar el pago de la tarifa anual para que continúe activa.

Para buscar una firma es necesario ir a “Consulta de Información Registral” y luego a “Otras opciones de búsqueda para Mercantil”. En la

---

21) <https://www.infobae.com/politica/2018/09/02/crece-el-entramado-de-nombres-y-sociedades-vinculadas-a-daniel-munoz/>

22) <https://www.lanacion.com.ar/politica/munoz-de-secretario-de-nessor-kirchner-a-accionista-de-una-offshore-en-islas-virgenes-nid1885812>

23) <https://www.rp.gob.pa/InformacionRegistral/BusquedaFolios.aspx>

“ficha” de la firma hay una serie de opciones que se despliegan hacia abajo, con información y documentos adjuntos, algunos de los cuales pueden llegar a resultar de interés.

Sin embargo, el Registro no tiene en la mayoría de los casos información sobre los beneficiarios finales. Puede suceder, no obstante, que las autoridades de la firma no sean solo un *fronting* y coincidir con los reales dueños. Esto se puede confirmar también a partir de algunos de los documentos descargables del Registro, como la escritura de conformación de la firma, o la copia de los poderes generales a favor de los UBOs, u otorgados por estos a administradores para manejar la firma *offshore*. Como complemento del Registro Público de Panamá, hay otro sitio que se llama **Panadata**<sup>24</sup> y que permite buscar por el nombre de una persona, cuando no se sabe si tiene o no una firma registrada en ese país.

Si bien antes era gratuito, ahora tiene un abono con distintas modalidades. Pero para ciertos tipos de usuarios como periodistas o investigadores, se puede acceder a una demostración gratuita y un período de prueba limitado.

## Uruguay

Desde 2017, las entidades jurídicas -incluidos los fideicomisos, fundaciones y asociaciones civiles- de Uruguay deben identificarse ante el Banco Central<sup>25</sup>. Lamentablemente, este registro no es público y esa información solo se entrega ante un pedido judicial. La única vía para los periodistas para acceder a ella es cuando hay una causa abierta en la Justicia, o a través de una fuente confidencial.

La sanción prevista para una sociedad en caso de incumplir con la obligación de informar los beneficiarios reales van desde la suspensión del certificado de vigencia anual, hasta la prohibición de distribución de utilidades. El umbral para ser considerado beneficiario final en Uruguay es el 15% de la titularidad accionaria o voto, ya sea en forma directa o indirecta.

---

24) <https://www.panadata.net/>

25) [https://www.bcu.gub.uy/Acerca-de-BCU/Paginas/Formulario\\_Ley\\_18930.aspx](https://www.bcu.gub.uy/Acerca-de-BCU/Paginas/Formulario_Ley_18930.aspx)

## Reino Unido

En las investigaciones periodísticas, no es inusual encontrarse con conexiones societarias en Europa. Así como hay países más opacos como Suiza, el Reino Unido cuenta con un registro en la web que provee información de sociedades.

Además de la información básica, contiene numerosos documentos digitalizados referidos a la historia de la compañía. Por ejemplo, reportes financieros presentados por las mismas firmas, cambios de autoridades o decisiones societarias como su disolución.

A través de este Registro, por ejemplo, fue posible detectar una compañía de Lionel Messi, utilizada para canalizar pagos de la Fundación Messi<sup>26</sup>, que no había sido incluida en la investigación de la Justicia en España por la cual fue condenado por evasión.

## Malta

Otro registro de interés es el de Malta, una isla de 450.000 habitantes estratégicamente ubicada en el Mediterráneo. Las investigaciones globales *Malta Files*<sup>27</sup> realizada por la Red de Periodismo de Investigación (EIC) y *Paradise Papers*<sup>28</sup>, liderada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) mostraron cómo Malta se convirtió en un paraíso fiscal dentro de la Unión Europea.

Suele ser elegida por las multinacionales y ciudadanos europeos para registrar sociedades, ya que los requisitos son mínimos, se pueden abrir en 24 hs, y permiten pagar menos impuestos que en Europa y, en muchos casos, también mantener negocios opacos.

---

26) <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2018/03/16/la-justicia-investiga-irregularidades-y-supuestos-desvios-de-la-fundacion-leo-messi/>

27) <https://www.elmundo.es/economia/malta-files/2017/05/19/591f1624468aebdd678b4694.html>

28) <https://www.infobae.com/america/entretenimiento/2017/11/08/los-paradise-papers-revelaron-que-shakira-traslado-mas-de-36-millones-de-dolares-a-malta/>

Malta ofrece las ventajas de una legislación fiscal basada en la de Reino Unido e impuestos similares a los de los territorios más atractivos del Caribe. En la práctica, las sociedades creadas en su territorio -para lo cual requieren un domicilio y un capital mínimo- solo terminan abonando un 5%. Este país no impone ninguna retención al pago de dividendos, intereses y regalías.

El Registro de Negocios de Malta <sup>29</sup> permite buscar por nombre de la sociedad -no por persona física-, y arroja la composición accionaria, las personas vinculadas y los beneficiarios finales, siempre y cuando hubieran sido informados públicamente.

De lo contrario, para acceder a los UBOs es necesario registrarse, recibir el mail de confirmación con la aceptación de la solicitud de usuario y, luego, pagar para acceder a la información, siempre que esté disponible.

## Hong Kong

Otro registro societario <sup>30</sup> *on line* que puede resultar de utilidad es el de Hong Kong. Si bien la *home* está en chino, permite búsquedas en inglés. Es necesario ingresar primero como "*Unregistered Online User*". A partir de ahí hay que ir a la pestaña superior en la izquierda de "*Search*", que permite buscar por nombre de la compañía, ver la fecha de registración de la firma, así como si está activa o no.

Para acceder a más información es necesario pagar. Se puede elegir el tipo de documentos a los que se quiere acceder, tales como balances, conformación y cambios accionarios, miembros, directivos y apoderados, entre otros datos. El sistema confirma primero si los documentos solicitados están disponibles, para luego elegir cuáles se quieren solicitar, previo pago de la tarifa correspondiente.

El listado de documentos que se pueden "sumar" al carrito de compras, tiene la fecha en que fueron subidos/presentados, la cantidad de hojas, y además, de una descripción, ofrece la opción de descarga o de acceso a una copia certificada.

---

29) <https://registry.mbr.mt/ROC/>

30) <https://www.icris.cr.gov.hk/csci/>

## Islas Caimán

Las Islas Caimán suelen ser uno de los paraísos fiscales elegidos también por su baja tributación y encabezan el ranking global de los países donde hay más facilidades para mantener el secreto financiero, según el último índice elaborado por la organización Tax Justice Network <sup>31</sup>.

Estas islas caribeñas son, además, uno de los centros predilectos de los fondos de inversión, especialmente los de alto riesgo o *hedge funds*, y una de las jurisdicciones preferidas de los principales bancos del mundo.

Las Islas Caimán fueron también el lugar donde el ex ministro de Finanzas de Mauricio Macri, Luis Caputo, gerenció inversiones de millonarios entre 2009 y 2015, justo antes de asumir en la gestión pública, como reveló la investigación *Paradise Papers*.

El Registro General de las Islas Caimán <sup>32</sup> permite hacer una búsqueda por compañía o fondo de inversión en la herramienta “*Company Search*” de su *home*, aunque para eso es necesario registrarse previamente con un e-mail y recibir la clave de confirmación.

Para acceder luego a información de la firma es necesario pagar un *fee* (actualmente es de USD 36,59), aunque la información provista no suele incluir nombres de los UBOs, sino directivos de la firma. Sin embargo, algunos de esos nombres pueden permitir a veces realizar vinculaciones que nos guíen hacia quién son los verdaderos dueños de una firma.

Para ver o confirmar la constitución de una firma en las Islas Caimán, se puede buscar también en la Gaceta Oficial <sup>33</sup>, que tiene un sitio *on line* y permite buscar por nombre de la compañía. La búsqueda arroja el número de ejemplar del PDF de la Gaceta donde salió publicada la constitución o disolución de la firma.

---

31) <https://fsi.taxjustice.net/es/>

32) <https://www.ciregistry.ky/online-tools/>

33) <http://www.gov.ky/portal/page/portal/gazhome/publications/gazettes/2020>

## Pedido de Información a la SEC

A través de la *Freedom of Information Act* (FOIA, la Ley de Acceso a la Información de los Estados Unidos) es posible pedir información a la Securities and Exchange Commission (SEC)<sup>34</sup>, la Comisión de Valores de Estados Unidos, un organismo que tiene un cúmulo de información de empresas<sup>35</sup> que cotizan en una bolsa de valores o Nasdaq. Por esta vía, se puede acceder a documentación de sus balances, que incluyen datos de los controlantes de la compañías.

Por ejemplo, en la investigación de *Paradise Papers*, el equipo argentino de ICIJ<sup>36</sup> pudo saber a través de un pedido a la SEC que el ex ministro de Finanzas argentino, Luis Caputo, no solo había sido el administrador de fondos de inversión en Caimán, sino que además era el dueño de dos sociedades *offshore* en esa jurisdicción a través de las cuales poseía la mayor parte de las acciones de una empresa estadounidense, Noctua, algo que había negado.

Eso fue posible porque las compañías que administran fondos de inversión y que tienen una sede en territorio norteamericano, deben completar una serie de formularios anualmente ante la SEC, como el ADV, que exige datos detallados de las empresas y fondos que maneja.

La respuesta de la SEC al equipo argentino de ICIJ llegó por mail primero, y luego por correo con un dossier más de 500 páginas. La revelación periodística fue recogida por la Justicia, y la Oficina Anticorrupción solicitó a su vez<sup>37</sup>, en forma oficial, esa misma información al organismo norteamericano.

---

34) [https://www.sec.gov/forms/request\\_public\\_docs#no-back](https://www.sec.gov/forms/request_public_docs#no-back)

35) [https://www.sec.gov/investor/espanol/gettinginfo\\_esp.htm](https://www.sec.gov/investor/espanol/gettinginfo_esp.htm)

36) <https://www.perfil.com/noticias/paradisepapers/el-ministro-caputo-oculto-que-era-dueno-de-offshores-en-islas-caiman.phtml>

37) <https://www.infobae.com/politica/2018/04/06/luis-caputo-y-las-off-shore-la-oficina-anticorrupcion-avanza-con-medidas-para-aportar-a-la-justicia/>

## Conclusión

Solo la transparencia informativa contribuye a que se conozca quiénes están detrás de una firma, y los reales objetivos de la misma. La posibilidad de escudarse en empresas fantasmas o radicadas en jurisdicciones de opacidad financiera para mover u ocultar patrimonio o dinero producto de la evasión fiscal o el lavado de dinero proveniente de coimas o el narcotráfico, sigue exigiendo agudizar los mecanismos para correr el velo que encubre potenciales delitos.

El periodismo tuvo y seguirá teniendo un rol fundamental en esta tarea.



# EL PLANO INTERNACIONAL

---

# Los países nórdicos:

## ¿Los “alumnos modelo” de la UE para la divulgación de información sobre beneficiarios finales de sociedades?

Dra. Sophie Lemaître<sup>1</sup>

1) Asesora senior Centro de Recursos Anticorrupción U4

## Introducción

En los últimos cinco años, las investigaciones llevadas a cabo por periodistas y organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, los [papeles de Panamá](#), los [papeles del Paraíso](#), [las filtraciones de la Isla Mauricio](#) o [la Lavandería Troika](#)) han dejado al descubierto cómo el uso sistemático de entidades jurídicas corporativas con opacidad en todas partes del mundo —tales como las empresas pantalla y las empresas *offshore*— ha ayudado a ocultar los fondos provenientes de la corrupción, lavar activos o eludir el pago de impuestos. Asimismo, estos escándalos han revelado cómo los marcos jurídicos y financieros de algunos Estados miembros de la Unión Europea (UE) han sido objeto de uso (o abuso) para ocultar prácticas ilícitas. Los países nórdicos no son la excepción.

Tradicionalmente, los países nórdicos<sup>2</sup> han gozado de una buena

2) Los países nórdicos incluyen a Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia. Dinamarca, Finlandia y Suecia son Estados miembros de la UE, mientras que Noruega e Islandia son parte del Espacio Económico Europeo (EEE) y, por consiguiente, tienen acceso al mercado interno de la UE y se rigen por las mismas reglas (libre circulación de bienes, capital, servicios y personas). La legislación de la UE considerada de pertinencia al EEE se aplica al EEE. Este artículo se focaliza en Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega.

reputación por haberse mantenido en lo más alto del *ranking* de buen gobierno, imperio de la ley, integridad y confianza pública. Sin embargo, los escándalos recientes en los que se vieron involucradas sus instituciones han abierto la puerta al cuestionamiento de su posición como “modelos a seguir” y referentes para otros Estados miembros de la UE (y del mundo). Por ejemplo, varias instituciones financieras de estos países han facilitado la transferencia de millones de dólares en fondos ilícitos a través de empresas pantalla *offshore* durante los últimos 10 años. A título ilustrativo, podemos mencionar: el [escándalo del lavado de dinero del Banco Danske](#) (expuesto en 2017), que también estuvo vinculado con la lavandería rusa y la azerbaiyana, [el caso “Fishrot” y el DNB](#) (expuesto en 2019), y el [escándalo del Swedbank](#) (también expuesto en 2019). Estos escándalos llevaron a Transparency International a afirmar que [los países nórdicos ahora son “exportadores de corrupción”](#).

Quitar el velo y poner el foco en aquellos que poseen y controlan entidades jurídicas corporativas es una forma de abordar este problema. La divulgación de la información sobre la titularidad efectiva —es decir, revelar la identidad de la persona física que, en última instancia, controla la entidad jurídica (sociedades, fideicomisos, fundaciones, etc.) no solo en forma directa y abierta sino también en forma indirecta y encubierta, invisible al mundo exterior (Banco Mundial 2010)— se percibe como un método eficaz para alterar y disuadir las prácticas ilícitas mientras que mantener en secreto la identidad de quien en verdad es propietario de sociedades o fideicomisos permite la existencia de flujos financieros ilícitos<sup>3</sup>.

El debate en torno a la divulgación de información sobre beneficiarios finales comenzó en 2013 en dos foros diferentes: la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), con la aprobación del requisito 3.11 del Estándar EITI, ahora

---

3) Los flujos financieros ilícitos pueden definirse como dinero ganado, transferido o utilizado de manera ilícita. Incluyen corrupción, evasión fiscal, elusión fiscal y lavado de activos.

convertido en el requisito 2.5 (con revisiones sucesivas en 2016 y 2019)<sup>4</sup>, y la Declaración del G8 de Lough Erne. Luego se asumieron otros compromisos en la Cumbre del G20 con la aprobación de los Principios de Alto Nivel del Grupo de los 20 sobre transparencia en materia de titularidad efectiva en 2014, la Cumbre del G7 en Alemania en 2015 y la guía sobre transparencia y beneficiario final del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

En vista de la guía actualizada del GAFI y los numerosos escándalos que involucraban a los Estados miembros de la UE, la UE se comprometió a actualizar y revisar su marco jurídico de lucha contra el lavado de activos. Así lo hizo en 2015 (lo que se conoció como la cuarta directiva antilavado de activos)<sup>5</sup> y en 2018 (lo que se conoció como la quinta directiva antilavado de activos)<sup>6</sup> con el fin de cerrar los vacíos legales identificados y mejorar la lucha contra el secretismo y la opacidad.<sup>7</sup> Entre otras cosas,<sup>8</sup> se exigió a los Estados miembros de la UE que, para el 10 de enero de 2020, establecieran registros centrales de beneficiarios finales de sociedades.<sup>9</sup>

---

4) El requisito 2.5 del Estándar EITI de 2019 dice: "A partir de 1 de enero de 2020, los países implementadores deberán solicitar, y las compañías deben divulgar públicamente, información sobre los beneficiarios reales. Esto se aplica a la(s) entidad(es) corporativa(s) que solicite(n) o tenga(n) una participación en un contrato o licencia de exploración o producción de petróleo, gas o minería, y debe incluir la identidad de su(s) beneficiario(s) real(es), el nivel de participación en la titularidad y detalles sobre cómo se ejerce la titularidad o el control".

5) La Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión entró en vigencia el 25 de junio de 2017.

6) La Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE entró en vigencia el 19 de junio de 2018.

7) La versión consolidada de la directiva relativa a la prevención del blanqueo de activos se encuentra disponible [aquí](#).

8) La Comisión Europea ha puesto a disposición [un breve resumen de los principales cambios derivados de la quinta directiva para la prevención del blanqueo de capitales](#).

9) La directiva relativa a la prevención del blanqueo de capitales también exige la creación de un registro de beneficiarios finales de fideicomisos y de otras estructuras jurídicas. El plazo para crear ese registro venció el 10 de marzo de 2020. Este artículo se centra en la divulgación de información sobre beneficiarios finales de sociedades.

Ahora que ya transcurrieron siete meses desde que venció el plazo para constituir registros de beneficiarios finales, es hora de evaluar si los países nórdicos se encuentran a la vanguardia de la divulgación de información sobre beneficiarios finales y si han logrado romper con el secretismo corporativo.<sup>10</sup>

## El establecimiento de registros de beneficiarios finales: una implementación a medias

Ya en 2015, el [Parlamento noruego le pidió](#) al Gobierno que elaborara una propuesta para crear un registro de beneficiarios finales con el fin de reforzar las acciones dirigidas a la lucha contra la delincuencia fiscal, la corrupción y el lavado de activos. Sin embargo, se ha avanzado a un ritmo muy lento. Si bien en 2016 se propuso una nueva ley antilavado de activos y se aprobó en junio de 2018,<sup>11</sup> no incluyó una cláusula que dispusiera la creación de un registro de beneficiarios finales. Fue apenas un año más tarde, en 2019, cuando se aprobó legislación específica: la [Ley<sup>12</sup> de registro de beneficiarios finales](#). No obstante, la Ley sigue siendo genérica y requiere la adopción de reglamentaciones adicionales para que el registro pueda establecerse y comenzar a funcionar. Las reglamentaciones complementarias para especificar quién es incluido en el registro, quién debería ser considerado beneficiario final y cómo debería registrarse la información serán debatidas en los próximos meses. El Gobierno noruego inició un proceso de consulta en junio de 2020 que finalizará en octubre de 2020.<sup>13</sup> Hasta que se aprueben las

---

10) Debería señalarse que la directiva sobre el lavado de activos fue considerada de «pertinencia para el EEE» y se encuentra [actualmente en proceso de ser incorporada al Acuerdo del EEE](#) y, por lo tanto, será directamente aplicable a Noruega.

11) [Ley relativa a las medidas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo \(la Ley Antilavado\)](#).

12) [Lov om register over reelle rettighetshavere](#), aprobada en febrero de 2019 (disponible solamente en noruego).

13) Para obtener más información sobre el proceso de consulta, haga clic [aquí](#).

reglamentaciones complementarias, no habrá ningún registro de beneficiarios finales en Noruega.

Finlandia aprobó una nueva ley antilavado que entró en vigencia en julio de 2017 y que dispone la creación de un registro de beneficiarios finales.<sup>14</sup> El [registro finlandés de beneficiarios finales](#) se encuentra en la Oficina de Registro y Patentes de Finlandia. Fue abierto en línea en julio de 2019. A pesar de ello, las personas jurídicas sujetas a la Ley antilavado debían informar sus beneficiarios finales al [Registro Finlandés de Comercio](#) para el 1º de julio de 2020, es decir, siete meses después del plazo fijado por la quinta directiva sobre la lucha contra el lavado de activos.

Por otra parte, Dinamarca<sup>15</sup> y Suecia<sup>16</sup> aprobaron leyes en marzo de 2016 y junio de 2017, respectivamente, que conducen a la creación temprana de registros. El [registro sueco de beneficiarios finales](#), que está alojado en la Oficina de Registro de Empresas Suecas, se encuentra disponible en línea. Las personas jurídicas tenían tiempo para presentar la información de sus beneficiarios finales hasta el 1º de febrero de 2018, es decir, dos años antes del plazo de la UE. Desde diciembre de 2017, las personas jurídicas inscritas en Dinamarca tienen la obligación de registrar a sus beneficiarios finales, cumpliendo normas más estrictas a partir del 10 de enero de 2020. El [registro danés de beneficiarios finales](#) se encuentra disponible en línea a través del Registro Central de Empresas en Virk.

Por lo tanto, si bien los cuatro países nórdicos han aprobado leyes y reglamentaciones específicas en materia de registro y divulgación de información sobre beneficiarios finales, solo Suecia y Dinamarca cumplieron con el requisito de crear un registro para enero de 2020; la registración en Finlandia se demoró y Noruega no cumplió con este requisito.

---

14) [Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä](#), aprobada en junio de 2017 (disponible solamente en finlandés).

15) [Lov om ændring af selskabsloven, lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, lov om erhvervsdrivende fonde og forskellige andre love](#), aprobada en marzo de 2016 (disponible solamente en danés). [Bekendtgørelse om registrering og offentliggørelse af oplysninger om ejere i Erhvervsstyrelsen](#) (Notificación de registración y publicación de información sobre beneficiarios finales), aprobada en mayo de 2017 (disponible solamente en danés).

16) [Sw. Lag \(2017:631\) om registrering av verkliga huvudmän](#), aprobada en junio de 2017 (disponible solamente en sueco).

## La definición de beneficiario final en los países nórdicos y sus numerosas excepciones

De acuerdo con la cuarta y la quinta directiva sobre la lucha contra el lavado de activos, un beneficiario final de sociedades se define como la(s) persona(s) física(s) que, en última instancia, posee(n) o controla(n) una entidad jurídica a través de la titularidad directa o indirecta del 25% más una acción o una participación accionaria de más del 25%.<sup>17</sup> Asimismo, brindan una definición de beneficiario final para fideicomisos y fundaciones. Todos los países nórdicos han adoptado la definición de beneficiario final incluida en la directiva sobre la lucha contra el lavado de activos. De la misma manera, han optado por un umbral de titularidad de más del 25%. En otras palabras, los beneficiarios finales con una participación igual o menor al 25% no estarán obligados a divulgar su identidad. Esta opción podría significar una oportunidad para la opacidad y para que el beneficiario final oculte su identidad, por ejemplo, reestructurando su porcentaje de participación por debajo del umbral (Lemaître 2019). En ese caso, el beneficiario final no estaría obligado a dar a conocer su identidad. De hecho, los países nórdicos podrían haber optado por un umbral más bajo de acuerdo a lo permitido por la directiva antilavado.<sup>18</sup> Fijar un umbral demasiado bajo permitiría “abarcara la mayoría de las situaciones en las que se utilizan las personas jurídicas para ocultar la identidad del beneficiario final” y levantar por completo el velo del secretismo corporativo. Por ejemplo, Letonia y España optaron por un umbral menor al 25%, y Ecuador (que no es un Estado miembro de la UE), fijó el umbral en una (1) acción (Harari M. y col. 2020). Cabe señalar que en Finlandia hay pedidos para reducir el límite porcentual al 10% (PwC 2019).

---

17) Artículo 3 (6) (a).

18) En su revisión del borrador de la quinta directiva relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales, el Parlamento Europeo había introducido una modificación que apuntaba a reducir el umbral al 10% con la posibilidad de que los Estados miembros de la UE lo fijaran por debajo de ese porcentaje. Véase Parlamento Europeo (2017). [Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva \(UE\) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE \(COM\(2016\)0450 – C8-0265/2016 – 2016/0208\(COD\)\)](#).

Dinamarca, Finlandia y Suecia han introducido exenciones para algunas figuras jurídicas: sociedades que cotizan en bolsa, asociaciones sin fines de lucro, sociedades simples, cuentapropistas y el Estado.<sup>19</sup> Estas entidades jurídicas no tendrán que registrar sus beneficiarios finales. Es más, las personas jurídicas tanto extranjeras como nacionales que realizan actividades en Suecia deben registrar a sus beneficiarios finales mientras que en Noruega y Finlandia el requisito de divulgación se limita a entidades constituidas dentro de su jurisdicción o regidas por sus leyes (PwC 2019). Por último, Noruega y Suecia no exigen que se registre por lo menos un beneficiario final. Ante la ausencia de un beneficiario final, o en caso de que no pueda ser identificado, no hay obligación de registrar a un directivo de alto nivel a diferencia de lo que ocurre en Dinamarca y Finlandia (PwC 2019). Noruega y Suecia infringen la directiva antilavado de activos que establece que la persona física que ocupa el cargo de director gerente *senior* es considerado el beneficiario final si no hay forma de identificar a un titular efectivo.

Según la directiva sobre el lavado de activos, el registro de beneficiarios finales de las sociedades y otras entidades jurídicas debe estar a disposición *"de cualquier persona del público en general en todos los casos"*.<sup>20</sup> El público tiene acceso al nombre, el mes y año de nacimiento, y el país de residencia y nacionalidad del beneficiario final así como a la naturaleza y el alcance de su participación societaria. Sin embargo, los Estados miembros de la UE pueden otorgar acceso a información adicional sobre el beneficiario final. Asimismo, pueden brindar acceso a la información después de haber efectuado la registración en línea y el pago de un arancel.<sup>21</sup>

Entre los países nórdicos, Dinamarca es el único país que permite al público acceder al registro libremente y en formato abierto. En Finlandia, el acceso al registro está limitado a representantes de los medios de comunicación y a aquellos que puedan demostrar un interés legítimo. En otras palabras, no está accesible a cualquier persona del público en

---

19) En Noruega, la Ley de registro de beneficiarios finales no brinda información detallada. Las reglamentaciones complementarias deberían contener más detalles.

20) Artículo 30.

21) El arancel no puede superar los costos administrativos de poner la información a disposición, incluidos los costos de mantenimiento y desarrollo del registro.

general a diferencia de lo que prevé el requisito incluido en la directiva relativa al lavado de activos. Es más, todo interesado deberá presentar un formulario que indique para qué utilizará la información. En Suecia, el acceso a la información sobre beneficiarios finales está limitado a los ciudadanos o residentes de Suecia o de países que hayan adherido al sistema de identificación electrónica. En la actualidad, está limitado a siete Estados miembros de la UE (Alemania, Bélgica, Croacia, España, Estonia, Italia y Luxemburgo). Al restringir el acceso al registro, Finlandia y Suecia infringen la directiva sobre el lavado de activos y obstaculizan la lucha contra los flujos financieros ilícitos. Es más, tanto Suecia como Finlandia optaron por introducir barreras de pago. Por ejemplo, en Finlandia, se debe abonar un arancel de 7 euros por solicitud para acceder a información detallada sobre el beneficiario final. Fijar un arancel sin duda desalentará al público (organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos o periodistas) a solicitar información. Las investigaciones financieras suelen ser complejas y pueden conducir a múltiples solicitudes de información sobre beneficiarios finales que serán muy costosas para el público. Por lo tanto, al establecer un muro de pago se impone una barrera importante que obstaculiza los esfuerzos contra los flujos financieros ilícitos. Finlandia, Suecia y Noruega deberían seguir el ejemplo de Dinamarca y otorgar pleno acceso al público y presentar el registro en un formato abierto de libre acceso. Cabe destacar que los países que a menudo no son considerados “adalides de la integridad y la transparencia”, como Bulgaria, Letonia y Eslovenia, han establecido registros públicos y gratuitos de información sobre los beneficiarios finales de las sociedades (Global Witness 2020).

## Conclusión

Si bien Dinamarca, Finlandia y Suecia han establecido un registro de beneficiarios finales de sociedades (Noruega está en vías de hacerlo), es demasiado pronto para evaluar la calidad de los datos presentados hasta el momento y saber si las entidades jurídicas han cumplido con los requisitos y cómo esta información ha ayudado a terminar con el secretismo corporativo. Sin embargo, ya se pueden identificar variantes en la configuración de los registros y en la manera en que se informan los beneficiarios finales en los países nórdicos que podrían impedir las acciones dirigidas a combatir los flujos financieros ilícitos. Si bien los países nórdicos siempre han mostrado liderazgo en lo que respecta al buen gobierno y el imperio de la ley, varios vacíos legales identificados en la implementación del sistema de información de beneficiarios finales cuestionan su papel como modelo a seguir. Es más, a la luz de los escándalos recientes, podría haberse esperado que los países nórdicos “intensificaran” sus esfuerzos contra la corrupción y adoptaran estándares elevados de transparencia. No es demasiado tarde. La modificación de las leyes y la instrumentación de políticas firmes a favor de la divulgación de información sobre beneficiarios finales son tareas sencillas para los países nórdicos que podrían allanar el camino para poner fin a la opacidad corporativa y las prácticas ilícitas.

## Referencias:

GAFI (2019). [Mejores prácticas sobre beneficiarios finales para personas jurídicas](#).

Global Witness (2020). [Patchy progress in setting up beneficial ownership registers in the EU](#) [Avance irregular en la creación de registros de beneficiarios finales en la UE].

Harari M. et al. (2020). [Ownership registration of different types of legal structures from an international comparative perspective State of play of beneficial ownership - Update 2020](#). [Registración de titulares de distintos tipos de estructuras jurídicas desde una perspectiva comparativa internacional. Situación actual de los beneficiarios finales - Novedades 2020]

Lemaître (2019). [Corruption, évitement fiscal, blanchiment dans le secteur extractif : de l'art de jouer avec le droit](#). Presses Universitaires de Rennes.

Ninua T. (2019). [What's Next for Open Government in the Nordics?](#) [¿Cuál es el siguiente paso para el Gobierno Abierto en los países nórdicos?].

PwC (2019). [The UBO register: update 2019](#) [El registro de beneficiarios finales: actualización 2019].

Transparency International (2019). [Open data and political integrity in the Nordic region](#) [Datos abiertos e integridad política en la región nórdica].

Van der Merwe T. (2020). [Beneficial ownership registers: Progress to date](#) [Registros de beneficiarios finales: avance hasta la fecha].

Banco Mundial (2010). [The puppet masters. How the corrupt use legal structures to hide stolen assets and what to do about it](#) [Los titiriteros: cómo utilizan las estructuras jurídicas los corruptos para ocultar los activos robados y qué hacer al respecto].

# El Futuro de los Beneficiarios Finales en los Estados Unidos:

## Implicaciones para el Comercio, el Transporte y la Seguridad Nacional

Por Lakshmi Kumar and Julia Yansura\*, Global Financial Integrity<sup>1</sup>

\* Miembros de Global Financial Integrity

## Introducción

Como una de las economías más grandes del mundo, los Estados Unidos son un centro importante de negocios, comercio y servicios financieros. Desafortunadamente, las debilidades del sistema estadounidense lo hacen vulnerable al abuso por parte de actores estadounidenses e internacionales, con repercusiones de gran alcance en la seguridad. Una de esas debilidades se refiere a los beneficiarios finales.<sup>2</sup> De acuerdo con la legislación actual de los Estados Unidos, agentes maliciosos pueden ocultar sus conexiones con empresas, activos y estructuras legales, ya que no es requisito revelar el propietario real o "beneficiario" final, es decir, la persona que realmente controla y se beneficia de la entidad.

Tener transparencia de los beneficiarios finales es una necesidad crítica. Fundamentalmente, empodera a ciudadanos, líderes del sector privado, periodistas y a las fuerzas de seguridad tener acceso a información sobre las personas reales detrás de una empresa, una estructura legal o un activo. Conocer a los "beneficiarios finales" es fundamental para prevenir la corrupción, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y una serie de delitos que perjudican a los Estados Unidos y a sus vecinos del hemisferio occidental.

Este capítulo comienza evaluando dónde se encuentra Estados Unidos en términos de los beneficiarios finales, haciendo notar que se ha logrado algo de progreso pero que queda mucho por hacer. A continuación, se analiza cómo se ve el tema de los beneficiarios finales en los Estados Unidos, y dónde encaja dentro de las prioridades políticas. Los requerimientos para beneficiarios finales actualmente cubren las cuentas bancarias, y es probable que próximamente se amplíen a las corporaciones, las compañías de responsabilidad limitada y otras entidades similares. Mirando hacia el futuro, este capítulo considera las formas en que los Estados Unidos podrían fortalecer el esquema de los beneficiarios finales hacia adelante. Se concluye argumentando que el futuro de los beneficiarios finales en los Estados Unidos debe contemplar el comercio y el transporte, dos áreas que son críticas para la seguridad del hemisferio y de los Estados Unidos.

## El Contexto Para Beneficiarios Finales en Estados Unidos

Durante la última década, el tema de los beneficiarios finales ha estado en discusión en los Estados Unidos, pero el progreso legislativo ha sido lento. Desde el 2006, un informe de la Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos, conocida como el "Government Accountability Office" (GAO), señaló que "se recopila y se encuentra disponible una información mínima sobre el propietario", lo cual generaba preocupaciones tanto entre las autoridades policiales como entre los legisladores.<sup>3</sup>

Aunque en los Estados Unidos se han introducido algunos cambios, como la exigencia de información sobre los beneficiarios finales de todas las entidades legales que tienen cuentas bancarias,<sup>4</sup> avances en otras áreas, como la exigencia del mismo beneficiario final para todas las entidades legales en el momento de su formación o registro, independientemente de que sean clientes de instituciones financieras, han sido laboriosamente lentos. Como se señaló en el informe de la GAO mencionado anteriormente, "los estados suelen requerir información básica sobre los documentos de constitución de la empresa, como el

nombre de la empresa y el nombre y la dirección de un contacto donde se deben enviar los avisos fiscales y otros avisos legales de la empresa"; sin embargo, la mayoría "no requieren que las empresas proporcionen información sobre la propiedad en el momento de la formación o en informes periódicos".<sup>5</sup> Trece años después, el reporte del 2019 de Global Financial Integrity llegó a conclusiones similares. El reporte mostró que, a nivel de estado por estado, se requiere más información para solicitar una tarjeta de biblioteca pública que para registrar una corporación.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, los requisitos son diferentes de un estado a otro, lo que crea una dinámica problemática en la que los agentes ilícitos se aprovechan de las debilidades de ciertos requisitos estatales.<sup>7</sup> Por ejemplo, un millón de empresas han convertido a Delaware en su hogar legal,<sup>8</sup> un estado con una población de menos de un millón de residentes.<sup>9</sup> Mientras que muchos de estos negocios son legítimos, algunos no lo son.<sup>10</sup>

A nivel legislativo, se han realizado muchos esfuerzos para abordar estas debilidades. Se han presentado varios proyectos de ley a la Cámara de Representantes o al Senado, pero aún no se han convertido en ley. Entre ellos se ha incluido la Ley de Transparencia de Incorporación y Asistencia a la Aplicación de la Ley del 2008,<sup>11</sup> la cual se volvió a presentar en el 2009, 2010, 2011 y 2016.<sup>12</sup> También han incluido la ley de Transparencia y Rendición de Cuentas Corporativas de 2014 y 2016,<sup>13</sup> la Ley de Transparencia Corporativa de 2017,<sup>14</sup> la Ley de Transparencia de Incorporación para la Aplicación de la Ley (TITLE) de 2017,<sup>15</sup> la Ley de Efectivo ILÍCITO de 2019,<sup>16</sup> la Ley de Transparencia Corporativa de 2019,<sup>17</sup> y la Ley de Coordinación de la Supervisión, Actualización e Innovación Tecnológica y Reforma del Examinador (COUNTER) de 2019<sup>18</sup> y más recientemente la Ley Contra el Lavado de Dinero de 2020.<sup>19</sup> Como indica esta larga lista de proyectos de ley, la presión por una mayor transparencia de los beneficiarios finales ha ido creciendo en los Estados Unidos por más de una década.

La oposición a la legislación de beneficiarios finales en los Estados Unidos por lo general se ha centrado en los costos de implementación, las dificultades de cumplimiento para las pequeñas empresas, el aumento de la burocracia o el papeleo, y las infracciones sobre la privacidad.<sup>20</sup> Aunque todas estas preocupaciones son válidas, el tema de la privacidad amerita tener una discusión especial. Los estadounidenses valoran mucho su privacidad, una encuesta reciente muestra que el 64% está al

menos algo preocupado por la recopilación de datos por parte del gobierno, y el 66% cree que la recopilación de datos por parte del gobierno tiene más riesgos que recompensas.<sup>21</sup> Para muchos estadounidenses, la seguridad nacional del país es el único tema suficientemente importante que puede llegar a justificar la pérdida de privacidad, aunque muchos todavía tienen fuertes reservas.<sup>22</sup> Por lo tanto, la recopilación de información sobre los beneficiarios finales suele ser enmarcada en esta perspectiva por legisladores estadounidenses. La siguiente sección proporciona más detalles sobre cómo encaja el tema de los beneficiarios finales en las prioridades políticas de los Estados Unidos.

## Beneficiarios Finales y Prioridades Políticas de EE. UU.

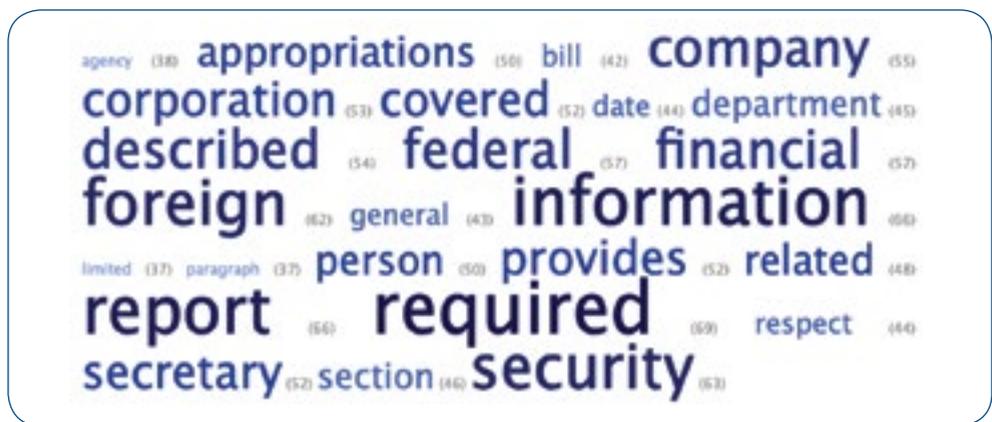
En los Estados Unidos, al igual que en otros países, el tema de beneficiarios finales reúne a diferentes grupos con diversas perspectivas y objetivos. Entre los que han abogado por beneficiarios finales en los Estados Unidos son los grupos de transparencia, los grupos contra la trata de personas, los líderes del sector privado (incluidas grandes empresas como Dow Chemicals, Unilever y Allianz), así como la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, los grupos encargados de aplicar la ley, las asociaciones de banqueros, y las organizaciones religiosas.<sup>23</sup>

Sin embargo, los Estados Unidos se diferencian de muchos otros países en que el beneficiario final se ve principalmente como tema de seguridad nacional, más que como una cuestión de justicia fiscal o transparencia empresarial. Por ejemplo, en 2019 la Casa Blanca publicó una declaración en la que señalaba que la legislación sobre el beneficiario final "ayudaría a impedir que los agentes maliciosos aprovecharan el anonimato para explotar (...) entidades con fines delictivos. También ayudaría a las fuerzas del orden a detectar y prevenir actividades ilícitas como el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero".<sup>24</sup> Para citar otro ejemplo, en 2020 hubo un apoyo importante a la legislación sobre beneficiarios finales que provino de la "US National Strategy for Combating Terrorist and Other Illicit Finance" (Estrategia Nacional de EE. UU.

Para Combatir el Terrorismo y Otras Finanzas Ilícitas), un informe del gobierno de los Estados Unidos que "se organiza en torno al principio de que un sistema financiero fuerte y transparente, que niega a los delincuentes y a los agentes maliciosos el acceso a los fondos y recursos que necesitan para llevar a cabo actividades criminales o para sacar provecho de sus delitos, fortalece la seguridad nacional de los Estados Unidos y protege a los estadounidenses".<sup>25</sup> El Informe de la Estrategia identifica que "La falta del requisito para recopilar información sobre los beneficiarios finales en el momento de la formación de la empresa y después de cambios de propiedad" es una de las "vulnerabilidades más significativas de los Estados Unidos".<sup>26</sup>

El lenguaje utilizado en estos informes y declaraciones refleja el contexto político de los Estados Unidos. Mientras que otros países, grupos de la sociedad civil e incluso organizaciones internacionales, abogan por la aplicación del beneficiario final para incentivar a los negocios, atraer la inversión extranjera, o combatir la evasión o el fraude fiscal, tales declaraciones son relativamente infrecuentes dentro del ámbito de la política estadounidense. Por ejemplo, un análisis de 30 proyectos legislativos propuestos por el 116° Congreso de los Estados Unidos durante el período de enero de 2019 a agosto de 2020 (Ver Gráfico 1) mostró que uno de los términos mencionados más frecuentemente es la seguridad. En efecto, las cuestiones de seguridad se mencionaron con más del doble de frecuencia que las cuestiones fiscales.

**Gráfico 1: Análisis de 30 proyectos de ley que mencionan beneficiarios finales, 2019-2020**



Fuente: Análisis de frecuencia de palabras de 30 propuestas de ley presentados en el 116 Congreso de los Estados Unidos usando TagCrowd, términos principales. Excluye los siguientes términos: beneficiar, ownership, owner, United States, entity, act, title, subsection.

Además, los proyectos de ley de los Estados Unidos sobre beneficiarios finales frecuentemente se han enfocado hacia el exterior, orientados a entidades extranjeras que operan en los Estados Unidos, en contraposición a las fugas de impuestos de las entidades estadounidenses que operan en el extranjero o la transparencia general entre las entidades corporativas. Por ejemplo, los proyectos de ley presentados en el 116º Congreso de los Estados Unidos aprovecharon el beneficiario final como defensa contra el espionaje extranjero;<sup>27</sup> las amenazas a la seguridad nacional percibidas de países como Irán,<sup>28</sup> Corea del Norte,<sup>29</sup> Turquía,<sup>30</sup> China<sup>31</sup> y Rusia;<sup>32</sup> y las organizaciones terroristas como ISIS<sup>33</sup> y los talibanes.<sup>34</sup> Como sugieren estos ejemplos, el enfoque que han adoptado los legisladores estadounidenses frecuentemente consiste en utilizar los beneficiarios finales contra determinados agentes extranjeros, en lugar de aplicarlo de manera más amplia en todo el sistema estadounidense.

## El Futuro del Beneficiario Final en los Estados Unidos: Comercio y Transporte

A septiembre de 2020, la información sobre el beneficiario final que se recopila en los Estados Unidos generalmente se limita a las entidades legales que son clientes de instituciones financieras.<sup>35</sup> También cubre algunas otras áreas, pero en un sentido limitado: por ejemplo, la divulgación de información sobre los beneficiarios finales de buques se limita solo a embarcaciones grandes, de recreo y registradas a nivel federal.<sup>36</sup> Si los esfuerzos legislativos actuales tienen éxito, la información sobre el beneficiario final estará disponible no solo para las entidades legales que establecen una cuenta bancaria, sino para todas las corporaciones, compañías de responsabilidad limitada y otras entidades similares que se forman en los Estados Unidos o están registradas para hacer negocios en los Estados Unidos.<sup>37</sup> Aunque esta legislación será sin duda un importante paso adelante tanto para la seguridad como para la transparencia, queda mucho por hacer respecto al comercio y el transporte.

## La Importancia de la Transparencia del Beneficiario Final de las Aeronaves

Además de los usos legítimos para los negocios y el turismo, las aeronaves privadas se utilizan con frecuencia para fines ilícitos como el tráfico de drogas,<sup>38</sup> la corrupción,<sup>39</sup> el comercio ilícito de oro<sup>40</sup> o el lavado de dinero.<sup>41</sup> Considérese, por ejemplo, que en 2016, "El Chapo" Guzmán, según se informa, tenía más aeronaves que la aerolínea más grande de México.<sup>42</sup> En América Central también se pueden encontrar varios ejemplos del uso de aeronaves ilícitas. Según las autoridades, hay pruebas de vuelos "diarios"<sup>43</sup> transportando droga a través de Guatemala y Honduras.<sup>44</sup> Sólo en 2019, las autoridades guatemaltecas incautaron 47 aeronaves privadas relacionadas con drogas.<sup>45</sup>

Desafortunadamente, muchas de estas aeronaves están vinculadas a los Estados Unidos. Según un funcionario estadounidense entrevistado acerca de los "narco-jets" en América Central, "las marcas en la cola de casi todos los aviones (...) muestran que son originarios de los Estados Unidos", señalando que "compañías fantasmas habían comprado docenas de aviones en subastas estadounidenses y luego fueron enviadas al sur."<sup>46</sup> En otro ejemplo, el periódico Boston Globe encontró que dos capos colombianos utilizaron aviones cuya propiedad se podía rastrear, "a una compañía incorporada en Delaware, un estado que a menudo requiere una mínima divulgación pública sobre los propietarios de un negocio. Los registros de la FAA mostraron que el avión cargado de cocaína era propiedad de Dinama Aircorp Inc., constituida en Delaware menos de dos semanas antes de que se comprara el avión en 2013. Según los registros de la FAA, el presidente y único directivo de la empresa era ....(a) un abogado de Fort Lauderdale que, unos años antes, envió un correo electrónico a la FAA oponiéndose a los esfuerzos para hacer más transparente la titularidad de los aviones".<sup>47</sup>

La "Federal Aviation Administration" (Administración Federal de Aviación, FAA) es el organismo regulador responsable del registro de aeronaves en los Estados Unidos. La FAA, que mantiene un registro de aproximadamente 300,000 aeronaves,<sup>48</sup> permite que un avión pueda ser registrado en los Estados Unidos a nombre de una persona (que debe ser ciudadano estadounidense) o una corporación con sede en los Estados Unidos.<sup>49</sup> En 2019, por ejemplo, el 34% de los registros se hicieron bajo compañías de responsabilidad limitada y el 9% bajo fideicomisos.<sup>50</sup>

Estos incluyen registros de propietarios nacionales e internacionales. Según una estimación de Corporate Jet Investor, dos tercios de los propietarios de aviones de negocios de todo el mundo optan por registrar sus aviones en los Estados Unidos,<sup>51</sup> debido a los bajos costos (sólo 5 dólares de los EE.UU.),<sup>52</sup> a los beneficios percibidos en materia de reputación y a la ausencia de requisitos para revelar el beneficiario final.

Lamentablemente, no se requiere información sobre el beneficiario final para registrar una aeronave en los Estados Unidos<sup>53</sup> y, por lo tanto, no se conoce a la persona real detrás de la compra de la aeronave. En este contexto, actores sin escrúpulos se han aprovechado del sistema estadounidense, registrando aviones en estados como Florida o Delaware, y posteriormente utilizándolos para mover productos y fondos ilícitos.

Por ejemplo, una investigación del 2018 del Miami New Times "revisó informes de noticias, documentos de la corte y registros de la FAA de aproximadamente 150 aviones implicados en el contrabando de drogas desde el 2000 y encontró 24 compañías de Florida que podrían haber vendido aviones directamente a los traficantes".<sup>54</sup> Un artículo del 2018 de la revista New York Times llegó a conclusiones similares. Señalando que las empresas que se dedican a la compra y venta de aviones privados "empiezan con una base de datos de suscripciones estándar de la industria, pero su información -número de serie, información de registro, historial de ventas, lo que se sepa de la propiedad y cualquier precio actual que cotice en bolsa- casi siempre es incompleta o poco fiable, ya que los datos más sensibles se ocultan bajo empresas fantasmas incorporadas en lugares como Delaware, Panamá o las Islas Vírgenes Británicas".<sup>55</sup> Adicionalmente, una investigación del Boston Globe reveló que "los Estados Unidos siguen siendo un destino fácil para los traficantes de drogas, los terroristas y otras personas que valoran el anonimato al registrar las aeronaves o al obtener una licencia de vuelo. A pesar de las lecciones del 11 de septiembre."<sup>56</sup> Según un informe reciente de la US Government Accountability Office (Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, GAO), la FAA "generalmente depende de la autocertificación de la elegibilidad de los inscritos y no verifica información importante".<sup>57</sup> Posteriormente, el informe señala que "el registro es aún más vulnerable al fraude y al abuso cuando los solicitantes registran las aeronaves utilizando estructuras opacas que ofrecen una transparencia limitada sobre quién es el verdadero beneficiario final".<sup>58</sup>

Esto incluye las aeronaves que son registradas por nominados,<sup>59</sup> fideicomisos o agentes de incorporación, particularmente en los estados con bajos niveles de transparencia empresarial en los Estados Unidos. Por ejemplo, el análisis del Boston Globe determinó que aproximadamente 3,500 aeronaves estaban registradas en un solo edificio de oficinas en Wilmington, Delaware.<sup>60</sup>

La aprobación de cualquiera de los diversos proyectos de ley presentados ante el Congreso y el Senado garantizaría que cualquier aeronave registrada a través de una corporación con sede en los Estados Unidos o bajo una compañía de responsabilidad limitada ahora tendrá que revelar su beneficiario final. Sin embargo, existe el riesgo de que una medida política que coloque la carga del cumplimiento solo en ciertos tipos de estructuras legales haga que los actores criminales y las actividades ilícitas migren a otras estructuras legales, como los fideicomisos, que no entran en el ámbito de la ley. Actualmente, los fideicomisos que se pueden utilizar para comprar un activo no están incluidos en los proyectos de ley de beneficiarios finales que actualmente se están presentado. Además, las estructuras anidadas, que empiezan con un fideicomiso estadounidense e implican a compañías fantasmas extranjeras anónimas, tampoco estarían cubiertas por la legislación. El uso de un fideicomiso estadounidense con una compañía fantasma extranjera que lo respalde alarga la cadena de propiedad. Esto dificulta que las autoridades estadounidenses identifiquen con precisión a los verdaderos propietarios.

Las pruebas del informe de la GAO y de la investigación del Boston Globe dan credibilidad a esta afirmación. De acuerdo con el informe de la GAO, "desde junio de 2019, según los datos de la FAA, había 11,364 fideicomisos en el registro de aeronaves". La investigación del Boston Globe señala ejemplos concretos el uso de fideicomisos para ocultar la identidad del dueño. En 2015, por ejemplo, "las autoridades federales desbarataron un plan para entregar aviones estadounidenses registrados a través de fideicomisos a una aerolínea iraní que, según funcionarios estadounidenses, ayudaba a transportar tropas y material al brutal régimen de Bashar Assad en Siria".<sup>61</sup> De manera similar, la auditoría del Inspector General del Departamento de Transporte "estimó que los registros de más de la mitad de los aviones registrados a ciudadanos no estadounidenses a través de fideicomisos estaban incompletos"<sup>62</sup> y que la FAA no se molestó en "verificar que la información del fideicomiso

fuera exacta, ni estaban obligados a hacerlo por ley".<sup>63</sup> La misma auditoría reveló que cuando el Department of Transportation Inspector General (Inspector General del Departamento de Transporte) intentó "obtener los nombres de los verdaderos propietarios directamente de las compañías fiduciarias en el 2013, los investigadores dijeron que algunos fideicomisarios se negaron a proporcionar la información o se tardaron meses, en lugar de los dos días que la FAA permitía, en entregar los nombres".<sup>64</sup> En cuanto a la utilización de los fideicomisos para anidar empresas fantasmas anónimas extranjeras, se sabe que la ex vicepresidenta guatemalteca, Roxana Baldetti, acusada de cargos federales por drogas y actualmente encarcelada en Guatemala, viajaba en un avión privado registrado a través de un fideicomiso en nombre de una empresa panameña.<sup>65</sup>

## La Importancia de la Transparencia del Beneficiario Final de las Embarcaciones

Surgen problemas similares con las lanchas. Se ha determinado que los Estados Unidos son uno de los principales destinos para el registro de embarcaciones en todo el mundo, junto con las Islas Marshall, las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas.<sup>66</sup> Sin embargo, la falta de transparencia en torno al registro de embarcaciones en los Estados Unidos se traduce en estructuras de propiedad opacas que benefician a los agentes ilícitos y agravan los problemas de seguridad.

Mientras que esas embarcaciones tienen muchos usos legítimos para el turismo, la pesca, el comercio e incluso el transporte, a veces también se utilizan con fines delictivos, incluido el tráfico de drogas.<sup>67</sup> Como se señaló en un informe de la United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC), con lanchas rápidas y aviones, los narcóticos "pueden desplazarse hacia el norte en una serie interminable de combinaciones, aterrizando en zonas que la policía rara vez visita".<sup>68</sup>

Como se destaca en un informe del 2020 de Global Financial Integrity, "en muchas jurisdicciones, incluidos los Estados Unidos, puede ser difícil determinar el verdadero propietario de un avión privado o una lancha

rápida".<sup>69</sup> El informe continúa señalando que "frecuentemente se registran a nombre de un fideicomiso, una compañía de responsabilidad limitada u otra entidad jurídica que oculta los orígenes del propietario".<sup>70</sup>

En los Estados Unidos, las embarcaciones están registradas a nivel estatal o federal. A nivel estatal, los requisitos varían según el estado,<sup>71</sup> y algunos estados se consideran "más favorables"<sup>72</sup> o "ventajosos"<sup>73</sup> debido a la facilidad de registro. Por lo general se permite registrar una embarcación bajo una empresa anónima, como una compañía de responsabilidad limitada,<sup>74</sup> lo que resulta problemático ya que permite al beneficiario final ocultar su identidad. Como se señala en un sitio web, "un beneficio tangible de la propiedad corporativa puede ser la privacidad de los registros de propiedad (...) La Guardia Costera mantiene una base de datos de embarcaciones con pabellón estadounidense, y el nombre del propietario de cualquier embarcación se puede consultar fácilmente en Internet".<sup>75</sup> Continúa diciendo que "algunos estados (como Delaware) no incluyen los nombres de los directores o funcionarios de una corporación en los registros públicos de la corporación". Si un barco es propiedad de una corporación de Delaware, sólo se hace público el nombre de la corporación. Esta puede ser una opción atractiva...".<sup>76</sup>

Los estadounidenses no son los únicos que buscan los llamados lugares atractivos para registrar embarcaciones. Según el gobierno colombiano, por ejemplo, muchos propietarios de embarcaciones colombianas mantienen estos barcos en Cartagena, pero los registran fuera del país, en otras jurisdicciones donde los costos son menores y los requisitos menos estrictos.<sup>77</sup> Incluso cuando se trata de barcos más grandes, un informe de la "United Nations Conference on Trade and Development" (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD) determinó que la mayoría de los buques mercantes no están registrados en el mismo país que la nacionalidad de su propietario.<sup>78</sup>

El proceso de registro federal de los Estados Unidos, frecuentemente llamado "documentación", se requiere para ciertos tipos de embarcaciones, incluidas las de mayor tamaño, las que se dedican a la pesca y el comercio comercial y las que navegan en aguas internacionales.<sup>79</sup> Actualmente, el proceso de registro federal requiere la divulgación de información sobre el beneficiario final sólo para ciertos tipos de embarcaciones, como las embarcaciones grandes de recreo,<sup>80</sup> pero no cubre

algunas de las embarcaciones más pequeñas que suelen estar asociadas a actividades ilícitas, como el tráfico de drogas. Muchas veces, el registro federal determina la propiedad en base de un título estatal o un registro extranjero,<sup>81</sup> el cual no es particularmente robusto. Sólo las embarcaciones grandes, de más de 5 toneladas netas, pueden ser registradas a nivel federal;<sup>82</sup> cualquier embarcación más pequeña está excluida de la documentación federal.<sup>83</sup> En la práctica, lo que esto significa es que muchas de las embarcaciones utilizadas en actividades ilícitas, en particular el tráfico de drogas, sólo se registran a nivel estatal, donde existen importantes vacíos legales.

Además, al igual que en el caso de las aeronaves privadas, existe la preocupación de que aquellos que buscan ocultar su identidad encuentren formas de evitar la divulgación de beneficiarios finales. Por ejemplo, es preocupante el hecho de que muchos buques que operan dentro de los Estados Unidos también pueden estar registrados fuera de los Estados Unidos en lugares como las Islas Caimán. Para que el beneficiario final sea realmente eficaz, debe abarcar los buques registrados en los Estados Unidos, así como los buques que enarbolan un pabellón diferente pero que operan en las aguas territoriales de los Estados Unidos.

## El Lavado de Dinero Basado en el Comercio y Aduanas (TBML)

Después del 11 de septiembre, la adopción de las normas contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo (ALD/CFT) a nivel mundial ha sido fenomenal y la industria de cumplimiento de las normas ALD/CFT tiene un valor de varios miles de millones de dólares.<sup>84</sup> Al mismo tiempo, los agentes ilícitos de todo el mundo están migrando a otras formas de actividades delictivas para legitimar sus ganancias mal habidas. En los últimos años, el lavado de dinero basado en el comercio, “trade-based money laundering” (TBML), ha recibido una atención creciente debido a su asociación con traficantes de drogas,<sup>85</sup> grupos armados<sup>86</sup> y gobiernos sancionados.<sup>87</sup> Los cuales presentan riesgos directos para la seguridad nacional del gobierno de los Estados Unidos.<sup>88</sup>

El TBML se define como el proceso de disfrazar el producto del delito y trasladar el valor mediante el uso de transacciones comerciales en un intento de legitimar su origen ilícito.<sup>89</sup> Aunque en el 2006 se reconocieron los riesgos y peligros de una de las formas más lucrativas del lavado de dinero, se ha hecho muy poco en lo que respecta a los esfuerzos internacionales y nacionales para establecer una política sustantiva. En algunos círculos, hubo consenso en que las normas existentes no estaban bien equipadas para hacer frente a las complejidades y los desafíos de TBML.<sup>90</sup> En 2012, el Grupo de Asia Pacífico Sobre Blanqueo de Capitales indicó que un obstáculo importante para abordar el TBML ha sido la falta de estadísticas fiables. Los datos relacionados con el comercio se recopilan para fines distintos a los de detección de TBML. Sin embargo, en lo que ha sido un cambio gradual de actitud, hay una mayor atención al tema y cada vez más llamamientos para establecer puntos de referencia y procedimientos regulatorios estrictos para mitigar los riesgos.<sup>91</sup>

A la luz de estos riesgos, es importante considerar si los requisitos de beneficiario final existentes y propuestos serían adecuados para afrontar el TBML. Las medidas actuales de Debida Diligencia del Cliente (DDC) en los Estados Unidos requieren que solo las entidades clasificadas como “instituciones financieras” recopilen información sobre el beneficiario final.<sup>92</sup> Como han señalado el Wolfsberg Group y otros, globalmente el 80% de las transacciones comerciales que pasan por el sistema financiero son transacciones de cuenta abierta.<sup>93</sup> Esto significa que la gran mayoría de las transacciones mundiales no dependen de documentos financieros de comercio, como una carta de crédito, bonos y garantías para realizar el pago, lo que requeriría una debida diligencia adicional por parte de la institución financiera. Como tal, la información sobre el beneficiario final debe ser acompañada y recopilada por los intermediarios comerciales y financieros para que la información del beneficiario final sirva como una comprobación eficaz contra el lavado de dinero.

Por lo tanto, los futuros esfuerzos de beneficiarios finales deben abordar el comercio, incluyendo a los transportes de carga, los agentes de transporte, los importadores y los exportadores, entre otros.<sup>94</sup> La ley propuesta sobre beneficiarios finales en los Estados Unidos requiere información sobre el beneficiario final de todas las entidades constituidas en los Estados Unidos, así como de todas las entidades jurídicas registradas para hacer negocios en los Estados Unidos.<sup>95</sup> Esta clasificación

abarca todas las entidades nacionales, así como algunas entidades extranjeras que están registradas para hacer negocios en los Estados Unidos.<sup>96</sup> Sin embargo, la mayor parte del comercio internacional también abarca las pequeñas y medianas empresas que no se registran en un estado ni están formadas en los Estados Unidos, y los procesos actuales no les exigen que faciliten ningún tipo de información de identificación sobre la persona física que está detrás de la entidad jurídica.<sup>97</sup> En 2019, el valor total del comercio de los Estados Unidos con el extranjero fue de 5.6 billones de dólares.<sup>98</sup> Además, los Estados Unidos tienen relaciones comerciales con más de 75 países.<sup>99</sup> No es un gran esfuerzo de imaginación decir que los Estados Unidos no tienen información sobre el beneficiario final de todas las empresas del sector privado que tienen una relación de importación y exportación con una empresa estadounidense.

También es importante considerar quién es responsable de abordar TBML. Si se estableciera un paralelismo con la actual arquitectura de supervisión y reglamentación de la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, el peso de la responsabilidad y la recopilación de valiosa información de diligencia debida se repartiría entre todo el sistema financiero, siendo los bancos los soldados de primera línea en la lucha contra el lavado de dinero. Dejar la responsabilidad solo en el Departamento del Tesoro o la Reserva Federal de los Estados Unidos parecería poco práctico dado el tamaño y la escala del sistema financiero y sin mencionar las limitaciones de recursos y personal. Por lo tanto, extender esta obligación a toda la cadena comercial reducirá sustancialmente el riesgo.

## Zonas de Comercio Exterior en los Estados Unidos

En la actualidad, "los EE.UU. tienen registradas 298 'zonas de comercio exterior', la mayoría de ellas concentradas a lo largo de la costa oriental".<sup>100</sup> Según un estudio de la OCDE del 2016, "los EE.UU. tienen la mayor proporción de "zonas de comercio exterior" o zonas francas entre los países miembros de la OCDE".<sup>101</sup> Estas zonas, junto con las más de 400 subzonas, tienen cerca de 1 billón de dólares en mercancías moviéndose

a través de ellas.<sup>102</sup> Las ventajas favorables para las empresas, junto con el inmenso valor y volumen de las mercancías que se mueven por las zonas, aumentan el riesgo de actividades ilícitas.

En los últimos años, ha surgido un renovado interés a través de los informes y hallazgos de la OCDE,<sup>103</sup> la OMA,<sup>104</sup> RUSI,<sup>105</sup> GFI<sup>106</sup> y los periodistas<sup>107</sup> sobre el aumento de los riesgos del lavado de dinero, las actividades delictivas y las corrientes financieras ilícitas que emanan de esas zonas.

Reconociendo estos riesgos, es fundamental tener en cuenta que los esfuerzos legislativos en curso en los Estados Unidos para captar información sobre el beneficiario final no se dirigen a las empresas que operan en las zonas de comercio exterior o los puertos marítimos de los Estados Unidos. Incluso después de la aprobación del proyecto de ley de propuesto, el "US Customs and Border Protection" (Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos) no tendrá acceso inmediato a información adecuada y verificada sobre los beneficiarios finales que están detrás de los millones de entidades extranjeras que realizan transacciones comerciales.

A pesar de estos riesgos obvios, la información que rodea a las zonas francas es conflictiva e inadecuada. Esto puede dificultar la comprensión y el tratamiento de los riesgos. El Cuadro 1 captura algunas de estas declaraciones contradictorias:

### **Cuadro 1: Adecuación de los procedimientos dentro de las zonas de comercio exterior de EE.UU.**

Procedimientos adecuados	Procedimientos inadecuados
<p>Zonas de Comercio Exterior de EE.UU: Antecedentes y temas para el Congreso, 2019</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Las zonas francas incorporan medidas adicionales de control y seguridad. Una vez que el estatuto de zona franca ha sido aprobado por la Junta de Zonas Francas, todas las empresas deben presentar una solicitud al CBP antes de poder iniciar sus operaciones en una zona. Este proceso de solicitud incluye una verificación de los antecedentes de los empleados clave, un examen de la seguridad de las instalaciones y la evaluación de la integridad del sistema de control de inventarios y mantenimiento de registros.”</li> <li>• “También se exige a la empresa que elabore un manual de procedimientos detallado en el que se explique cómo se manejan todas las mercancías en cada una de las etapas de su movimiento por la zona.”</li> <li>• “A diferencia de muchos otros países, es bueno que el paso por las zonas francas de los Estados Unidos esté destinado a la importación interna y no pase simplemente por las zonas francas de los Estados Unidos para la exportación o la reexportación. Esto reduce los riesgos porque hay una mayor supervisión de los bienes que entran en el país en comparación con los que se exportan o reexportan del país. El total de las exportaciones que se originan en las zonas francas de los Estados Unidos representan aproximadamente el 5% del total de las exportaciones de los Estados Unidos.”</li> <li>• “Los oficiales de la ley en los EE.UU. tienen acceso a las zonas de comercio exterior de los EE.UU. Esto contrasta con muchas otras zonas francas del mundo donde los funcionarios de aduanas no suelen estar físicamente presentes dentro de estas zonas, ni la ley confiere a los funcionarios de aduanas los poderes adecuados para hacer cumplir la ley”.</li> </ul>	<p>Evaluación de la Amenaza del Lavado de Dinero Departamento de Tesoro de los EE.UU., 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “La documentación falsa que involucra conocimientos de embarque fabricados y nombres y direcciones ficticios se utiliza para tergiversar importaciones y exportaciones, a menudo con un agente de aduanas que está coludido con los delincuentes, “negociando” los documentos con CBP.”</li> <li>• “Las zonas francas son vulnerables a los lavadores de dinero debido a la falta de conectividad y automatización. Cuando los artículos se envían a través de los servicios de entrega de paquetes del sector privado, se pueden rastrear electrónicamente desde su recogida hasta su entrega, pero no existe un sistema similar para que la Aduana de los Estados Unidos rastree en tiempo real los bienes comerciales que entran o salen de las zonas francas.”</li> <li>• “En un caso que involucra dinero que salía de los Estados Unidos, se enviaron más de \$100,000 dólares a un banco en Chipre para que la mercancía se importara a una zona franca de Carolina del Norte.”</li> <li>• “En un caso que involucra dinero que ingresaba a los Estados Unidos, la zona franca de Los Angeles indicó que la carga que había llegado desde la zona franca de Miami había salido del país luego de recibir el pago del importador. Sin embargo, la policía descubrió más tarde que el papeleo era fraudulento y la carga se desvió a Kentucky.”</li> </ul>
<p>Zonas de Comercio Exterior de EE.UU: Antecedentes y temas para el Congreso, 2019</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Según la Junta de FTZ, los costos del uso de las FTZ y la “burocracia” necesaria para aprovechar las oportunidades de las zonas pueden ser sustanciales, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME). Hay costos iniciales y costos de mantenimiento. Debido a esto, según un grupo de interés comercial de FTZ, las FTZ funcionan mejor cuando una empresa puede ver potencialmente un retorno del 100% al 200% sobre la inversión en el uso de la zona. Si el retorno de la inversión es menor, puede que no valga la pena los costos iniciales y continuos.”</li> </ul>	<p>Zonas de Comercio Exterior de EE.UU: Antecedentes y temas para el Congreso, 2019</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Dos casos del informe del GAFI identificaron casos de actividades de contrabando y evasión de impuestos que involucraron a una empresa de los EE. UU..”</li> </ul>

Fuentes: US Foreign Trade Zones: Background and Issues for Congress, 19 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://fas.org/sqp/crs/misc/R42686.pdf>; Money Laundering Threat Assessment, U.S Treasury, 2005. Disponible en: <https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/mlta.pdf>

Si bien los procedimientos parecen haberse modificado dentro de las zonas francas para tener mejor en cuenta los riesgos del lavado de dinero,<sup>108</sup> la actividad delictiva dentro de los puertos marítimos de los Estados Unidos no es un problema nuevo.<sup>109</sup> Por lo tanto, es un poco preocupante que, aparte de las referencias hechas en el documento de Evaluación Nacional del Riesgo de Blanqueo de Dinero de 2005 elaborado por el Departamento de Tesoro de los Estados Unidos y el informe de GAFI sobre las vulnerabilidades del lavado de dinero dentro de las zonas francas en el 2010, no haya habido un debate de seguimiento de los riesgos dentro de las zonas de comercio exterior en el informe anual del Departamento de Tesoro sobre “La Estrategia de Lucha Contra la Financiación Ilícita y la Financiación del Terrorismo” o en la evaluación mutua del GAFI de los Estados Unidos de 2016 y cualquier otro informe de seguimiento posterior. El informe de la GAO de 2019, al basarse en las medidas positivas adoptadas para mitigar el riesgo, también destaca la evidencia de que se han realizado actividades ilícitas dentro de las zonas de comercio exterior de los Estados Unidos con la complicidad de empresas estadounidenses. Sin embargo, en el informe hay poca información sobre si esos casos tipifican la actividad ilícita dentro de esas zonas, y tampoco hay comentarios del CBP sobre cómo ha cambiado esa posición dentro de las zonas francas de los Estados Unidos. El valor de los beneficiarios finales para abordar y atacar delitos como la trata de personas, el tráfico de armas, la evasión de sanciones, el lavado de dinero de bienes raíces, la corrupción, el TBML y el robo de recursos naturales han quedado bien establecidos. Sin embargo, para que los Estados Unidos utilicen adecuadamente esta información en el contexto de las zonas francas estadounidenses, es importante garantizar: a) la recopilación de información sobre los beneficiarios finales de las empresas que operan o comercian en las zonas francas; b) análisis de las formas más comunes de actividad delictiva que se llevan a cabo dentro de las zonas de comercio exterior; c) la inclusión de las zonas de comercio exterior dentro de la futura evaluación nacional de riesgos; d) la exploración de opciones de políticas para ampliar los requisitos de beneficiarios finales a las zonas francas, asegurando que “Customs and Border Protection and Homeland Security Investigations” (Aduanas y Protección de Fronteras y las Investigaciones de Seguridad Nacional) puedan acceder a la información.

## Los Acuerdos Comerciales de los Estados Unidos y los Beneficiarios Finales

La Organización Mundial de Aduanas estima que sus 180 países miembros pierden por lo menos 2,000 millones de dólares de ingresos aduaneros cada año debido a la corrupción.<sup>110</sup> A pesar de ello, en los Estados Unidos sólo el 5% de todos los contenedores se inspeccionan físicamente,<sup>111</sup> lo que aumenta el riesgo de que se produzcan actividades ilícitas y la facilidad con que éstas se lleven a cabo. Como se ha señalado anteriormente en este capítulo, el comercio de los Estados Unidos con países extranjeros se valoró en \$5.6 billones de dólares anuales en 2019,<sup>112</sup> con relaciones comerciales con más de 75 países.<sup>113</sup> En 2017, los 30 socios comerciales más importantes de los Estados Unidos representaban el 87.9% de las exportaciones y el 87.4% de las importaciones de los Estados Unidos.<sup>114</sup> A pesar de los volúmenes y valores inmensos, los Estados Unidos sólo recientemente han comenzado a utilizar los acuerdos comerciales como herramientas para abordar la corrupción (directamente) y los flujos financieros ilícitos (indirectamente). En la actualidad, los Estados Unidos tienen 14 acuerdos de libre comercio con 20 países.<sup>115</sup>

Los Estados Unidos comenzaron a introducir disposiciones de anti-corrupción en sus acuerdos comerciales a principios de la década de 2000.<sup>116</sup> El Acuerdo de Libre Comercio de Singapur de 2003 declaró que los países "harán todo lo posible por asociarse a los instrumentos internacionales apropiados de lucha contra la corrupción y por alentar y apoyar las iniciativas y actividades adecuadas de lucha contra la corrupción en los foros internacionales pertinentes" y el acuerdo también ordena la transparencia en el proceso y la publicación de normas y reglamentos.<sup>117</sup> El acuerdo comercial con Chile de 2003 incluía disposiciones de anticorrupción relacionadas con la contratación pública que se denominaron como disposiciones de "integridad" en el TLC.<sup>118</sup>

Desde entonces, los compromisos de lucha contra la corrupción se han ido fortaleciendo progresivamente, y los acuerdos firmados con Marruecos y la República Dominicana y los países de América Central (DR-CAFTA) contienen disposiciones que exigen que "los gobiernos establezcan procedimientos de inhabilitación para descalificar a los proveedores que participen en actividades fraudulentas o ilegales".<sup>119</sup> De

manera similar, el acuerdo comercial de América del Norte exige que los países "aprueben leyes contra la corrupción que prohíban los registros extraoficiales de las empresas, las transacciones identificadas de manera inadecuada o fraudulenta, o el uso de documentos falsos".<sup>120</sup> Si bien estas disposiciones están claramente diseñadas para combatir la corrupción, las cláusulas también se refieren a métodos comunes de TBML; la mejora de los procedimientos puede significar que los comportamientos ilícitos se identifiquen con más precisión. En 2013, los Estados Unidos dieron un paso más al firmar un acuerdo comercial con Mongolia, que por primera vez incluía un "acuerdo independiente de transparencia.... independientemente de los acuerdos comerciales más amplios".<sup>121</sup> Además, el acuerdo también contenía disposiciones específicas sobre la transparencia en los servicios financieros y medidas de anticorrupción independientes para abordar ese tema.<sup>122</sup> Por último, los Estados Unidos también incentivan la aplicación de medidas de anticorrupción mediante planes de ayuda de desarrollo relacionados con el comercio. Un ejemplo de ello es la Ley de Crecimiento y Oportunidades en África, la cual vincula el acceso preferencial al mercado para 38 países del África subsahariana que muestran mejoras en la gobernanza, como la implementación de la Convención Contra el Soborno de la OCDE.<sup>123</sup>

Hay que reconocer que el deseo de utilizar los acuerdos comerciales para hacer frente a la corrupción es a la vez una forma de proteger los intereses empresariales de los Estados Unidos, pero también se considera como una herramienta de política exterior para hacer frente a las prácticas anticompetitivas de los países que se perciben como una amenaza creciente para la seguridad nacional de los Estados Unidos.

*"Es una práctica comercial injusta entrar y tomar participación de mercado sobornando a la gente", dijo Graham después de acusar a las empresas chinas de sobornos extensivos en África. "¿Hay algo que podamos hacer en el lado comercial? Todos pensemos en eso por un momento."*

*- Senador Lindsay Graham<sup>124</sup>*

No obstante, estos puntos de presión presentan una oportunidad valiosa para fomentar la transparencia financiera y mitigar los efectos negativos del desarrollo de los flujos financieros ilícitos. Pueden mejorar la facilitación del comercio, pero también mejorar los procesos de diligencia debida en torno al lavado de dinero y dirigirse a ciertos tipos de actividades delictivas transnacionales. Por ejemplo, el acuerdo comercial entre los Estados Unidos y el Perú, le exige a Perú que "elabore y aplique un plan anticorrupción para los funcionarios encargados de la administración y el control de los recursos forestales".<sup>125</sup> La cláusula se insertó para abordar los problemas importantes de deforestación y tala ilegal que enfrenta el país. Según los términos del anexo, el gobierno peruano está obligado a "realizar auditorías de determinados productores y exportadores de madera y, a petición de los Estados Unidos, realizar verificaciones de determinados envíos de productos madereros procedentes del Perú".<sup>126</sup> Además, el Acuerdo establece una lista de acciones que los Estados Unidos pueden llevar a cabo en relación con el envío o la entidad comercial que es objeto de la verificación.<sup>127</sup> Por el contrario, China y México, países que también son importantes socios comerciales de la madera peruana, no exigen estos requisitos en sus acuerdos comerciales. El acuerdo peruano es digno de mención porque tiene disposiciones muy detalladas para hacer frente a la actividad delictiva transnacional y es una plantilla que puede abrir la puerta para utilizar otros enfoques creativos para hacer frente a la plétora de delitos, habilitadores, estructuras y facilitadores que exacerban los flujos financieros ilícitos. Pero, como siempre, existen peligros claros cuando los Estados Unidos imponen su jurisdicción extraterritorial o, más bien, cuando un país legisla extraterritorialmente a otro país que tiene un poder de negociación desigual y menos recursos. Para mitigarlo, es fundamental que estas disposiciones se complementen con una asistencia técnica, tecnológica adecuada y una cooperación mutua.

Los Estados Unidos han demostrado ser un líder mundial en la incorporación de disposiciones de anticorrupción en los acuerdos comerciales. Las disposiciones de anticorrupción de los Estados Unidos se consideran unas de las más estrictas y ambiciosas del mundo.<sup>128</sup> Sin embargo, conceptualmente todavía hay espacio para que el gobierno de estadounidense empuje más allá. Casi todos los acuerdos comerciales, incluidas las reglas de la OMC y los TLC discutidos en este capítulo, tratan la transparencia como "apertura en el proceso y la publicación" en lugar

de una divulgación significativa que mejoraría la transparencia financiera.<sup>129</sup> Por ejemplo, desde los años setenta, los Estados Unidos han incluido cláusulas de contratación pública en casi todos los acuerdos de libre comercio. Esas cláusulas exigen un trato nacional para las empresas estadounidenses y la divulgación adecuada, oportuna y completa incluyendo toda la información necesaria. Pero no requieren una verificación o divulgación de la Persona Políticamente Expuesta o del beneficiario final en el proceso.

Para que los Estados Unidos continúen liderando el camino, el siguiente paso sería tomar el acuerdo entre Perú y EE.UU. como ejemplo y ampliar las disposiciones de transparencia e integridad para incluir la recopilación de información sobre beneficiarios finales. También sería importante establecer intercambios de datos para determinados productos básicos y segmentos de mercado que son de alto riesgo o que pueden recibir un trato preferencial en virtud de esos acuerdos. De ese modo se garantizaría un enfoque cooperativo de la integridad comercial y la facilitación del comercio.

## Conclusión

Los Estados Unidos son un importante centro de negocios, comercio y servicios financieros a nivel mundial. Como tal, el fortalecimiento de la transparencia financiera dentro del sistema de los Estados Unidos es de vital importancia. Los beneficiarios finales son una clave en este proceso: conocer al verdadero propietario de una entidad o un activo puede ayudar a abordar la corrupción, el lavado de dinero y una gran cantidad de otros problemas.

El enfoque actual de la política pública en los Estados Unidos es expandir la transparencia del beneficiario final de las cuentas bancarias para cubrir corporaciones, compañías de responsabilidad limitada y otras entidades similares. Sin embargo, incluso esto dejará importantes deficiencias legales. Mirando hacia el futuro del beneficiario final, los Estados Unidos deben de hacer más para abordar el comercio y el transporte, dos áreas que son críticas para la seguridad hemisférica.

# Notas

- 1 The authors would like to thank Daniela Jallath for her invaluable research assistance.
- 2 “Beneficial Ownership Secrecy” in Corruptionary A- Z,” Transparency International. Available at: <https://www.transparency.org/en/corruptionary/beneficial-ownership-secrecy>
- 3 “Company Formations: Minimal Ownership Information Is Collected and Available,” United States Government Accountability Office, April 2006. Available at: <https://www.gao.gov/new.items/d06376.pdf>
- 4 This is required as per the 2016 Customer Due Diligence Requirements for Financial Institutions (CDD Rule), issued by the Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). See <https://www.occ.treas.gov/news-issuances/bulletins/2018/bulletin-2018-12.html>
- 5 “Company Formations: Minimal Ownership Information Is Collected and Available,” United States Government Accountability Office, April 2006. Available at: <https://www.gao.gov/new.items/d06376.pdf>
- 6 “The Library Card Project: The Ease of Forming Anonymous Companies in the United States,” Global Financial Integrity, March 2019. Available at: <https://gfintegrity.org/report/the-library-card-project/>
- 7 Ibid.
- 8 “About the Division of Corporations,” Delaware Division of Corporations. Available at: <https://corp.delaware.gov/aboutagency/>
- 9 2019 Population estimates in “Quick Facts: Delaware,” The United States Census. Available at: <https://www.census.gov/quickfacts/DE>
- 10 See, for example, Casey Michel, “The U.S. is a Good Place for Bad People to Stash Their Money,” The Atlantic, July 13, 2017. Available at: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/07/us-anonymous-shell-companies/531996/>
- 11 See <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/2956>
- 12 See <https://www.congress.gov/search?q={%22source%22:%22legislation%22,%22search%22:%22%22\%22Incorporation%20Transparency%20and%20Law%20Enforcement%20Assistance%20Act%22%22}&searchResultViewType=expanded>
- 13 See <https://www.congress.gov/search?q={%22source%22:%22legislation%22,%22search%22:%22%22\%22Corporate%20Transparency%20and%20Accountability%20Act%22%22}&searchResultViewType=expanded>
- 14 See <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3089> and <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1717>
- 15 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1454>
- 16 <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2563>
- 17 See <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2513>
- 18 See <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2514>
- 19 See <https://www.banking.senate.gov/newsroom/minority/brown-urges-senate-action-on-bipartisan-anti-money-laundering-amendment-to-ndaa>
- 20 For an example, see “Hearing on Outside Perspectives on the Collection of Beneficial Ownership Information,” United States Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, June 20, 2019.

Available at: <https://www.banking.senate.gov/imo/media/doc/Harned%20Testimony%206-20-19.pdf>

21 Brooke Auxier and Lee Rainie, "Key Takeaways about Americans' Views about Privacy, Surveillance and Data Sharing," Pew Research Center FactTank, November 15, 2019. Available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/15/key-takeaways-on-americans-views-about-privacy-surveillance-and-data-sharing/>

22 George Gao, "What Americans Think about NSA Surveillance, National Security and Privacy," Pew Research Center FactTank, May 29, 2015. Available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/05/29/what-americans-think-about-nsa-surveillance-national-security-and-privacy/>

23 See "Endorsements for Beneficial Ownership Transparency," the Financial Accountability and Corporate Transparency (FACT) Coalition, July 16, 2020. Available at: <https://thefactcoalition.org/endorsements-beneficial-ownership-transparency/>

24 "Statement of Administration Policy," Executive Office of the President, October 22, 2019. Available at: [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/10/SAP\\_HR-2513.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/10/SAP_HR-2513.pdf)

25 "National Strategy for Combatting Terrorist and Other Illicit Financing," United States Treasury, 2020. Available at: <https://home.treasury.gov/system/files/136/National-Strategy-to-Counter-Illicit-Financev2.pdf>

26 "National Strategy for Combatting Terrorist and Other Illicit Financing," United States Treasury, 2020. Available at: <https://home.treasury.gov/system/files/136/National-Strategy-to-Counter-Illicit-Financev2.pdf>

27 See H.R. 392, "Secure Government Buildings from Espionage Act," 2019. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/392>

28 See H.R. 1441, "Stop Corrupt Iranian Oligarchs and Entities Act," 2019. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1441>

29 See S. 667, "Otto Warmbier Banking Restrictions Regarding North Korea Act of 2019." Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/667>

30 See S. 2644, "Countering Turkish Aggression Act of 2019." Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2644>

31 See S.5506, "Anti-Money Laundering Act of 2020" Available at: <https://aboutblaw.com/RHP>; <https://www.hudson.org/research/14805-how-to-fight-china-s-financial-abuses-crack-down-on-anonymous-companies>; <https://www.hudson.org/research/16185-money-laundering-loop-hole-allows-china-s-shell-companies-to-attack-and-steal-from-u-s>; <https://www.hudson.org/research/15573-countering-chinese-communist-party-threats-with-corporate-transparency>

32 See H.R. 1404, "Vladimir Putin Transparency Act," 2019. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1404>

33 See S. 2641, "Promoting American National Security and Preventing the Resurgence of ISIS Act of 2019." Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2641>

34 See S.847, "National Defence Authorization Act, 2020" available at <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1790>; <https://www.wired.com/2010/10/taliban-allies-warlord-flunkies-guard-u-s-bases/>; <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/secret-company-owners-defrauding-us-taxpayers-putting-troops-risk-providing-support-terrorists-report-reveals/>

35 This is required as per the 2016 Customer Due Diligence Requirements for Financial Institutions (CDD Rule), issued by the Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). See <https://www.occ.treas.gov/news-issuances/bulletins/2018/bulletin-2018-12.html>

- 36 See <https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/IE/NDA%2019%20BILLS-115hr5515enr.pdf> and <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/46/12103>
- 37 See, “Anti-Money Laundering Act of 2020” Available at: <https://aboutblaw.com/RHP> ;
- 38 See, for example, Kevin Sieff, “The Guatemalan Rainforest: Lush Jungle, Mayan Ruins and Narco Jets Full of Cocaine,” The Washington Post, July 5, 2020. Available at <https://www.washingtonpost.com/world/2020/07/05/guatemala-cocaine-trafficking-laguna-del-tigre/?arc404=true> See also Charles Parkinson, “LatAm Drug Traffickers Set Up in Guinea Bissau, Expand in Africa,” August 29, 2013. Available at: <https://www.insightcrime.org/news/analysis/latam-drug-traffickers-set-up-in-guinea-bissau-expand-in-africa/>
- 39 Kelly Carr and Jaimi Dowdell, “Secrets in the Sky,” the Boston Globe. Available at: <https://apps.bostonglobe.com/spotlight/secrets-in-the-sky/series/part-one/>
- 40 See, for example, Nicholas Nehamas, “Venezuelans Arrested with \$5 Million Worth of Smuggled Gold at Broward Airport, Feds Say,” Miami Herald, September 24, 2019. Available at: <https://www.miamiherald.com/news/local/article235417622.html>
- 41 “Passaic County Private Jet Pilot Sentenced to 13 Years in Prison for Cocaine Trafficking, Money Laundering and Structuring,” United States Attorney’s Office, District of New Jersey, September 27, 2019. Available at: <https://www.justice.gov/usao-nj/pr/passaic-county-private-jet-pilot-sentenced-13-years-prison-cocaine-trafficking-money>
- 42 Christopher Woody, “‘El Chapo’ Guzmán Had More Airplanes than the Biggest Airline in Mexico,” Business Insider, May 4, 2016. Available at: <https://www.businessinsider.com/el-chapo-guzman-mexico-drug-trafficking-airplanes-2016-5>
- 43 Nick Paton Walsh, Natalie Gallón and Diana Castrillon, “Corruption in Venezuela Has Created a Cocaine Superhighway to the US,” CNN, April 17, 2019. Available at: <https://edition.cnn.com/2019/04/17/americas/venezuela-drug-cocaine-trafficking-intl/index.html>
- 44 Ibid.
- 45 Miguel Barrientos Castañeda, “Ejército rastrea cuatro avionetas y tres ya han sido localizadas en tierra,” Prensa Libre, December 15, 2019. Available at: <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/ejercito-rastrea-cuatro-narcoavionetas-y-dos-ya-han-sido-localizadas-en-tierra/>
- 46 Nick Paton Walsh, Natalie Gallón and Diana Castrillon, “Corruption in Venezuela Has Created a Cocaine Superhighway to the US,” CNN, April 17, 2019. Available at: <https://edition.cnn.com/2019/04/17/americas/venezuela-drug-cocaine-trafficking-intl/index.html>
- 47 Kelly Carr and Jaimi Dowdell, “Secrets in the Sky,” the Boston Globe. Available at: <https://apps.bostonglobe.com/spotlight/secrets-in-the-sky/series/part-one/>
- “Aircraft Registration: Releasable Aircraft Database Download,” Federal Aviation Administration. Available at: [https://www.faa.gov/licenses\\_certificates/aircraft\\_certification/aircraft\\_registry/releasable\\_aircraft\\_download/](https://www.faa.gov/licenses_certificates/aircraft_certification/aircraft_registry/releasable_aircraft_download/)
- 48 “Aircraft Registration: Releasable Aircraft Database Download,” Federal Aviation Administration. Available at: [https://www.faa.gov/licenses\\_certificates/aircraft\\_certification/aircraft\\_registry/releasable\\_aircraft\\_download/](https://www.faa.gov/licenses_certificates/aircraft_certification/aircraft_registry/releasable_aircraft_download/)
- 49 “Aviation: FAA Needs to Better Prevent, Detect, and Respond to Fraud and Abuse Risks in Aircraft Registration,” United States Government Accountability Office, March 2020. Available at: <https://www.gao.gov/assets/710/705505.pdf>

- 50 Authors' own review of plane registration data, available at [https://www.faa.gov/licenses\\_certificates/aircraft\\_certification/aircraft\\_registry/releasable\\_aircraft\\_download/](https://www.faa.gov/licenses_certificates/aircraft_certification/aircraft_registry/releasable_aircraft_download/) (Accessed September 2020).
- 51 Kelly Carr and Jaimi Dowdell, "Secrets in the Sky," the Boston Globe. Available at: <https://apps.bostonglobe.com/spotlight/secrets-in-the-sky/series/part-one/>
- 52 See Kelly Carr and Jaimi Dowdell, "Secrets in the Sky," the Boston Globe. Available at: <https://apps.bostonglobe.com/spotlight/secrets-in-the-sky/series/part-one/>
- 53 See "Aircraft Registration: Register an Aircraft," Federal Aviation Administration. Available at: [https://www.faa.gov/licenses\\_certificates/aircraft\\_certification/aircraft\\_registry/register\\_aircraft/](https://www.faa.gov/licenses_certificates/aircraft_certification/aircraft_registry/register_aircraft/)
- 54 Penn Bullock, "New Times Investigation: Drug Traffickers are Buying Up Planes in South Florida," the Miami New Times, April 10, 2018. Available at: <https://www.miaminewtimes.com/news/drug-traffickers-buying-up-planes-in-south-florida-new-times-investigation-finds-10249767>
- 55 Gideon Lewis-Kraus, "Selling Airborne Opulence to the Upper Upper Upper Class," The New York Times Magazine, January 23, 2018. Available at: <https://www.nytimes.com/2018/01/23/magazine/selling-airborne-opulence-to-the-upper-upper-upper-class.html>
- 56 Kelly Carr and Jaimi Dowdell, "Secrets in the Sky," the Boston Globe. Available at: <https://apps.bostonglobe.com/spotlight/secrets-in-the-sky/series/part-one/>
- 57 "Aviation: FAA Needs to Better Prevent, Detect, and Respond to Fraud and Abuse Risks in Aircraft Registration," United States Government Accountability Office, March 2020. Available at: <https://www.gao.gov/assets/710/705505.pdf>
- 58 "Aviation: FAA Needs to Better Prevent, Detect, and Respond to Fraud and Abuse Risks in Aircraft Registration," United States Government Accountability Office, March 2020. Available at: <https://www.gao.gov/assets/710/705505.pdf>
- 59 <https://federalnewsnetwork.com/agency-oversight/2020/04/faa-needs-tighter-restrictions-on-private-planes-to-combat-trafficking/>
- 60 Kelly Carr and Jaimi Dowdell, "Secrets in the Sky," the Boston Globe. Available at: <https://apps.bostonglobe.com/spotlight/secrets-in-the-sky/series/part-one/>
- 61 Kelly Carr and Jaimi Dowdell, "Secrets in the Sky," the Boston Globe. Available at: <https://apps.bostonglobe.com/spotlight/secrets-in-the-sky/series/part-one/>
- 62 FAA's Civil Aviation Registry Lacks Information Needed For Aviation Safety And Security Measures, Report Number: FI-2013-101, Office of the Inspector General, June 27, 2013 at p.4. Available at <https://www.oig.dot.gov/sites/default/files/FAA%20Civil%20Aviation%20Registry%20Report%5E06-27-2013.pdf>; Kelly Carr and Jaimi Dowdell, "Secrets in the Sky," the Boston Globe. Available at: <https://apps.bostonglobe.com/spotlight/secrets-in-the-sky/series/part-one/>
- 63 Ibid at p.5-6
- 64 Ibid at p.5-6
- 65 Kelly Carr and Jaimi Dowdell, "Secrets in the Sky," the Boston Globe. Available at: <https://apps.bostonglobe.com/spotlight/secrets-in-the-sky/series/part-one/>
- 66 Danielle Cutler, "Yacht Registration Basics," Yachts International, last updated July 30, 2018. Available at: <https://www.yachtsinternational.com/owners-lounge/yacht-registration-basics>
- 67 See, for example, " 'El Chapo' Guzmán usaba las FARC para traficar cocaína," El Economista, December 13, 2018. Available at: <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/El-Chapo-Guzman-usaba-a-las-FARC-para-traficar-cocaina--20181213-0063.html> . See also "Extraditan a tres colombianos

- a Estados Unidos y España,” *El Espectador*, February 4, 2011. Available at: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/extraditan-a-tres-colombianos-a-estados-unidos-y-espana/>. Josh Saul, “Drug Trafficking: How a Cartel Speedboat with 5,000 Pounds of Cocaine Was Stopped,” *Newsweek*, August 7, 2017. Available at: <https://www.newsweek.com/coast-guard-dea-navy-stop-cartel-drug-smugglers-cocaine-647578>. In addition, see “Shipping Vessel Crew Member Pleads Guilty to Drug Trafficking,” United States Immigration and Customs Enforcement June 15, 2020. Available at: <https://www.ice.gov/news/releases/shipping-vessel-crew-member-pleads-guilty-drug-trafficking>.
- 68 “Cocaine from South America to the United States,” United Nations Office on Drugs and Crime. Available at: [https://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTASouthAmerica/English/TOCTA\\_CACaribb\\_cocaine\\_SAmerica\\_US.pdf](https://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTASouthAmerica/English/TOCTA_CACaribb_cocaine_SAmerica_US.pdf)
- 69 See Julia Yansura and Lakshmi Kumar, “Narcotics Proceeds in the Western Hemisphere: Narcotics-Related Illicit Financial Flows in the United States, Colombia and Mexico,” *Global Financial Integrity*, September 2020. Available at: <https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/09/GFI-WHDPC-Narcotics-IFF-Final-pdf.pdf?time=1600123004>. See also Cocaine from South America to the United States, UNODC, 2011). Available at: [https://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTASouthAmerica/English/TOCTA\\_CACaribb\\_cocaine\\_SAmerica\\_US.pdf](https://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTASouthAmerica/English/TOCTA_CACaribb_cocaine_SAmerica_US.pdf) and [https://www.faa.gov/licenses\\_certificates/aircraft\\_certification/aircraft\\_registry/register\\_aircraft/](https://www.faa.gov/licenses_certificates/aircraft_certification/aircraft_registry/register_aircraft/)
- 70 Ibid.
- 71 “Register Your Boat Online,” *TakeMeFishing.Org*. Available at: <https://www.takemefishing.org/register-a-boat/#statelist>
- 72 “Vessel Ownership/Purchase by a Limited Liability Company or Corporation,” *The Maritime Law Center*, 2016. Available at: [https://maritimelawcenter.com/USE\\_Tax\\_and\\_VESSEL\\_OWNERSHIP\\_.pdf](https://maritimelawcenter.com/USE_Tax_and_VESSEL_OWNERSHIP_.pdf)
- 73 “Thinking About Chartering Your Boat? Consider Forming a Limited Liability Company,” *Gruft Law*, January 1, 2017. Available at: <https://gruftlaw.com/thinking-about-chartering-your-boat-consider-forming-a-limited-liability-company/>
- 74 “Why Form a Delaware Corporation for Boat Ownership Purposes?” *Delaware Registry Ltd*. Available at: <https://www.delreg.com/yadv.cfm>
- 75 David Weil, Esq., “Should I Form a Corporation or LLC to ‘Own’ My Boat?” *The Log: California’s Boating & Fishing News*, April 3, 2008. Available at: <https://www.thelog.com/ask-the-attorney/should-i-form-a-corporation-or-llc-to-own-my-boat/>
- 76 Ibid.
- 77 “Venta de botes y yates crece contra la corriente en Colombia,” *Dinero*, April 27, 2017. Available at: <https://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/venta-de-botes-y-yates-en-colombia-en-2017/244535>
- 78 “Informe sobre el transporte marítimo,” United Nations Conference on Trade and Development, 2018. Available at: [https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2018\\_es.pdf](https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2018_es.pdf) See pg 36
- 79 Peter d’Anjou, “Yacht Registration vs. Documentation,” *Yacht World*. Available at: <https://www.yachtworld.com/research/yacht-registration-vs-documentation/> See also <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/46/12103>.
- 80 See <https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/IE/NDAA%2019%20BILLS-115hr5515enr.pdf> and <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/46/12103>
- 81 “Initial Vessel Documentation,” United States Coast Guard. Available at: <https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/DCO%20Documents/NVDC/INITIAL.pdf?ver=2018-12-28-130935-913><https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/DCO%20Documents/NVDC/INITIAL.pdf?ver=2018-12-28-130935-913>

[mil/Portals/9/DCO%20Documents/NVDC/INITIAL.pdf?ver=2018-12-28-130935-913](https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/DCO%20Documents/NVDC/INITIAL.pdf?ver=2018-12-28-130935-913)

82 “Frequently Asked Questions/ General Information,” National Vessel Documentation Center,” US Coast Guard. Available at: [https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/DCO%20Documents/NVDC/GENERAL\\_INFO.pdf](https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/DCO%20Documents/NVDC/GENERAL_INFO.pdf)

83 “Documentation and Tonnage of Smaller Commercial Vehicles,” US Coast Guard Marine Safety Center, January 20, 2015. Available at: <https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/DCO%20Documents/Marine%20Safety%20Center/Tonnage/Tonnage%20Guide%205%20-%20Documentation%20and%20Tonnage%20of%20Smaller%20Commercial%20Vessels.pdf?ver=2017-06-09-123758-943>

84 Global \$1.77 Bn Anti Money Laundering (AML) Software Market to 2023 - Compliance Requirement with International Regulatory Bodies Driving Market Growth, May 01, 2019. Available at

<https://www.prnewswire.com/news-releases/global-1-77-bn-anti-money-laundering-aml-software-market-to-2023---compliance-requirement-with-international-regulatory-bodies-driving-market-growth-300841876.html>

85 Julia Yansura and Lakshmi Kumar, Narcotics Proceeds in the Western Hemisphere: Analysis of Narcotics Related Illicit Financial Flows between the United States, Mexico, and Colombia Global Financial Integrity (2020)

86 Lakshmi Kumar, Illicit Gold Trade and Using Trade Data and Financial Tools to Fight Money Laundering and Transnational Organized Crime, ACFCS, July 2020. Available at

<https://www.acfcs.org/webinars/illicit-gold-trade-and-using-trade-data-and-financial-tools-to-fight-money-laundering-and-transnational-organized-crime/>

87 Ibid.

88 Ibid.

89 Trade Based Money Laundering, FATF, June 23, 2006. Available at <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade%20Based%20Money%20Laundering.pdf> at p.5

90 [https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade\\_Based\\_ML\\_APGReport.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade_Based_ML_APGReport.pdf)

91 Trade Based Money Laundering, APG, July 20, 2012. Available at [https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade\\_Based\\_ML\\_APGReport.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade_Based_ML_APGReport.pdf)

92 This is required as per the 2016 Customer Due Diligence Requirements for Financial Institutions (CDD Rule), issued by the Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). See <https://www.occ.treas.gov/news-issuances/bulletins/2018/bulletin-2018-12.html>

93 The Wolfsberg Group, ICC and BAFT Trade Finance Principles, 2019. Available at <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/Trade%20Finance%20Principles%202019.pdf>

94 Lakshmi Kumar, Dubai: Free Trade or Free-For-All, Dubai’s Role in Facilitating Corruption and Global Illicit Financial Flows, July 07, 2020, pp. 23- 35. Available at [https://carnegieendowment.org/files/Page-Vittori\\_DubaiCorruption\\_final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Page-Vittori_DubaiCorruption_final.pdf)

95 S.5336, Anti-Money Laundering Act of 2020. Available at <https://aboutblaw.com/RHP>

96 Ibid.

97 <https://www.usa.gov/import-export>

98 U.S Census: Foreign Trade Press Release. Available at [https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current\\_press\\_release/exh1.pdf](https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/exh1.pdf)

- 99 <https://ustr.gov/countries-regions>
- 100 Julia Yansura and Lakshmi Kumar, Narcotics Proceeds in the Western Hemisphere: Analysis of Narcotics Related Illicit Financial Flows between the United States, Mexico, and Colombia Global Financial Integrity (2020) at p.48
- 101 Ibid.
- 102 80th Annual Report of the Foreign-Trade Zones Board to the Congress of the United States, November 2019. Available at <https://enforcement.trade.gov/ftzpage/annualreport/ar-2018.pdf>
- 103 Piotr Strykowski and Bill Below, Free Trade Zones: A Free Ride for Counterfeiters?. Available at <https://www.oecd.org/gov/risk/blog-free-trade-zones-a-free-ride-for-counterfeiters.pdf>
- 104 WCO releases research paper on Free Zones, September 30, 2019. Available at <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2019/september/wco-releases-research-paper-on-free-zones.aspx>
- 105 Anton Moiseienko, Alexandria Reid and Isabella Chase, Free Ports, Not Safe Havens: Preventing Crime in the UK's Future Freeports, April 27, 2020. Available at <https://rusi.org/publication/briefing-papers/free-ports-not-safe-havens-preventing-crime-uks-future-freeports>
- 106 Julia Yansura and Lakshmi Kumar, Narcotics Proceeds in the Western Hemisphere: Analysis of Narcotics Related Illicit Financial Flows between the United States, Mexico, and Colombia Global Financial Integrity (2020) at p.48
- 107 [Silke Koltrowitz](#), [Paul Arnold](#), Freeports boom highlights risks of shady activities, September 22, 2016 available at <https://www.reuters.com/article/us-swiss-freeports/freeports-boom-highlights-risks-of-shady-activities-idUSKCN11S10L>
- 108 Foreign Trade Zones: CBP Should Strengthen Its Ability to Assess and Respond to Compliance Risks across the Program, July 2017 available at <https://www.gao.gov/assets/690/686218.pdf>; US Foreign Trade Zones: Background and Issues for Congress, December 19, 2019 available at <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42686.pdf>
- 109 Report of The Interagency Commission on Crime And Security In U.S. Seaports, 2000. Available at <https://www.hsdl.org/?view&did=437742>
- 110 Fighting the Hidden Tariff: Global Trade without Corruption. Available at <http://www.oecd.org/cleangovbiz/2016-Integrity-Forum-Background-Report.pdf> (OECD 2016)
- 111 Scanning and Imaging Shipping Containers Overseas: Costs and Alternatives, Congressional Budget Office (June 2016). Available at <https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/51478-Shipping-Containers-OneCol.pdf>
- 112 U.S Census: Foreign Trade Press Release. Available at [https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current\\_press\\_release/exh1.pdf](https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/exh1.pdf)
- 113 <https://ustr.gov/countries-regions>
- 114 Top U.S. Trade Partners Ranked by 2017 U.S. Total Export Value for Goods (in millions of U.S. dollars). Available at [https://web.archive.org/web/20180713173752/https://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg\\_ian/documents/webcontent/tg\\_ian\\_003364.pdf](https://web.archive.org/web/20180713173752/https://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg_ian/documents/webcontent/tg_ian_003364.pdf)
- 115 <https://www.trade.gov/free-trade-agreements>
- 116 UNITED STATES – SINGAPORE FREE TRADE AGREEMENT May 06, 2003. Available at [https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/singapore/asset\\_upload\\_file708\\_4036.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/singapore/asset_upload_file708_4036.pdf)

117 Ibid.

118 Art.9.12 United States – Chile Free Trade Agreement, June 06, 2003. Available at <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/chile/Chile%20GP%202017.pdf>

119 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2011/may/cafta-dr-government-procurement-provisions>

120 Robert Thomason, Trade deals increasingly taking corruption into account, 01 Jul 2019, Available at <https://mlexmarketinsight.com/insights-center/editors-picks/area-of-expertise/anti-bribery-and-corruption/trade-deals-increasingly-taking-corruption-into-account>

121 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/archives/2017/january/united-states-mongolia>

122 <https://ustr.gov/sites/default/files/US-Mongolia%20Transparency%20Agreement-English-Final-As%20Posted.pdf>

123 <https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/african-growth-and-opportunity-act-agoa>

124 Robert Thomason, Trade deals increasingly taking corruption into account, 01 Jul 2019, Available at <https://mlexmarketinsight.com/insights-center/editors-picks/area-of-expertise/anti-bribery-and-corruption/trade-deals-increasingly-taking-corruption-into-account>

Peru's Forest Sector: Ready for the New International Landscape, Environment Impact Agency March 20, 2013available at [https://issuu.com/eia-global/docs/eia\\_peru\\_report\\_eng\\_p03\\_web](https://issuu.com/eia-global/docs/eia_peru_report_eng_p03_web)

125 Peru's Forest Sector: Ready for the New International Landscape, Environment Impact Agency March 20, 2013available at [https://issuu.com/eia-global/docs/eia\\_peru\\_report\\_eng\\_p03\\_web](https://issuu.com/eia-global/docs/eia_peru_report_eng_p03_web)

126 United States-Peru Trade Promotion Agreement – Strengthening Forest Sector Governance <https://ustr.gov/sites/default/files/UNITED-STATES-PERU-TRADE-PROMOTION-AGREEMENT-strengthening-forest-sector-governance.pdf>

127 USTR Announces Enforcement Action to Block Illegal Timber Imports from Peru

Available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/july/ustr-announces-enforcement-action>

128 Matthew Jenkins, ANTI-CORRUPTION AND TRANSPARENCY PROVISIONS IN TRADE AGREEMENTS, Transparency International, July 30, 2018 at p.8. Available at <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Anti-corruption-and-transparency-provisions-in-trade-agreements-2018.pdf>

129 [https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/cafta/asset\\_upload\\_file766\\_3926.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/cafta/asset_upload_file766_3926.pdf)



Cuando hablamos de justicia fiscal nos referimos a un sistema fiscal que debe ser justo, progresivo y pensado como una herramienta para combatir la desigualdad. América Latina es la región más desigual del mundo y junto con África son las regiones que más sufren el accionar fraudulento de las corporaciones que operan en sus territorios. También hablar de justicia fiscal nos obliga a pensar en cómo se presentan las relaciones de poder a nivel nacional, regional y global porque es allí, en el sistema tributario, en donde estas se cristalizan. Tenemos que pensar en la construcción de un sujeto político que sea capaz de enfrentar a un sistema complejo que privilegia las finanzas por sobre la vida condenando a la miseria a miles de millones de personas en todo el mundo. No se trata de un puñado de empresas al margen de la Ley. Estamos hablando de un sistema diseñado para evadir el pago de impuestos, para operar mediante artilugios legales el fraude y que es sostenido, actualizado y perfeccionado mediante grandes corporaciones de abogados y contadores con conocimiento y apoyo pleno de los bancos a nivel global, tal como los recientes FinCen Files dejaron en evidencia.

Nuestra agenda, desde la Sociedad Civil, apunta a ejercer un control fiscal de las empresas transnacionales mediante la incorporación de reportes públicos país por país, de registros públicos de beneficiarios finales y de intercambio automático de información con el objetivo de combatir la opacidad global tributaria promoviendo además el fin de las guaridas fiscales, la eliminación del secreto bancario y la penalización de la utilización de sociedades offshore. También, como contrapartida acentuar la progresividad de los sistemas tributarios en relación con los impuestos a la renta, a las ganancias y al patrimonio. Por último terminar con los privilegios fiscales para el gran capital nacional y transnacional.

La incorporación de más voces a estos debates servirá para plantear las batallas necesarias que fortalecerán la acción coordinada de los gobiernos, los/as congresistas, los sindicatos, los/as académicos/as, las organizaciones y los movimientos sociales en pos de mejorar los ingresos públicos para mejorar la salud, la educación, el acceso al empleo, a la vivienda, sin apelar a endeudamientos irresponsables o al ajuste irrestricto de los programas sociales. Contar con un registro de beneficiarios finales no reduce la pobreza ni rescata a la gente de la indigencia, pero no contar con uno nos hace cómplices del mega fraude fiscal operado por las megacorporaciones a nivel global.

**\*Adrián Falco,**

Coordinador del programa  
de Integración Regional y  
Financiamiento para el  
Desarrollo en Fundación  
SES y Secretario de la Red  
de Justicia Fiscal de  
América Latina y El Caribe.