Implementación del beneficiario final en economías en desarrollo:

El caso de Argentina y sus vínculos con América Latina

Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

ALIANZA GLOBAL POR LA JUSTICIA FISCAL

FORDFOUNDATION

La **Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe** es una red de organizaciones que busca fortalecer la acción de sus miembros estimulando el intercambio de experiencias y la acción colectiva a fin de potenciar su impacto en la búsqueda de un nuevo modelo fiscal.

https://justiciafiscal.net/

@justiciafiscal

Con el apoyo de:

ALIANZA GLOBAL POR LA JUSTICIA FISCAL

FORDFOUNDATION

Realización del informe

Maria Leonor Rodriguez Pratt

Revisión y edición

Nicolás Gutman

Este documento ha sido elaborado con la asistencia financiera de la Fundación Ford. Los contenidos de este documento son responsabilidad de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe y la Alianza Global por la Justicia Fiscal, y bajo ninguna circunstancia debe considerarse como la posición que refleja la organización financiadora.

Índice

I. Introducción 4

II. Concepto de beneficiario final y su importancia en economías en desarrollo 6

A. Definición y relevancia del concepto de beneficiario final en fiscalidad internacional 6

B. Impacto de la transparencia fiscal en la recaudación en economías en desarrollo 8

C. Beneficios y desafíos asociados con la implementación del concepto en Latinoamérica 10

III. Análisis del concepto de beneficiario final en la Argentina 13

A. Marco normativo y legal general en Argentina relacionado con el registro de beneficiarios finales. El impulso para la creación de la normativa fiscal 13

B. Descripción de las Resoluciones Generales AFIP N° 4697/2020 y N° 4912/2021 y su objetivo. 15

IV. Evaluación del impacto del Registro de Beneficiarios Finales en el sistema tributario argentino 20

A. Transparencia fiscal: Análisis de la mejora en la identificación de la titularidad real de entidades y estructuras. Efectos en la fiscalidad de empresas nacionales e internacionales. 20

B. La centralización de los datos en la AFIP: la posibilidad de verificación de información y el cruce de información. La importancia de la conexión entre los distintos registros. 22

C. Evaluación de las revisiones de pares realizadas por el Foro Global sobre Transparencia – OCDE: Análisis de los resultados y recomendaciones de la segunda revisión (año 2023). 24

D. Comparación del resultado argentino con otros países de la región 27

V. Desafíos asociados con la efectividad del Registro de Beneficiarios Finales en Argentina y en Latinoamérica 30

A. Coordinación interinstitucional y cooperación internacional en la fiscalidad internacional 30

B. Los datos del beneficiario final. Privacidad y protección de datos en la divulgación de información sobre beneficiarios finales 32

C. Necesidad de un marco sancionatorio ajustado a las circunstancias 34

VI. Conclusiones 36

I. Introducción

La importancia de conocer la verdadera identidad de quienes están detrás de los negocios mercantiles y financieros es una inquietud sobre la que viene trabajando la comunidad internacional y con ella, los Estados de forma individual, desde hace mucho tiempo.

El desarrollo del mundo globalizado hizo que las corporaciones empezaran a centralizar los negocios del mundo y se comenzarán a difuminar las identidades de las verdaderas personas humanas involucradas en las operaciones.

A principios de la década del '70, el detectar al beneficiario final de un acuerdo de préstamo resultó ser de gran importancia para la resolución de la jurisprudencia estadounidense de *Aiken Indus., Inc. v. Commissioner of Internal Revenue*, 56 T.C. 925, 931 (U.S.T.C. 1971)[1]. Este, un caso de los que hoy se denominaría de abuso de convenios o "*Treaty Shopping*" fue uno de los puntapiés iniciales para que el mundo comenzara a indagar sobre quiénes estaban detrás de las empresas. Motivado por ello, en 1977, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promovió la modificación a su Modelo de Convenio para Evitar la Doble Imposición (CDI) apoyándose en el concepto de beneficiario efectivo para limitar los beneficios relativos a dividendos, intereses y regalías (10, 11 y 12 del modelo OCDE).

Pero no fue solo a los fines fiscales que el concepto tomo notoriedad. Junto con los impulsos de la OCDE, el sector bancario y financiero también comenzó a notar que resultaba importante tener información de los sujetos vinculados en las transacciones para evitar el uso ilegal de los servicios financieros. Así, surge a partir de 1988 la política de "*Conozca a su cliente*" la cual seguramente le resulta más familiar al lector y no es más que, en forma general, conocer quién es el beneficiario final detrás de cada operación.

Asimismo, en el mismo año, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea emitió una serie de recomendaciones a los bancos relacionadas con el lavado de activos que vinculaban directamente el concepto de beneficiario final, las cuales se enfocaban en cuatro principios, a saber: Identificación del cliente, aseguramiento y control del cumplimiento de la ley, cooperación con las autoridades judiciales y adopción formal de políticas para la prevención del lavado de activos. Seguido de ello, en 1989 un conjunto de naciones lanzó en su reunión en París el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), organización que nuclea desde entonces los esfuerzos de los Estados que la conforman de forma coordinada para luchar contra el lavado de dinero.

[1] Durante la discusión del caso, la atención se centró, además de en desenmascarar la real naturaleza de la operación, en distinguir al " *true owner and recipient of the interest in question"* es decir, al real propietario y beneficiario de los intereses en cuestión.

Estos avances de la comunidad internacional hicieron que por mucho tiempo el concepto de beneficiario final se vinculase principalmente con el mercado bancario y financiero. Pese a ello, tendría que hacer igual o más sentido que la solicitud de dicha información esté relacionada con otros poderes del Estado y principalmente, vinculada con la recaudación de impuestos y tributos en general. Los delitos económicos son importantes de detener por dos razones: evitar el daño y/o perjuicio sobre sujetos y; evitar que se perjudique al erario público, es decir, el dinero de toda la población.

Para tomar dimensión del impacto recaudatorio de la falta de información, para el 2017, se estimó que existían 7.900 mil millones de euros en paraísos fiscales a nivel mundial, es decir, ocultados de los Estados. De esa suma, 900 mil millones corresponden a Latinoamérica y representa una pérdida de ganancia fiscal para la región de 19 mil millones[2].

Dicho de otra manera, pese a que los diversos organismos y entidades financieras que operan en los distintos Estados (bancos privados minoristas y mayoristas, bancos públicos, Banco Central, o cualquiera sea su forma según sea el Estado sobre el cual nos paremos) impulsados por las recomendaciones del GAFI y otras entidades, ya se encuentran hace tiempo solicitando y en poder de esta información, resulta fundamental que la misma comience a ser explotada, intercambiada, profundizada, vinculada y doblemente solicitada por el propio Estado y principalmente por las instituciones encargadas de la aplicación y recaudación de tributos.

Así las cosas, los trabajos a nivel internacional que se encuentran llevando a cabo las distintas naciones a lo largo del mundo, coordinadas y motivadas por las labores realizadas por organismos internacionales como la OCDE o el Comité Fiscal de Naciones Unidas (ONU), resultan de vital importancia para poder continuar con el desarrollo de las medidas más eficientes para el control del beneficiario final.

Asimismo, resulta importante destacar que la creación de recomendaciones, opiniones no vinculantes y vinculantes, decretos, resoluciones y leyes serán adecuadas siempre que exista en el que las emplea y/o internaliza una real voluntad de aplicación y contralor de estas. No tiene que perderse de vista la finalidad que cada Estado busca con esta nueva solicitud de información, proceso donde la norma es recién el primer paso. El objetivo tiene que centrarse en aplicar esa norma y esa información en beneficio de la recaudación y en post de la transparencia fiscal. De no ser así, la norma simplemente generará una carga extra a los contribuyentes, los cuales se sienten demandados de información simplemente por meras cuestiones burocráticas.

A continuación, se propone realizar un análisis sobre la importancia del concepto de beneficiario final en los países en desarrollo, principalmente focalizado en Latinoamérica, profundizando en la normativa argentina que viene de obtener buenos resultados en las evaluaciones internacionales.

[2] Relevamiento de EU Tax Observatory, disponible en https://www.taxobservatory.eu/publication/european-tax-evasion-in-the-light-of-the-pandora-papers/

II. Concepto de beneficiario final y su importancia en economías en desarrollo

A. Definición y relevancia del concepto de beneficiario final en fiscalidad internacional

El concepto de beneficiario final o beneficiario efectivo parte de la idea de conocer quién es la persona humana que reviste la posesión, uso, riesgo y control de una cosa y/o entidad de forma directa o indirecta. Este concepto puede parecer similar al de beneficiario legal, incluso a veces coincidiendo en la práctica, pero no hay que permitir dicha confusión.

El beneficiario legal es aquel sujeto que reviste la titularidad de, por ejemplo, títulos valores de una persona jurídica; es el sujeto cuyo nombre está directamente ligado a la cosa. Este sujeto puede ser el real dueño de esos títulos, puede poseer esos títulos en nombre de otra persona o incluso tener esa tenencia en papeles. Pero esto no permitirle el real control. Es decir, conocer esa información no sirve para indicar si un sujeto resulta ser el titular real[3] o no de un ente.

Para comprender quizás mejor esta distinción, propongo analizar el concepto general de beneficiario final más en profundidad.

A lo largo de estos últimos 50 años, el mundo académico, las recomendaciones de organismos internacionales y los Estados, han evaluado distintos parámetros para determinar qué significa tener la posesión, uso, riesgo y control de una cosa y/o entidad. Para esto, se han basado principalmente en la determinación de una porción/umbral de tenencia mínima que una persona debe poseer sobre la cosa o entidad, indirecta o directamente.

La creación de este umbral ha sido fundada bajo la idea general de que, para poder tener una influencia en cualquier negocio y su efectivo control, hay que tener una cantidad de participación significativa en, por ejemplo, las sociedades que lo realizan. Así, en sus inicios, la mayoría de las recomendaciones internacionales relacionadas con la temática han definido como beneficiario final a aquel sujeto persona humana poseedor de como mínimo un 25% o más[4] de participación, monto que ha sido tomado y replicado en una primera fase por una gran parte de los Estados[5].

---

[3] En el Reino de España, el concepto de beneficiario final ha sido traducido como" titular *real*" en su normativa interna.

[4] Definición acorde al Manual de Implementación de Beneficiarios Finales disponible en https://publications.iadb.org/en/beneficial-ownership-implementation-toolkit . Cabe destacar que el GAFI no fijaba un umbral en su recomendación pero si en sus guias, el cual fue tomado como referencia y aceptado en la comunidad internacional como parte del estándar.

[5] Knobel Andres, "*The Achilles heel of effective beneficial ownership registration: Why is everyone fixed on 25%?*", 2017, nota dispo-

Estos umbrales elevados permitían y permiten que quienes sean tenedores legales de acciones, puedan ser registrados como beneficiarios finales de las mismas, por el simple hecho de tener una participación igual o mayor al límite estipulado en la definición.

Hasta aquí, con esta definición, no aparenta haber mayor diferencia entre los conceptos de beneficiarios legales y finales. Pero en realidad estos *beneficiarios legales,* quienes conforme los requerimientos formales del marco normativo pueden cumplir con el umbral en su poder, no necesariamente poseen el real control y por consiguiente no son necesariamente *beneficiarios finales*. A los fines de conocer el beneficiario final, tener una posesión del 25% (o más según el caso) evita que se conozca más respecto del real funcionamiento del ente en cuestión, cuando incluso, por ejemplo, esa participación puede generar una imposibilidad de voto en asambleas y elección de directivos (lo que muestra que no se ejerce control).

Asimismo, con umbrales de estas características siempre existen incentivos y estrategias para evitarlos. Un ejemplo de ello resulta ser el antecedente judicial de 2012 del banco kazajo BTA, en el que el exbanquero Mukhtar Ablyazov fue acusado de malversar 5.000 millones de dólares del banco kazajo BTA[6]. Entre las estrategias secretas que utilizó para ocultar su propiedad sobre el banco que presidía, utilizó cadenas paralelas de entidades que poseían cada una entre el 9,50% y el 9,96% de las participaciones en el banco, lo que le permitía evitar los requisitos de revelación de información que se activaban con un umbral de propiedad del 10%.

Así las cosas, este umbral, aunque puede tener como objetivo facilitar la carga de información a los contribuyentes, impide obtener información eficiente. En este sentido, a nivel internacional, se debería reflexionar respecto de la idea de no tener un umbral limitante por sobre el que informar, tal como viene proponiendo la organización no gubernamental Tax Justice Network hace muchos años[7]. Esta alternativa pareciera ser la única forma de poder desentrañar estructuras corporativas y de testaferros cada vez más complejas alrededor del mundo.

En un mundo globalizado donde las transacciones internacionales son la regla, la importancia de tener información sobre los controladores reales de entidades o tenedores de los bienes, resulta fundamental para poder hacer una correcta determinación de la base imponible impositiva de cada sujeto y proceder a la recaudación correcta. Este argumento no avala una imposición indiscriminada, sino simplemente que cada sujeto tribute lo que realmente tiene que tributar y ello solo se logra con la información correcta.

---

nible en : https://www.taxjustice.net/2017/05/11/achilles-heel-effective-beneficial-ownership-registration-everyone-fixed-25/

[6] Información disponible en https://theworld.org/stories/2012-02-16/uk-court-issues-arrest-warrant-mukhtar-ablyazov-kazakh-billionaire-accused

[7] Knobel and Meinzer, 'Drilling down to the Real Owners – Part 1. "More than 25% of Ownership" & "Unidentified" Beneficial Ownership: Amendments Needed in FATF's Recommendations and in EU's AML Directive' disponible en https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/TJN2016_BO-EUAMLD-FATF-Part1.pdf

B. Impacto de la transparencia fiscal en la recaudación en economías en desarrollo

Los casos de investigación transnacional que pusieron a la luz pública estructuras de flujos ilegales de dinero en paraísos fiscales tales como los "*Panama Papers*", "*Pandora Papers*" y "*Offshore Leaks*", por solo nombrar algunos, revelaron al mundo no solo la importancia de conocer a quienes se encuentran detrás de las entidades que operan los mercados, sino también las importantes pérdidas tributarias generadas por medio de estas estrategias.

Este tipo de revelaciones acerca de los oscuros entramados del mundo financiero global causaron conmoción en la opinión pública involucrando a presidentes, primeros ministros, políticos, monarcas, figuras del deporte y la cultura, así como individuos y estructuras vinculadas a las mafias y crímenes transnacionales. Por ejemplo, de la investigación y consiguiente revelación de los "*Panama Papers*" en 2014 surgió el nombre del presidente argentino en funciones Mauricio Macri[8]. Lo mismo sucedió con Sebastián Piñera quien fue presidente de la República de Chile durante los periodos 2010-2014 y 2018-2022 en la revelación llevada a cabo en los "*Pandora Papers*"[9].

Uno de los puntos positivos de estas revelaciones a nivel regional, es que potenciaron las labores que se encontraban llevando a cabo los distintos países latinoamericanos a los efectos de poder construir un ordenamiento jurídico sólido que pueda brindarle a los agentes de control las herramientas necesarias para luchar contra la corrupción, el lavado de activos, el terrorismo y la evasión fiscal. En las economías en vías de desarrollo, la importancia de estos marcos jurídicos reviste un carácter estratégico para la sustentabilidad fiscal y la situación económica.

En los países latinoamericanos, el trabajo informal supera considerablemente al trabajo formal declarado tal como surge del informe "*Panorama laboral 2022 América Latina y el Caribe*" publicado por la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo de América Latina y el Caribe[10] . Tal es así que, según este informe, una de cada dos personas trabaja en la informalidad en Latinoamérica[11]. Esto significa no solo una precarización de los derechos sociales de las personas sino también una reducción de la base tributaria de la cual obtener recursos para mantener y financiar al Estado.

En estas economías con un marcado índice de informalidad y grandes contribuyentes con influencia política y mejores mecanismos de defensa legal y económica para evi-

[8] "Macri, involucrado en sociedad revelada en "Panama Papers", DW News, disponible en https://www.dw.com/es/macri-involucrado-en-sociedad-revelada-en-panama-papers/a-19162182

[9] "Pandora Papers': Justicia chilena abre investigación contra Sebastián Piñera", France 24, disponible en https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20211008-pandora-papers-justicia-chilena-abre-investigaci%C3%B3n-contra-sebasti%C3%A1n-pi%C3%B1era

[10] Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_867497.pdf

[11] Disponible en https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_867505/lang--es/index.htm

tar su tributación, el desarrollo de medidas en post de la transparencia fiscal resultan relevantes para lograr sistemas tributarios más equitativos. Hasta entonces, los ejemplos latinoamericanos nos demuestran que los sistemas de impuestos recaen sobre la sección más vulnerable de la pirámide de contribuyentes, enfocando la política fiscal en estos sectores para superar déficits fiscales y ampliar la recaudación.

Bajo esta lógica, el que los Estados y las administraciones tributarias tengan la información respecto de quienes son los dueños reales de bienes y de las distintas entidades que operan en su país resulta de una importancia sustancial para el desarrollo de políticas públicas como salud y educación; y además, ayuda a reducir la presión fiscal excesiva que existe sobre la clase trabajadora, situación que solo genera un malestar social innecesario a quienes son los encargados principales de sostener las economías locales. Ello así dado que, desde 1991, conforme surge de las "*Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*"[12] publicado en el 2023 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), son los impuestos indirectos como el impuesto al valor agregado (IVA) los que sostienen la recaudación tributaria en la región, siendo estos, impuestos regresivos y desiguales dado que toda la población paga la misma alícuota no importa su nivel de ingresos o riqueza.

La información ha sido confirmada por la "*Base de datos global de estadísticas tributarias 2022*" publicada por la OCDE[13], donde el IVA se presenta como la fuente de ingreso principal por medio de la cual se financia el desarrollo de los Estados situados en África, América Latina y el Caribe, y de Asia- Pacífico. En oposición a ello, los países miembros de la OCDE dependen en mayor medida de las cotizaciones a la seguridad social (provenientes del trabajo formal) y del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Esta diferencia sustancial en la proveniencia de recursos puede entenderse como uno de los efectos positivos de la formalidad de las economías y la creación de regímenes de transparencia y acceso a la información fiscal, potenciado por un correcto uso de las fiscalizaciones.

El tener y explotar debidamente la información de beneficiario final en los países en vías de desarrollo puede colaborar en aumentar significativamente la recaudación de impuestos vinculados con la rentabilidad de personas humanas tales como impuestos a la renta o sobre el patrimonio, los cuales hoy significan sólo aproximadamente el 18%[14] de la recaudación de los Estados de Latinoamérica y el Caribe. Como prueba de ello, desde 2009, 16 países latinoamericanos encuestados por la OCDE en sus Estadísticas Tributarias han identificado al menos EUR 27 800 millones en ingresos adicionales gracias al intercambio de información entre países, programas de divulgación voluntaria e investigaciones fiscales extraterritoriales, instrumentos donde la información del beneficiario final es fundamental. Así, solo en 2022, los encuestados

[12] "Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2021", página 35 y siguientes, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48895/1/estadisticas_tributarias2023_es.pdf

[13] Disponible para su consulta en https://www.oecd.org/tax/tax-policy/presentacion-de-la-base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.pdf

[14] Idem supra.

latinoamericanos declararon haber identificado al menos EUR 708 millones de ingresos adicionales gracias a estos mecanismos de transparencia[15].

En casos como los de Argentina, la influencia del acceso a esta información seria por demás importante. Conforme surge del Plan Estratégico 2021/2025 del Impuesto sobre los Bienes Personales, publicado recientemente por la Administración Federal de Ingresos Públicos (en adelante "AFIP"), al 2021 con una población de alrededor de 44 millones de habitantes, poco más de 300.000 argentinos declararon impuesto a los bienes personales, el impuesto patrimonial de personas físicas[16].

Las estadísticas reveladas demuestran el real impacto que el acceso a la información posee (y podría tener) en la recaudación y construcción de una forma de país. Además, permite obtener significantes mejoras en la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo y los delitos económicos, crímenes que aquejan considerablemente a la región.

C. Beneficios y desafíos asociados con la implementación del concepto en Latinoamérica

Tal como fue desarrollado en el punto anterior, tener a disposición información sobre los beneficiarios finales de entidades es un requisito esencial para promover la transparencia y combatir efectivamente prácticas como la evasión fiscal y otros delitos financieros, circunstancia que lleva a los Estados promover medidas a los efectos.

El estándar de intercambio de información creado en 2016 por el GAFI y el Foro Global sobre Transparencia Fiscal (en adelante el "Foro Global") de la OCDE[17] exige la disponibilidad de información sobre el beneficiario final y brinda recomendaciones en cuanto a ello, aunque no determina una forma específica que los países deban seguir para lograr este objetivo.

[15] Transparencia Fiscal en América Latina 2023 Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este, Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información, página 13, disponible en: https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/transparencia-fiscal-en-america-latina-2023.pdf

[16] "Serie Plan Estratégico 2021/2025 El Impuesto sobre los Bienes Personales en Argentina", AFIP, Septiembre 2023, disponible para su consulta en https://www.afip.gob.ar/institucional/publicaciones/documentos/el_impuesto_sobre_bienes_personales_version_digital.pdf.

[17] "Manual sobre beneficiarios finales, Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales", Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Manual_sobre_beneficiarios_finales_es.pdf

Conforme estas recomendaciones y doctrina internacional, los países tienen esencialmente cuatro formas o enfoques principales para asegurar la disponibilidad de información sobre beneficiarios finales:

1. Utilizar el marco de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo (AML, por sus siglas en inglés).

2. Mantener la información sobre beneficiarios finales dentro de los propios entes de contralor (denominado enfoque de la entidad).

3. Establecer un registro central de beneficiarios finales.

4. Custodiar la información sobre beneficiarios finales bajo las autoridades tributarias.

Teniendo en cuenta estas opciones, los países pueden optar por un enfoque único o combinar varios para garantizar la disponibilidad de la información. El enfoque único sugiere la implementación de una sola fuente de información y un marco jurídico específico, generalmente relacionado con las leyes de prevención de lavado. Por otro lado, el enfoque múltiple implica la combinación de dos o más de las opciones mencionadas anteriormente. Cada jurisdicción puede determinar el enfoque que mejor se adapte a su contexto interno, pero la experiencia derivada de las revisiones de pares del Foro Global sugiere que un enfoque múltiple tiende a generar mejores resultados[18]. En América Latina, es común que los países adopten un enfoque múltiple.

Para afianzar estos lineamientos, en marzo de 2022, el GAFI acordó en su Recomendación 24 reforzar los estándares sobre beneficiarios finales solicitando de forma explícita a los países que utilicen un enfoque múltiple, es decir, una combinación de los diferentes métodos anteriormente descriptos.

Haciéndose eco de ello, acorde con el informe de Transparencia Fiscal en América Latina 2023, al año 2022, de los 16 miembros latinoamericanos[19] del Foro Global[20], seis países implementaron la combinación de tres enfoques para tener acceso a la información, cinco países utilizaban dos enfoques, y cuatro países se basan únicamente en un enfoque (el enfoque AML). Es decir, a partir de 2022, once países ya se encuentran utilizando el enfoque múltiple para garantizar la disponibilidad de información sobre el beneficiario final.

Estos avances en materia de transparencia exponen el interés real de los gobiernos latinoamericanos en mitigar la presión fiscal y financiera sobre su población y comen-

[18] Los resultados de las revisiones integrales llevadas a cabo por el Foro Global de ocho países latinoamericanos hasta 2022 ilustran que depender de un único enfoque no condujo en ningún caso a una calificación positiva, mientras que la adopción de dos o tres enfoques en algunos casos llevó a calificaciones ampliamente conformes

[19] Los miembros del Foro Global sobre transparencia fiscal de Latinoamérica son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

[20] Conforme figura 9, página 34, disponible en https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/transparencia-fiscal-en-america-latina-2023.pdf

zar el camino de la transparencia. Tal es así, que en la Declaración de Punta del Este los países latinoamericanos[21] han acordado "*promover un acceso más efectivo y en tiempo real a la información sobre beneficiarios finales en América Latina*;"[22] lo que invita a pensar en una idea futura de un Registro de Beneficiarios Finales general de Latinoamérica o, en un principio acotado a los miembros del Mercosur. Estos esfuerzos conjuntos serán claves para posicionar a la región y promover una adecuación de sus fuentes recaudatorias.

[21] Países suscriptores de la Declaración. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

[22] Compromiso asumido en el punto 6 de la Declaración de Punta del Este suscripta el 19 de noviembre de 2018. Texto completo disponible en https://www.oecd.org/tax/transparency/Latin-American-Ministerial-Declaration.pdf

III. Análisis del concepto de beneficiario final en la Argentina

A. Marco normativo y legal general en Argentina relacionado con el registro de beneficiarios finales. El impulso para la creación de la normativa fiscal.

La administración tributaria Argentina no fue la primera entidad en normar respecto del concepto de beneficiario final en este país.

En el año 2011 la Unidad de Información Financiera (UIF), organismo encargado de la lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo en este país, introdujo en sus Resoluciones UIF 30/2011, Resolución 229/2011 y Resolución UIF 140/2012, el concepto de "Propietario/Beneficiario" cuya definición se asemejaba a la definición que existe actualmente del concepto beneficiario final.

Posteriormente, la Comisión de Valores de la República Argentina (CNV)[23], organismo encargado de la regulación de los mercados de capital, procedió a emitir la Resolución General 604/2012[24] donde solicitaba información del beneficiario final de los tenedores de acciones de empresas constituidas en el extranjero. En 2017 la CNV mediante la Resolución 687/2017 CNV[25] hizo extensiva la obligación a todas las personas jurídicas bajo su competencia como requisito a los accionistas para asistir a las asambleas o reuniones de socios.

En el mismo sentido, mediante la Resolución 09/2015 modificatoria de la 07/2015 el registro público de comercio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, organismo donde se registran todas las entidades jurídicas de la ciudad de Buenos Aires (Inspección General de Justicia, en adelante "IGJ") procedió a reglamentar la solicitud de información sobre el beneficiario final tanto para personas jurídicas como para contratos asociativos y fideicomisos[26] .Con posterioridad a ello y haciéndose eco de esta normativa, los registros de la provincia de Buenos Aires (Dirección General de Justicia, en adelante "DPPJ") y de Tierra del Fuego emitieron su normativa. La creación de es-

[23] La CNV, los registros públicos de comercio, los registros de propiedad inmueble, la Superintendencia de seguros de la nación, entre otros, son sujeto obligado a informar a la UIF conforme el artículo 20 de la ley N° 25.246 y por consiguiente debe adoptar sus normativas confirme lo requerido por la UIF.

[24] Norma disponible para su consulta en https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-604-2012-196358/texto

[25] Norma disponible para su consulta en https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-687-2017-272017/texto

[26] Para ese entonces, a partir del 1° de agosto de 2015 con la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación se había creado el Registro de Fideicomisos bajo la órbita de los Registros de Comercio Provinciales.

tos registros resultó fundamental dado que, juntas, IGJ y DPPJ poseen bajo su órbita el 70% del total de entidades jurídicas inscriptas en Argentina[27].

En compañía de estas entidades, la Superintendencia de Seguros de la Nación también reglamentó en 2015 respecto del deber de informar el beneficiario final. Así las cosas, para el año 2015 dos entidades específicas, aunque con aplicación a nivel nacional, la CNV y la Superintendencia de Seguros ya se encontraban solicitando información sobre los beneficiarios finales.

Todas las normas enunciadas tenían en común que contaban con un umbral mínimo de participación sobre el cual los sujetos obligados debían declarar al beneficiario final. Esta definición homogénea hacía que todos los organismos recibieran el mismo tipo de información de sus sujetos obligados.

Para ese entonces, en esta misma línea de transparencia, lucha contra el terrorismo y el lavado de activos, Argentina comenzaba a hacerse eco de las nuevas directivas de intercambio de información que se estaban desarrollando en la comunidad internacional.

En este contexto, se comenzó a impulsar el intercambio de información entre naciones ya sea a partir de "intercambio de información previa petición" (en adelante "IIPP") en los que debe existir una investigación o fiscalización en curso como fundamento para realizar la solicitud; o como el "intercambio automático de información" (en adelante, "IAI") en donde la información se comparte de manera automática entre los países que han suscripto un acuerdo específico. La creación de estas nuevas herramientas a nivel internacional y el desarrollo de estos debates, remarcaban la ausencia de normativa fiscal argentina a los fines de conocer la información acerca de beneficiarios finales, información fundamental en todos los intercambios.

Ello así dado que el acceso a la información en poder de organismos como CNV o Superintendencia de Seguros por parte de otros organismos del Estado era sumamente laborioso, debiendo realizar un trámite interno complejo y extenso[28], dificultando a la AFIP como sujeto obligado a realizar intercambios, cumplir con requerimientos de información proveniente de otros Estados y, más problemático aún, proceder, al intercambio automático.

Todas estas cuestiones fueron las que impulsaron a que en el año 2020 AFIP lance la primera norma relacionada con el concepto de beneficiario final que profundiza, generaliza y centraliza, las normativas creadas por otras instituciones del Estado argentino. El poder de control y fiscalización de la AFIP a nivel nacional y de forma general a todos los ciudadanos y entes nacionales o internacionales (que ejerzan actos en el

[27] "Peer review Report on the Exchange of information request – Argentina - 2023" pagina 32, párrafo 58, disponible para su consulta en https://www.oecd.org/tax/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-argentina-2023-second-round-combined-review-cff0754d-en.htm

[28] Más allá de la existencia del Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTyS).

país) ayuda a que el Estado Argentino obtenga esta información de manera más fácil y pueda utilizarla de forma más rápida.

Gracias a estos avances, Argentina ha podido cumplir de forma más que exitosa con los IIPP solicitados por otros Estados. Por ejemplo, en los últimos años, Argentina ha recibido 46 requerimientos de información, de los cuales 6 hacían referencia al beneficiario *legal* de compañías locales[29].Asimismo, en el año 2022 Argentina realizó 331 solicitudes de intercambio de información, lo que la posicionó como líder en la región[30].A continuación, se analizara detalladamente la normativa fiscal creada que colabora al surgimiento de esos resultados.

B. Descripción de las Resoluciones Generales AFIP Nº 4697/2020 y Nº 4912/2021 y su objetivo.

La República Argentina incorporó en su ordenamiento fiscal el concepto de beneficiario final a través de la publicación de la Resolución General (en adelante "RG") por parte de la AFIP N° 4697, publicada en el Boletín Oficial el 15 de abril del año 2020, creando el Registro de Beneficiarios Finales para tenedores de títulos, acciones, cuotas y/o participaciones sociales.

El mismo registro fue implementado unos meses después para los fideicomisos financieros y no financieros a través de la RG N° 4912/2021, la cual fue modificatoria de la RG 3312/2012.

Se puede observar entonces que, en términos fiscales, la Argentina optó por dividir la obtención de la información relativa al registro de beneficiarios finales en dos grupos dependiendo el tipo y naturaleza jurídica de los entes obligados a informar, centralizando esa información en su administración tributaria.

Respecto de la RG 4697/2020, la misma obliga a las sociedades, asociaciones, fundaciones y sucesiones indivisas locales a informar a la AFIP el o los beneficiarios finales persona humana. Asimismo, obliga a las personas humanas y sucesiones indivisas locales que posean títulos, valores, participaciones, etc de entidades extranjeras a informar sus tenencias indicando que, a los efectos de esa normativa, ellos serán considerados beneficiarios finales de las entidades informadas.

En cuanto a la RG 3312/2012 modificatorias y complementarias, las entidades obligadas a informar son los fideicomisos financieros (estos a través de sus fiduciarios) y no financieros constituidos en el país, y aquellos sujetos residentes en el país que actúen

[29] Idem referencia 28.

[30] Transparencia Fiscal en América Latina 2023: Informe de Progreso de la Convención de Punta del Este. Link https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/transparencia-fiscal-en-america-latina-2023.pdf

como fiduciarios, fiduciantes y/o beneficiarios de fideicomisos financieros y no financieros constituidos, domiciliados o ubicados fuera del territorio argentino.

Además de la propia distinción entre los sujetos informantes, las normas establecen conceptos de beneficiario final adecuados a las entidades obligadas:

a) La definición actualizada de beneficiario final para personas jurídicas, asociaciones, fundaciones y sucesiones indivisas realizada por la última modificación de la norma a partir de la RG 5338/2023[31] sostiene que será considerada beneficiario final la *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 entidad.
Asimismo, receptando las recomendaciones realizadas por distintos organismos internacionales y como ocurre en la mayoría de los países que poseen este tipo de registros, la norma dispone que, cuando no se identifique a una persona humana con las características descriptas, deberá informarse como beneficiario final al presidente, socio gerente, administrador o máxima autoridad de dicho sujeto.
Por último, la norma propone un umbral mínimo del 2% de participación al 31 de diciembre del periodo fiscal a informar, para las personas humanas vinculadas a entidades con oferta pública.

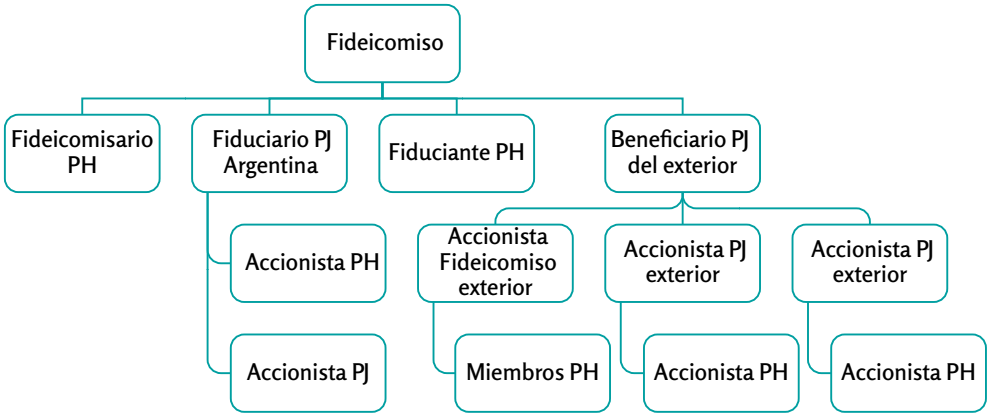
b) La definición actualizada de beneficiario final para fideicomisos financieros y no financieros conforme la RG 5337/2023[32] indica que serán considerados beneficiarios finales aquellas personas humanas que posean *participación* o que, por cualquier medio, *ejerza el control directo o indirecto del fideicomiso*. Los *fiduciantes, fiduciarios, fideicomisarios, beneficiarios, protectores y similares* que actúen en fideicomisos del país y del exterior, cuando estos sean personas humanas, serán considerados también como beneficiarios finales.
Asimismo, al igual que su norma semejante, la norma impone un umbral mínimo de 2% de participación al 31 de diciembre anterior para informar en los casos de entidades que hagan oferta pública.

Por otro lado, ambas normativas disponen que, en caso de que la participación del beneficiario final sea indirecta, se informe la primera cadena de participaciones directa en caso de sociedades locales o toda la cadena para el caso de sociedades del extranjero, hasta llegar a una persona humana.

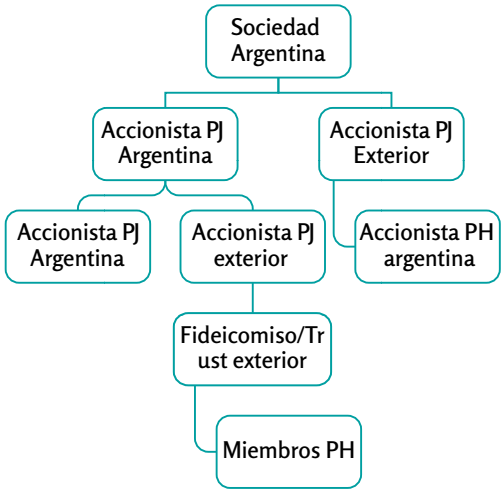
[31] RG modificatoria de la RG 4697/2020 publicada el 28 de marzo de 2023. Texto completo de la RG disponible en https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-5338-2023-381475/texto

[32] RG modificatoria de la RG 3312/2012 publicada el 28 de marzo de 2023. Texto completo de la RG disponible en https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/283664/20230330

Ejemplo de información requerida para fideicomisos – Grafico 1



Ejemplo de información requerida para sociedades – Grafico 2



Cabe indicar que la distinción entre estas entidades de naturaleza jurídica diferenciada resulta adecuada para dirigir las fiscalizaciones y evitar confusiones sistémicas en los aplicativos de carga de datos como también impedir tácticas evasivas de carga de información bajo el argumento de falta de correcta taxatividad de la norma.

Ahora bien, la característica más importante que posee el marco normativo fiscal argentino resulta ser la carencia de un porcentaje de participación mínimo para considerar a un sujeto beneficiario final. Tal como fue indicado anteriormente, organizaciones como Tax Justice Network, vienen argumentando consistentemente en la importancia de crear registros sin umbrales a los fines de poder lograr una correcta adquisición de la información[33].

[33] Idem referencia 8.

Por otro lado, otra característica destacable de los registros creados es su centralización en cabeza de un organismo nacional de aplicación uniforme en todo el territorio. En los países con organización federal, como son los casos en Latinoamérica de Argentina, México y Brasil, es fundamental para un eficiente uso de la información, que la misma sea absorbida y explotada principalmente (pero no únicamente) por un organismo con carácter federal que logre utilizar esa información de forma más eficaz. Esta centralización reduce costos tanto a nivel económico como a nivel tiempo y facilita la relación con otras entidades de contralor regionales a los fines de profundizar, por ejemplo, investigaciones en curso, circunstancia que se desarrollará en el punto siguiente.

Además, la solicitud de información acerca de la cadena de participación permite a la AFIP verificar instantáneamente la información brindada por las empresas locales y tener acceso a información de empresas extranjeras para uso de fiscalizaciones internas, comparación con información recibida de intercambio o incluso para intercambiar con otros Estados.

Ahora bien, ambas normas presentan una alternativa para el supuesto en que los sujetos obligados a informar no puedan identificar un beneficiario final, criterio inspirado en recomendaciones internacionales[34]. Así, en el caso de personas jurídicas (RG 4697/2020) el registro indica que en aquellos casos en los que no exista ningún sujeto persona humana que cumpla con la definición de beneficiario final, se deberá informar como beneficiario final al presidente, socio gerente, administrador o máxima autoridad de dicho sujeto.

Este punto tiene dos inconvenientes principales: 1) el primero de ellos es que se obtiene una información que no resulta relevante conforme los fines de la norma, que es conocer el verdadero titular real. Esta posibilidad permite desentenderse de forma más sencilla de la obligación de informar el real beneficiario, pudiendo utilizar mecanismos de elusión para protegerlo y, al mismo tiempo, cumplir con la norma solo informando a, por ejemplo, la figura del presidente en una sociedad anónima; por otro lado, 2) se pueden involucrar individuos que no tienen relación con las ganancias o las decisiones financieras de la empresa, como por ejemplo empleados de menor o insignificante rango o prestanombres.

Al margen de estos inconvenientes y pese a que en principio esta información no resulta de un interés sustancial, sirve de alerta para las agencias tributarias y organismos que reciban esta información; ello así dado que, si un mismo sujeto en su carácter de presidente, gerente, u otra figura societal informada, figura reiteradamente como beneficiario final en distintas entidades, es clara la intención de ocultar la verdadera información requerida[35].

[34] Por ejemplo, el protocolo del GAFI que contempla las tres fases escalonadas de identificación disponible en https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf.coredownload.inline.pdf

[35] Incluso AFIP ha originado fiscalizaciones motivadas por ello.

En los tres años de aplicación de estas normas, la AFIP ha logrado detectar varias maniobras en este sentido. Por ejemplo, lograron determinar que distintas empresas productoras de un mismo bien, no relacionadas entre sí, habían sido incapaces de determinar al beneficiario final y por eso habían informado a sus autoridades. Esta anómala coincidencia llevo a la AFIP a realizar investigaciones más exhaustivas para determinar si efectivamente en esa industria es imposible localizar al beneficiario final (por tipo de negocio, contratos, etc) o si resultaba ser una maniobra evasiva.

Estos primeros resultados que surgen de la aplicación demuestran que ha sido un gran primer paso para Argentina en la obtención de información estratégica y que resultan normas esenciales para darle al Estado las herramientas para conocer mejor economía, reformular su régimen tributario y comenzar a mejorar sus estándares de transparencia.

IV. Evaluación del impacto del Registro de Beneficiarios Finales en el sistema tributario argentino

A. Transparencia fiscal: Análisis de la mejora en la identificación de la titularidad real de entidades y estructuras. Efectos en la fiscalidad de empresas nacionales e internacionales.

La explotación de la información de los beneficiarios finales resulta de un impacto estratégico en la política económica de los Estados. Poseer esta información en manos de las administraciones tributarias, resulta de gran importancia para los trabajos desarrollados por los verificadores y fiscalizadores de la organización con el fin de investigar entidades sospechosas o posibles evasiones impositivas. Así es necesario que estos agentes comprendan que dicha información debe ser ahora entendida como información importante dentro de un proceso de fiscalización (al igual que los estados contables, por ejemplo) y que resulta una de las piezas centrales de cualquier investigación. Tener el dato de el o los titulares reales puede ayudar a mejorar cualquier investigación, y direccionarla de forma efectiva. Así, por ejemplo, una fiscalización dirigida a un ajuste del Impuesto a las Ganancias de una persona jurídica en Argentina puede derivar en un ajuste sobre el mismo impuesto, pero en la persona humana/beneficiario final y/o en un ajuste en el Impuesto a los Bienes Personales del mismo sujeto. O incluso, con una mirada idealista, esa misma investigación puede contribuir a la determinación de nuevos universos de contribuyentes para los excepcionales impuestos a la riqueza[36].

Bajo la misma línea, esta información puede ayudar a los verificadores a expandir su investigación inicial, desenmascarando grandes estructuras o denunciando prácticas desleales de competencia[37], evitando la creación de monopolios. Ahora bien, más allá de los puntos positivos de la norma y de lo que puede generarse con ella, para que

[36] En el año 2020 el Congreso Nacional de la República Argentina sancionó el Aporte Solidario y Extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia a partir de la ley 27.605. La estructura de este impuesto puede encuadrarse dentro de los considerados impuestos a la riqueza, con la salvedad que resultó excepcional por única vez.

[37] Un dato como este puede originar en la República Argentina una denuncia de, por ejemplo, concentración económica ante la Comisión Nacional de Defensa a la Competencia (CNDC).

estos efectos se vean en la práctica, resulta sustancial que sucedan como dos cosas: la capacitación de los funcionarios encargados de la fiscalización y verificación para aprovechar al máximo el uso de la misma y; la recopilación efectiva de la información, es decir, el cumplimiento de los contribuyentes.

Respecto del primer punto, es fundamental que los agentes de las entidades públicas se encuentren capacitados respecto de la importancia y uso de la información del beneficiario final. Asimismo, la facilitación de la comunicación interna entre las distintas áreas ya sea del mismo organismo o entre distintos organismos del Estado resulta fundamental. Sin la cooperación interna y la agilización de esta no se podrán lograr los resultados esperados por las normas, pasando estas a integrar el infinito compendio normativo que, en el caso de Argentina, facilita buenos resultados a los fines de la imagen internacional, pero es obsoleta a los fines prácticos.

En cuanto al segundo punto, el cumplimiento del contribuyente, veamos a continuación las estadísticas del cumplimiento de personas jurídicas para con la AFIP en los primeros años de la resolución.

Conforme surge de los datos brindados por el organismo, existían al 31 de diciembre de 2021 486.200 personas jurídicas registradas en AFIP que comprendían el universo de sujetos obligados a informar beneficiario final conforme la RG 4697/2020.

Tal como surge de los datos del Organismo, respecto del periodo fiscal 2019-2020[38], 319.472 cumplieron en término con la resolución y, para el ejercicio fiscal 2021 fueron 165.898[39]. Es decir, solo un 34% de los sujetos obligados cumplió de forma regular su obligación formal relacionada a informar participaciones societarias y de beneficiario final. Más allá de ello, dado que la RG 4697 se encuentra vinculada con el sistema interno de cuentas tributarias y tiene su universo de aplicación definido, el organismo conoce automáticamente quienes incumplen y puede, de manera también automática, enviarles una notificación electrónica a los sujetos incumplidores apenas se materialice el vencimiento.

Gracias a esas notificaciones, la AFIP logro recobrar un total de 230.072 declaraciones juradas en el periodo 2019-2020 (de los cuales 178.596 fueron realizados con gestión y 51.476 fueron cumplimientos fuera de término voluntarios) y un total de 128.079 por el periodo fiscal 2021 (manteniendo la misma proporción, 102.761 impulsados por la notificación y 25.318 de forma voluntaria).

Esta centralización y automatización de la información, logro que AFIP casi duplique la información que había obtenido al vencimiento del régimen informativo dando un resultado tal que permitió a la administración fiscal conocer la información de apro-

[38] Esta estadística aparece junta dado que los vencimientos 2019 fueron prorrogados al 2021 por motivos de la crisis sanitaria COVID-19.

[39] Idem referencia 28.

ximadamente el 60% de las personas jurídicas obligadas. A simple vista no parece el porcentaje deseado, pero es un avance considerable para la región respecto de la transparencia fiscal. Este porcentaje de información incluso podría ser profundizado y aumentado gracias a los intercambios de información IIPP y IAI en los cuales Argentina ya está siendo parte.

Asimismo, pese a que el porcentaje de cumplimiento puede parecer bajo, la AFIP ha logrado detectar patrones sospechosos y proceder a su investigación gracias a esa información. Por ejemplo, tal como se nombró anteriormente, se han iniciado investigaciones a sectores que de forma uniforme habían sido incapaces de determinar sus beneficiarios finales.

Este pequeño análisis demuestra que en los pocos años de ejercicio de la norma ya se han producido grandes impactos. A continuación, se evaluará que sucede cuando este registro se relaciona con las otras normativas generadas al efecto.

B. La centralización de los datos en la AFIP: la posibilidad de verificación de información y el cruce de información. La importancia de la conexión entre los distintos registros.

La importancia de que el registro de beneficiarios finales se encuentre en cabeza de una entidad con competencia federal es que esta ya posee información en sus bases, la cual fue suministrada por otros organismos de la administración pública (entre las más comunes, la brindada por la Administración Nacional de la Seguridad Social, "ANSES"). Esto permite que desde el momento en que los sujetos obligados se proponen cumplir con un régimen de información (cualquiera sea), el propio sistema o aplicativo de AFIP realiza validaciones automáticas contra los datos ya poseídos por el Estado, como, por ejemplo, aquellos en relación con los datos de identidad de los accionistas. Asimismo, reconoce automáticamente la validez de los números de identificación tributaria (código de identificación tributaria en Argentina, "CUIT") o laborales (código de identificación laboral, "CUIL") evitando que sean declaradas personas o números inexistentes.

La AFIP tiene información que conserva de forma indefinida y gracias a la tecnología, cada vez agiliza más en su cruce y explotación. Esta información puede ser ampliada y/o complementada con la información obtenida por otras entidades registrales que también posean su registro de beneficiarios finales y que tienen, por cuestiones lógicas, vínculos con la AFIP. El siguiente cuadro resume de forma rápida y general sobre qué entidad recibe información cada organismo:

Tipo de entidad	Registro de Comercio	AFIP	UIF
Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL)	Todas	Todas	Algunas
Sociedad Anónima (SA)	Todas	Todas	Algunas
Sociedad por Acciones Simplificadas (SAS)	Todas	Todas	Algunas
Sociedad en Comandita por Acciones	Todas	Todas	Algunas
SA con participación del Estado	Todas	Todas	Algunas
Sociedades del Estado	Todas	Todas	Algunas
Fideicomisos no financieros	Todas	Todas	Algunas
Fideicomisos financieros	Todas	Todas	Algunas
Fundaciones Civiles	Todas	Todas	Algunas
Sociedades Civiles	Todas	Todas	Algunas
Contratos Asociativos	Todos	-	Algunas
Empresas extranjeras	Todas	Todas	Algunas

Pese a que cada organismo se centra en su órbita de aplicación, tener la posibilidad de unir esos datos aumenta la transparencia y el contralor de forma más que significante para el Estado en general. Así, por ejemplo, el Registro de la Propiedad Inmueble de la Ciudad de Buenos Aires, quién por medio de su Disposición 7/2022, obliga a los notarios a informar los beneficiarios finales de las entidades que actúen en cualquier acto notarial mediante el cual se inscriba una transmisión de dominio y/o se constituya derecho real de usufructo, podría compartir esta información con AFIP y la misma podría casi de forma inmediata representar un impacto recaudatorio.

Otro ejemplo interesante del cual otros organismos del Estado argentino podrían servirse es la certificación de la identidad del beneficiario final que solicita IGJ en la declaración del beneficiario final. Así, cada vez que se presenta una declaración jurada (DDJJ) de beneficiario final en IGJ, la misma debe poseer la firma ológrafa del propio beneficiario, cuya autenticidad debe ser certificada por escribano público o profesional dictaminante, quienes dan fe de su autenticidad y, además, garantiza que el sujeto allí informado está al corriente de su condición en esa entidad. Así, de un posible cruce entre ambas entidades, AFIP podría convalidar que el sujeto en cuestión es el beneficiario final o, de no coincidir, iniciar fiscalizaciones necesarias a los efectos de investigar lo que sea conveniente.

Asimismo, la IGJ puede brindarle a la AFIP información acerca de los beneficiarios finales de entes no alcanzados por su normativa, como los contratos asociativos (Unión Transitorias de Empresas, UTE, por ejemplo) los cuales suelen ser unas de las formas más utilizadas por los contratistas del Estado y podría servir como un doble (o triple) control contra actos de corrupción y monopolios.

Por último, otro beneficio de esta centralización sistémica es el cruce y la verificación de datos de la cadena de participaciones informada conforme los cuadros 1 y 2. La normativa de AFIP solicita informar solo a la primera cadena de participación en los casos de accionistas locales (argentinos) dado que ya posee, por lógica, la información del resto de la cadena local. Esto facilita tanto el trabajo de los contribuyentes como del propio organismo, al no duplicar o triplicar la información cargada.

Así las cosas, podrá observarse que el hecho de que el registro de beneficiarios finales repose en una sola entidad con competencia nacional es fundamental para poder tener acceso a la información de forma más abarcativa. Esto facilita los cruces y accesos a la información, como también ayuda a la eficiencia de la burocracia estatal. Esta interconexión y el acceso a la información desde los distintos entes y organismos de un mismo estado resulta clave en la búsqueda de transparencia y es algo sobre lo cual los países deberían insistir para incorporar de forma integral.

Más allá de que Argentina aún no posee un "Registro Nacional de Beneficiarios Finales" sino que el mismo es parte de un proyecto de ley por el momento[40], la idea es que éste se lleve a cabo desde la AFIP, por lo que en el mientras tanto se puede pensar que el registro tributario vigente funcionara como una prueba piloto de próximo y, por consiguiente, se pueden comenzar a realizar cruces interesantes que sirvan, en un futuro, para el perfeccionamiento de un registro único nacional.

C. Evaluación de las revisiones de pares realizadas por el Foro Global sobre Transparencia – OCDE: Análisis de los resultados y recomendaciones de la segunda revisión (año 2023).

En julio de 2023 la OCDE hizo pública la evaluación de pares sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la República Argentina. Estas evaluaciones son llevadas a cabo por el Foro Global que realiza un análisis a los efectos de determinar lo acorde de sus regulaciones locales con las recomendaciones sobre transparencia realizadas por este o por el GAFI, entre las que se encuentran la definición y el acceso a la información de beneficiarios finales. Esta es la primera evaluación desde que el país tiene registro de beneficiarios finales, pero, pese a ello, el punto relacionado con la información de beneficiarios finales no resultó uno de los más fuertes en la evaluación e incluso, tuvo un peor resultado que la revisión anterior, llevada a cabo 10 años atrás.

El cambio en el resultado comparado con la evaluación anterior debe entenderse motivado por, más allá de las recomendaciones brindadas por la OCDE en el objetivo

[40] Proyecto de ley disponible para su consulta en https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dsecretaria/s_t_parlamentario/2022/tp_066.html

de mejorar el marco normativo argentino, el gran desarrollo a nivel internacional de nuevos estándares y definiciones, que obligan a los Estados a mejorarse de forma constante. Al margen de ello, el puntaje general obtenido por la Argentina respecto de la evaluación sobre transparencia e intercambio de información resultó superior al anterior, siendo considerada esta jurisdicción como una jurisdicción conforme con los estándares internacionales.

A continuación, se detallan los distintos puntos evaluados y los resultados obtenidos según datos publicados por la OCDE:

Elemento	Primer Reporte (2013)	Secondo Reporte (2023)
Disponibilidad de información sobre propiedad e identidad	Conforme	Mayoritariamente conforme
Disponibilidad de información contable	Conforme	Conforme
Disponibilidad de información bancaria	Conforme	Conforme
Acceso a la información	Conforme	Conforme
Derechos y garantías	Conforme	Conforme
Mecanismos EOIR	Conforme	Conforme
Red de mecanismos EOIR	Mayoritariamente conforme	Conforme
Confidencialidad	Conforme	Conforme
Derechos y salvaguardias	Conforme	Conforme
Calidad y puntualidad de las respuestas	Parcialmente conforme	Conforme
CALIFICACIÓN GLOBAL	**Mayoritariamente conforme**	**Conforme**

Fuente: Peer Review – Argentina 2023[41]

Esta evaluación coloca a Argentina en una mejor posición respecto de otros países de Latinoamérica que han recibido resultados más bajos, como, por ejemplo, México (2023) cuyo resultado global es mayoritariamente conforme, y Nicaragua (2023) quién recibió un no conforme. Lo mismo pareciera estar sucediendo con Ecuador (2022) y Paraguay (2023) quienes se encuentran recién en la primera ronda de revisión, pero han recibido varias alertas de necesidad de mejoras, principalmente en lo relativo a la información de beneficiario final (ello resulta llamativo principalmente en Ecuador,

[41] Idem referencia 28.

que es pionero en la publicidad de su registro de beneficiarios finales[42]).

Respecto de la evaluación de Argentina, cabe destacar que el único punto del informe cuya devolución no obtuvo el puntaje máximo de "conforme" resulta ser el relacionado con la información de beneficiarios finales. Las observaciones principales realizadas por el Foro Global versaron sobre 4 cuestiones: 1) La periodicidad en la solicitud de la información (actualización anual); 2) Las mínimas sanciones por incumplimiento del régimen; 3) La preocupación respecto de las tareas de supervisión de los Registros de Comercio del interior del país (y de las sociedades quedan en el Registro de Entidades Inactivas llevado por IGJ); y 4) La no automatización del cruce de información dentro del propio Estado.

Cabe aquí remarcar algunas precisiones respecto de las observaciones de los puntos 1) y 3). Respecto de la periodicidad anual en la actualización de la información del beneficiario final (punto 1)) en todo el ordenamiento jurídico argentino, es cierto que la misma resulta igual en todas las instituciones. Pese a ello, dado que cada institución tiene su calendario y sus vencimientos, el contribuyente presenta las declaraciones en distintos momentos y eso puede llevar a que se presenten cambios y se informe de forma diferente. Más allá de ello, es real que en el plazo de un año ninguna entidad está obligada a actualizar la información del beneficiario final. Esto provoca un punto ciego en el contralor de la norma, dado que puede hacer que las fiscalizaciones se realicen durante meses con una dirección totalmente distinta a la real, lo que dificulta la efectividad y eficiencia de los regímenes.

En cuanto al contralor del resto de los Registros de Comercio del país (punto 3)), es solo cuestión de tiempo que los distintos registros perfeccionen sus poderes fiscalizadores y eleven su ratio de investigaciones con más normativa. Sin embargo, como ya se indicó el 70% de las sociedades comerciales de Argentina se encuentran registradas en la provincia y Ciudad de Buenos Aires, por lo que, de forma general podríamos decir que el universo más amplio ya se encuentra cubierto. Independientemente de lo dicho, otras jurisdicciones como Tierra del Fuego y Córdoba tienen dentro de sus obligaciones formales a cumplir la declaración de beneficiarios finales.

En cuanto a las observaciones 2) y 4), las mismas serán desarrolladas con profundidad a continuación en los acápites V.C. y V.A. respectivamente.

Las observaciones vertidas por esta revisión podrán ser de utilidad para optimizar el proyecto de ley respecto del Registro Nacional de Beneficiarios Finales además de ayudar a mejorar en el mientras tanto los registros vigentes. En términos generales, las observaciones realizadas sobre Argentina fueron muy positivas, principalmente siendo esta una jurisdicción debutante en temas de transparencia.

[42] Las revisiones de pares mencionadas y otras se encuentran disponibles para su consulta en el siguiente link : https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews_2219469x?page=1

D. Comparación del resultado argentino con otros países de la región

A fines del 2023 son 11 los países latinoamericanos que tienen dentro de su legislación la definición de beneficiario final con fines fiscales: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Todos estos países son miembros del Foro Global y miembros de la Declaración de Punta del Este, cuyo objetivo es reforzar la acción contra la evasión fiscal y delitos financieros en la región a través de la transparencia fiscal con aplicación de medidas concretas, entre las que se encuentra la definición y contralor del concepto de beneficiario final.

La participación de estos países en el Foro Global es lo que permite que sean evaluados y se examine las regulaciones ligadas a la transparencia fiscal de cada país. De este análisis puede surgir cuatro tipos posibles de puntajes o resultados: conforme, ampliamente conforme, parcialmente conforme o no conforme.

Esta evaluación se realiza sobre tres grandes bases fijadas por las Referencias para el Monitoreo y Revisión del Intercambio de Información a Requerimiento, 2016[43] emitidas por el Foro Global: a) disponibilidad de la información sobre titularidad (A.1.), contabilidad (A.2.) y bancaria (A.3); b) acceso a esta información por parte de las distintas autoridades competentes; y c) intercambio de información.

En lo que a este trabajo compete, el análisis y los resultados relacionados con la definición de beneficiario final se encuentran en los puntos A.1., A.3. y B.1., aunque a nivel normativa fiscal resulta principalmente relevante el punto A.1. El conocer el puntaje obtenido por las distintas jurisdicciones respecto de ese punto sirve para conocer el estado general de la normativa de beneficiarios finales en términos fiscales en Latinoamérica.

El cuadro a continuación detalla el puntaje global de las once jurisdicciones respecto de la revisión de su normativa en términos de transparencia y, por separado, la calificación que obtuvo cada jurisdicción en el apartado A.1.

[43] "Exchange of Information on Request HANDBOOK FOR PEER REVIEWS 2016-2020 2016 Terms of Reference", OCDE. Disponible para su lectura en ingles: https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/terms-of-reference.pdf

País	Calificación 2da ronda general	Calificación disponibilidad de información sobre beneficiarios finales
Argentina	Conforme (2023)	Ampliamente conforme
Brasil	Ampliamente conforme (2018)	Ampliamente conforme
Colombia	Lanzamiento previsto tercer trimestre 2023	-
Costa Rica	Ampliamente conforme (2019)	Parcialmente conforme
República Dominicana	Ampliamente conforme (2019)	Ampliamente conforme
Ecuador	Solo Fase 1	-
México	Ampliamente conforme (2023)	Ampliamente conforme
Panamá	Parcialmente conforme (2019)	Parcialmente conforme
Paraguay	Revisión en proceso (2023)	-
Perú	Ampliamente conforme (2020)	Parcialmente conforme
Uruguay	Ampliamente conforme (2020)	Parcialmente conforme

Podemos observar que ninguna jurisdicción obtuvo la calificación de "conforme" en la categoría A.1, aunque 4 de ellas, entre las cuales se encuentran Argentina y México con evaluaciones recientes; obtuvieron el puntaje de "ampliamente conforme".

Por otro lado, de acuerdo con estos informes, las jurisdicciones latinoamericanas poseen a nivel general similitudes en la definición incorporada, utilizando la mayoría de ellas un enfoque múltiple para la determinación del concepto de beneficiario final, el enfoque recomendado actualmente por el GAFI[44].

Al margen de ello, Argentina es el único país que posee un registro de beneficiarios finales sin umbral mínimo para declarar, lugar que compartía anteriormente con la República de Ecuador[45]. Ello así dado que, en septiembre de 2022, la Dirección Nacional de Rentas Internas de la República de Ecuador, es decir, la agencia tributaria de este país dispuso mediante la resolución Nro. NAC-DGERCGC22-00000046 un umbral de un 10% de participación para que un sujeto sea considerado beneficiario final a los fines fiscales, circunstancia que modificó a estos fines la definición que venía trabajando hace tiempo la Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores del mismo país.

[44] Idem referencia 16.

[45] Uruguay considera beneficiario final más allá del 15% ; Ecuador más allá del 10% ; y Colombia prevé un 5%.

En lo que respecta al manejo y centralización de la información respecto de beneficiarios finales en latinoamérica, conforme el Índice de Secreto Financiero 2022 publicado por Tax Justice Network, en la mayoría de las jurisdicciones el registro se encuentra a cargo de solo una entidad (en 9 de 11) donde priman las administraciones tributarias (6 de ellas, incluyendo a México que no se encuentra en el Índice), lo que demuestra que la centralización resulta más eficiente para estas jurisdicciones dado que permite realizar un análisis y estudio de la información más eficaz.

En definitiva, se puede observar que la región se encuentra bastante avanzada en términos de identificación del beneficiario final. Pese a que existen jurisdicciones que aún no poseen una normativa al respecto, muchas de ellas han manifestado su intención de hacerla, ya sea a partir de acciones directas, como Chile que ingresó un proyecto de ley, o indirectas, mediante la suscripción de la Declaración de Punta del Este. El trabajo coordinado entre estas naciones permitirá hacer aún más provechosa la información obtenida por cada una de ellas, imaginando algún día lograr un registro de beneficiarios finales transparente e integrado a nivel de Latinoamérica.

V. Desafíos asociados con la efectividad del Registro de Beneficiarios Finales en Argentina y en Latinoamérica

A. Coordinación interinstitucional y cooperación internacional en la fiscalidad internacional

Tal como fue comentado a lo largo de este documento, resulta claro que para abogar por la transparencia fiscal y luchar contra los delitos económicos y fiscales en general, la coordinación y colaboración entre el mayor número de instituciones dentro de un mismo Estado y la colaboración internacional entre los mismos, resulta fundamental.

Los datos de las personas son información sensible, pero eso no debe limitar a los agentes de control a poder colaborar entre ellos en miras a detectar delitos, más aún cuando esa información queda bajo la órbita de un mismo Estado y bajo la confidencialidad que eso implica. En este sentido, la creación de complejos trámites internos entre los distintos organismos no hace más que ralentizar y obstruir una investigación, circunstancia que luego podría desalentar directamente el comienzo de las mismas. Resulta tal su importancia que la no automatización del cruce de información fue un punto observado en la revisión de pares comentada en el punto anterior (punto 4))

Asimismo, el factor tiempo en los procesos legales es muy importante. La prescripción, es decir, el plazo que delimita el período de tiempo en el que puede llevarse a cabo una determinada acción, es un inconveniente latente dentro de la administración pública, requiriendo ello procesos internos eficientes y eficaces para lograr el buen desarrollo de cualquier trabajo.

Se han realizado desarrollos en Argentina con el objetivo de perfeccionar esta colaboración, pero, según la reciente evaluación de pares, pareciera que queda trabajo por hacer. Entre los mecanismos vigentes, a modo de ejemplo, el Estado Argentino cuenta con el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTyS)[46] el cual coordina el intercambio de información de personas humanas y jurídicas entre organismos nacionales, provinciales y municipales con el objetivo de poseer todos ellos información actualizada. El SINTyS ha servido a distintas instituciones a lo largo del país a cursar investigaciones y detectar irregularidades de distintos sujetos, tal como surge de la experiencia de los usuarios[47].

[46] Sitio web oficial: https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/sintys

[47] Testimonios disponibles en https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/sintys/experiencias

Este sistema de coordinación federal resulta una herramienta fundamental en la integración de la información, aunque para explotarlo es necesario el cumplimiento de varios requisitos formales. El más importante es la firma de convenios de trabajo mutuo entre las distintas entidades que desean intercambiar información, lo que genera una cierta demora en la aplicación del sistema y con ello, de políticas públicas.

A modo de ejemplo, en el año 2020 se suscribió el convenio entre Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS, correspondiente al gobierno federal), Dirección Nacional de SINTyS y la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), para lograr el intercambio de información fiscal y tributaria con el objetivo de facilitar el conocimiento de posibles terrenos nacionales de la provincia de Buenos Aires, que podrían ser utilizadas para distintos programas de vivienda y desarrollos urbanísticos impulsados por el Estado Nacional[48]. Es decir, desde la creación de SINTyS en 1998 hasta el año 2020 ARBA, siendo una de las agencias tributarias más importantes del país, no había realizado intercambio de información con organismos del Estado Nacional, dificultando el desarrollo de medidas o trabajos conjuntos. Lo mismo ocurre a nivel provincial. La provincia de Catamarca suscribió en el año 2023 el convenio SINTyS, es decir, 25 años después de su creación[49].

Resulta importante entonces, optimizar los mecanismos para estos intercambios de información dentro de un mismo Estado tanto para el desarrollo de políticas públicas, para tener un mejor y general conocimiento de un país, como también, a los fines tributarios, lograr investigaciones más eficientes e integrales.

Lo mismo sucede a nivel internacional. A partir de la puesta en marcha de los IAI e IIPP, los Estados tienen a su disposición la posibilidad de acceder a información respecto de sus contribuyentes con negocios alrededor del mundo de forma rápida, lo que facilita el curso de cualquier investigación e impide el uso de artilugios fraudulentos.

Respecto de estos intercambios, existe un Manual sobre el Intercambio de Información con fines Fiscal, redactado por la OCDE el cual sirve de guía y fija las bases para lograr un intercambio eficiente, que resulte de utilidad a todas las partes. Tal es así, que en lo que respecta al IIPP el manual ha fijado un plazo de respuesta, con el objetivo de que el trámite sea resuelto al poco tiempo de recibir la solicitud de 90[50] días a partir de la recepción y validación del requerimiento, hecho que resultaba impensado algunos años antes.

Teniendo en consideración los plazos estipulados por la OCDE a nivel internacional, es decir, en un vínculo entre dos Estados distintos, la cooperación e intercambio a nivel local debería ser más sencilla y con aún menos requisitos formales, dado que es dentro del mismo poder público.

---

[48] https://www.argentina.gob.ar/noticias/firma-de-convenio-entre-el-sintys-cncps-y-el-arba

[49] https://portal.catamarca.gob.ar/ui/noticias/catamarca-se-suma-al-sistema-de-identificacion-nacional-tributario-y-social-sintys?-titulo=Etiqueta:%20de&tags=de

[50] Conforme el Modelo del Manual sobre el Intercambio de Información con fines Fiscales, OECD disponible para su lectura en https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/EOI-manual_es.pdf

En conclusión, el lograr una real transparencia fiscal requiere de la coordinación interna de una nación como también a nivel internacional, punto en el que a Argentina pareciera quedarle mucho por hacer. La oportunidad de que un dato proveniente de un intercambio automático derive en una causa penal por evasión en Argentina es posible y si incluso esa información puede compartirse y compararse con la de los demás registros y agencias tributarias del país, se generará una verdadera herramienta anti-elusión, evasión y lavado de activos que en su integralidad no genere más que buenos resultados.

B. Los datos del beneficiario final. Privacidad y protección de datos en la divulgación de información sobre beneficiarios finales

Un proverbio bíblico sostiene que "*el que nada debe, nada teme*" y esta debería ser la racionalidad frente a cualquier régimen de información del Estado. Siguiendo esta lógica, los beneficiarios finales no tendrían por qué tener miedo a ser identificados por un Estado democrático cuando este régimen de información no sería más que una ratificación de lo ya por ellos declarado.

La importancia de conocer los beneficiarios finales no solo importa a los fines de perseguir el crimen organizado, el terrorismo, el lavado de activos y la corrupción, todos estos relacionado con delitos, sino también para poder distribuir correctamente la imposición de los impuestos en cabeza de quien corresponde, y que cada sujeto obligado aporte lo que tiene que aportar para lograr la equidad, justicia social y fiscal. En momentos donde el déficit fiscal y crisis del pacto social abarcan a casi toda Latinoamérica en menor o mayor medida, una correcta aplicación, fiscalización y distribución de impuestos debe ser una de las herramientas claves de la política pública

Un punto importante a destacar en relación a la opacidad sobre beneficiarios finales y transparencia fiscal en los países en desarrollo está vinculada a cuestiones de seguridad. En países donde los secuestros, robos en comando o delincuencia en general son habituales, los individuos de altos ingresos o con grandes fortunas evitan hacer pública su situación por riesgos a su seguridad, lo que incentiva conductas de ocultamiento de bienes y patrimonio.

Esto, en principio, no debería ser una preocupación para quienes tienen que informar al Estado y confían que dicha información sea manejada por funcionarios de esta entidad, idea que se refuerza si se remonta a los orígenes del estándar y las ideas de buenos usos de estos registros. Es el Estado el único que posee interés legítimo en obtener esa información con el objetivo de promover el interés general.

Ahora bien, desde los orígenes del debate, las recomendaciones internacionales insisten largamente en que los registros de beneficiarios finales tengan carácter público, es decir, en que la información sea de acceso para todos los ciudadanos. Esta publicidad de los datos refuerza aún más el concepto general de transparencia y ha posibilitado

que organizaciones civiles como Global Witness, puedan acceder a esa información y realicen denuncias e investigaciones. A modo de ejemplo, esta organización sin fines de lucro, a partir del acceso al registro público de beneficiarios finales de Reino Unido, reveló que 328 empresas inglesas formaban parte de estructuras de propiedad circulares en las que parecían controlarse a sí mismas; además, descubrieron que 7.848 empresas compartían un beneficiario efectivo, directivo o código postal registrado con una empresa sospechada de haber estado implicada en blanqueo de capitales[51].

Resulta claro que, sin la existencia de este registro público, quizás estos cruces nunca se hubieran realizado y los casos no hubieran sido investigados. Pero, al margen de ello, crear un registro público de la información sobre beneficiarios finales en Latinoamérica desde una primera instancia, podría ser una medida contraproducente. Ello así dado que podría incentivar que quienes se encuentran detrás de las grandes estructuras industriales o comerciales generen estructuras aún más complejas para evitar que sus nombres queden expuestos, más aun teniendo en cuenta la violencia social relacionada a los altísimos niveles de inequidad y desigualdad social de la región. Esto permite reflexionar en otra alternativa más acorde con la situación en la que se encuentran estos países siendo interesante la creación de un formato "hibrido" de acceso a la información. Este podría ser un sistema intermedio entre lo totalmente público y lo totalmente privado que permita generar confianza a los contribuyentes para brindar la información, que ayude a un mejor uso de esa información y se evite una profundización en el uso de mecanismos para ocultar los entramados societarios.

Teniendo en cuenta el contexto argentino en particular, una alternativa de sistema hibrido podría ser una buena medida en una primera instancia. Así, podría crearse un sistema gratuito de "solicitud de informes" (similar al que supo tener IGJ para solicitud de informes de sociedades), donde cualquier sujeto interesado pueda demandar información de los beneficiarios finales en poder de la AFIP. Un sistema similar existe en Francia, donde se creó un registro público con acceso a datos básicos de los beneficiarios finales, pero para poder acceder a él, previamente hay que crearse un usuario y registrarse en *L'Institut national de la propriété industrielle* (INPI, por sus siglas en francés), que es el instituto que centraliza y posee a disposición del público interesado esa información. Es decir, la información resulta accesible a todos, pero no se encuentra publicada abiertamente como en Reino Unido o Ecuador[52], sino que debe solicitarse de forma activa mediante una demanda a la entidad que la posee.

Esa idea de publicidad-privada puede ser mejor recibida por todos los actores: el beneficiario final no se sentiría tan expuesto y señalado y, al mismo tiempo, cualquier ciudadano que desee acceder a la información puede hacerlo. Ello sin olvidar que, el actor más importante en esta cadena, el Estado, posee esa información y puede realizar todas las diligencias que considere pertinentes.

---

[51] Andres Knobel "*Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information*", 2019.

[52] El registro incluye toda la información societaria de cada uno de los sujetos bajo la órbita de la Superintendencia. El registro se encuentra disponible en https://appscvssoc.supercias.gob.ec/consultaCompanias/societario/busquedaCompanias.jsf

Además, esto podría evitar demandas futuras al Estado, como la realizada por las sociedades luxemburguesas WM (C-37/20) y Sovim SA contra el registro público de beneficiarios finales de Luxemburgo. En este caso, en la sentencia del 22 de noviembre de 2022, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea determino la invalidez de la publicidad del registro por, entre otras cosas, considerar a esa publicidad como "*una injerencia grave en los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales*"[53]. Pese a que esta sentencia tuvo un fuerte cuestionamiento en la comunidad internacional, problemáticas como estas pueden surgir y deben evaluarse al momento de crear los registros.

En conclusión, una experiencia con este tipo de formato podría ser un paso previo para lograr los tan ansiados registros públicos, pero antes de ello no debe perderse de vista que lo importante es que los Estados logren tener la información y que el sistema de recaudación y explotación de la información por parte estos funcione. Esto podrá ser posible si el sistema que se genera no es hostil para ninguna de las partes generando en los ciudadanos sensación de protección de sus datos personales.

C. Necesidad de un marco sancionatorio ajustado a las circunstancias

El establecimiento de sanciones parece ser, para muchos casos, la mejor forma que tienen los Estados para promover el cumplimiento del derecho, y el registro de beneficiarios finales no es la excepción. En el caso de Argentina, tal como surge de la evaluación del Foro Global (punto 2)), resulta necesario una revisión de las mismas dado que parecen insuficiente.

En cuanto al incumplimiento del régimen de información de beneficiarios finales tanto para participaciones societarias como para fideicomisos, la ley de Procedimiento Administrativo (ley 11.683) resulta aplicable. El artículo 38 impone una multa para los sujetos obligados que no hayan cumplido con el régimen, de hasta $10.000 (lo que equivale al 4 de septiembre del 2023 al cambio Banco Nación, a casi 28 USD). A esta multase le suman las sanciones propias de AFIP. Mediante la RG 3832/2016 este organismo dispone una primera limitación de CUIT para aquellos contribuyentes que no cumplan con la obligación de presentar declaraciones juradas de impuestos y/o informativas.

Asimismo, esa CUIT puede tomar carácter de inactiva luego de 3 años de incumplimiento reiterado con las obligaciones anteriormente expuestas. Por último, esta norma crea la Base de Contribuyentes No Confiables, la cual incorpora contribuyentes respecto de los cuales se detecten inconsistencias en relación con la capacidad operativa, económica y/o financiera.

[53] Texto completo del fallo disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62020CA0037

A estas sanciones se pueden sumar otras relacionadas con normativa no fiscal, por ejemplo, el ingreso al Registro de Entidades Inactivas de IGJ o las investigaciones realizadas por la UIF. Como ejemplo de esta última, la UIF confirmó la adopción de medidas contra un fideicomiso por no facilitar información sobre su titular real. Los procedimientos sumarios condujeron a la imposición de una sanción económica a la entidad por un total de 400 000 ARS (unos 1 930 EUR, a ese momento) por incumplimiento de los requisitos de la ley contra el blanqueo de capitales, incluida una sanción de 10 000 ARS (48 EUR, a ese momento) por no facilitar información sobre el o los beneficiarios finales[54].

Puede observarse, que la carencia de sanciones con impacto real es uno de los puntos más débiles del marco jurídico de beneficiarios finales en Argentina. Mas allá de las precisiones enunciadas, no existe mayores sanciones relacionadas con esta temática que puedan incentivar el cumplimiento de los contribuyentes.

Tal como sostiene la OCDE en su informe de revisión de pares, resulta imperioso que los montos de las multas sean adecuados o se basen en indicadores de actualización que permitan darle sentido a las mismas. Es mucho más costoso para el Estado la fiscalización, notificación y envío de la multa que lo que va a recaudar con ella.

Resulta urgente crear un sistema sancionatorio donde incumplir sea más riesgoso y perjudicial que ajustarse a derecho. Esta idea es extensiva a todas las acciones del Estado, no solo es aplicable para el régimen de información de beneficiarios finales.

[54] Idem referencia 28.

VI. Conclusiones

Desde hace varios años el concepto de beneficiario final ha comenzado a resonar en Argentina y Latinoamérica. Los avances realizados parecen hacer colocado a la Argentina como uno de los líderes de la región en la materia con aun un gran potencial a desarrollar.

Al margen de estos logros a nivel normativo, lo que resulta igual de importante es trasladar la importancia de este concepto a la sociedad y que los ciudadanos comprendan que la solicitud y acceso a esa información resulta beneficiosa para todos, pudiendo con ello lograr una sociedad más equitativa. Esto solo puede ser posible si el Estado posee una fuerte legitimidad y ese es uno de los puntos más débiles en las democracias jóvenes de la región. Reforzando la legitimidad del Estado, capacitando a la ciudadanos y servidores públicos sobre la materia y haciendo a la burocracia estatal más eficiente, es que podría realmente vislumbrarse el gran potencial de la explotación de la información de beneficiario final.

Comenzar por comprender que la solicitud de información sobre beneficiarios finales no resulta ser (como suele ser llamado) una “cacería de brujas” por parte del Estado, sino que la forma de conocerla distribución de la riqueza y bienes de un país es lo importante. Este entendimiento permitirá que se conozca la real base imponible de la economía hecho que ayudara a que la clase media y trabajadora deje de ser presionada con impuestos regresivos y abusivos, que se repiensen los impuestos directos de una forma más progresiva y se limite en lo más mínimo los delitos fiscales, financieros, etc.; entre otros centenares de beneficios, es uno de los grandes puntos pendientes de la región para lograr la óptima transparencia.

Red de
Justicia
Fiscal de
América
Latina y el
Caribe