

Propuesta para regulación de Beneficiario Final.

La Necesidad de Crear el Registro Público de Beneficiario Final.

CONTEXTO E IMPORTANCIA DE REGULAR EL TEMA.

En el año 2018, el Estado de Chile comprometió el Cuarto Plan Nacional de Acción 2018–2020 en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto, con miras a construir un gobierno cercano, eficiente y abierto para avanzar hacia un Estado 100% al servicio de sus ciudadanos y ciudadanas. Uno de los principios que lo articulan y operativizan es el de Transparencia, en tanto herramienta que se orienta a la promoción de la rendición de cuentas y donde la participación de la ciudadanía permite mejorar la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones.

“El proceso de co-creación del Cuarto Plan de Acción de Chile ante la Alianza para el Gobierno Abierto estuvo por la necesidad de descubrir las problemáticas específicas y concretas que afectan el diario vivir de las personas, con el objeto de darles efectiva solución por parte de los diversos servicios públicos.

Teniendo presente lo anterior, la convocatoria a participar de las mesas de trabajo estuvo dirigida a representantes de servicios públicos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sociales, academia, sector privado y a la ciudadanía en general.

El objetivo de la amplia convocatoria formulada fue el revisar las 158 propuestas de compromisos presentadas, las cuales fueron sistematizadas en ejes temáticos, dando lugar a nueve mesas de trabajo, cuya principal misión fue el obtener propuestas de compromisos efectivamente co-creados para el Cuarto Plan de Acción.

Una vez finalizada esta etapa, se tomó contacto con los servicios públicos relacionados con las temáticas abordadas en las mesas de trabajo para que asumieran un rol de responsabilidad respecto de las propuestas, con el objeto de discutir cómo aquellas podrían ser materializadas en compromisos ante la Alianza para el Gobierno Abierto.”

Entre las propuestas elegidas como prioritarias destacó la necesidad de realizar un estudio de factibilidad para la creación de un registro de beneficiario final en Chile, lo cual quedó reflejado en el compromiso 11 del Cuarto Plan de Acción del Gobierno Abierto 2018–2020, y cuya coordinación es liderada por la Unidad de Análisis Financiero.

Adicionalmente, el día 9 de diciembre de 2019, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, comunicó al país la creación de la denominada agenda anti abusos, la cual contempla, entre otras medidas, la promoción de la transparencia en las compras públicas, que se traduce en que “las empresas que vendan productos al Estado informen la identidad de sus dueños

¹ Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Pag 18. Disponible en: <https://ogp.gob.cl/es/principios/>

personas naturales,” con el fin de “detectar y combatir conflictos de interés y evitar concentraciones excesivas en la provisión de bienes y servicios al Estado.”

En ese sentido, la creación de un registro único, general y público que permita conocer al beneficiario final detrás de todas las empresas o sociedades constituidas en Chile, permitirá fortalecer el principio de transparencia consagrado en nuestro ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la posibilidad real de contar con un registro público de beneficiario final constituye una herramienta que, además de garantizar la transparencia y publicidad de los datos, previene el abuso de las personas jurídicas por quienes quieren evitar que su actividad se vincule con determinadas personas naturales, dificultando de esta forma el accionar de las autoridades, así como de sus contrapartes privadas. En el mismo sentido, su mal uso con el objetivo de ocultar o disimular activos de origen ilícito o corrupto, entre otros delitos, es un problema identificado, estudiado y de preocupación permanente de la comunidad internacional y las autoridades locales. Por ello, se ha llegado al consenso de que la transparencia en esta materia, se transforma en el mejor mecanismo para la protección de las personas jurídicas al prevenir su mal uso con fines ilícitos.

Con miras a lograr los objetivos descritos, se propone la creación de un registro público único, que permita conocer al beneficiario final de toda persona jurídica constituida en Chile, asegurando, entre otros beneficios, la transparencia en el acceso al mercado público, con especial énfasis en las personas jurídicas que son proveedoras del Estado, o que reciben beneficios estatales como subsidios, exenciones tributarias u otros.

Este registro contribuirá a fortalecer los sistemas de prevención de la corrupción, fraude, elusión fiscal, colusiones, conflicto de intereses, lavado de activos y financiamiento del terrorismo, entre otros delitos, en las transacciones entre entidades privadas y públicas y entre privadas, transparentando a la ciudadanía quienes son las personas naturales detrás de cada una de las personas jurídicas en Chile.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

Varios organismos y organizaciones internacionales se centran en cuestiones relacionadas con identificar a los beneficiarios finales, cada uno con su propia misión particular. Un desarrollo importante en los últimos años ha sido el llamado del G20 para una cooperación más integrada entre las organizaciones en este tema, dado el papel crucial que desempeña la información sobre beneficiarios finales en la transparencia fiscal. El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de información para fines tributarios, organizado por la OCDE, así como el Grupo de Acción Financiera (GAFI) han recibido, en particular, el mandato de alinear su trabajo técnico en esta materia, con el fin de servir mejor a la comunidad internacional.

La disponibilidad de información sobre beneficiarios finales, es hoy un requisito clave de la transparencia fiscal internacional, y de la lucha contra la elusión fiscal y otros delitos financieros; la corrupción; el fraude; el conflicto de intereses; el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; y los atentados a la libre competencia, entre otros fenómenos de criminalidad organizada.

La OCDE, a través del Foro Global, teniendo en consideración los lineamientos que sobre la materia ha entregado el GAFI, ha señalado que tratándose de una persona jurídica, el controlador o el beneficiario final se refiere a la persona natural que ejerce el control sobre la entidad legal, generalmente con un interés de propiedad en la misma, y determinarlo dependerá de cómo se estructure ésta, control que puede ser ejercido por el dueño directo (o accionista) o a través de dueños indirectos (o accionistas) de una o más entidades intermediarias.

Por su parte, el Grupo de Acción Financiera, a través de sus 40 recomendaciones, fija estándares y promueve la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos (LA), financiamiento del terrorismo (FT) y el financiamiento de la proliferación (FP), y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional, basando gran parte de ellas en la existencia de un nivel alto de transparencia en el beneficiario final de las personas jurídicas, y otras medidas para prevenir su abuso.

¿QUÉ RESUELVE ESTE MECANISMO?

A pesar de contar con distintas bases de datos, Chile carece de un registro centralizado de beneficiarios finales, generando problemas de transparencia, competencia y riesgos de corrupción entre empresas, particularmente en las compras públicas.

En virtud de lo señalado anteriormente, la creación de un Registro público de Beneficiario Final, se transforma en una herramienta crucial que permitirá conocer quiénes están detrás de complejas estructuras societarias, ayudando a mitigar el riesgo de que las personas jurídicas sean mal utilizadas como vehículos corporativos para facilitar actividades ilícitas y/o criminales, con altos costos para el Estado, para la sociedad y el propio sector empresarial. Por ejemplo, un narcotraficante podría ser el beneficiario final de una persona jurídica que ejerce como actividad los servicios de restaurant, en base al cual genera boletas de gastos inexistentes para justificar su patrimonio y lavar el dinero producto de las drogas.

En virtud de lo anterior, este mecanismo, posibilita:

- Aumentar los índices de transparencia.
- Generar un control automático y permanente por parte de la sociedad civil y autoridades, respecto de quienes son los beneficiarios finales, así como las actividades que están realizando.
- Una mejor investigación por parte de las autoridades
- Facilitar la detección y persecución de delitos como la evasión fiscal, la corrupción, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo, y los atentados a la libre competencia, entre otros.
- Facilita la cooperación internacional y el intercambio de información entre autoridades.

Tratándose de contrataciones públicas, un registro de esta naturaleza toma especial relevancia para el fortalecimiento de la transparencia y probidad en esta materia, pues el conocer a las personas naturales que resultan ser los beneficiarios finales de las empresas proveedoras del estado, o que reciben beneficios estatales como subsidios o exenciones tributarias, permite:

- Evitar conflictos de interés en las licitaciones y en las contrataciones del Estado.

- Mitigar los riesgos de actuaciones contrarias a la libre competencia.
- Constatar de manera eficiente y certera la concurrencia de inhabilidades para contratar con el Estado.
- Contar con información transparente sobre el historial de contratación de las empresas proveedoras del Estado.

PROPUESTA DE UN REGISTRO PÚBLICO DE BENEFICIARIO FINAL.

Identificada la problemática que implica la ausencia de Registro único y nacional de Beneficiario Final, así como los beneficios asociados a su creación, corresponde determinar la factibilidad técnica para que las personas jurídicas constituidas en Chile registren, con datos precisos y actualizados, su información sobre su estructura societaria, y la información sobre sus beneficiarios finales, garantizando la transparencia en las transacciones que estas generen con otras personas jurídicas o con el mismo Estado.

Para efectos de implementar el Registro de Beneficiario Final en nuestro país, es preciso establecer que se cumplan, a lo menos, los siguientes requisitos²:

Concepto de Beneficiario Final

Un Beneficiario Final (BF) es toda persona natural con una titularidad real, de forma directa o indirecta, del 10% o más del capital social de una persona jurídica constituida en Chile.

Se debe tener presente que la creación de estructuras societarias –en papel– permite fácilmente crear una aparente dilución de la propiedad, al agregar capas societarias con empresas que solo podrían existir para estos fines. Por lo anterior, podría ser un mero ejercicio legal y contable, diluir su propiedad, para quedar debajo del umbral del 10% propiedad de una PJ. Para evitar opacidad, en casos de empresas que no tendrán un beneficiario final acorde al umbral acordado, se incluye dentro del concepto de Beneficiario Final a los (hasta) tres principales accionistas, personas naturales de la respectiva PJ.

Principios claves

- Transparencia en la información
- Información precisa y actualizada
- Acceso oportuno a la información
- Responsabilidad y sanciones
- Sanciones especiales
- Cooperación internacional

Obligación de informar

Las personas jurídicas constituidas en Chile tendrán la obligación de entregar toda la información sobre su estructura de propiedad, y declarar a sus beneficiarios finales a la autoridad facultada y responsable de mantener el registro y la integridad de sus datos. La información entregada será incorporada a un registro que será administrado por un Ente público, el que tendrá las facultades de requerir, recibir, registrar, verificar y actualizar la información de las personas jurídicas obligadas.

² Idem.

Las PJ deberán de designar a una persona natural responsable de entregar la información mencionada y actualizarla cuando existan cambios en aquella. En caso de omisión en la designación, la obligación recaerá en el representante legal de la persona jurídica.

Información a entregar

a.- Información básica de la PJ obligada a declarar:

- i. Razón social
- ii. Nombres de fantasía
- iii. Rol único tributario
- iv. Prueba de su constitución
- v. Forma y estatus jurídico
- vi. Domicilio de su sede central
- vii. Estatutos cuando corresponda
- viii. Lista de directores cuando corresponda

b.- Estructura de propiedad de la PJ obligada a declarar:

- i. Lista de accionistas o propietarios y sus participaciones (incluye personas naturales y jurídicas)
- ii. Estructura de administración (directores, plana ejecutiva mayor, entre otros);

c.- Los datos de sus BF de la PJ obligada a declarar, de acuerdo al concepto establecido:

- i. Nombre completo y documento de identidad oficial de todas las personas naturales con una titularidad real, de forma directa o indirecta, del 10% o más del capital social de la persona jurídica obligada a declarar.
- ii. Nombre completo y RUN de los tres principales accionistas personas naturales.

Entrega de la información.

La información será entregada mediante una declaración anual, vía formato digital, la que tendrá el carácter de declaración jurada. En caso de no existir cambios en la información respecto de la entregada en el año anterior, deberá declararse este hecho de forma expresa. La persona jurídica tendrá la obligación de declarar, con independencia de la declaración anual, cualquier cambio ocurrido en la información sobre sus beneficiarios finales, en el plazo de 10 días hábiles contados desde ocurrido el cambio.

El Ente administrador del registro, tendrá la facultad de entregar a la persona jurídica obligada, una propuesta de declaración construida con la información disponible en el mismo registro y/o en las bases de datos a las que tiene acceso. Dicha propuesta tiene como finalidad facilitar el cumplimiento de la obligación de entregar la información, debiendo la persona jurídica obligada hacerla propia, siendo esta última responsable de la precisión del dato entregado mediante dicha declaración.

Actualización de la información

El registro deberá mantener información básica y sobre los BF de las PJ obligadas de manera precisa y actualizada, siendo responsabilidad del Ente administrador garantizar la integridad del dato. Para cumplir con dicho objetivo el Ente administrador del registro deberá contar con facultades para requerir, recibir, registrar, revisar, administrar y actualizar la información, tanto respecto de las personas jurídicas obligadas como de otras entidades públicas y/o notarios y conservadores, quienes colaborarán informando al Ente que administra el registro de los cambios, respecto de la información básica y de BF de las personas jurídicas obligadas, que ellos tomen conocimiento.

Verificación de la información

Será obligación del Ente administrador del registro, con el objeto de garantizar la integridad del dato, el ejecutar acciones de validación de la información recibida mediante la declaración, para prevenir y/o detectar inconsistencias, errores o falsedades, o por actualizaciones no declaradas, las que deben ser identificadas para determinar las eventuales responsabilidades y sanciones. Para cumplir con el deber de garantizar la integridad de la información, el Ente debe contar con facultades y recursos humanos, técnicos y tecnológicos para requerir y procesar la información y acceder a los registros y bases de datos de otros servicios públicos, de Notarios y Conservadores, así como a los del Diario Oficial. Adicionalmente podrá requerir información de forma directa a toda persona jurídica obligada a informar.

Administración del registro y garantía de integridad de la información

Debe designarse una autoridad responsable de crear y mantener el registro, de garantizar la integridad del dato y de ejecutar acciones para verificar la precisión y actualización de la información básica y sobre BF de las personas jurídicas obligadas y, en caso que corresponda, tomar las medidas para determinar las responsabilidades y sancionar el incumplimiento de las obligaciones de entrega de información. También debe ser la entidad responsable de administrar el acceso a la información del registro por parte del público en general y las instituciones públicas que lo requieran.

Acceso a la información

En atención al principio de transparencia y acceso oportuno a la información sobre BF de las PJ y su información básica, el Ente administrador del registro deberá ejecutar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de dichos principios, permitiendo el acceso expedito al público de la información contenida en el registro.

Tratándose de otras instituciones públicas, el administrador del registro deberá facilitar el acceso masivo a la información, promoviendo la interoperabilidad entre aquellas, mediante sistemas remotos que garanticen que la información se obtendrá de forma amplia, precisa y oportuna. La información obtenida por las instituciones públicas podrá ser utilizada para la cooperación internacional.

Sanciones

Las sanciones disponibles por el incumplimiento de las obligaciones por parte de las PJ, deben ajustarse a los principios de ser eficaces, proporcionales y disuasivas y deben al menos cubrir las siguientes situaciones:

- Sanciones por falta de declaración
- Sanciones por declaración extemporánea
- Sanciones por no declarar una actualización (anual y por cambios en BF)
- Sanciones por omitir información en una declaración
- Sanciones por entorpecer el proceso de declaración
- Sanciones por entregar información inconsistente en una declaración
- Sanciones por entregar información errónea o incompleta en una declaración
- Sanciones por entregar información falsa en una declaración

Las sanciones deben estar dirigidas en contra de la PJ obligada a declarar y, en forma alternativa, en contra de la persona natural responsable de efectuar la declaración, por los incumplimientos a sus obligaciones de declarar de forma precisa y actualizada la información

básica y sobre sus BF. El Ente encargado de administrar el registro y de garantizar la integridad de la información, debe contar con las facultades y la responsabilidad de velar por el cumplimiento de estas obligaciones, ejecutando acciones de verificación de la precisión y actualización de la información, así como para aplicar los procedimientos sancionatorios administrativos, con respeto al debido proceso, en contra de los infractores identificados y de aplicar las multas por los incumplimientos a las obligaciones del registro (información precisa y actualizada). Esto implica desarrollar gestiones para validar la información entregada e identificar preventivamente, y requerir declaraciones respecto de cambios que deban ser actualizados por las PJ obligadas, sin perjuicio de las denuncias que correspondan cuando los hechos detectados pudieran constituir un delito.

Régimen especial de sanciones

En atención a la especial importancia y sensibilidad que tiene la información, precisa, actualizada y transparente sobre el BF de las PJ en los casos de contratación con el Estado, compras públicas y entrega de subsidios y beneficios estatales, con el objeto de prevenir y detectar el mal uso de las personas jurídicas para ocultar conflictos de interés y/o incompatibilidades en los casos mencionados, el Ente administrador del registro deberá considerar, a aquellas PJ que se relacionen con el Estado en los casos mencionados, como entidades de mayor interés para efectos de ejecutar, con mayor intensidad y frecuencia, sus acciones de verificación de la integridad, precisión y actualización de la información sobre sus beneficiarios finales e información básica.

Por lo anterior, aquellas entidades que sean catalogadas como de mayor interés que incurran en infracción a su obligación de entregar información precisa y actualizada, quedarán sujetas a un régimen agravado de sanciones, el que incluirá la pérdida de los beneficios o subsidios del Estado y en el caso de los proveedores de este, la suspensión o eliminación del o los registros de proveedores, incluyendo dentro de la gama de sanciones la de prohibición de contratar con el Estado.

Para el correcto cumplimiento de las acciones de verificación respecto de las entidades de mayor interés, el Ente administrador del registro estará facultado para solicitar y recibir, de cualquier institución pública, toda la información necesaria para identificar a aquellas entidades que deban ser calificadas como de mayor interés. En caso de detectar incumplimientos en la integridad, precisión y/o actualización de la información por parte de una entidad de mayor interés, el Ente administrador del registro deberá comunicar este hecho a la institución pública interesada para que esta tome las medidas correspondientes en atención a la infracción en la información sobre los BF e información básica de esa PJ, y efectuar las denuncias correspondientes en los casos en que los hechos detectados pudieran constituir un delito.

Mantención de la información con posterioridad a la disolución de la PJ

Toda la información ingresada al registro deberá mantenerse de forma íntegra por al menos 10 años después que la PJ respectiva se haya disuelto.

Conclusiones

La creación de un Registro Público de Beneficiario Final se convierte en uno de los elementos que contribuirá a reforzar el principio de transparencia y de acceso a la información, en tanto la estructura de dicho Registro contribuirá a prevenir que las personas jurídicas puedan ser usadas con fines ilícitos como la evasión fiscal, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo o para ejecutar actos corruptos.

A mayor abundamiento, tratándose de empresas proveedoras del Estado, un registro de esta naturaleza toma especial relevancia para el fortalecimiento de la transparencia y probidad en esta materia, evitando conflictos de interés en las licitaciones y contrataciones, mitigando los riesgos de actuaciones contrarias a la libre competencia, y permitiendo constatar las inhabilidades para contratar con el Estado, así como conocer su historial de contratación con este.

Chile cuenta con ventajas evidentes que permitirían implementar un Registro Público de Beneficiario Final, tales como la disponibilidad de información básica de las PJ de carácter público; la inexistencia de estructuras jurídicas complejas en razón de su transparencia, como los fideicomisos o trust, o sociedades con acciones al portador; la existencia de instituciones públicas y auxiliares de la administración de justicia (Notarios y Conservadores) que juegan un papel central en la constitución y cambio de propiedad de las PJ; entre otras.

Teniendo a la vista los beneficios que conlleva la creación de este Registro, cabe reforzar la innegable contribución al fortalecimiento de un Estado más transparente y, en consecuencia, a un robustecimiento de nuestra democracia, situando a Chile en línea con los estándares internacionales que existen en la materia.