

Informe Global de OGP

Iniciativas Anticorrupción

Beneficiarios Reales

Puntos clave

La transparencia de los beneficiarios reales ha surgido como una clave para combatir la corrupción, frenar los flujos financieros ilícitos y combatir la evasión fiscal. Gobiernos tan diversos como Dinamarca, Kenia, Nigeria y el Reino Unido se comprometieron a publicar información sobre beneficiarios reales.¹ Sin embargo, en general muy pocos han adoptado compromisos en esta área. En el futuro, hay cuatro temas clave que los nuevos compromisos de beneficiarios reales deben abordar:

- **Fortalecimiento de los requisitos de divulgación:** Para lograr procesos más efectivos y transparentes es fundamental reforzar los requisitos legales y reglamentarios alrededor de la divulgación de diferentes tipos de propiedad a través de diversos vehículos legales.
- **Mejorar la interoperabilidad de la información:** La aplicación de estándares comunes como el Estándar de Datos de Beneficiarios Reales y vinculación de la información de propiedad con otras áreas de políticas puede ayudar a rastrear el dinero y los activos entre sectores y jurisdicciones.
- **Verificación de la información registrada:** Cuando los datos abiertos de beneficiarios reales se publican de la mano de sistemas de verificación sólidos, se garantiza que los datos son precisos y utilizables.
- **Involucrar a los ciudadanos en el seguimiento y la rendición de cuentas:** Los canales formales e informales para la rendición de cuentas permiten a la ciudadanía utilizar activamente los datos de propiedad para descubrir redes de corrupción.



Crear empresas es una forma fácil y efectiva de esconder la identidad. En la mayoría de los países es posible crear una empresa sin publicar la identidad del individuo que controla o se beneficia de la empresa en última instancia, es decir, el beneficiario real. Los criminales pueden registrar a accionistas “nominativos” en los documentos oficiales o inscribir a otras entidades jurídicas como “propietarios”, creando así una cadena de empresas, a menudo a transnacionales, que puede ser difícil de rastrear. Por ejemplo, a las autoridades le tomó dos años y medio recabar suficiente evidencia de malversación en contra del ex banquero kazajo Mukhtar Ablyazov, quien había utilizado una cadena de ocho empresas para esconder sus crímenes.²

Las empresas anónimas se utilizan a menudo para enmascarar actos de corrupción. Según el Banco Mundial, aproximadamente el 70% de los casos de corrupción más grandes que se registraron entre 1980 y 2010 involucraron empresas anónimas.³ Solo en Estados Unidos, las autoridades han estimado que cada año se generan US\$ 300 mil millones en ganancias ilícitas y actividades no sujetas a impuestos, en gran parte a través de prácticas corporativas.⁴ Estas estructuras también se pueden usar para ocultar relaciones ilegales entre funcionarios gubernamentales y empresas que compiten en procesos lucrativos de contratación pública. Se estima que los gobiernos de todo el mundo gastan US\$ 9,5 billones en procesos de contratación pública cada año, de los cuales hasta un 25% se pueden perder debido a la corrupción o el fraude.⁵

Para la evasión de impuestos y el lavado de dinero también se usan empresas con estructuras complejas. Como ilustran el caso de los Panama Papers⁶ y los Paradise Papers,⁷ estas estructuras complejas permiten a los individuos mover fondos entre fronteras sin alertar a las autoridades fiscales. Estas estructuras se pueden usar para el lavado de dinero o para reducir la carga fiscal de una empresa. En los sectores de petróleo, gas y minería, la pérdida de ingresos fiscales es muy significativa. Se estima que se desvía hasta US\$1 billón de los países en desarrollo en ingresos fiscales perdidos a través de empresas fantasma que ocultan a sus beneficiarios reales.⁸ (Ver el recuadro en la página siguiente para definiciones).

El ABC de la titularidad de las empresas



“Entre 2010 y 2014, los delinquentes rusos usaron el Deutsche Bank para transferir dinero al sistema financiero occidental. El efectivo involucrado podría totalizar \$ 80 mil millones, creen los detectives”. Fotografía de Deutsche Bank

¿Qué es un “beneficiario real”?

Un beneficiario real es el individuo (o individuos) que en última instancia posee, controla o se beneficia de una empresa (o cualquier otra forma de vehículo legal). Es importante destacar que el beneficiario real puede ser diferente al propietario legal de la empresa, es decir, la persona o entidad con propiedad formal e inmediata. Si bien los dos pueden ser la misma persona, por ejemplo para un pequeño negocio con un claro propietario, también pueden ser distintos. De hecho, en el caso de estructuras corporativas complejas y opacas, los propietarios legales frecuentemente son empresas o individuos con muy poco control real. En estos casos, una cadena completa de propietarios legales puede ocultar al beneficiario real, es decir, al individuo al final de la cadena con el control final.

¿Qué es una “empresa fantasma”?

Las empresas fantasma son entidades legales que no tienen operaciones, activos ni personal.⁹ Si bien estas estructuras corporativas usualmente tienen funciones legítimas, también son un tipo de empresa atractiva para el lavado de capitales, pues se pueden usar en combinación con otras técnicas (usualmente legales) para mantener oculta su identidad de las autoridades gubernamentales y así canalizar fondos internacionalmente.

Argumentos a favor de la transparencia de los beneficiarios reales

La publicación de registros con información sobre beneficiarios reales ayuda a arrojar luz sobre las estructuras corporativas secretas que pueden explotarse para lavar dinero obtenido a través de actos de corrupción, ocultar conflictos de intereses, ganar contratos gubernamentales lucrativos de manera indebida y evadir los pagos de impuestos. La creación de un registro abierto, construido y ejecutado en datos abiertos proporciona una herramienta clave para que los gobiernos logren una variedad de objetivos, como los que se enumeran a continuación.¹⁰

La transparencia de los beneficiarios reales ayuda a fortalecer la recaudación de impuestos al frenar la evasión fiscal. Según algunos cálculos, los Panama Papers, que revelaron los verdaderos dueños detrás de varias empresas fantasma, han ayudado a las autoridades de todo el mundo a recaudar más de US\$500 millones en impuestos y multas sin pagar y a procesar a los culpables.¹¹ Por ejemplo, el Departamento de Justicia de Estados Unidos imputó a cuatro acusados vinculados al despacho de abogados implicado en los *Panama Papers*, por ayudar a las personas a evadir los impuestos de los Estados Unidos a través de empresas fantasma.¹² Los gobiernos pueden beneficiarse significativamente identificando estos fondos ocultos e imponiendo impuestos. En el caso de los países africanos, tanto la ONU como la Unión Africana han estimado que los países de todo el continente podrían ganar US\$50 mil millones cada año si se eliminan los flujos financieros ilícitos que son facilitados por empresas fantasma.¹³

La publicación de datos de los beneficiarios reales permite a la ciudadanía exigir que las empresas rindan cuentas. Periodistas en México,¹⁴ Sudáfrica¹⁵ y otros países han utilizado las leyes de acceso a la información y datos abiertos para señalar presuntas irregularidades, pero su trabajo solo puede llegar hasta

cierto punto si no tienen acceso a pruebas claras sobre quién es el beneficiario real de las empresas. Por esta razón es importante que la información sobre los beneficiarios reales sea accesible a todos, no solo las autoridades policiales. Por ejemplo, en Eslovaquia, la información pública de propiedad de la empresa permitió a los medios de comunicación y las organizaciones de vigilancia ciudadana alertar sobre una empresa a la cual habían sido asignados muchos contratos gubernamentales lucrativos, tras lo cual recibieron una multa por parte de la Oficina de Contratación Pública.

Adicionalmente, la publicación de información sobre los beneficiarios reales es una herramienta en la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero, como lo requieren las directivas mundiales, regionales y nacionales contra el lavado de capitales, como la Quinta Directiva de la UE para la prevención del lavado de dinero (AML por sus siglas en inglés).¹⁶ Lo anterior es de particular importancia en el sector de bienes raíces, en donde es fundamental para descubrir actividades de lavado de dinero.

Los registros públicos de los beneficiarios reales también tienen sentido desde el punto de vista económico. Tras llevar a cabo un análisis costo-beneficio, el Departamento de Tesorería del Reino Unido en 2002 recomendó la implementación de un registro público pues estimó (de manera conservadora) que resultaría en ganancias de por lo menos £30 millones, suma muy superior a los costos que podría implicar la creación del registro.¹⁷ Al publicar información que se puede usar internacionalmente, la información sobre los beneficiarios reales también puede ahorrar costos a los investigadores.

Los registros públicos de beneficiarios reales además ayudan a las empresas y gobiernos a cumplir con las obligaciones de la diligencia debida y del manejo de riesgos. Para las empresas, la información sobre



beneficiarios reales es útil para evitar la violación de las regulaciones existentes y correr el riesgo de ser sancionadas. La Encuesta Global sobre Fraude de 2016 de EY encontró que el 91% de altos ejecutivos opinan que para ellos es importante saber quién es el beneficiario real de las entidades con quienes hacen negocios.¹⁸ En cuanto a los gobiernos, los registros pueden hacer cumplir las políticas existentes (además de sus obligaciones internacionales). Por ejemplo, en 2017, las instituciones de Estados Unidos llevaron a cabo 13 acciones corporativas de aplicación de la ley, lo que llevó a la recaudación de US\$1,14 mil millones

en el país (y cerca de US\$ 2.3 mil millones adicionales que fueron pagados a otros países).¹⁹ La publicación de datos públicos de beneficiarios reales también permite a los bancos e instituciones financieras realizar una diligencia debida más sólida de sus clientes. Los bancos están obligados a identificar a sus clientes y a sus beneficiarios finales, pero en muchas ocasiones no tienen acceso a los registros comerciales de los países. (Consulte el recuadro a continuación para ver ejemplos de apoyo del sector privado a la información de beneficiarios reales).



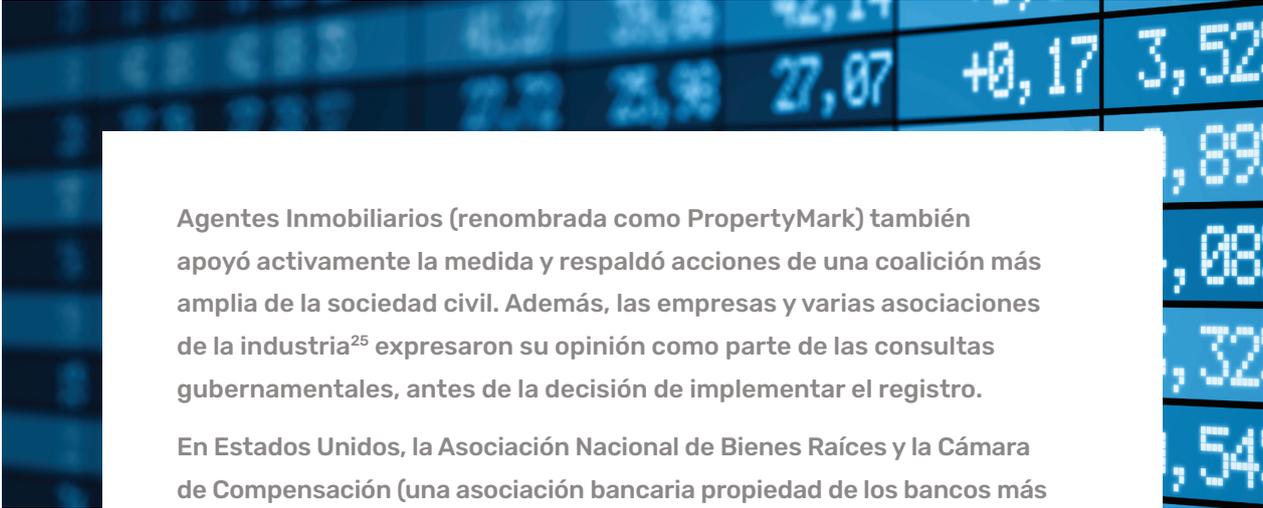
LECCIONES DE LOS REFORMADORES

La importancia de la titularidad para las empresas

Muchas empresas y asociaciones comerciales e industriales han mostrados su interés por respaldar la creación de registros de beneficiarios reales. Cuando el Grupo de Acción Financiera (FATF por sus siglas en inglés) elaboró una serie de lineamientos²⁰ sobre beneficiarios reales, la Federación Bancaria Europea, entre otros, la apoyaron activamente durante la consulta pública en 2010.²¹ En 2012, la Comisión Europea llevó a cabo una consulta durante la cual las principales asociaciones bancarias en general apoyaron los registros de beneficiarios reales para ayudarles a hacer una mejor diligencia debida.²²

Un esfuerzo realizado por el Gobierno del Reino Unido en 2013 para impulsar al G8 a tomar medidas sobre beneficiarios reales fue bien recibido por el Instituto de Directores del Reino Unido²³ que representa a más de 38.000 líderes de empresas.²⁴ La Asociación Nacional de

Fotografía de Thomas Pajot, Adobe Stock



Agentes Inmobiliarios (renombrada como PropertyMark) también apoyó activamente la medida y respaldó acciones de una coalición más amplia de la sociedad civil. Además, las empresas y varias asociaciones de la industria²⁵ expresaron su opinión como parte de las consultas gubernamentales, antes de la decisión de implementar el registro.

En Estados Unidos, la Asociación Nacional de Bienes Raíces y la Cámara de Compensación (una asociación bancaria propiedad de los bancos más grandes del mundo)²⁶ han expresado su apoyo por la publicación de los beneficiarios de las Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL) como parte de los esfuerzos por atender el lavado de dinero.

.....

Beneficiarios reales alrededor del mundo

En el mundo existe una tendencia creciente por impulsar reformas de beneficiarios reales. El G8²⁷, el G20²⁸ y los estados miembros de la UE²⁹ acordaron establecer registros en 2013, 2014 y 2015, respectivamente. En 2016, durante la Cumbre Anticorrupción de Londres, varios países se comprometieron a establecer registros públicos de beneficiarios reales (por ejemplo Gran Bretaña, Afganistán, Kenia, Francia, los Países Bajos y Nigeria).³⁰ Además de estos compromisos, otras iniciativas globales desarrollaron recomendaciones y publicaron orientaciones con respecto a los beneficiarios reales, como los 154 miembros del Foro Global de la OCDE³¹ y los 37 miembros del FATF,³² aunque ni el Estándar del Foro Global ni el Estándar FATF exige publicar los registros. Cabe mencionar que 22 miembros del FATF y 13 de los miembros del G20 también son miembros de OGP.

La Quinta Directiva de la UE para la prevención del lavado de dinero es un paso sumamente importante para la transparencia de los beneficiarios reales. Si

bien los países del G8 y G20 no se han comprometido a publicar los registros en bloque, la Directiva requiere que los miembros³³ de la UE publiquen sus registros para el año 2020. Todos los registros deben incluir el beneficiario real final (UBO por sus siglas en inglés) e incluir la misma información básica: nombre, mes de nacimiento, nacionalidad, país de residencia y naturaleza/tamaño de los intereses mantenidos.³⁴ En general, muchos países tienen registros centralizados, pero solo unos pocos, incluyendo el Reino Unido, Dinamarca y Ucrania han hecho que sus registros estén disponibles al público. (Vea el recuadro “Lineamientos y estándares: Implementación de transparencia de beneficiarios reales en el sector extractivo” para una aplicación específica del sector, así como el recuadro “Lecciones de los reformadores: El impulso de Nigeria por la transparencia de los beneficiarios reales en las contrataciones y en el sector extractivo” más adelante en esta sección.)

Implementación de transparencia de beneficiarios reales en el sector extractivo



Fotografía de Aphotostudio, Adobe Stock

A nivel sectorial, se están realizando esfuerzos para ampliar el número de países comprometidos con los registros públicos de beneficiarios reales. En los sectores de minería, petróleo y gas se lleva a cabo a través de la Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). Los cincuenta países que son miembros de la EITI han establecido “planes de trabajo para beneficiarios reales”. Estos son planes que detallan las reformas necesarias, desde ahora hasta el año 2020, para cumplir con el requisito de beneficiarios reales de la EITI de que todas las empresas que apliquen o tengan un interés en participar en una licitación para un contrato de minería en un país miembro de la EITI revelen sus beneficiarios reales.³⁵ Esta información se pondrá a disposición pública a través de los informes de los países de la EITI y/o los registros nacionales. Este requisito, incluido por primera vez como parte del Estándar EITI en 2016, es un importante primer paso para avanzar hacia un registro público completo de beneficiarios reales en

todos los sectores. Los requisitos de la EITI ya han ayudado a que 20 países establezcan registros públicos. Varios países han utilizado los compromisos en su plan de acción OGP para avanzar este requisito antes del plazo establecido para la EITI.

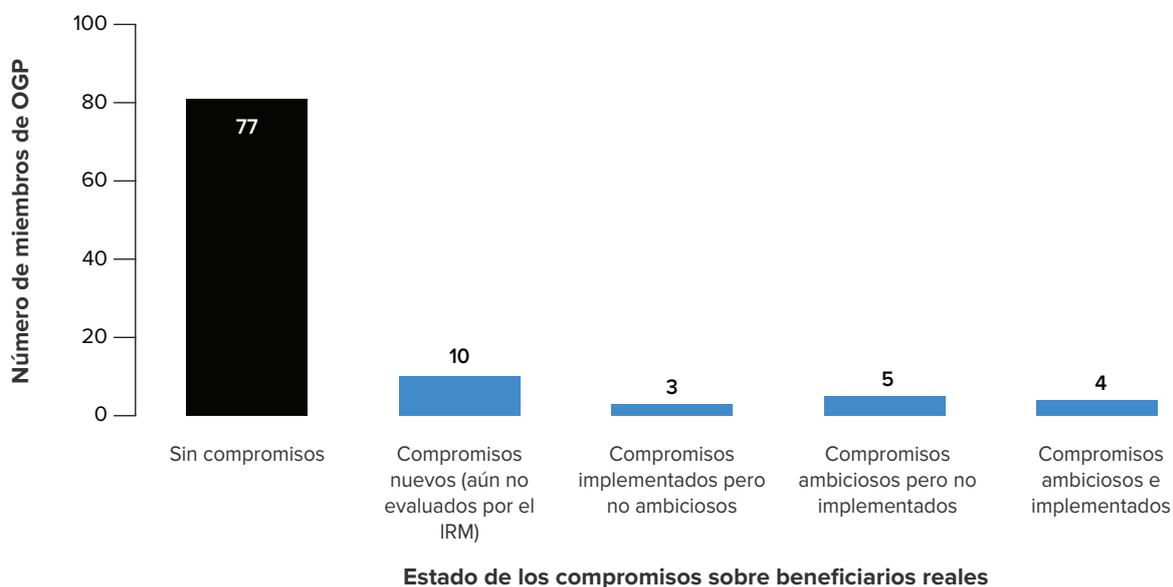
La publicación de los beneficiarios reales también se puede vincular con el proceso de concesión de licencias para luchar contra la corrupción y los conflictos de interés. El Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales revisó 100 casos reales de corrupción de licencias extractivas y descubrió que más de la mitad involucró a un beneficiario real oculto que era una persona expuesta políticamente, ya sea un funcionario del Gobierno o un afiliado cercano.³⁶

Compromisos de beneficiarios reales en OGP

A pesar del creciente impulso global en torno a los beneficiarios reales, pocos miembros de OGP han adoptado compromisos sobre este tema. Hasta la fecha, 22 miembros de OGP han desarrollado un total de 32 compromisos sobre beneficiarios reales.³⁷

Como se ilustra en la figura 1, la gran mayoría de los miembros de OGP han adoptado ningún compromiso en el tema. Los avances han sido muy limitados, ya que solo cuatro compromisos representan propuestas ambiciosas con resultados concretos.

FIGURA 1. La mayoría de los miembros de OGP no tienen compromisos sobre beneficiarios reales.



Fuente: Datos de compromisos de OGP, diciembre 2018 (n=99)

La mayoría de los compromisos de OGP relacionados con beneficiarios reales se han enfocado en los registros. En particular, los compromisos actuales se han centrado en dos temas principales:

- Crear registros de beneficiarios reales sólidos³⁸ y
- Publicar registros de beneficiarios reales de las empresas en formato de datos abiertos y legibles por máquinas.³⁹

En muchos casos estos registros⁴⁰ existen, pero no se han hecho públicos o no cuentan con información sobre los beneficiarios reales. Un grupo diverso de reformadores ha adquirido compromisos sobre beneficiarios reales a través de OGP. Por ejemplo, Australia, Chile, Francia, Ghana, Kenia, Ucrania y el Reino Unido

son los países que han adoptado compromisos sobre el tema. Algunos compromisos se han enfocado en exigir la publicación de información sobre los beneficiarios reales en los contratos públicos (Bulgaria)⁴¹ o para los titulares de licencias en el sector extractivo (como es el caso de Indonesia y Mongolia). En el caso de Ghana, el Gobierno se comprometió a ambos: 1) publicar información de los beneficiarios reales de las entidades que han ganado contratos con el Gobierno y 2) ampliar un registro existente de empresas para desarrollar una base de datos de beneficiarios reales.

A pesar de los números bajos, los compromisos de beneficiarios reales hasta la fecha parecen prometedores. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas) evaluó 12 compromisos de beneficiarios

reales, de los cuales cinco han tenido un “impacto potencial transformador” y cuatro fueron calificados como estelares (por ser verificables, relevantes a los principios de gobierno abierto, ambiciosos y contar un buen avance en su implementación es decir, compromisos modelo). Aunque el tamaño de esta muestra es pequeña, los hallazgos subrayan el potencial de

crear compromisos de beneficiarios reales a través de la plataforma de OGP. Por último, es importante tener en cuenta que la reforma de los beneficiarios reales se está moviendo en la dirección correcta, ya que el número de miembros de OGP con compromisos relevantes aumentó de sólo uno en 2013 (Reino Unido) a 22 países en la actualidad.⁴²

Las fronteras de la transparencia de los beneficiarios reales

El mensaje de la sección anterior es que es necesario adoptar más compromisos relacionados con beneficiarios reales. Esta sección se enfoca en identificar los puntos específicos en donde es necesario trabajar. A continuación, presentamos un análisis de las barreras que existen actualmente para lograr una mayor transparencia en los beneficiarios reales, así como algunas oportunidades para establecer reformas que generen impacto. Esta sección está agrupada en cuatro grandes propuestas de áreas:

- Fortalecer la recolección de información sobre los beneficiarios reales
- Mejorar la interoperabilidad de los datos
- Construir sistemas de verificación sólidos
- Involucrar a los ciudadanos en el uso de los datos para el seguimiento y la rendición de cuentas.

Fortalecer la recolección de información de los beneficiarios reales

Muchos países de OGP no publican los registros de sus empresas, mucho menos los beneficiarios reales o legales de esas empresas. Entre otras razones, esto ocurre por cuestiones de privacidad (ver el recuadro “Es bueno saberlo: La relación entre la privacidad y la

transparencia de los beneficiarios reales”). La figura 2 refleja los niveles de transparencia de información de las empresas en los países de OGP. Esos números fueron tomados directamente de los datos de las “Dimensiones seleccionadas de Gobierno Abierto” que aparecen en las páginas de los miembros de OGP.⁴³ Del lado izquierdo de la Figura 2, 16 países de OGP (es decir, uno de cada tres)⁴⁴ no publican ningún tipo de información de las empresas. El país promedio de OGP, por el otro lado, publica su registro de empresas que incluye información básica como los nombres de la empresa, identificadores únicos, direcciones y actividades registradas. Solo siete países de OGP publican información completa de los beneficiarios reales o legales. Las siguientes secciones evalúan por qué sucede esto.

La relación entre la privacidad y la transparencia de los beneficiarios reales



Fotografía de Pimonpim, Adobe Stock

Asegurar que los datos de los beneficiarios reales sean accesibles públicamente mientras se protege el derecho a la privacidad de una persona es una preocupación importante. Cada vez hay más preocupaciones acerca de cómo se respetan y cumplen las protecciones de datos personales, especialmente como resultado de las regulaciones de la UE⁴⁶ y las violaciones de datos de alto perfil.⁴⁷ Sin embargo, la información de los beneficiarios reales generalmente se considera una clase diferente de datos porque se recopila como resultado del deseo de una empresa de participar o completar una actividad financiera en un mercado específico bajo el nombre de una entidad legal específica. (Estos beneficios diferencian la propiedad de la posesión de bienes bajo un nombre privado). Además, basado en un análisis de casos legales ⁴⁸ en varios países (por ejemplo, Chile, Rumania, Estados Unidos y Alemania) es necesario encontrar el equilibrio pues los tribunales encontraron que la revelación de la información financiera no viola el derecho a la privacidad,

como lo garantizan sus constituciones. Aun así, es necesario adoptar un enfoque de datos responsable⁴⁹ para evaluar mejor las inquietudes sobre el consentimiento, la privacidad y la seguridad.

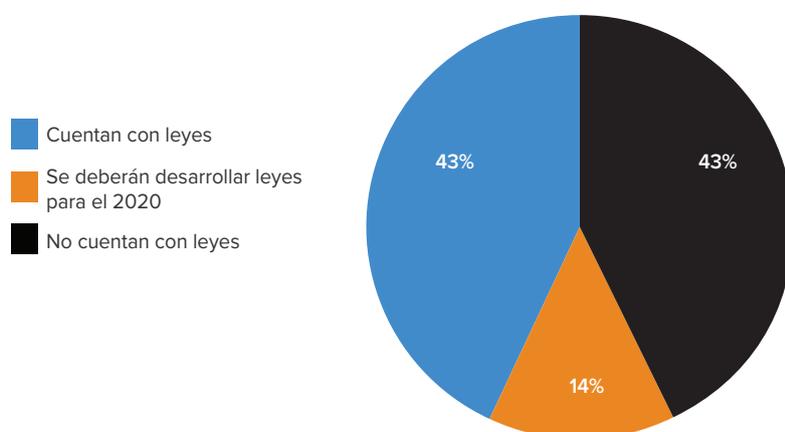
Como ejemplo práctico, el Gobierno del Reino Unido abordó las preocupaciones sobre la privacidad y seguridad de los propietarios de las empresas, caso por caso. Sin embargo, de las cerca de dos millones de empresas que aparecen en el registro,⁵⁰ solo a cerca de 30 propietarios⁵¹ se les otorgó el derecho a permanecer anónimos, sugiriendo que esto no ha sido una preocupación importante.

Barreras para la transparencia de los beneficiarios reales

La primera barrera para publicar información sobre beneficiarios reales es contar con una legislación que exija a las empresas publicar dicha información. Ésta sigue siendo un factor limitante en la mayoría de los países de OGP. La figura 3 muestra que más de la mitad de los países de OGP aún no tienen una legislación vigente que exija el registro de la información de los beneficiarios reales, aunque siete países de la

UE deben elaborar leyes para 2020, de conformidad con la 5ª Directiva AML de la UE. No obstante, aunque el siguiente gráfico parece indicar que para 2020 la mayoría de los países de OGP estarán en camino de dar seguimiento a los beneficiarios reales (al menos internamente), realmente no es así. Como revelan las siguientes secciones, existen importantes vacíos y desafíos a los que se enfrentan los países de OGP en la recopilación de información útil sobre beneficiarios reales.

FIGURA 3. La mayoría de los países de OGP actualmente no tienen leyes para el registro de los beneficiarios reales

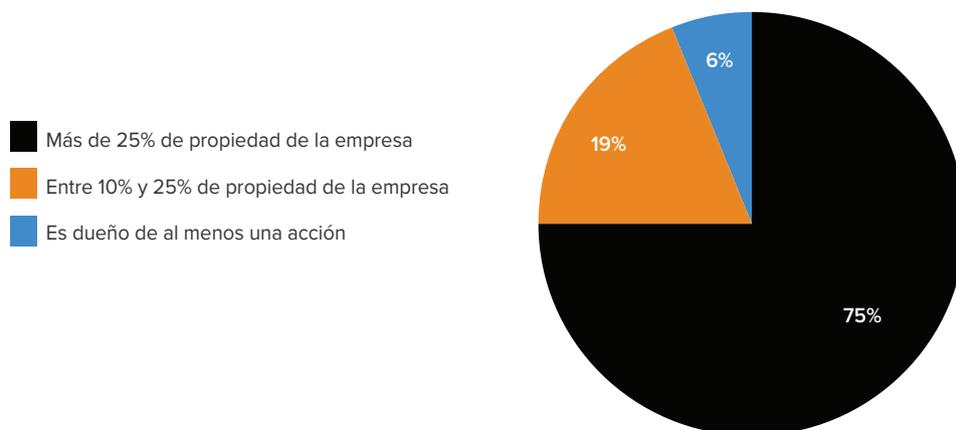


Fuente: Tax Justice Network, *Indice de Secreto Financiero*, 2018 ID 471.⁵² (n=49)

La definición de beneficiario real puede ser una laguna clave para que las empresas eviten divulgar información precisa sobre el beneficiario real. Las leyes establecen límites para quién se considera un beneficiario real. Por ejemplo, el Reino Unido requiere divulgar la información de cualquier persona que tenga al menos un 25% de participación en la empresa. Como se ilustra en la figura 4 en la página siguiente, este límite es el más común en los países de OGP (que cuentan con leyes de registro de beneficiarios reales).⁵³ Sin embargo, grupos de la sociedad civil han presionado a los gobiernos a establecer umbrales

más bajos,⁵⁴ hasta una sola acción,⁵⁵ dada la facilidad con que los criminales pueden adaptarse a la legislación. Por ejemplo, en el caso del banquero kazajo mencionado anteriormente, Ablyazov utilizó varias entidades que tenían intereses de 9,5 a 9,96% para evitar pasar el umbral de divulgación del 10%. Además, según un análisis realizado por Global Witness, casi 1 de cada 10 empresas en el Reino Unido afirman no tener un beneficiario real, lo que es posible debido al umbral del 25%.⁵⁶

FIGURA 4. La mayoría de los países (con leyes de registro) tienen un límite del 25% de propiedad para ser considerado un beneficiario real.



Fuente: Tax Justice Network, *Indice de Secreto Financiero*, 2018, ID 471.⁵⁷ (n=16)

ES BUENO SABERLO

El riesgo que representan las acciones al portador



Fotografía de Tupungato, Adobe Stock

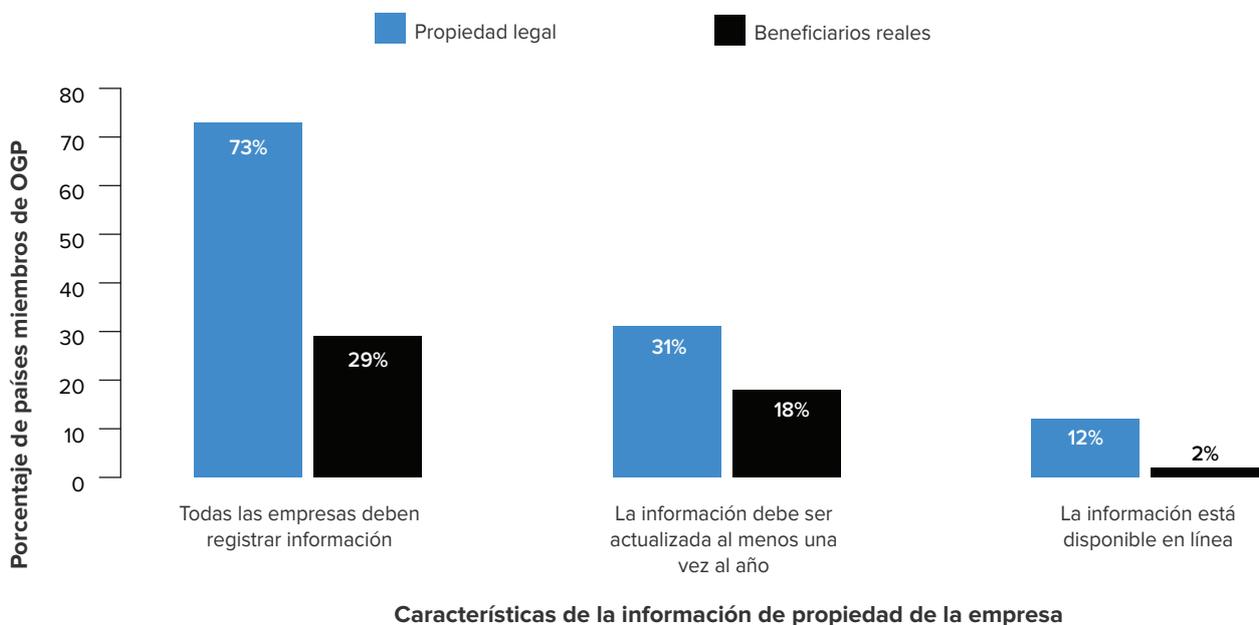
Las acciones al portador⁵⁸ son documentos en físico que otorgan derechos de propiedad a quien los porte. Esta figura representa un desafío particular para rastrear a los beneficiarios reales porque las firmas emisoras no rastrean a los propietarios o las transferencias de la propiedad. Quien posea el documento físico en cualquier momento se considera el propietario. Según un estudio⁵⁹ realizado en la República Checa, las empresas que emitieron acciones al portador

obtuvieron contratos gubernamentales menos competitivos que resultaron en menores ahorros para el Gobierno. Dado el riesgo que plantean estos instrumentos, muchos países han prohibido su uso. Sin embargo, las acciones al portador aún están disponibles, circulando o no están registradas por las autoridades gubernamentales en aproximadamente 2 de cada 5 países de OGP, lo que destaca que esta sigue siendo un área importante para mejorar.

La actualización y publicación de los registros de beneficiarios reales es otra barrera importante. La figura 5 muestra el porcentaje de países de OGP que registran, actualizan y publican información de beneficiarios reales, de acuerdo con el Índice de Secreto Financiero (FSI por sus siglas en inglés) de la Red de Justicia Fiscal. Es importante tener en cuenta que el FSI no considera que los gobiernos están recopilando información completa sobre la propiedad de la empresa si 1) las acciones al portador están disponibles, circulan o no están registradas por las autoridades gubernamentales

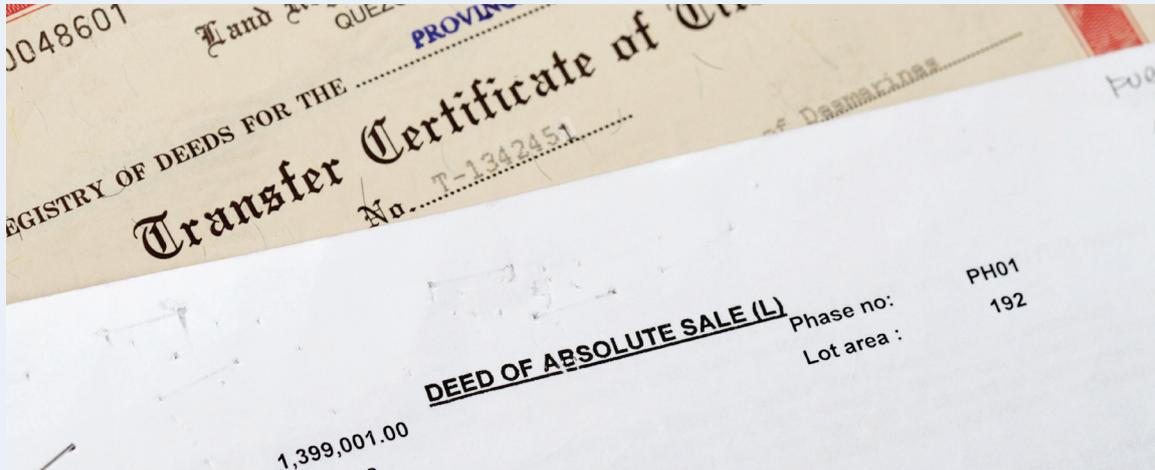
(consulte “El riesgo que representan las acciones al portador”) o 2) la publicación obligatoria de información de los beneficiarios reales no cubre todos los tipos de empresas. Como resultado, el mensaje clave del siguiente gráfico es que incluso después de cerrar varias lagunas en la recopilación de información de beneficiarios reales, muchos países de OGP no actualizan esta información. Menos países divulgan la información públicamente. De acuerdo con la edición 2018 del FSI, solo el Reino Unido publicó información completa y actualizada sobre beneficiarios reales.

FIGURA 5. Actualizar y divulgar información de propiedad son restricciones vinculantes clave en países de OGP



Fuente: Red de Justicia Fiscal, Índice de Secreto Financiero, 2018 ID 470-475. (n=293)

La importancia de divulgar la información de propiedad legal



Fotografía de Marzky Ragsac Jr., Adobe Stock

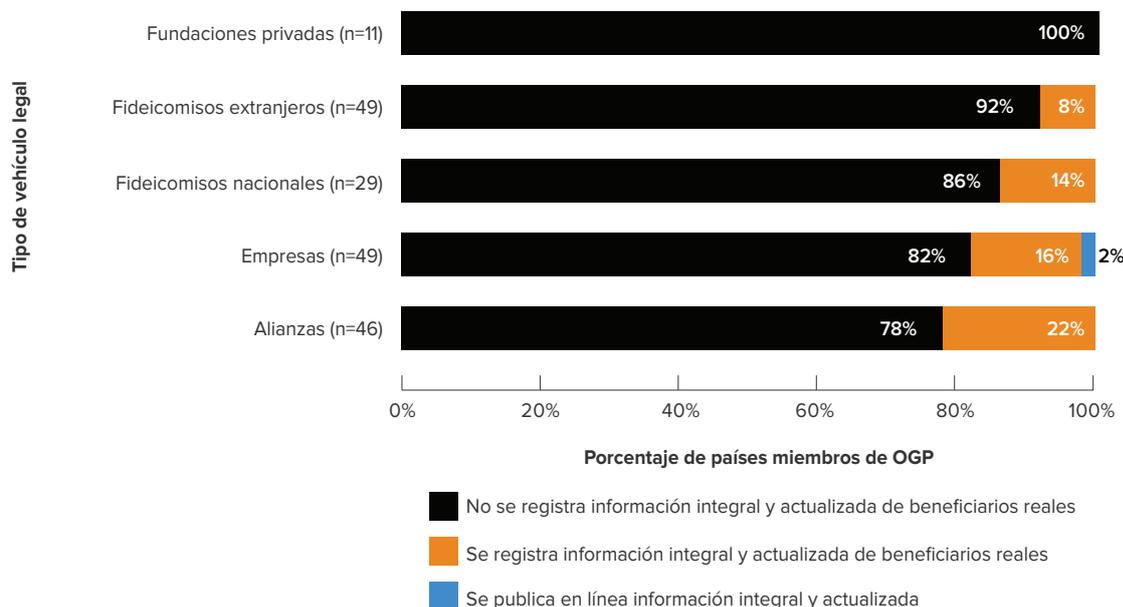
Si bien la información de propiedad legal es menos útil que la información del beneficiario real porque la primera puede ser una entidad legal y no representa un control real, ambos tipos de datos son esenciales para combatir la corrupción. Dado que los propietarios legales son los propietarios inmediatos de una entidad, éstos brindan información importante acerca de las estructuras corporativas, particularmente aquellas que involucran a una cadena de entidades legales. En estos casos, la información del beneficiario real por sí sola a menudo no se puede verificar, dado que los propietarios de las entidades intermedias permanecen ocultos.

La figura 5 en la página anterior muestra el desempeño de los países de OGP en los registros, actualización y divulgación de la información de los beneficiarios legales. Como se evidencia en el gráfico, existe mucho trabajo por hacer en cuanto a la recolección y publicación de esta información. Aunque tres de cada cuatro países de OGP recopilan la información completa de los beneficiarios legales, una cantidad mucho menor actualiza y publica esta información regularmente.

La transparencia de los beneficiarios reales no se debe enfocar únicamente en las empresas. Los datos presentados hasta el momento han analizado la transparencia de la información de las empresas. Sin embargo, las empresas son solo uno de los muchos tipos de vehículos legales que los criminales pueden usar para ocultar fondos ilícitos y evadir impuestos. La figura 6 en la página siguiente muestra el desempeño de los países de OGP en la recolección y divulgación

de información completa y actualizada de los beneficiarios reales para cinco tipos comunes de vehículos legales. Desafortunadamente, solo uno de cada seis países de OGP recolectan información completa y actualizada de los beneficiarios reales de las empresas, y el desempeño es aún peor en otros tipos de vehículos legales. Ciertamente, los compromisos futuros dirigidos a mejorar la transparencia de los beneficiarios reales deben tener un enfoque de amplio alcance.

FIGURA 6. Tasas de transparencia de beneficiarios reales en cinco tipos de entidades legales en los países de OGP son bajas



Fuente: Red de Justicia Fiscal, *The State of Play of Beneficial Ownership Registration: A Visual Overview*, junio 2018.⁶⁰

Hacia una mayor interoperabilidad de la información de los beneficiarios reales

Estandarización de datos de los beneficiarios reales

Es necesario que los países establezcan registros usando el mismo estándar de datos abiertos. El Estándar de Datos de Beneficiarios Reales es un formato estructurado de datos desarrollado por un grupo de organizaciones de la sociedad civil y alojado en los servidores de OpenOwnership.⁶¹ Uno de los beneficios clave del estándar es que ayuda a garantizar la interoperabilidad a través de las fronteras. Dada la naturaleza global de los crímenes financieros, la información sobre los beneficiarios reales solo es útil si sigue un lenguaje común que las autoridades de diferentes jurisdicciones pueden aprovechar. La implementación del estándar también es especialmente importante en esta fase incipiente de transparencia de beneficiarios reales, ya que puede ser costoso volver a desarrollar y reconstruir las estructuras de datos en

el futuro para estandarizar los datos. Actualmente, Ucrania (ver el recuadro en la página siguiente) y la República Kirguisa se encuentran en proceso de pilotar el estándar.

Los datos abiertos y estandarizados permiten el desarrollo de un registro global de información de beneficiarios reales. OpenOwnership Register,⁶² el primer registro mundial de beneficiarios reales, reúne datos de registros nacionales. Tanto Ghana⁶³ como Ucrania⁶⁴ son parte del Registro y del estándar. En el futuro, los esfuerzos para consolidar los datos de propiedad real como un bien público global mejorarán aún más la utilidad y la precisión de la información.

LECCIONES DE LOS REFORMADORES

El registro nacional de beneficiarios reales de Ucrania se globaliza

El Gobierno de Ucrania se comprometió a la creación de un registro abierto como parte de su plan de acción 2016-2018 de OGP (que también refleja los compromisos del país adquiridos como parte de la Declaración de París de OGP y de la Cumbre Anticorrupción en el 2016). Esto se basó en las disposiciones establecidas por la Política Estatal de Lucha contra la Corrupción de Ucrania (2014-2017),⁶⁵ que enfatizó la importancia de abordar a los propietarios anónimos como parte de la lucha contra la corrupción.

La política se decretó a través de cinco leyes que incluían la creación de un registro de empresas gratuito, abierto y centralizado: el Registro Estatal Unificado.⁶⁶ Según el Gobierno, alrededor de 330.000 empresas, aproximadamente el 20% de las empresas registradas, publicaron información sobre sus beneficiarios reales finales para 2018. El registro se encuentra bajo la autoridad del Ministerio de Justicia, institución responsable de su gobernanza y política. El Gobierno está trabajando con una ONG local, TI-Ucrania, para llevar a cabo estos esfuerzos.

Ucrania fue el primer país en comprometerse a integrar su registro nacional con el registro global del OpenOwnership Register.⁶⁷ Dicha coordinación entre registros es fundamental para poder triangular, verificar y tomar medidas sobre los datos. El arresto de un ex ucraniano de "alto perfil" en Francia, en octubre de 2018, se facilitó mediante el uso de datos de otras fuentes para rastrearlo como el beneficiario real de una empresa de Luxemburgo que se utilizó para comprar un castillo francés por un valor de 3 millones de euros.⁶⁸ La Oficina del Fiscal General de Ucrania está tratando de utilizar los registros de beneficiarios reales para rastrear unos activos estimados de US\$ 5,500 millones saqueados por el banco más grande del país, cuando se nacionalizó en noviembre de 2016.⁶⁹

Hoy en día, el Gobierno continúa avanzando en la transparencia de los beneficiarios reales. Desde septiembre de 2018, las empresas deben informar el porcentaje de intereses de cada beneficiario real, el tipo de propiedad, información sobre las empresas intermedias (es decir, la estructura de propiedad)⁷⁰ y una explicación razonada si no se identifica al beneficiario real. Además, la información debe actualizarse cada vez que una empresa cambia su información en el registro (en lugar de hacerlo solo en el momento de su creación). Ucrania también es el primer país de OGP que se compromete explícitamente a mejorar la verificación de la información de beneficiarios reales. Actualmente está abordando este tema como parte de su plan de acción 2018-2020.



LECCIONES DE LOS REFORMADORES:

El impulso de Nigeria por la transparencia de los beneficiarios reales en las contrataciones y en el sector extractivo

El país tiene disposiciones legales⁷¹ que se remontan a 2004 que abordan, en parte, el tema de los beneficiarios reales. También hay un registro cerrado de empresas. Sin embargo, muchos de los nombres citados no son los verdaderos propietarios⁷² y no existe un mecanismo para verificarlos, ni sanciones por falsificar información. Como país rico en recursos que ha sido afectado por una gran corrupción, la transparencia de los beneficiarios reales ha emergido como una herramienta importante. Por ejemplo, Global Witness ayudó a descubrir empresas fantasma que desde entonces han estado implicadas en el presunto robo de US\$ 1,100 millones⁷³ en ingresos por la concesión de un campo petrolero a Malabu Oil & Gas empresa nigeriana que en realidad era propiedad de un exministro de petróleo. Actualmente, dos empresas petroleras mundiales, ENI y Shell, están siendo juzgadas con otras en Italia por acusaciones de corrupción relacionadas con este acuerdo, que se estima que le ha costado a Nigeria US\$ 6 mil millones en ingresos potenciales. En general, se ha estimado que US\$ 15,7 mil millones en flujos ilícitos abandonan el sistema financiero del país cada año.⁷⁴

En la Cumbre Anticorrupción organizada en el Reino Unido en 2016, Nigeria se comprometió a incorporarse a OGP y establecer un registro público nacional⁷⁵ de beneficiarios reales, que incluyó en su primer plan de acción.⁷⁶ Según se informa, el organismo responsable del registro, la Comisión de Asuntos Corporativos (CAC),⁷⁷ está intentando cambiar la legislación nacional relevante para alinearse con las buenas prácticas globales. Al mismo tiempo, el país está llevando a cabo un plan de acción por sectores sobre beneficiarios reales a través del proceso EITI, antes de diciembre de 2019. El Gobierno de Nigeria desarrolló una “hoja de ruta”⁷⁸ para exigir la publicación de los beneficiarios reales de las empresas petroleras, de gas y mineras en país y está avanzando en la implementación del Estándar EITI. También está aplicando los requisitos de beneficiarios reales a cualquier empresa que tenga un contrato gubernamental como parte de su implementación del Estándar de Datos de Contratación Abierta⁷⁹ para su proceso de contratación pública.

.....
Fotografía de Igor Groshev, Adobe Stock



Vincular la información de los beneficiarios reales a través de los sectores

La Información sobre los beneficiarios reales, cuando está estructurada como datos abiertos, puede ser un aporte crítico para vincularse con otros conjuntos de datos abiertos, como las contrataciones públicas. La importancia de los datos abiertos y la interoperabilidad de los conjuntos de datos relacionados están claramente descritos en la Declaración de OGP.⁸⁰ Por ejemplo, tener datos de beneficiarios reales interoperables con los datos de contratación pública (a través del Estándar de Contratación Abierta)⁸¹ puede ayudar a detectar e investigar los contratos públicos cuestionables y hacer seguimiento al dinero.

De manera similar, en el área de las industrias extractivas, la recopilación y la selección de información de beneficiarios reales durante el proceso de licencias extractivas puede ayudar a reducir el riesgo de corrupción. Como miembros de OGP y países ricos en recursos naturales, tanto Nigeria⁸² como Mongolia⁸³ han incluido la transparencia de los beneficiarios reales de los contratos extractivos en sus planes de acción. Aun así hay margen de mejora, ya que solo cinco de los 32 compromisos de OGP sobre beneficiarios reales se han centrado en el sector extractivo (ocho se han centrado en la contratación abierta). Futuras reformas gubernamentales podrían por lo tanto:

- Exigir a las empresas que publiquen información de sus beneficiarios reales durante el proceso de presentación para una licencia/acuerdo que involucre recursos naturales;
- Establecer reglas claras sobre qué tipo de estructura de propiedad puede ser descalificada así como sus repercusiones y
- Analizar la información de propiedad proporcionada durante el proceso de selección de los adjudicatarios.⁸⁴

La última recomendación requiere una verificación proactiva de los beneficiarios reales, lo que sigue siendo una brecha importante en las prácticas existentes. En la próxima sección se trata este tema con mayor detalle.

Verificación de la información de los beneficiarios reales

Contar con sistemas sólidos de verificación es fundamental para asegurar una información de alta calidad y precisa sobre los beneficiarios reales. Un análisis⁸⁵ de los avances de los países del G20 en las reformas de los beneficiarios reales encontró que aun en los casos en los que hay un registro central, ningún país exige que la información provista sea verificada automáticamente. Sin sistemas de verificación sólidos la información de los beneficiarios reales es mucho menos útil. Tal como se desarrolló en publicaciones de la Red de Justicia Fiscal⁸⁶ y OpenOwnership⁸⁷, la verificación efectiva de los beneficiarios reales consiste en cuatro pasos importantes:

- **Autenticación:** Asegurar que la persona que registra la información de los beneficiarios reales es quien dice que es. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial,⁸⁸ solo un 60% de los proveedores de servicios de las empresas llevaban a cabo procesos de autenticación para verificar la identidad de la persona que estaba abriendo un negocio. El 40% restante solo requería completar un formulario en línea. Para lograr la autenticación, el Gobierno puede requerir firmas digitales o biométricas, declaraciones firmadas confirmando la precisión de la información entregada o documentos de identificación escaneados, como lo requiere actualmente el registro de beneficiarios reales de Dinamarca.
- **Autorización:** Asegurar que la persona que está registrando la empresa está autorizada a hacerlo. Esto no solo ayudaría a prevenir casos de identidades robadas o “compradas”⁸⁹ sino que también podría prevenir la excusa común de que el beneficiario real no estaba al tanto de que alguien estaba registrando una empresa por ellos.⁹⁰ Para lograr una autorización, los gobiernos pueden requerir que los beneficiarios reales proporcionen una autorización escrita o digital o que sean notificados cuando se está registrando una empresa a su nombre.

- Validación: Verificar los datos para asegurarse de que la información presentada sea plausible. Esto podría incluir asegurarse de que los nombres, direcciones, nacionalidades y otra información sean reales y coincidan con otras bases de datos gubernamentales. El registro de beneficiarios reales de Costa Rica, que entrará en vigencia en 2019, incorporará un sistema de tecnología que ejecutará este tipo de controles para validar la información utilizando bases de datos del Tribunal Supremo de Elecciones, el Ministerio de Asuntos Exteriores y la oficina de inmigración, entre otros.⁹¹
- Sistemas de alerta: Utilizar análisis avanzados para encontrar patrones, identificar anomalías y crear alertas. Contar con datos abiertos, en conjunto con una sociedad civil involucrada, puede facilitar este ejercicio. Por ejemplo Global Witness y DataKind UK analizaron los datos de beneficiarios reales del Reino Unido y encontraron varias tendencias sospechosas, como empresas que revelan una empresa extranjera no elegible como el beneficiario real o que utilizan estructuras corporativas circulares. Esto no podría haber sido posible sin tener acceso a la información en formato de datos abiertos.⁹²

Estos métodos de verificación, al ser usados en conjunto, pueden hacer que sea más fácil para los ciudadanos usar los datos de forma efectiva y más difícil para los criminales poder mentir. Ucrania es el primer país de OGP en adoptar un compromiso explícito enfocado en la verificación de la información de los beneficiarios reales (en sus planes de acción 2016–2018⁹³ y 2018–2020⁹⁴). Mientras crece la recolección y divulgación de estos datos alrededor del mundo, asegurar que la información sea de alta calidad será nuestro próximo gran paso.





LECCIONES DE LOS REFORMADORES

El uso del registro de beneficiarios reales de Eslovaquia para generar impacto

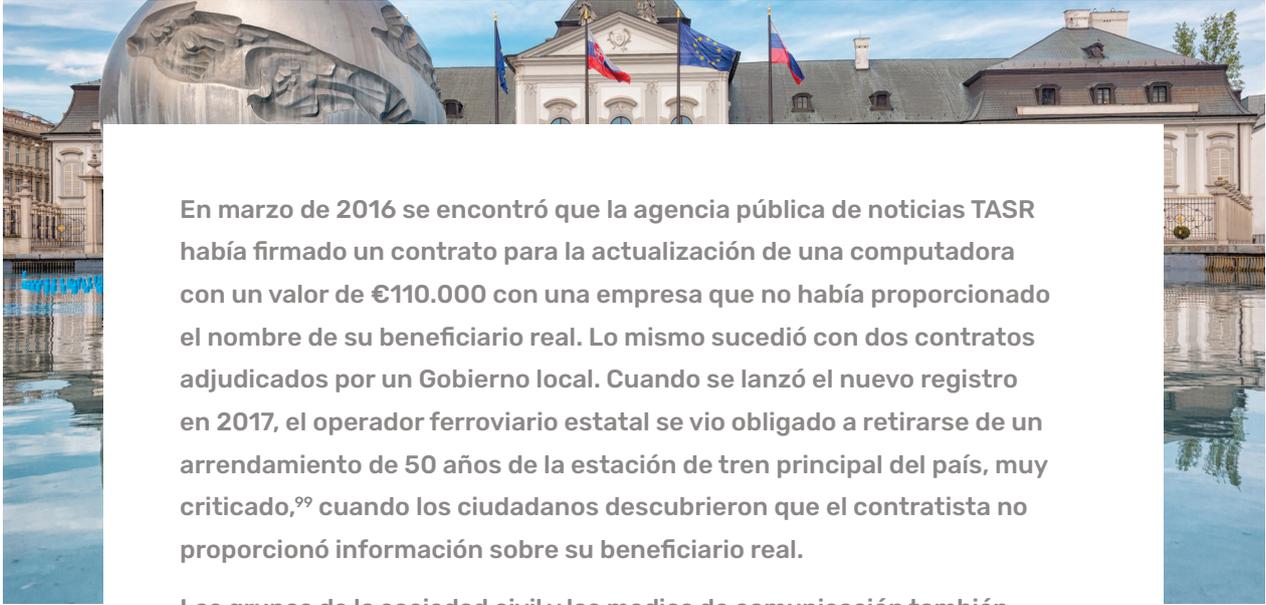
Junto con Dinamarca,⁹⁵ Eslovaquia fue uno de los primeros países en publicar información sobre los beneficiarios reales. El registro eslovaco⁹⁶ se creó en 2015 para las empresas que participaban en procesos de contrataciones públicas. Estas pueden ser vetadas hasta por tres años y recibir multas que alcanzan un millón de euros si participan en procesos de contrataciones sin haberse registrado.

La verificación de los datos provistos por las 11.000 empresas y los 16.000 propietarios en el registro y hacer cumplir casos de incumplimiento ha sido un reto importante. Dos obstáculos clave fueron: 1) no se solicitó documentación oficial cuando las empresas presentaron sus solicitudes y 2) el registro no estaba vinculado con el registro general de empresas del país. Aun así, una de cada cuatro empresas agregó un beneficiario real que no estaba previamente incluido con su solicitud al registro de empresas de Eslovaquia. En febrero de 2017, se amplió el registro para incluir a cualquier empresa que tuviera con el Gobierno contratos de un valor de €100.000 en adelante.

Organizaciones de la sociedad civil ⁹⁷ en Eslovaquia han usado el registro para analizar y consultar los datos disponibles e identificar redes de empresas que tengan el mismo beneficiario real. Ellas encontraron que 190 beneficiarios reales listados son funcionarios públicos (que pudieran tener un conflicto de interés cuando se trate de contrataciones).

Organizaciones locales ⁹⁸ también han usado el registro para verificar si las empresas realmente estaban proporcionando información de sus beneficiarios reales como parte de la adjudicación de contratos públicos.

Fotografía de Elena Shchipkova, Adobe Stock



En marzo de 2016 se encontró que la agencia pública de noticias TASR había firmado un contrato para la actualización de una computadora con un valor de €110.000 con una empresa que no había proporcionado el nombre de su beneficiario real. Lo mismo sucedió con dos contratos adjudicados por un Gobierno local. Cuando se lanzó el nuevo registro en 2017, el operador ferroviario estatal se vio obligado a retirarse de un arrendamiento de 50 años de la estación de tren principal del país, muy criticado,⁹⁹ cuando los ciudadanos descubrieron que el contratista no proporcionó información sobre su beneficiario real.

Los grupos de la sociedad civil y los medios de comunicación también han utilizado el registro de Eslovaquia para revelar un presunto conflicto de intereses que involucra al primer ministro, que figura como uno de los beneficiarios reales de una empresa en la República Checa¹⁰⁰ que ha recibido € 75 millones en subsidios¹⁰¹ de la UE para entregar varias obras públicas.

.....



Involucrar a los ciudadanos en el seguimiento y rendición de cuentas

La sociedad civil juega un rol fundamental en el uso de la información sobre los beneficiarios reales para la rendición de cuentas. (Ver el recuadro en la página anterior). Más allá de la simple publicación de un registro de beneficiarios reales, el objetivo debe ser habilitar canales que profundicen la rendición de cuentas, tanto formalmente (a través de investigaciones legales) como informalmente (a través de informes de ciudadanos):

- **Rendición de cuentas formal:** Umbrales menores para ser considerado un beneficiario real, validación obligatoria de datos del Gobierno, actualización regular obligatoria de los datos por parte de las empresas, derecho a investigar por institución, derecho a sancionar e imponer sanciones económicas significativas por institución, rechazo de registro u operación legal si toda la información no se compartió, formalizar y compartir información de manera regular entre las instituciones gubernamentales, extensión de los requisitos de beneficiarios reales a fideicomisos y otros acuerdos legales requeridos, o la creación de un grupo asesor de registros¹⁰² y
- **Rendición de cuentas informal:** Seguimiento y reporte por parte de la ciudadanía y medios de comunicación, verificación y consulta de datos constante, reformato y digitalización de datos, triangulación de conjuntos de datos, verificación de información (a través de verificaciones físicas y de estilo de vida), o reporte de errores e información faltante a las autoridades.

Companies House, el organismo gubernamental responsable del registro de beneficiarios reales en el Reino Unido, ha sido particularmente exitoso en involucrar a los usuarios finales (incluida la sociedad civil) en el diseño del registro e incluso en la creación de un grupo de referencia de usuarios de datos. Además, dado el fácil acceso al registro basado en datos abier-

tos, los grupos de la sociedad civil en el Reino Unido están utilizando los datos para evaluar su calidad, así como triangular la información de manera efectiva en diferentes conjuntos de datos (Para más información consulte el recuadro “Lecciones de los reformadores: Participación de activistas para el impacto en el Reino Unido”).

Otras iniciativas anticorrupción revelan el poder que los datos abiertos pueden tener en manos de la sociedad civil. En particular, las declaraciones de ingresos y activos ofrecen lecciones sobre el uso de los datos de beneficiarios reales para la rendición de cuentas. Más de 150 países tienen requisitos en donde los funcionarios públicos deben declarar sus activos y casi todos los países de la OCDE exigen la publicación de las declaraciones patrimoniales.¹⁰³ El Banco Mundial concluyó que las declaraciones patrimoniales públicas han permitido a la sociedad civil verificar las declaraciones y desencadenar el cumplimiento de las infracciones, haciendo que el sistema sea más creíble y confiable.¹⁰⁴ Por ejemplo, en Estados Unidos un organismo de control de la sociedad civil, publicó las declaraciones patrimoniales en las que se identificaron conflictos de intereses de jueces de alto nivel que estaban llevando a cabo audiencias con ciertos casos.¹⁰⁵ En Georgia, una organización de la sociedad civil utilizó las declaraciones patrimoniales para calcular la cantidad de dinero que los legisladores estaban recibiendo en bonos (ya que el Parlamento se negó a proporcionar dicha información).¹⁰⁶ El mismo grupo realizó un seguimiento de las declaraciones de los nuevos funcionarios públicos para identificar patrones de sospecha de enriquecimiento ilícito una vez que asumieron el cargo. En general, la sociedad civil en Georgia está comparando la información con otras fuentes de datos disponibles al público, como las licencias, los registros de tierras y las contrataciones públicas, destacando el poder de los datos de los beneficiarios reales para revelar la actividad criminal.¹⁰⁷

LECCIONES DE REFORMADORES

Involucrando a activistas para generar impacto en el Reino Unido

El Reino Unido ha sido un país pionero¹⁰⁸ en la emisión de registros públicos sobre los beneficiarios reales. Primero impulsó esta agenda en 2013 como anfitrión del G8 y luego a través del G20 en 2014. El Gobierno promovió el tema de los beneficiarios reales como una forma efectiva de combatir la corrupción y detener la evasión fiscal, las cuales son una barrera para el desarrollo a nivel global. Además, según la National Crime Agency del Reino Unido, existe una “posibilidad real” de que el impacto del lavado de dinero en el Reino Unido alcance cientos de miles de millones de libras cada año.¹⁰⁹

En 2016, el Reino Unido fue uno de los primeros países en establecer un registro público de los beneficiarios reales de las empresas. Se hizo de forma gratuita para que el público pudiese acceder a él. En la configuración del registro, denominado registro de Personas con Control Significativo (PSC por sus siglas en inglés), se utilizó un estándar de datos abiertos. Como parte de su plan de acción de OGP, el Reino Unido¹¹⁰ actualmente se encuentra en proceso de ampliar el requisito de registrar a los beneficiarios reales de una empresa a todas las empresas extranjeras que poseen tierras en el Reino Unido. Los requisitos de transparencia de beneficiarios reales también se han extendido a las empresas que operan fuera del país. El incumplimiento de proporcionar información de propiedad precisa o de dar respuesta a las solicitudes de información de la empresa son delitos penales.

La Companies House del Reino Unido, organismo gubernamental responsable del registro, señaló que tras los primeros seis meses de la publicación del registro, el público había señalado inconsistencias¹¹¹ en los datos de múltiples contactos en el registro. Para el año 2016-2017, se realizaron más de dos mil millones de búsquedas¹¹² de datos del registro. El incremento en el uso del registro, que aumentó luego de solo tener seis millones de solicitudes en 2014-2015 cuando el acceso al registro estaba disponible con costo, ha ayudado a mejorar la calidad de los datos a través de la identificación de inconsistencias. Esto ha hecho que los datos sean más útiles para triangularlos con otras fuentes para descubrir actividades ilegales. Periodistas y organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional, por ejemplo, han usado el registro para descubrir redes de corrupción utilizadas por gobiernos, como la lavandería azerbaiyana,¹¹³ en la que participaban cuatro empresas que se registraron en Companies House en Londres para pagar supuestamente US\$ 2,9 mil millones a grupos de cabildeo y parlamentarios entre 2012 y 2014.¹¹⁴

Referencias

- ¹ Transparency International, “Anti-Corruption Glossary” (2018), https://www.transparency.org/glossary/term/beneficial_ownership.
- ² Rupert Neate, “Arrest warrant for Kazakh billionaire accused of one of world’s biggest frauds” (The Guardian, 16 Feb. 2012), <https://theguardian.com/business/2012/feb/16/arrest-warrant-kazakh-billionaire-mukhtar-ablyazov>.
- ³ The World Bank and UNODC Stolen Asset Recovery Initiative, *The Puppet Masters* (2011), <https://star.worldbank.org/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>.
- ⁴ US Treasury, National Money Laundering Risk Assessment 2015, <https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/National%20Money%20Laundering%20Risk%20Assessment%20%E2%80%93%2006-12-2015.pdf>.
- ⁵ Article 19, “Public Procurement Requires Public Information” (8 Dec. 2017), https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/12/UNCAC_Procurement_Leaflet_ENG.pdf
- ⁶ International Consortium of Investigative Journalists, “The Panama Papers: Exposing the Rogue Offshore Finance Industry” (2019), <https://panamapapers.icij.org>.
- ⁷ Nick Hopkins and Helena Bengtsson, “What are the Paradise Papers and what do they tell us?” (The Guardian, 5 Nov. 2017), <https://www.theguardian.com/news/2017/nov/05/what-are-the-paradise-papers-and-what-do-they-tell-us>.
- ⁸ Helen Hector, “Trillion Dollar Scandal: The biggest heist you’ve never heard of” (One, 5 Dec. 2014), <https://www.one.org/us/2014/12/05/trillion-dollar-scandal-the-biggest-heist-youve-never-heard-of>.
- ⁹ Frederik Obermaier and Bastian Obermayer, “Oligarchs hide billions in shell companies. Here’s how we stop them” (The Guardian, 3 Apr. 2018), <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2018/apr/03/public-registries-shell-panama-papers>.
- ¹⁰ US Dept. of Justice: S.D. N.Y., “Four Defendants Charged in Panama Papers Investigation” (4 Dec. 2018), <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/four-defendants-charged-panama-papers-investigation>.
- ¹¹ U. N. Economic Commission for Africa, *Illicit Financial Flows: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa* (2015), <https://uneca.org/publications/illicit-financial-flows>.
- ¹² Animal Politico, “La Estafa Maestra,” <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra>.
- ¹³ Nathalie Colin et al., “Adoption of Fifth Anti-Money Laundering Directive” (White & Case, 20 Jun. 2018), <https://www.whitecase.com/publications/alert/adoption-fifth-anti-money-laundering-directive>.
- ¹⁴ European Parliament, *Understanding money laundering through real estate transactions*, briefing (2019), http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/161094/7%20-%2001%20EPRS_Understanding%20money%20laundering%20through%20real%20estate%20transactions.pdf.
- ¹⁵ HM Treasury and the Depart. of Trade and Industry (UK), *Regulatory Impact Analysis - Disclosure of Beneficial Ownership of Unlisted Companies* (July 2002), https://web.archive.nationalarchives.gov.uk/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/9/9/ownership_long.pdf.
- ¹⁶ EY, *Global Fraud Survey 2016*, <https://www.ey.com/gl/en/services/assurance/fraud-investigation---dispute-services/ey-global-fraud-survey-2016>.
- ¹⁷ Kara Brockmeyer et al., *FCPA Update, A Global Anti-Corruption Newsletter*, v. 9, no. 6 (Debevoise & Plimpton LLP, Jan. 2018), https://www.debevoise.com/~media/files/insights/publications/2018/01/FCPA_Update_January_2018_v9no6.pdf.
- ¹⁸ Financial Action Task Force, *Transparency and Beneficial Ownership* (October 2014), <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>.
- ¹⁹ Financial Action Task Force and Groupe d’Action Financière, *Consultation on Proposed Changes to the FATF Standard*, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/publicconsultation/First%20public%20consultation%20document%20responses%20financial%20sector%20part%201.pdf>.
- ²⁰ Transparency International, *Transparency of Legal Entities and Arrangements*, G20 Position Paper (May 2014), https://www.transparency.org/files/content/activity/2014_TI_G20PositionPaper_BeneficialOwnership_EN.pdf.
- ²¹ Institute of Directors, “Open House on the Road” (2019), <https://www.iod.com>.
- ²² Reuters, “Britain considers ban on bearer shares, acts on G8 transparency push” (15 Jul. 2013), <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-transparency-cable/britain-consider-ban-on-bearer-shares-acts-on-g8-transparency-push-idUKBRE96E0F020130715>.
- ²³ Department for Business Innovation & Skills (UK), *The Register of People with Significant Control: Scope, Nature and Extent of Control, Fees, the Protection Regime and Warning and Restrictions Notices - Government Response* (December 2015), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/486520/BIS-15-622-register-of-people-with-significant-control-consultation-response.pdf.

- ²⁴ Prime Minister's Office (UK), *Policy paper G8 action plan principles to prevent the misuse of companies and legal arrangements* (18 Jun. 2013), <https://www.gov.uk/government/publications/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements>.
- ²⁵ World Bank Group, *G20 High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency*, (2014), https://star.worldbank.org/sites/star/files/g20_high-level-principles-beneficial-ownership-transparency.pdf.
- ²⁶ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council (20 May 2015) *Official Journal* L 141, p. 73, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_141_R_0003&from=ES.
- ²⁷ Cabinet Office and Prime Minister's Office (UK), *Policy Paper: Anti-Corruption Summit: country statements* (12 May 2016), <https://www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-summit-country-statements>.
- ²⁸ OECD, "Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes" (2018), <http://www.oecd.org/tax/transparency>.
- ²⁹ FATF, *FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership* (Oct. 2014), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>.
- ³⁰ Juergen Kraus, "5th EU Anti-Money Laundering Directive published" (Global Compliance News, 16 Jul. 2018), <https://globalcompliancenews.com/eu-5th-anti-money-laundering-directive-published-20180716>.
- ³¹ KPMG International, "EU: Ultimate Beneficial Ownership (UBO) Registers" (6 Nov. 2016), <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2016/11/tmf-eu-ultimate-beneficial-ownership-registers.html>.
- ³² EITI, "Beneficial Ownership," <https://eiti.org/beneficial-ownership>.
- ³³ Aaron Sayne, Alexandra Gillies and Andrew Watkins, *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts* (Natural Resource Governance Institute, Apr. 2017), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/corruption-risks-in-the-award-of-extractive-sector-licenses-and-contracts.pdf>.
- ³⁴ OGP, "Establish robust registers of beneficial ownership: Justification" (2019), <https://www.opengovpartnership.org/theme/beneficial-ownership/establish-robust-registers-of-beneficial-ownership>.
- ³⁵ OGP, "Publish registers of company beneficial ownership and of parties, to trusts and foundations as open, machine-readable data: Justification" (2019), <https://www.opengovpartnership.org/theme/beneficial-ownership/publish-registers-of-company-beneficial-ownership-and-of-parties-trusts>.
- ³⁶ Companies House (UK), "Overseas Registries," <https://www.gov.uk/government/publications/overseas-registries/overseas-registries>.
- ³⁷ Stephan Anguelov, Bulgaria Midterm IRM Report 2016-2018 (OGP, 2018), <https://www.opengovpartnership.org/report/bulgaria-mid-term-report-2016-2018-year-1>.
- ³⁸ European Commission, "Data Protection in the EU," https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_en.
- ³⁹ Elizabeth Weise, "Equifax breach: Is it the biggest data breach?" (USA Today, 7 Sept. 2017), <https://eu.usatoday.com/story/tech/2017/09/07/nations-biggest-hacks-and-data-breaches-millions/644311001/>.
- ⁴⁰ Richard Messick, "Income and Assets Declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime" (2009), <https://www.cmi.no/publications/3396-income-and-assets-declarations>.
- ⁴¹ Responsible Data, "What is Responsible Data?" <https://responsibledata.io/what-is-responsible-data/>.
- ⁴² Robert Palmer and Sam Leon, "What does the UK beneficial ownership data show us?" (OGP, 24 Nov. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/stories/what-does-uk-beneficial-ownership-data-show-us>.
- ⁴³ Palmer and Leon, "What does the UK beneficial ownership data show us?"
- ⁴⁴ Andres Knobel, "The Achilles heel of effective beneficial ownership registration: Why is everyone fixed on 25%?" (Tax Justice Network, 11 May 2017), <https://www.taxjustice.net/2017/05/11/achilles-heel-effective-beneficial-ownership-registration-everyone-fixed-25/>.
- ⁴⁵ Andres Knobel, Moran Harari, and Markus Meinzer, *The state of play of beneficial ownership registration: A visual overview* (Tax Justice Network, 27 Jun. 2018), <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOfPlay-FSI.pdf>.
- ⁴⁶ Palmer and Leon, "What does the UK beneficial ownership data show us?"
- ⁴⁷ Andres Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information* (Tax Justice Network, 22 Jan. 2019), https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2019/01/Beneficial-ownership-verification_Tax-Justice-Network_Jan-2019.pdf.
- ⁴⁸ Jana Chvalková, Petr Janský, and Jiří Skuhrovec, *Bearer shares in paper form and public procurement* (Charles Univ. in Prague, Jan. 2012), https://www.researchgate.net/publication/241766201_Bearer_shares_in_paper_form_and_public_procurement.



- ⁴⁹ Andres Knobel, Moran Harari, and Markus Meinzer, *The State of Play of Beneficial Ownership Registration: A Visual Overview* (27 Jun. 2018), <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOfPlay-FSI.pdf>, <https://www.financialsecrecyindex.com/PDF/2-Trusts-Foundations-Register.pdf>.
- ⁵⁰ OpenOwnership, Beneficial Ownership Data Standard (v0.1), <https://standard.openownership.org/en/v0-1>.
- ⁵¹ OpenOwnership Register Beta, “Who controls, influences, or benefits from a company?” <https://register.openownership.org>.
- ⁵² Zosia Szykowski, “Ghana announces partnership with OpenOwnership” (OpenOwnership, Sept. 2017), <https://openownership.org/news/ghana-announces-partnership-with-openownership>.
- ⁵³ Zosia Szykowski, “Ukraine to become the first country to integrate with OpenOwnership” (OpenOwnership, May 2017), <https://openownership.org/news/ukraine-becomes-the-first-country-to-integrate-with-openownership>.
- ⁵⁴ Mariana Marchuk, “Ukraine: The State Anti-Corruption Policy for 2014–2017” (Global Compliance News, 11 Nov. 2014), <https://globalcompliancenews.com/ukraine-the-state-anti-corruption-policy-for-2014-2017>.
- ⁵⁵ State Enterprise, Information Resource Centre, “USR Register” (2019), http://irc.gov.ua/reestr_edr.
- ⁵⁶ Zosia Szykowski, “Ukraine opened up its beneficial ownership data” (OGP, 8 Jun. 2017), <https://www.opengovpartnership.org/stories/ukraine-opened-its-beneficial-ownership-data-why-it-matters-and-how-your-country-can-be-next>.
- ⁵⁷ Jake Rudnitsky and Daryna Krasnolutska, “A Ukrainian who faked his own death was recently found living in a castle with a Rolls Royce” (Bloomberg, 16 Oct. 2018), <https://time.com/5426008/ukraine-man-fake-death-rolls-royce>.
- ⁵⁸ Ben Aris, “Ukraine’s prosecutor general identifies \$5.5bn of assets bought with looted PrivatBank funds” (Bne Intellinews, 6 Nov. 2018), <https://www.intellinews.com/ukraine-s-prosecutor-general-identifies-5-5bn-of-assets-bought-with-looted-privatbank-funds-151418>.
- ⁵⁹ European Commission, *Macro-Financial Assistance to Ukraine: Disbursement of the First Instalment*, Information Note to the European Parliament and to the Council (30 Nov. 2018), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/information_note_-_mfa_ukraine_1st_instalment.pdf.
- ⁶⁰ OGP, “07 Beneficial Ownership Registry” (2018), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/07-beneficial-ownership-registry>.
- ⁶¹ Civil Society Legislative Advocacy Centre, “Fact-Sheet on Beneficial Ownership in Nigeria” (2018), <http://cislacnigeria.net/wp-content/uploads/2018/02/BO-FACTSHEET.pdf>.
- ⁶² Uche Igwe, “Is beneficial ownership transparency possible in Nigeria?” (OGP, 8 Jun. 2017), <https://www.opengovpartnership.org/stories/beneficial-ownership-transparency-possible-nigeria>.
- ⁶³ Ben Chapman, “Shell and Eni face one of the biggest corruption cases in corporate history over \$1.3bn Nigerian oil field” (Independent, 16 Sept. 2018), <https://www.independent.co.uk/news/business/analysis-and-features/shell-and-eni-face-one-of-the-biggest-corruption-cases-in-corporate-history-over-13bn-nigerian-oil-a8537506.html>.
- ⁶⁴ Ibrahim Mu’azu (Dir. Corp. Comm’ns), “Renewed Vigilance to Prohibit Illicit Financial Flows in Nigeria’s Banking System” (Central Bank of Nigeria, 2015), https://www.cbn.gov.ng/out/2015/ccd/illicit_financial_flows.pdf.
- ⁶⁵ Tobi Soniyi, “Establishment of Beneficial Ownership Register in the Offing to Unmask Real Owners of Companies” (This Day, 10 Feb. 2017), <https://www.thisdaylive.com/index.php/2017/02/10/establishment-of-beneficial-ownership-register-in-the-offing-to-unmask-real-owners-of-companies>.
- ⁶⁶ OGP, “06 Beneficial Ownership Register” (2017), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/06-beneficial-ownership-register>.
- ⁶⁷ Global Forum on Asset Recovery, *Guide to Beneficial Ownership Information: Legal Entities and Legal Arrangements*, Nigeria, https://star.worldbank.org/sites/star/files/bo_country_guide_nigeria.pdf.
- ⁶⁸ Nigeria EITI, *Nigeria EITI beneficial ownership roadmap roadmap* (Dec. 2016), <https://eiti.org/document/nigeria-eiti-beneficial-ownership-roadmap>.
- ⁶⁹ Open Contracting Data Standard, “Open Contracting Data Standard: Documentation” (2016), <http://standard.opencontracting.org>.
- ⁷⁰ OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
- ⁷¹ OCP, “Data Standard” (2019), <https://www.opencontracting.org/data-standard>.
- ⁷² Igwe, “Is beneficial ownership transparency possible in Nigeria?”
- ⁷³ OGP, “Featured Commitment - Mongolia” (7 Jul. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/stories/featured-commitment-mongolia>.
- ⁷⁴ Erica Westenberg and Aaron Sayne, *Beneficial Ownership Screening: Practical Measures to Reduce Corruption Risks in Extractive Licensing* (Natural Resource Governance Institute, May 2018), https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/beneficial-ownership-screening_0.pdf.

- ⁷⁵ Transparency International, “While the G20 Drags its Feet, the Corrupt Continue to Benefit from Anonymous Company Ownership” (19 Apr. 2018), https://www.transparency.org/news/feature/while_the_g20_draggs_its_feet_the_corrupt_continue_to_benefit_from_anonymous.
- ⁷⁶ Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information*.
- ⁷⁷ Zosia Szytkowski, et al., “Verification,” a 4-part series (OpenOwnership, 2017–2018), <https://www.openownership.org/tag/verification/>.
- ⁷⁸ Emile van der Does de Willebois et al., *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It* (The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2011), <https://star.worldbank.org/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>.
- ⁷⁹ FATF – Egmont Group, *Concealment of Beneficial Ownership* (FATF, Jul. 2018), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Egmont-Concealment-beneficial-ownership.pdf>.
- ⁸⁰ Zosia Szytkowski and Chris Taggart, *What we really mean when we talk about verification: Authentication & authorization (Part 2 of 4)* (OpenOwnership, Sept. 2017), <https://www.openownership.org/news/what-we-really-mean-when-we-talk-about-verification-authentication-and-authorization-part-2-of-4/>.
- ⁸¹ Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information*.
- ⁸² Global Witness and DataKind UK, “The Companies We Keep: What the UK’s open data register actually tells us about company ownership,” <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/companies-we-keep/>.
- ⁸³ OGP, “Commitments 05 Beneficial ownership verification system” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/05-beneficial-ownership-verification-system>.
- ⁸⁴ OGP, “Commitments 07 Beneficial Ownership Registry” (2018), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/07-beneficial-ownership-registry>.
- ⁸⁵ Danish Business Authority, “Beneficial Owners,” <https://danishbusinessauthority.dk/beneficial-owners>.
- ⁸⁶ Juraj Labant and Gabriel Šípoš, *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia: Revolutionary transparency, questionable implementation, unsure benefits* (Transparency International Slovakia, Jun. 2017), http://transparency.sk/wp-content/uploads/2017/06/Register-of-beneficial-ownership_study2017.pdf.
- ⁸⁷ Labant and Šípoš, *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia*.
- ⁸⁸ Labant and Šípoš, *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia*.
- ⁸⁹ Jana Liptáková, “The new register has already come into fruition” (Spectator Slovakia, 28 Sept. 2017), <https://www.spectator.sme.sk/c/20659897/the-new-register-has-already-come-into-fruition.html>.
- ⁹⁰ Transparency International Czech Republic, “Andrej Babiš is our Controlling Person (Beneficial Owner), Says Agrofert” (22 Jun. 2018), https://www.transparency.org/news/pressrelease/andrej_babish_is_our_controlling_person_czech_republic.
- ⁹¹ Jennifer Rankin, “Brussels urged to investigate Czech PM over business empire” (The Guardian, 20 Sept. 2018), <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/20/brussels-urged-to-investigate-czech-pm-over-business-empire>.
- ⁹² Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information*.
- ⁹³ Dmytro Kotlyar and Laura Pop, “Asset Declarations: A Threat to Privacy or a Powerful Anti-Corruption Tool?” (The World Bank, 26 Sept. 2016), <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2016/09/26/asset-declarations-a-threat-to-privacy-or-a-powerful-anti-corruption-tool>.
- ⁹⁴ Ruxandra Burdescu et al., *Stolen Asset Recovery: Income and Asset Declarations: Tools and Trade-Offs* (The World Bank, Nov. 2009), https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Income_and_Asset_Declarations.pdf.
- ⁹⁵ Reity O’Brien, Kytja Weir, and Chris Young, “State Supreme Court Judges Reveal Scant Financial Information” (The Center for Public Integrity, 19 May 2014), <https://www.publicintegrity.org/2013/12/04/13808/state-supreme-court-judges-reveal-scant-financial-information>.
- ⁹⁶ Open Data Kosovo, *Asset Declarations in Central and Eastern Europe: Current Trends (Assets Declarations in CEE Countries)*, 2017), <http://assetdeclarations.transparencee.org/the-report>.
- ⁹⁷ Transparency International Georgia, “How Civil Society Organizations Use Asset Declarations for Monitoring and How to Facilitate Their Work,” <http://csb.gov.ge/uploads/How-Civil-Society-Organizations-Use-Asset-Declarations-for-Monitoring-TI-Georgia.pdf>.
- ⁹⁸ OpenOwnership, *Learning the lessons from the UK’s public beneficial ownership register* (OpenOwnership and Global Witness, Oct. 2017), <https://www.openownership.org/uploads/learning-the-lessons.pdf>.



- ⁹⁹ National Crime Agency (UK), *National Strategic Assessment of Serious and Organised Crime (2018)*, <https://nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/173-national-strategic-assessment-of-serious-and-organised-crime-2018/file>.
- ¹⁰⁰ Rebecca Flanagan, “Register of beneficial owners of overseas entities owning UK land” (KPMG, 3 Aug. 2018), <https://home.kpmg/uk/en/home/insights/2018/08/tmd-register-of-beneficial-owners-of-overseas-entities-owning-UK-land.html>.
- ¹⁰¹ OpenOwnership, *Learning the lessons from the UK’s public beneficial ownership register*.
- ¹⁰² Companies House (UK), *Companies House Annual report and Accounts 2016/17*, presented to Parliament (18 Jul. 2017), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/633763/CompaniesHouse_AnnualReport_2017_web_version.pdf.
- ¹⁰³ Luke Harding, Caelainn Barr and Dina Nagapetyants, “Everything you need to know about the Azerbaijani Laundromat” (The Guardian, 27 Nov. 2017). <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/04/everything-you-need-to-know-about-the-azerbaijani-laundromat>.
- ¹⁰⁴ OCCRP, “The Azerbaijani Laundromat” (4 Sept. 2017), <https://www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat>.