

BENEFICIOS Y RIESGOS EN TORNO A UN REGISTRO DE BENEFICIARIOS FINALES: USOS DE LA INFORMACIÓN Y CÓMO GESTIONAR RIESGOS

MAYO, 2023

I. ANTECEDENTES

La opacidad o la falta de transparencia genera una ventana de oportunidad para el surgimiento de delitos financieros y para que el crimen organizado perpetúe su existencia. De la misma manera, esta falta de transparencia dificulta el actuar de las entidades reguladoras, la investigación de delitos y en general, ralentiza los procesos para detener a los criminales¹². Por medio de las diferentes capas de entidades jurídicas, es posible no sólo ocultar la identidad de los verdaderos propietarios de las empresas, sino que además se pueden esconder los orígenes de los fondos y sus intenciones reales³, favoreciendo el lavado de activos, financiamiento del terrorismo, la cleptocracia, entre otros.

A partir de la experiencia internacional ha sido posible evidenciar que un registro de beneficiarios finales es una eficaz herramienta que poseen las instituciones gubernamentales para prevenir, investigar y perseguir la corrupción y los delitos del crimen organizado. Mediante la construcción de un registro de público y centralizado de beneficiarios finales⁴ es posible develar conflictos de intereses, evasión de impuestos, fraude, entre otros, así como investigar lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Esta herramienta también permite a las empresas tomar decisiones más informadas con respecto a elegir con quién se relacionarán, o los socios que dejarán entrar a invertir a su negocio⁵.

Entonces, si posee tantos beneficios, ¿qué nos detiene a implementar un registro de beneficiarios finales? En este informe analizaremos los argumentos en contra de los registros de beneficiarios finales que se han planteado a partir de la experiencia internacional, así

¹ Open Ownership (2021a)

² Banco Interamericano de Desarrollo (2019)

³ Garde, M. J., Manatta, Z., Pineda, E., y R. De Michele (2022)

⁴ Como se expuso en “¡Identifíquese!: una propuesta para la creación de un registro público y centralizado de beneficiarios finales” (Marzo, 2023) https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1680707776Propuestapararegistrodebenebeneficiariosfinales.pdf

⁵ Open Ownership (2022)

como en Chile, esto con el objetivo de entregar soluciones a aquellos impedimentos y apoyar la existencia de un registro.

II. ¿A QUIÉN BENEFICIA EL MANTENER UN REGISTRO DE BENEFICIARIOS FINALES?

Partiremos comentando que los registros de beneficiarios finales no son únicamente una herramienta que facilita el trabajo del gobierno, sino que también tiene amplios beneficios para empresas y organizaciones del sector privado y también para la sociedad civil.

Beneficios para usuarios de gobierno⁶:

- Mejora la velocidad y facilidad de acceso a información clave para los diferentes usuarios de Gobierno, en Chile existen algunos sitios donde es posible llegar a conocer a las personas naturales detrás de una empresa, como, por ejemplo, la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), el Conservador de Bienes Raíces de Santiago, o el Diario Oficial, entre otros, esta información se encuentra desagregada y requiere de mucho tiempo realizar los cruces de información.
- Algunos delitos como colusiones, faltas a la libre competencia, elusión o evasión tributaria, lavado de activos, entre otros, pueden ser detectados tempranamente si se posee la información asociada a beneficiarios finales, ya que el cruce eficiente de información, el establecimiento de patrones de comportamiento y otras iniciativas de inteligencia serían capaces de descubrir estas actividades con rapidez.
- Permite desarticular flujos de dinero del crimen organizado al impedir que estos puedan lavar dinero ingresando activos obtenidos ilícitamente al sistema económico. De esa forma, podrían ser detectados aquellos flujos sospechosos y ser investigados de forma oportuna. Por ejemplo, si un conocido narcotraficante que está en prisión es socio de una empresa, se puede considerar aquella empresa como en riesgo de lavado de activos y alertar oportunamente., así como aplicar de modo más eficaz el comiso temporal incorporado en la nueva ley de narcotráfico y crimen organizado.

Beneficios para usuarios del sector privado⁷:

- Mejora la gestión de riesgos y el cumplimiento de la normativa gubernamental. La gestión de riesgos es un elemento vital para las empresas en su labor de prevenir la corrupción al interior de sus organizaciones y mitigar posibles casos de corrupción. Al conocer a sus beneficiarios finales, es posible mantener un seguimiento de riesgos, tanto reales como potenciales, como por ejemplo de conflictos de interés y, eventualmente, de delitos de negociación incompatible.
- Fomentar la confianza en la integridad del ámbito empresarial. Una empresa transparente no sólo se enfrenta a menores riesgos, sino que también es una opción más atractiva para otras empresas al momento de establecer relaciones comerciales,

⁶ Open Ownership (2021b).

⁷ Open Ownership (2022)

ya que cuando se sabe el nombre de los beneficiarios finales es más fácil investigar sus antecedentes y decidir relacionarse con la empresa.

- Genera un contexto de igualdad de condiciones entre las empresas. Al tener la capacidad de conocer los beneficiarios finales, las empresas pueden mejorar su gestión y de esta forma, elegir con mayor seguridad establecer vínculos con otra empresa. Muchas veces, incluso al hacer una debida diligencia, es difícil llegar a la persona natural, por ello, este registro es vital para que las empresas puedan mejorar su due diligence.

Los beneficios para los usuarios de la sociedad civil son los siguientes⁸:

- Generar una herramienta de fácil uso para que la ciudadanía pueda llevar a cabo el rol de *watchdogs* y al poder mantener mayor vigilancia en las actividades del registro, es posible detectar con mayor facilidad casos de corrupción, delitos económicos y faltas a las normas. De igual forma, se puede dificultar a los criminales, ocultar sus identidades.
- Conocer quiénes están detrás de organizaciones de la sociedad civil con las que se relacionan, esto permite mejorar las confianzas y evitar el blanqueo de dinero o la mal utilización de organizaciones de la sociedad civil como fachada de actividades ilícitas.
- Supervisar y exigir al gobierno una rendición de cuentas. De esta forma, en caso de licitaciones sospechosas, o conflictos de interés entre actores de gobierno, la ciudadanía puede levantar la alarma y prevenir los efectos de utilizar dinero público para perpetuar malas prácticas.
- Verificar los datos a través del uso. De igual forma, incluso si la persona natural se esfuerza en ocultar su identidad y proporciona datos falsos, el trabajo de ciudadanos, periodistas y personas interesadas, no dejarán pasar por alto esta situación, siendo un apoyo para las instituciones públicas en su labor de prevenir y mitigar la falsificación de información.

Estos beneficios son solo algunos de los muchos que pueden asociarse al uso de un registro público y centralizado de beneficiarios finales, esta pequeña lista permite retratar la capacidad que tiene esta herramienta de conocimiento público.

⁸ Open Ownership (2021b).

III. ¿QUÉ DIFICULTADES ENFRENTARÍA UN REGISTRO DE BENEFICIARIOS FINALES?

Cuando se discutió en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados el incorporar un registro público de beneficiarios finales⁹, algunos diputados¹⁰ comentaron tener una cierta aprehensión respecto a que existe una gran exposición del patrimonio de los beneficiarios finales, cuando la mayoría de los empresarios no tienen ninguna relación con delitos financieros. De igual manera, compartieron el temor de los riesgos en torno a la seguridad personal de estas personas al identificarse los beneficiarios finales. Se trata de temores válidos que se han experimentado e identificado en todos los países donde se ha discutido e implementado un registro de beneficiarios finales.

Desde la experiencia internacional, se han realizado investigaciones para analizar la realidad de estos riesgos con el objetivo de adoptar estrategias más efectivas frente a estos casos y generar los debidos resguardos a estos potenciales riesgos, sin embargo, no se pudo encontrar información concluyente que compruebe que, tras la implementación de un registro de beneficiarios finales, haya existido un aumento de crímenes relacionados con las personas registradas como beneficiarios finales¹¹.

Para dar un caso más concreto, en Alemania, uno de los riesgos que se sometieron a escrutinio fue la posibilidad de falsificación o fraude de identidad, o el posible secuestro de directores de empresas, sin embargo, la investigación detectó que si bien estas personas se encuentran más expuestas a sufrir delitos de falsificación de identidad, se constató que aquellos datos personales susceptibles a ser robados podían encontrarse disponibles en internet y muchas veces habían sido compartidos por los mismos dueños por medio de redes sociales. Por ello, el que estos datos aparecieran en un registro de beneficiarios finales, no generó ningún cambio evidenciable¹². Esta misma situación se ha planteado en todas aquellas jurisdicciones donde se ha legislado y adoptado un registro público de beneficiarios finales, y hasta el momento, no existe una evidencia de que estos hayan experimentado un aumento delictual asociada al conocimiento de la identidad de los beneficiarios.

En contraste, hay una considerable experiencia positiva donde los países que han registrado a sus beneficiarios finales han logrado dificultar la ocurrencia de delitos asociados a fraude al fisco, evasión, lavado de activos y otros delitos financieros, de igual forma, han debilitado flujos de dinero que permiten el funcionamiento de bandas de crimen organizado y financiamiento del terrorismo¹³. Es decir, si ponemos en la balanza los pro y contras, el registro de beneficiarios finales técnicamente tiene grandes ventajas; sin embargo para reducir el riesgo, la experiencia internacional ha desarrollado una serie de soluciones que permiten proteger los datos personales y sensibles.

⁹ Esta discusión se dio en el marco de la propuesta del Ejecutivo de Reforma Tributaria, uno de los aspectos contenidos en esta reforma era la propuesta de crear un Registro de Beneficiarios finales, sin embargo, la cámara baja rechazó el proyecto de ley en general <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/oficios.aspx?prmID=15680&prmBOLETIN=15170-05>.

¹⁰ Comisión de hacienda (2023).

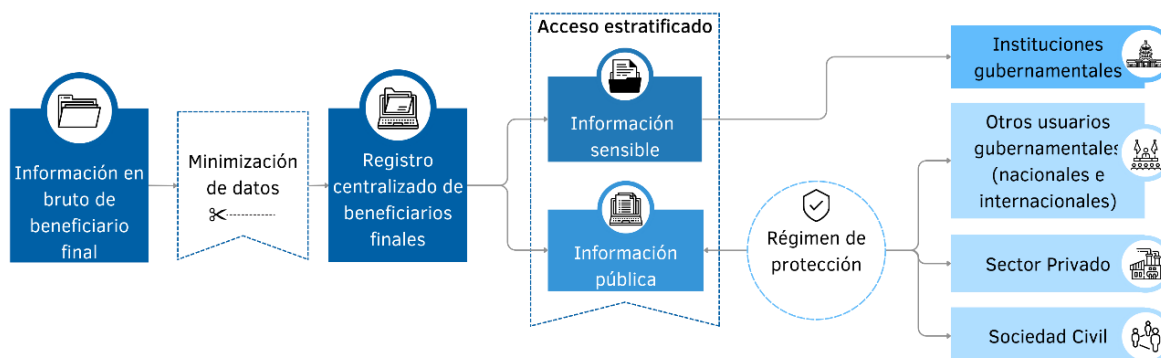
¹¹ Open Ownership (2021b).

¹² Open Ownership (2021b).

¹³ Open Ownership (2021a)

IV. PROTECCIÓN DE DATOS SENSIBLES EN EL CONTEXTO DE UN REGISTRO PÚBLICO DE BENEFICIARIOS FINALES

Frente al miedo a la exposición a datos personales o sensibles que puedan ser utilizados de forma fraudulenta o la pérdida de la seguridad personal, existen soluciones que han resultado en medidas de protección de la privacidad para los beneficiarios finales sin la necesidad de alterar el registro público de beneficiarios¹⁴. Para ello, se propone el siguiente esquema de protección:



Cuadro elaborado por Chile Transparente en base a información elaborada por Open Ownership (2021a)

Los beneficiarios cuentan con una serie de datos e información personal, de esta información únicamente una parte de ella es relevante para el cumplimiento de las necesidades de un registro, especialmente para el público, es por ello por lo que, a toda la información en bruto, se le aplica un filtro primer filtro de protección que es el de minimización de datos, es decir, este filtro se encarga de delimitar y seleccionar aquellos datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario¹⁵ que requiere el registro.

A partir de la recopilación de datos pertinentes, se elabora el registro de beneficiarios finales, que considera información fundamental para la identificación de las personas naturales que son dueñas de personalidades jurídicas, sin embargo, considerando las necesidades de información de los diferentes grupos de interés, se aplica un segundo filtro de protección, el acceso estratificado, que distingue la información apta para todo público, de la que es sensible, y cuyo conocimiento puede afectar la privacidad o seguridad de la persona natural. De esa forma, las instituciones de gobierno autorizadas tendrán acceso a todos los datos del registro, mientras que otros usuarios gubernamentales, pudiendo estos ser de Chile o el extranjero; sector privado; personas y organizaciones de la sociedad civil, tendrán acceso a parte del registro, la que es estrictamente necesario para cumplir con su finalidad.

¹⁴ Grupo de Acción Financiera Internacional (2019)

¹⁵ Este punto es abordado con mayor profundidad en “¡Identifíquese!: una propuesta para la creación de un registro público y centralizado de Beneficiarios Finales” Chile Transparente, 2023. Pp, 5. <https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files/mf/1680707776Propuestapararegistrodebeficiariosfinales.pdf>

Finalmente, como tercer filtro se posee un régimen de protección, el que está disponible en caso de que el beneficiario final, por motivos extraordinarios, vea afectada su seguridad de forma comprobada¹⁶, por lo que requiere mantener menor visualización de sus datos personales, este régimen está estrictamente asociado a situaciones específicas donde es necesario mantener mayor cuidado hacia la persona natural.

Por medio de estos tres filtros de seguridad, es posible reducir los riesgos y temores frente a un registro público de beneficiarios finales y, la experiencia internacional, nos indica que de esta forma se protege de mejor manera la privacidad de beneficiarios finales. Así, podemos obtener una herramienta que tiene máximos beneficios para la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, con una escasa posibilidad de que los criminales puedan aprovecharse de los datos compartidos por el sistema.

¹⁶ Esta recomendación considera la necesidad de que exista una amenaza real comprobada, debido a que de esa forma el registro podrá mantener información pública de una mayor cantidad de beneficiarios finales, y aquellos que quieran aprovecharse del sistema para ocultar sus identidades del público, no podrán hacerlo fácilmente.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2019) “Manual sobre Beneficiarios Finales” *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales*. <http://dx.doi.org/10.18235/0001711>.
- Comisión de Hacienda (2023) “Informe de la comisión de hacienda recaído en el proyecto de ley que establece reforma tributaria hacia un pacto fiscal por el desarrollo y la justicia social” https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=15170-05
- Garde, M. J., Manatta, Z., Pineda, E., y R. De Michele (2022) “Construyendo marcos eficaces de beneficiarios finales: un manual conjunto del Foro Global y el BID” *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales*.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (2019) “Mejores prácticas sobre Beneficiarios Finales para Personas Jurídicas” *FATF, París*, www.fatfgafi.org/publications/documents/best-practices-beneficial-ownership-legal-persons.html
- Open Ownership (2021a) “Guía de implementación de la transparencia sobre los beneficiarios finales” <https://www.openownership.org/es/publicaciones/guia-de-implementacion-de-la-transparencia-sobre-los-beneficiarios-finales/>
- Open Ownership (2021b) “Publicación de los registros centrales de beneficiarios finales” <https://openownershiporgprod-1b54.kxcdn.com/media/documents/oo-informes-de-politicas-publicacion-de-los-registros-centrales-2021-07.pdf>
- Open Ownership (2022) “¿Quién se beneficia? Cómo se utilizan los datos sobre la titularidad de las empresas para detectar y prevenir la corrupción” <https://openownershiporgprod-1b54.kxcdn.com/media/documents/oo-quien-se-beneficia-informe-sobre-politicas-03-2023.pdf>



Chile Transparente / www.chiletransparente.cl
General Bustamante 26, Providencia, Santiago de Chile
chiletransparente@chiletransparente.cl