



Opening Extractives

Unlocking the benefits
of ownership data

Estudio de alcance - Argentina

Análisis del marco legal e institucional para avanzar en la divulgación de los beneficiarios finales del sector extractivo

Marzo 2022

March 2022

Publicado por:

Programa Opening Extractives | openingextractives@eiti.org

Opening Extractives es un ambicioso programa global cuyo objetivo es transformar la disponibilidad y el uso de los datos sobre beneficiarios reales para una gobernanza eficaz en el sector extractivo.

Opening Extractives está impulsado por la Fundación BHP, que trabaja para elevar las normas de gobernanza y transparencia con el fin de mejorar la calidad de vida de millones de ciudadanos en los países ricos en recursos.

Autor: Oscar Ramos Rivera

Contribuciones a cargo de: Agustina De Luca, Open Ownership; Peter Low, Open Ownership; Esteban Manteca, EITI

Estudio de alcance

Contenido

Glosario	4
Resumen Ejecutivo	5
Síntesis de las recomendaciones	5
Metodología y estructura del trabajo	8
Régimen de Beneficiario Final en Argentina	9
Definiciones sólidas	7
Cobertura Integral	7
Detalle Suficiente	8
Registro Centralizado	8
Acceso público	9
Datos estructurados	9
Verificación	9
Actualizado y auditable	9
Sanciones y ejecución	10
Conclusiones	26
Nómina de Stakeholders entrevistados	27

Glosario

BF: Beneficiarios Finales	PGN: Procuración General de la Nación
LA/FT: Lavado de activos y financiación del terrorismo	PROCELAC: Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos
SECTOR EXTRACTIVO: Minería e Hidrocarburos	RITE: Registro de Integridad de Empresas
OO: Open Ownership	RUMP: Registro Único de la Matriz Productiva
EITI: Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas	REI: Registro de Entidades Inactivas
GMP: Grupo Multipartícipe	CIMA: Centro de Información Minera Argentina
LGS: Ley General de Sociedades N° 19.550	PEP: Persona Políticamente Expuesta
UIF: Unidad de Información Financiera	EBR: Enfoque Basado en Riesgos
AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos	ONC: Oficina Nacional de Contrataciones
CNV: Comisión Nacional de Valores	RNS: Registro Nacional de Sociedades
BCRA: Banco Central de la República Argentina	OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OA: Oficina Anticorrupción	GAFI: Grupo de Acción Financiera Internacional
SSPN: Superintendencia de Seguros de la Nación	GAFILAT: Grupo de Acción Financiera Internacional Latinoamérica
IGJ: Inspección General de Justicia	CAEM: Cámara Argentina de Empresarios Mineros
AAIP: Agencia de Acceso a la Información Pública	IAPG: Instituto Argentino de Petróleo y Gas
MPF: Ministerio Público Fiscal	OGP: Alianza para el Gobierno Abierto

Resumen Ejecutivo

Este informe analiza los aspectos jurídicos e institucionales de la divulgación de los Beneficiarios Finales (en adelante BF) en Argentina, teniendo en miras el cumplimiento del requisito 2.5 del Estándar aprobado por la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), de la que Argentina forma parte desde 2019. El requisito mencionado se basa principalmente en la creación de un registro accesible al público de los BF de la/s entidad/es corporativa/es que obtengan o tengan interés en obtener una licencia o contrato de exploración o producción de petróleo, gas o minerales, incluyendo la identidad de su/s beneficiario/s real/es, el grado de participación en la titularidad y detalles sobre cómo se ejerce la titularidad o el control.

El análisis se basa en el programa global “Opening Extractives”, conjuntamente liderado por EITI y Open Ownership (OO), que busca avanzar hacia la transparencia de los BF de las industrias extractivas impulsando la implementación de las reformas necesarias para lograrlo a partir de poner a disposición la asistencia técnica, recursos y apoyo institucional a los países implementadores.

Inicialmente se exponen las recomendaciones y propuestas que pretenden acercar alternativas de acción para avanzar en el cumplimiento del requisito 2.5 del Estándar EITI en relación con las industrias del petróleo, minería y gas y, eventualmente, en un escenario de máxima esbozar lineamientos para hacerlo extensivo a todos los demás sectores económicos.

Es importante señalar que se verificó en el transcurso de este trabajo que los Registros de Inversiones Mineras, de Empresas Petroleras y de operadores de combustibles exentos y/o con tratamiento diferencial por destino geográfico no se encuentran integrados con los registros especiales de esas actividades que tiene AFIP. Este hallazgo debería ser corregido en forma prioritaria, como se recomendará en el desarrollo del informe.

Para la redacción de este informe se realizó un relevamiento del marco normativo nacional y provincial, se realizaron ocho entrevistas semiestructuradas a actores clave, y se dialogó sistemáticamente con el equipo de Open Ownership para darle seguimiento al trabajo. Se realizó un mapa con los actores clave en el proceso de toma de decisión, incluyendo sus interacciones, recursos, intereses, incentivos e influencias.

Síntesis de las recomendaciones

Las recomendaciones se encuentran basadas en el análisis de los Principios de Open Ownership (“Principios OO”) que son criterios de referencia para la divulgación eficaz de datos sobre los beneficiarios finales y han sido formulados teniendo en cuenta las características técnicas de los regímenes de divulgación eficaz y no los factores externos a éstos como pueden ser los políticos, sociales, económicos o culturales.

Estos Principios pretenden ser una herramienta de apoyo a los Gobiernos, a las instituciones internacionales, a la sociedad civil y a los actores del sector privado para comprender, promover e implementar reformas eficaces sobre beneficiarios finales. Se trata de brindar un marco de buenas

prácticas para la aplicación de la transparencia de la titularidad real de las empresas, a partir de datos confiables.

Los Principios OO son los siguientes:

- 1) **Definiciones sólidas:** Debería haber definiciones claras y sólidas de BF en la ley y umbrales bajos para determinar cuándo se divulgan la titularidad y el control.
- 2) **Cobertura integral:** Los datos deberían alcanzar de forma integral a todos los tipos pertinentes de entidades jurídicas y personas físicas.
- 3) **Detalle suficiente:** Las divulgaciones del beneficiario final deberían recoger información suficiente para que los usuarios pudieran comprender y utilizar los datos.
- 4) **Registro centralizado:** Los datos deberían recopilarse en un registro centralizado.
- 5) **Acceso público a un registro centralizado:** Los datos deberían estar disponibles al público.
- 6) **Estructurado:** Los datos deberían ser estructurados e interoperables.
- 7) **Datos Verificados:** Deberían adoptarse medidas para verificar los datos.
- 8) **Actualizado y auditable:** Deberían mantenerse los datos actualizados y conservarse los registros históricos.
- 9) **Sanciones y ejecución:** Deberían existir y aplicarse eficazmente sanciones adecuadas para casos de incumplimiento.

Definiciones sólidas

1. Argentina debería tener una ley de fondo que establezca una única definición de BF para todos los sectores económicos, incluyendo a las industrias extractivas, que armonice las regulaciones existentes, fijando un único umbral y que abarque todas las estructuras jurídicas posibles.
2. Para el dictado de la ley deberían contemplarse no sólo las cuestiones técnicas sino también las situaciones prácticas. En ese sentido, se recomienda que esa definición sea propuesta por el Consejo Asesor de la Ley N° 25.246, de la cual la UIF es parte. A futuro, se recomienda que sea la propia UIF quien pueda modificar y/o adaptar la definición, en base a una propuesta elaborada por el Consejo Asesor.
3. Mientras no exista una ley de fondo, se recomienda avanzar en una prueba piloto con las industrias extractivas. Esta prueba se basaría en la definición de la IGJ, adoptada en turno por el GMP de EITI (que, a su vez, refleja la normativa de la UIF).

Cobertura Integral

4. En cuanto a los sectores extractivos, en el marco de una prueba piloto, las autoridades de Minería e Hidrocarburos Nacionales deberían modificar los requisitos de inscripción a los Registros de Minería e Hidrocarburos a nivel federal, incorporando a la Resolución N° 30/2018 de la Secretaría de Minería y a la Disposición N° 337/2019 de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Combustibles que como condición de acceso y permanencia, los inscriptos o interesados acrediten haber cumplido con informar los datos de BF de acuerdo a la definición adoptada por el GMP, sin excepciones.

5. Para los demás sectores de la economía, Argentina debe contar con una ley que unifique los criterios de las distintas agencias públicas, especialmente entre la UIF y AFIP.
6. Para la prueba piloto, se recomienda la participación de algunas de las provincias que adhieran a EITI y/o aquellas provincias donde operan las empresas del sector de minería, gas y petróleo que han sido incluidas en EITI. En un escenario a mediano o largo plazo, deberían integrarse los registros de permisos y concesiones provinciales. Se recomienda tratar el tema en el ámbito del Consejo Federal Minero y el Consejo Federal de Hidrocarburos, donde están representadas políticamente las provincias.

Detalle suficiente

7. Actualmente, puede avanzarse con la prueba piloto en las industrias extractivas implementando la obligación de requerir la información sobre BF como condición para inscribirse a los registros de minería e hidrocarburos (ver punto 4 de la Síntesis de Recomendaciones). Para que pueda ser cumplido de forma sencilla e inmediata y hasta que existan otros mecanismos superadores, las empresas deberían acreditar ante las autoridades de Minería e Hidrocarburos la declaración jurada que presentaron ante IGJ (quienes tienen sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) o la declaración jurada sobre BF que presentaron ante AFIP según les corresponda.
8. Para profundizar el cumplimiento de este principio, en el formulario de declaración de la IGJ deberían incorporarse otros campos que aumenten el detalle de los datos sobre los BF, las entidades y, sobre todo, cuáles son los medios a través de los que se mantiene la propiedad o ejercen el control.
9. Para avanzar gradualmente con la interoperabilidad de los datos, la información de BF debería incorporarse como un campo más integrante del Registro Nacional de Sociedades (RNS) permitiendo su consulta en línea tanto para el público en general, como para los organismos competentes (incluidas las provincias). A su vez los organismos podrían validar datos de forma más rápida y sin necesidad de requerir a las empresas lo señalado en el punto 7.

Registro Centralizado

10. En la prueba piloto, en la normativa de minería e hidrocarburos se debería exigir: Acreditar que la información del BF se brindó ante el registro societario que les corresponda según inscripción (IGJ o aquellas provincias que incorporaron la figura del BF como requisito) o acreditar la DDJJ presentada ante AFIP donde se informen los datos de los BF según corresponda.

En paralelo, con el avance de la prueba piloto debe procurarse la centralización en el RNS de los datos de BF del sector extractivo. De esta forma, sería la única fuente centralizada de los datos a nivel federal.

11. La evolución de la prueba piloto y sus resultados, deben tenerse en cuenta para allanar obstáculos de cara al dictado de una ley de fondo aplicable a todos los sectores.

Acceso público a un registro centralizado

12. En una primera etapa, la instrumentación la prueba piloto con las industrias extractivas permitirá avanzar con la información de los interesados en inscribirse y/o los ya inscriptos en los registros especiales de minería e hidrocarburos. Esos registros, por su naturaleza, son públicos y de libre acceso para su consulta pública, aunque actualmente no están disponibles en línea. En la prueba piloto -hasta tanto se dispongan mecanismos superadores- podrían publicarse en los sitios web de las autoridades de aplicación como datos abiertos.
13. Gradualmente, debería avanzarse con la centralización de los datos en el RNS ya que los legajos societarios son públicos y de acceso público de acuerdo a la legislación vigente en Argentina (artículo 3 de la Ley N° 26.047 y 9 de la Ley N° 19.550). La información debe ser accesible en línea para los organismos de acuerdo a sus competencias y para el público en general de acuerdo a las condiciones legales que lo permiten. Esta instancia debería ser probada con el avance de la prueba piloto.
14. En un escenario de máxima, una ley de fondo aplicable a todos los sectores debería contemplar fines, causas, mecanismos, oportunidades y formas de instrumentar la divulgación de los datos de los BF. En particular, deberán contemplarse las excepciones al secreto fiscal, entre otras razones.

Datos estructurados

15. Los datos a publicar deben encontrarse disponibles en un formato estructurado e interoperable. En el desarrollo del registro de BF, se recomienda adoptar la orientación específica en [Documento referido al diseño de la base de datos de OO](#) que se centra en los requisitos para la publicación de datos para cumplir con el [Estándar de Datos de Beneficiarios Finales \(BODS\)](#).

Datos verificados

16. Deben establecerse sistemas que garanticen que los datos sean confiables e incluirse: a) validaciones automáticas en los procesos de autenticación y carga que neutralicen datos erróneos y no permitan su carga; b) posibilidad de reporte de errores o inconsistencias por parte del público en general siempre que quien reporte haya obtenido legalmente la información que utiliza para contrastar y c) validaciones y/o cruces de datos automáticos entre organismos.

Actualizado y auditable

17. En la prueba piloto debería contemplarse una modificación en los criterios de actualización de las normativas vigentes respecto a los regímenes de las industrias extractivas. Actualmente deben informarse los cambios en forma anual. Sin embargo, ante la posibilidad de ocurrencia de cambios con frecuencia menor, se recomienda modificar la reglamentación estableciendo que todo cambio debe ser informado a los quince días (o

- plazo similar) de haberse producido. A su vez, debe controlarse estrictamente su cumplimiento.
18. De dictarse una ley de fondo, debe contemplarse una actualización uniforme y una frecuencia homogénea para todos los organismos involucrados.

Sanciones y ejecución

19. Al modificar las normas para requerir la divulgación de BF en la prueba piloto, se recomienda incluir la restricción de la permanencia en los Registros y el uso de los beneficios que allí se disponen a quienes incumplan con la obligación de informar BF.
20. Se recomienda publicar la nómina de infractores a los regímenes y trabajar en coordinación con los demás organismos para mantener la información actualizada.
21. En el supuesto de dictarse una ley de fondo deberán establecerse sanciones específicas y necesariamente, debe coordinarse su ejecución con el Poder Judicial y con el Ministerio Público Fiscal.

Metodología y estructura del reporte

En 2019, el ingreso de Argentina a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) significó un avance en términos de transparentar información y datos del sector, señalado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE¹ como el sector más propenso a incurrir en el delito de soborno de funcionarios públicos. El impulso también encontró eco en la Alianza para el Gobierno Abierto² (OGP, por sus siglas en inglés) de la que Argentina forma parte desde 2012 que incluyó la transparencia de los sectores extractivos en su Cuarto Plan de Acción³.

A partir de un enfoque analítico de tipo cualitativo se explicarán las reglas institucionales existentes en Argentina aplicables a los Beneficiarios Finales: obstáculos, fortalezas y oportunidades de mejora, abarcando las normas generales, las transversales y las específicas para las industrias extractivas. La recopilación del plexo normativo que directa o indirectamente puede incidir en el problema abordado se complementa con la inclusión de documentos, informes y publicaciones disponibles.

¹ OECD (2014), *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226616-en>.

² OGP es una iniciativa multilateral que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, luchar contra la corrupción y mejorar los servicios públicos. Argentina forma parte de OGP desde 2012.

³ "Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2021 Argentina", Dirección de Gobierno Abierto, OGP, Secretaría de Modernización – Presidencia de la Nación, y Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, 2019, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf.

Régimen de Beneficiario Final en Argentina

Definiciones sólidas

Principio 00

Debería haber definiciones claras y sólidas de beneficiarios finales en la ley, además de umbrales bajos para determinar cuándo se divulgan la titularidad y el control.

- Las definiciones sólidas y claras deben indicar que un beneficiario final es una persona humana.
- Todas las formas de propiedad y control deben estar cubiertas y la definición debe especificar que la propiedad y el control pueden mantenerse directa e indirectamente.
- Debe existir una definición unificada en el Derecho de fondo, con un derecho derivado que reglamente esta definición.
- Los umbrales deben ser lo suficientemente bajos como para garantizar la divulgación de toda la propiedad y el control pertinentes, y debe utilizarse un enfoque basado en el riesgo para establecer estos umbrales más bajos para sectores particulares.
- Debe prestarse especial atención a los umbrales que se aplican a la propiedad por PEP, con una definición clara utilizada para determinar qué constituye un PEP.

Evaluación en el país

La UIF dictó la Resolución N° 112/2021 estableciendo una definición de Beneficiario Final y la debida diligencia que los Sujetos Obligados, contemplados en el artículo 20 de la Ley N° 25.246 con sus modificatorias, deberán cumplir para su efectiva identificación. Esa definición incluye un umbral del 10% para la declaración de los BF, y se encuentra en línea con el Principio de 00.

Complementariamente, la Resolución UIF N° 134/2018 establece qué personas son consideradas Expuestas Políticamente (PEP). Ciertos sujetos obligados deben realizar un Enfoque Basado en Riesgo (EBR) y declarar si su BF es un PEP de acuerdo a las características de las operaciones y otros factores.

Debido a que distintos organismos públicos como la IGJ, la CNV, la SSN, el BCRA son Sujetos Obligados ante la UIF, para cumplir con su obligación legal deben adecuar sus normativas a los criterios de la UIF y de esa manera requerir la información a sus clientes.

La propia AFIP es también un Sujeto Obligado ante la UIF pero su definición (establecida en la Resolución General N° 4697/20 y modificatorias) no es igual. La AFIP posee una definición más amplia dado que establece la declaración del BF de una entidad "independientemente de su porcentaje de participación".

En este principio, es importante considerar la diferencia de criterio entre la UIF y la AFIP en cuanto a que la primera plantea un umbral del 10% y la segunda no plantea umbral (solo en caso de PLC que fija un umbral del 2%). La cobertura de la IGJ al adoptar el criterio de la UIF en su normativa tendrá ese mismo alcance. Por su parte, la CNV reglamentó también conforme las pautas de la UIF para su ámbito de competencia.

No existe una ley de fondo que establezca una definición única de Beneficiario Final en Argentina para ningún sector económico.

La reglamentación existente está dispersa y es muy compleja, prácticamente reservada para especialistas. Esto puede dificultar el cumplimiento del estándar EITI. Principalmente, genera confusión y/o un conocimiento superficial en la mayoría de los miembros del GMP. Además, ninguno de los organismos que reglamentaron una definición o que tienen competencia legal, conforma el GMP de EITI⁴ y eso podría debilitar el impulso de una medida general que facilite el cumplimiento del Estándar, ya que el liderazgo debería ser asumido por esos organismos para quienes no necesariamente la iniciativa sea prioridad. Esto pudo corroborarse en las entrevistas realizadas, donde los organismos que no forman parte del GMP de EITI expresaron que no consideran medidas especiales para ciertos sectores sino generales para toda la economía.⁵

Por otro lado, dificulta la coordinación entre los organismos públicos federales entre sí y respecto a los estamentos locales, lo que facilita que la cuestión del BF continúe fuera de la agenda de la mayoría de los gobiernos provinciales que son quienes -por regla general- tienen las facultades para otorgar licencias y permisos a las industrias extractivas. Como excepción a esto, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, Tierra del Fuego y Córdoba sí incluyen en su normativa, la obligación de informar los datos de los BF ante las autoridades de los registros públicos societarios.

De las entrevistas realizadas a actores clave, se observó una coincidencia general en la necesidad de contar con una definición única por ley entre el sector público y la sociedad civil. Surgieron discrepancias entre los actores en torno a las distintas definiciones adoptadas, específicamente entre los actores del sector público por sus competencias. La UIF resaltó que debía prevalecer su competencia a la hora de ser quien defina, considerando el fin último que buscar proteger la información del BF (desprendida de las recomendaciones de GAFI). La AFIP, sin embargo, hizo hincapié en que su definición cumplía con el fin para el cual se la dictó, que tiene que ver con sus competencias en materia tributaria.

Respecto al sector privado, no todos los actores coincidieron en la necesidad de contar con una definición única a nivel legal. CAEM señaló que lo ya regulado por AFIP era suficiente, sin advertir que la definición adoptada por el GMP fue la de la IGJ que se adecúa a la de la UIF.

Recomendaciones

Cabe aclarar que si bien este trabajo refiere a las industrias extractivas, Argentina debería tener una única definición legal de BF para todos los sectores económicos incluyéndolas, que fije un umbral⁶ y que abarque todas las estructuras jurídicas posibles⁷. Para lograrlo es necesario contar con una ley del Congreso de la Nación ya que se trata de una cuestión de fondo, que podría ser especial regulando únicamente todo lo referido al BF o una que modifique la Ley General de

⁴ AFIP solo fue convocado a participar del GTT (Grupo de Trabajo de Aspectos Tributarios) sin confirmar un representante en dicho grupo. No es parte del GMP.

⁵ Esta dificultad para obtener la información o corroborar con otros organismos públicos que no son parte de EITI es algo general, aplicable a varios puntos del estándar y es una constante para el GMP. Puede verse en el Informe de Alcance, Materialidad y Divulgación Sistemática (ver página 28 por ejemplo en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_alcance_materialidad_y_divulgacion_sistemática_0.pdf)

⁶ Podría considerarse el 10% definido por la UIF en la Resolución Nº 112/21, por ajustarse a las recomendaciones de GAFI y además porque los sujetos obligados ya lo vienen utilizando.

⁷ Es posible para ello incluir una leyenda genérica y abarcativa, presente en varias regulaciones argentinas, por ejemplo: “y cualquier vehículo, estructura o figura”.

Sociedades (LGS) N° 19.550 o la Ley N° 26.047 del Registro Nacional de Sociedades por Acciones, de los Registros Nacionales de Sociedades Extranjeras y de Asociaciones Civiles y Fundaciones y del Registro Nacional de Sociedades no Accionarias. Respecto a la definición por ley nacional, al ser materia de fondo, aplicaría a las provincias sin necesidad de contar con su adhesión expresa. No así con la cuestión registral como veremos en el [Principio OO: Registro Centralizado](#) que sí requeriría adhesión.

A su vez, para que la ley contemple no sólo las cuestiones técnicas sino también las situaciones prácticas podría evaluarse que esa definición sea propuesta por el Consejo Asesor⁸ de la Ley N° 25.246 que compone la UIF, porque ahí se encuentran representados la mayoría de los organismos con injerencia e interés en la temática. También podría incluirse en el proyecto de ley que a futuro sea la UIF quien pueda modificar y/o adaptar la definición, en base a una propuesta elaborada por el Consejo Asesor.

Mientras tanto, se recomienda avanzar en una prueba piloto con las industrias extractivas ya que el GMP de EITI adoptó como definición la establecida por la IGJ que, en principio, cumpliría con el Principio OO estudiado en este apartado. Por tal motivo, las autoridades de aplicación de minería e hidrocarburos deberían modificar la reglamentación como se recomendó en el Informe de Alcance, Materialidad y Divulgación Sistemática⁹ incluyendo la obligación de informar los BF de las empresas extractivas siguiendo la definición ya adoptada en EITI.

En el marco de la prueba piloto y sin detener su avance por parte de Minería e Hidrocarburos, se recomienda continuar trabajando y estrechando vínculos de cooperación con otros organismos (AFIP, la UIF, la IGJ, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). El fortalecimiento de las relaciones de coordinación permitirá gradualmente construir lazos de confianza entre los actores involucrados y avanzar hacia una centralización de los datos en el RNS, verificar su funcionamiento práctico, detectar oportunidades de mejora a nivel operativo y, posteriormente, ser extendido a los demás sectores económicos.

⁸ Artículo 8 de la Ley N° 25.246 establece que la UIF estará integrada por un (1) Presidente, un (1) Vicepresidente y un **Consejo Asesor** de siete (7) Vocales. La importancia de ese consejo está dada por los actores cuya representación se fija: Un funcionario representante del Banco Central de la República Argentina; de la Administración Federal de Ingresos Públicos; de la Comisión Nacional de Valores; del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; del Ministerio de Finanzas; del Ministerio del Interior y un experto en la materia de lavado de activos de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación.

Los integrantes del Consejo Asesor son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los titulares de cada uno de los organismos que representan. La función transversal y dependiente de la colaboración de las demás jurisdicciones del Estado Nacional que posee la UIF está relacionada con la naturaleza compleja de los delitos y conductas que recaen en su competencia.

El Consejo Asesor presupone una coordinación con los actores del Sector Público que, más allá del carácter de Sujetos Obligados de algunos, toman intervención necesaria en las tareas llevadas adelante por la UIF.

⁹ Páginas 41 y 97

Cobertura Integral

Principio 00

La divulgación de los datos de los BF debe abarcar de manera exhaustiva todos los tipos de entidades jurídicas y personas físicas.

-Todos los tipos de entidades y acuerdos a través de los cuales una persona física puede ejercer la propiedad y el control deben incluirse en las declaraciones.

-Debe prestarse especial atención a los requisitos de divulgación para entidades como las empresas de propiedad estatal y los PLC. Las personas físicas, como los no residentes o los extranjeros, deben incluirse en las declaraciones.

-Cualquier exención de los requisitos de declaración completa debe definirse claramente, justificarse y reevaluarse de forma continua.

Evaluación en el país

En las distintas reglamentaciones vigentes en Argentina se incluye una fórmula genérica que refiere a "toda otra estructura jurídica" o "toda otra forma de control"¹⁰ y eso permite un margen de acción más amplio para poder tratar y analizar los casos. También es un reto para las autoridades gubernamentales ya que demanda un ejercicio constante de control y análisis técnico de la casuística, que debe seguir (o intentar seguir) la dinámica de las estructuras comerciales. Sin embargo, la falta de coordinación para compartir la información y la imposibilidad de acceso a los datos, torna dificultosa la transferencia de experiencias y conocimiento entre agencias públicas.

Respecto a la excepción de declarar los BF, las regulaciones argentinas en general (excepto la de AFIP) exigen a las empresas que realizan oferta pública de sus activos con la condición de que identifiquen la manera a través de la cual se puede acceder a esa información. Esto presupone que la información será pública y accesible pero esto no es siempre así. En muchos casos, requiere un proceso de autenticación especial al portal que publica, la información se encuentra en formatos que no son compatibles con aquellos que utilizan las entidades del gobierno e invierte la carga de la declaración, ya que el organismo debería verificar que efectivamente la información publicada en bolsas o mercados de valores es accesible y suficiente. Este punto ha sido señalado por la AFIP durante la entrevista, al explicar por qué ese organismo no exceptúa a este tipo de sujetos en general haciendo hincapié en que si se los exceptuara, los controles del organismo serían prácticamente imposibles ya que los diferentes formatos en los que se publican no permiten cruzar esa información con sus bases de datos. En ese mismo sentido, si se pensara en un

¹⁰ La Resolución General AFIP N° 3572/2013 creó el "Registro de Sujetos Vinculados", donde deberán inscribirse los contribuyentes y/o responsables residentes en el país cuyas ganancias resulten comprendidas en la tercera categoría, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Impuesto a las Ganancias y posean vinculación con cualquier sujeto constituido, domiciliado, radicado o ubicado en la República Argentina o en el exterior. Un punto interesante de esta resolución -aunque excede el alcance de este trabajo por abarcar a todos los sectores económicos - es que establece presunciones a partir de las cuales la normativa da por configurada la vinculación entre los sujetos y puede servir de pauta para abordar la figura del BF. Por ejemplo: un sujeto posea la totalidad o una parte mayoritaria del capital de otro; dos o más sujetos tengan alternativamente: a) Un sujeto en común como poseedor total o mayoritario de sus capitales. b) Un sujeto en común que posea participación total o mayoritaria en el capital de uno o más sujetos e influencia significativa en uno o más de los otros sujetos. c) Un sujeto en común que posea influencia significativa sobre ellos simultáneamente; d) Un sujeto posea los votos necesarios para formar la voluntad social o prevalecer en la asamblea de accionistas o socios de otro; dos o más sujetos posean directores, funcionarios o administradores comunes.

supuesto donde en la cadena de titularidades se llegara a una empresa exceptuada de declarar, se dificultaría seriamente la trazabilidad y el acceso a la información.

Cabe mencionar que en el [Primer Ciclo de Reporte EITI Argentina correspondiente al año 2018](#) (páginas 57, 58, 59, 77, 78, 79 y 80) y [Segundo Ciclo de Reporte EITI Argentina correspondiente al año 2019](#) (69, 70, 98, 99 y 100), surge que solo dos empresas del sector minero han cumplido con el punto 2.5 del Estándar informando BF según la definición adoptada por el GMP.

Recomendaciones

En línea con la [recomendación realizada](#) en el Principio OO precedente en la prueba piloto, para avanzar en el cumplimiento del punto 2.5 del estándar EITI, las autoridades de Minería e Hidrocarburos Nacionales deberían modificar los requisitos de inscripción a los Registros de Minería e Hidrocarburos a nivel federal, incorporando a la Resolución N° 30/2018 de la Secretaría de Minería y a la Disposición N° 337/2019 de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Combustibles que como condición de acceso y permanencia los inscriptos o interesados acrediten haber cumplido con informar los datos de BF conforme la definición del BF sin excepciones. Para hacerlo en la práctica, existen distintas alternativas (hasta tanto que exista un campo de BF en la órbita del RNS u otro registro centralizado impuesto por Ley):

- Presentar su información a través de un formulario específico puesto a disposición por las autoridades de Minería o Hidrocarburos;
- Acreditar que la información del BF se brindó ante el registro societario que les corresponda según inscripción (IGJ o aquellas provincias que incorporaron la figura del BF como requisito); o
- Acreditar la DDJJ presentada ante AFIP donde informe el BF, si no correspondiera el supuesto anterior.

En este último aspecto, continuando con la idea de instrumentar la prueba piloto, es aplicable el último párrafo del artículo 101 de la Ley N° 11.683¹¹, el cual establece que los contribuyentes y responsables son dueños de sus datos y, por ende, pueden compartir su información fiscal, societaria, financiera o de cualquier otra índole con quien consideren. Esto a su vez es coherente con el criterio de AFIP adoptado en una resolución reciente que ajustó razonablemente el criterio y expresamente da la posibilidad de que los contribuyentes y responsables compartan sus declaraciones juradas y documentación con terceros por su voluntad y en su propio beneficio.¹²

Este punto es fundamental: dado que el minero y el hidrocarburífero son regímenes de adhesión voluntaria (las empresas optan por acogerse a los beneficios fiscales y/u obtener permisos y concesiones en la órbita federal), el Estado puede incluir las condiciones de acceso. Por lo tanto, al modificar las regulaciones ministeriales anteriormente mencionadas, las empresas que quisieran acceder a los permisos, beneficios y exenciones impositivas deberán cumplir con declarar sus BFs de forma adicional a toda otra documentación que se les solicita actualmente.

¹¹ "... La Administración Federal de Ingresos Públicos arbitrará los medios para que los contribuyentes y responsables, a través de la plataforma del organismo y utilizando su clave fiscal, compartan con terceros sus declaraciones juradas determinativas y documentación propia, presentadas por ellos mediante ese medio. El organismo recaudador no será responsable en modo alguno por las consecuencias que la transmisión de esa información pudiera ocasionar ni asegurará en ningún caso su veracidad."

¹² Dictó la Resolución General N° 5125/2021 que derogó la Resolución General N° 3.952 que establecía que los Sujetos Obligados ante la UIF debían abstenerse de requerir a sus clientes las declaraciones juradas de impuestos nacionales que presenten ante la AFIP ya que -según la norma ahora derogada- se evitaría violentar el Secreto Fiscal si esa información fuera divulgada.

A medida que se vaya/n incorporando alguna/s provincia/s a la prueba piloto, se recomienda avanzar gradualmente en la centralización de la información en el RNS para que éste cuente con los datos de los registros públicos de sociedades provinciales. De esa forma, la información societaria (no fiscal) incluyendo la del BF, formará parte del legajo de la sociedad que administre el Registro Nacional de Sociedades (que en virtud del artículo 9 de la Ley N° 19.550 es de consulta pública para las sociedades comerciales) y debería ser accesible tal como hoy lo son otros datos societarios de la IGJ respecto a los sujetos inscriptos en Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cabe señalar que aunque se avanzara desde la Nación con la prueba piloto, allí se cubriría la información societaria y fiscal pero no se vinculará con los registros de permisos y concesiones que tiene cada provincia, los que no se encuentran digitalizados ni accesibles en línea. Por eso, debe lograrse gradualmente la participación de alguna/s provincia/s al menos en la prueba piloto comenzando con las provincias que se espera que adhieran a EITI. En un escenario a mediano o largo plazo puede profundizarse el tema en el ámbito del Consejo Federal Minero y el Consejo Federal de Hidrocarburos, donde están representadas políticamente las provincias.

Detalle Suficiente

Principio 00

Las declaraciones de BF deben recopilar suficientes detalles para permitir a los usuarios comprender y utilizar los datos.

-Debe recopilarse información clave suficiente para identificar al BF, la entidad declarante y los medios a través de los cuales se mantiene la propiedad o el control.

-Para facilitar el cumplimiento, la información debe recopilarse utilizando formularios de declaración en línea, que deben ir acompañados de una orientación clara sobre cómo rellenar el formulario.

-Deben asignarse identificadores claros a las personas físicas, las entidades jurídicas y los mecanismos para facilitar la utilización y el análisis de los datos.

-Cuando el BF se vincule indirectamente a través de múltiples entidades jurídicas, debe publicarse información suficiente para comprender las cadenas de propiedad completas.

Evaluación en el país

No es posible analizar este principio dada la poca información disponible al respecto y la imposibilidad de acceder a una muestra de los registros cerrados para analizar la información registrada.

Tanto la IGJ como RNS publican un conjunto de datos públicos, pero su información es muy limitada y no cuenta con datos sobre los BF. Los datos básicos de las personas jurídicas del Registro Nacional de Sociedades está disponible para consulta pública y gratuita en el link: <http://datos.jus.gob.ar/dataset/registro-nacional-de-sociedades>. Se indica que la fuente de estos datos corresponde al Padrón Federal de Personas Jurídicas de la AFIP brindada al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el marco del Acuerdo de Colaboración suscripto para la implementación conjunta de la Ley 26.047 que crea el Registro Nacional de Sociedades previsto por el Artículo 8° de la Ley 19.550.

Por su parte, la IGJ puso a disposición en el mismo portal el link: <http://datos.jus.gob.ar/dataset/entidades-constituidas-en-la-inspeccion-general-de-justicia-igj/archivo/dc840e68-86fc-405f-87b6-904d292891ff> donde expone los nombres y apellidos y Documentos Nacionales de Identidad de las autoridades o socios de las entidades registradas ahí pero no se expone la información vinculada con las sociedades y/o estructuras involucradas.

Entendemos que como sucede con los registros provinciales, la IGJ no comparte su información con el RNS ya que no es citada como fuente en el portal y, contrariamente a lo que sucede en la práctica, por la Ley N° 26.047 es el RNS quien debería centralizar la información del país.

A su vez, la mayor parte de las provincias argentinas llevan registros societarios que no se encuentran digitalizados ni resultan accesibles o integrados. Por eso, no es posible conocer la información existente ni evaluar el grado de dificultad que supondría una integración.

Los conjuntos de datos publicados son muy limitados, poco difundidos, atomizados y de acceso dificultoso.

Así como el acceso es difícil aún para los agentes del gobierno, la carga de la información no es simple ya que al existir diversas reglamentaciones, los sujetos deben informar en distintos ámbitos del gobierno lo mismo con distinto grado de detalle. En ese orden, la centralización supondría una ventaja indudable en el ahorro de costos de cumplimiento.

Las leyes referidas a la divulgación de datos aún cuando tratan de diversas materias (tributarias, cambiarias, mercado de valores, datos personales), al tener igual jerarquía pero distinto ámbito de aplicación, se contraponen generando un bloqueo a la divulgación de los datos.

Recomendaciones

Ante el escenario actual de inexistencia de una ley de fondo que unifique criterios y datos a recolectar sobre los BF, en el marco de la prueba piloto con las industrias extractivas se recomiendan dos líneas de acción. La primera, a corto plazo, avanzar con la información existente, como se señaló, tomando las declaraciones sobre BF presentadas en la IGJ y/o en AFIP según corresponda.

La segunda, a mediano plazo, comenzar a trabajar en un diseño de registro uniforme que contenga todos los datos necesarios y en una segunda instancia, esos datos se incorporen al RNS permitiendo su consulta en línea tanto para el público en general, como para los organismos competentes (incluidas aquella/s provincia/s que participen). A su vez los organismos podrían validar datos de acuerdo a sus funciones¹³.

¹³ Cabe mencionar que la Disposición N° 337/2019 de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Combustibles exige entre los requisitos para la inscripción las Declaraciones Juradas del Impuesto a las Ganancias.

Registro Centralizado

Principio 00

Los datos de los BF deben recopilarse en un registro central.

Evaluación en el país

En Argentina no existe un registro único de BF a la fecha, aunque la información existe y está en poder de determinados organismos nacionales. Tampoco existe una única autoridad responsable del tema.

En lo que refiere a las industrias extractivas, en el ámbito nacional, existen registros especiales vinculados directamente con el ejercicio de la actividad y/o con la obtención de beneficios de tributos nacionales pero que hasta la fecha, no han implementado la exigencia de informar datos de los BF a sus normativas.

En el marco del Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos se creó el Registro Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas donde deben inscribirse quienes sean titulares de permisos de exploración y/o concesiones de explotación de hidrocarburos otorgadas por el Estado Nacional, las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y/o terceros asociados a tales titulares conjuntamente con éstos.

Asimismo, existe el Registro de Empresas Petroleras bajo la órbita de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Combustibles, aplicable a las Empresas Productoras.

En lo que refiere a la minería, a nivel nacional existe el Régimen de Inversiones para la Actividad Minera cuya Autoridad de Aplicación es la Secretaría de Minería de la Nación. Se trata de un régimen promocional que otorga beneficios fiscales destinados a fomentar el desarrollo de la minería en el país y tiene como condición que los interesados se inscriban en el Registro de Inversiones Mineras.

Por otra parte, en 2014 la AFIP instrumentó un Registro Fiscal de Empresas Mineras¹⁴ que, además de tratarse de un régimen especial de retención, crea en el mismo acto un régimen especial de información que comprende a *“las personas físicas, sucesiones indivisas, empresas o explotaciones unipersonales, sociedades, asociaciones y demás personas jurídicas que desarrollen actividades mineras y realicen las operaciones de prospección, exploración, explotación, desarrollo, preparación y extracción de sustancias minerales (...)”*

La inscripción en el Registro será requisito para tramitar ante la AFIP los beneficios establecidos en la Ley N° 24.196 de Inversiones Mineras y sus modificatorias, como también para efectuar el cómputo en las respectivas declaraciones juradas de los impuestos cuya fiscalización y recaudación se encuentra a cargo de AFIP. Sin embargo, si bien se menciona como requisito, no existe conexión entre el registro que lleva la AFIP con el de la Secretaría de Minería, que es la autoridad de aplicación de la Ley N° 24.196.

¹⁴ Este régimen excluye de su ámbito de aplicación a las empresas que desarrollen actividades vinculadas a los hidrocarburos líquidos y gaseosos. Resolución General N° 3692/2014

En cuanto a las actividades hidrocarburíferas, AFIP implementó el "Régimen de operadores de combustibles exentos y/o con tratamiento diferencial por destino geográfico"¹⁵.

En ninguno de los registros especiales AFIP tampoco se exige puntualmente la declaración del BF.

En cuanto a la esfera societaria, el Registro Nacional de Sociedades (RNS) aplicable a todos los sectores de la economía no solo a las industrias extractivas, es un avance a nivel federal en relación a la centralización registral ya que por su misma ley de creación las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberían remitir toda la información a ese registro pero en la práctica eso no sucede.

En cuanto a las provincias, solo cuatro de ellas incorporaron a sus Registros de Personas Jurídicas la obligación de declarar datos del BF: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Tierra del Fuego.

Recomendaciones

Se ha recomendado que se modifique la reglamentación de las autoridades mineras y de hidrocarburos a nivel nacional, de modo tal que sea una condición para acceder y permanecer vigentes en los registros extractivos.

En paralelo y en el marco de la prueba piloto, como se señaló en el Principio de Cobertura Integral, respecto a las industrias extractivas puede avanzarse en dos caminos paralelos que permitan acercarse al cumplimiento del requisito 2.5 del Estándar EITI:

- 1) La modificación de la normativa de minería e hidrocarburos ya señalada que debería exigir:
 - Acreditar que la información del BF se brindó ante el registro societario que les corresponda según inscripción (IGJ o aquellas provincias que incorporaron la figura del BF como requisito)
 - Acreditar la DDJJ presentada ante AFIP donde informe el BF, si no fuera aplicable el anterior supuesto.

- 2) Avanzar gradualmente con la centralización en el RNS de los datos de BF del sector extractivo. Se indica que debería ser el RNS quien reciba esta información ya que por su propia ley orgánica allí debería concentrarse toda la información a nivel registral.

Ese camino gradual servirá para allanar ciertos aspectos prácticos, operativos, tecnológicos y, como ya se señaló, fortalecer los lazos de confianza entre los distintos actores, allanar disidencias y evaluar resultados.

Sin embargo, no es ajeno a este análisis que la instrumentación de lo señalado requiere una gran voluntad política expresada a través de una figura que lidere el tema de forma tal que sea priorizado en las agendas de trabajo de organismos como AFIP, la IGJ, el Ministerio de Justicia, entre otros, que actualmente no son parte del GMP de EITI.

Tampoco debemos omitir que la misma voluntad política debe existir para que las provincias participen de la prueba piloto de las industrias extractivas, compartiendo la información y adaptándose a un esquema de centralización inicial.

¹⁵ Resolución General N° 4772/2020

El éxito de una prueba piloto con las industrias extractivas podría ser un fuerte impulso para el escenario de máxima que es una ley de fondo que regule el tema para todos los sectores en general incluyendo a los sectores extractivos.

Acceso público

Principio 00

Los datos suficientes deben ser de libre acceso al público.

-Los datos de la OE en el registro central deben ser accesibles al público sin barreras tales como aranceles o tasas.

-Los datos puestos a disposición del público deben ser suficientes para que los usuarios los comprendan y utilicen.

-Cuando la información sobre determinadas categorías de personas (por ejemplo, menores) o entidades esté exenta de publicación, la exención debe estar claramente definida y justificada.

-Cuando los datos hayan quedado exentos de publicación, los datos disponibles al público deben indicar que la información de la OE está en poder de las autoridades, pero que ha estado exenta de publicación.

Evaluación en el país

Si bien la **Ley de acceso a la información pública (LAIP)** establece que la transparencia debe ser la regla y las excepciones interpretadas sólo en forma restrictiva y bien fundamentadas, la contradicción entre las leyes y, en particular, el secreto fiscal hasta el momento es el principal obstáculo para la disponibilidad pública de los datos de BF existentes en los organismos competentes.

En general, aquellas empresas que hacen oferta pública de sus activos están exentas de la obligación de informar los BF según la normativa relevada. Incluso en la Ley de Acceso a la Información Pública se indica que la información de las sociedades anónimas que se encuentran sujetas al régimen de oferta pública no se considera de acceso público.

Respecto al secreto bancario, la ley¹⁶ establece que no aplica respecto a las autoridades tributarias, en particular ante AFIP, aunque se encuentra condicionado al pedido formal previo de esas autoridades. Idénticas consideraciones merece la regla que existe en el Mercado de Capitales controlado por la Comisión Nacional de Valores¹⁷, que establece como secreta la información que esa autoridad recibe en ejercicio de sus facultades de inspección e investigación.

La AAIP, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros y autoridad de aplicación de la Ley N° 27.275, se expidió respecto al **secreto fiscal** en la Resolución N° 6/2019, citando el Decreto N° 206 del 27 de marzo de 2017 indicando:

"...(el secreto fiscal) será inaplicable cuando el titular del dato haya prestado consentimiento para su divulgación, o cuando de las circunstancias del caso pueda presumirse que la información fue

¹⁶ Artículo 39 de la ley Ley N° 21.526

¹⁷ Artículo 25 de la Ley N° 26.831

entregada por su titular al sujeto obligado con conocimiento de que la misma estaría sujeta al régimen de publicidad de la gestión estatal...”

Asimismo, la AAIP hizo suyas las afirmaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“(...) el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso” (Corte IDH, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, párr. 86).

La violación del **secreto profesional** se encuentra tipificada en el artículo 156¹⁸ del Código Penal.

Hasta aquí puede verse que la legislación es contradictoria y confusa y eso favorece la falta de transparencia ya que los mismos organismos públicos que poseen la información son quienes ejercen los controles e interpretan los alcances de las restricciones. En ninguna instancia se armonizan todas las normas que alcanzan al tema ni se equilibran los intereses. Ante dos leyes contradictorias en este punto, el resultado actual ha sido la no divulgación.

Recomendaciones

De máxima, una ley de fondo unificadora podría indicar específicamente el “para qué”, “por qué”, “cómo”, “cuándo” y “de qué forma” se instrumentaría la divulgación de datos de los BF de manera tal que se puedan resguardar todos los derechos en juego. Incluso podrían determinarse excepciones a la divulgación definiendo supuestos objetivos donde hacer públicos datos básicos podría representar un grave riesgo o un daño de magnitud a la persona involucrada.

Una normativa integral podría estipular una mayor apertura de los datos cuando se trate de sujetos beneficiarios de subsidios, regímenes promocionales, exenciones impositivas, entre otros. En este caso, la publicidad de los actos de gobierno, el interés público en la rendición de cuentas y el control ciudadano. En particular, deberían revisarse las excepciones establecidas a favor de las sociedades anónimas que realizan oferta pública, dado que no se garantiza ni acceso ni suficiencia de la información y tampoco facilita la interoperabilidad de los datos ni el acceso irrestricto.

Respecto al acceso público, en lo que a las industrias extractivas se refiere, es posible avanzar con la prueba piloto siguiendo las recomendaciones mencionadas en los principios anteriores garantizándose el acceso público a los datos a través de los informes EITI y/o como datos abiertos en los sitios web del gobierno argentino, ya que se trata de beneficiarios de regímenes especiales que previamente han expresado su voluntad de adherirse al régimen con las condiciones que el Estado impone para ello.

En línea con lo establecido en el informe de políticas de Open Ownership [“Publicación de los registros centrales de beneficiarios finales”](#), existe una serie de medidas que se han implementado

¹⁸ “Será reprimido con multa de mil quinientos a noventa mil pesos e inhabilitación especial, en su caso, por seis meses a tres años, el que teniendo noticia, por razón de su estado, oficio, empleo, profesión o arte, de un secreto cuya divulgación pueda causar daño, lo revelare sin justa causa”.

en otros países para mitigar los riesgos potencialmente asociados con la publicación de los datos sobre beneficiarios finales:

1. Primero, los implementadores deberían seguir el principio de **minimización de datos** y recopilar solo aquellos que sean *adecuados* (suficientes para cumplir con los objetivos establecidos de la política), *pertinentes* (que tengan un vínculo racional con ese objetivo) y *limitados a lo necesario* (que no excedan ese objetivo).
2. Segundo, se recomienda crear un sistema de **acceso estratificado**, a través del cual el país pone a disposición del público un subconjunto de datos más pequeño que el destinado a las autoridades. Por ejemplo, es difícil justificar la necesidad de que el público en general vea el número de identificación fiscal de una persona, pero las autoridades tal vez necesiten esta información. La tabla a continuación ofrece un ejemplo de los campos de datos que estarían disponibles para el público y para las autoridades.
3. Por último, los implementadores pueden establecer **excepciones a la publicación** en circunstancias en las que alguien quede expuesto a riesgos desproporcionados. Por ejemplo, alguien que ha sido acosado u hostigado tiene un motivo legítimo para que no se publique la combinación de nombre y domicilio residencial. Un régimen de protección de este tipo debería contar con un sistema de solicitudes que permitiera pedir que se protejan ciertos campos de datos, o todos ellos, antes de publicarse, si se avala con evidencias. Estas solicitudes deberían revisarse de acuerdo con una serie de condiciones estrictamente definidas para evitar que se produzcan importantes recovecos legales en un régimen de divulgación.

Tabla: Ejemplo orientativo de los campos que aparecen en registros con acceso estratificado

Información a disposición del público	Información a disposición de las autoridades
Nombre y apellido	Nombre y apellido
Mes y año de nacimiento	<i>Fecha completa, lugar y país de nacimiento</i>
País de residencia	<i>Domicilio residencial completo</i>
Nacionalidad	Nacionalidad
Fecha de inicio de la condición de beneficiario final	Fecha de inicio de la condición de beneficiario final
Si se solicitó la protección de la información de la persona frente a la divulgación pública	Si se solicitó la protección de la información de la persona frente a la divulgación pública
Naturaleza y alcance del interés en la entidad	Naturaleza y alcance del interés en la entidad
Estatus de Persona Expuesta Políticamente (PEP)	Estatus de Persona Expuesta Políticamente (PEP)
	<i>Copias de uno o más documentos que confirmen la identidad del beneficiario final</i>

	<i>Copias de uno o más documentos que indiquen la naturaleza y el alcance del interés (es decir, por qué a esa persona se la considera un beneficiario final)</i>
--	---

Se entiende que recolectar y publicar los datos sugeridos no colisiona con ninguna otra norma del marco legal argentino. Por un lado, las entidades gubernamentales que cuentan con prohibiciones de compartir y publicar información al estar cubiertas por el secreto fiscal (AFIP), financiero (UIF) o cualquier otro impedimento (como IGJ), no deberían modificar su accionar dado que son los propios sujetos interesados (empresas) quienes voluntariamente presentarán su información.

Por otro lado, la Ley N° 25.326 de protección de datos personales, establece que un dato sensible es aquel que revela el *“origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual”*. Se entiende que la publicación de datos de BFs no violaría este concepto dado que los datos a publicar no serían de carácter sensible.

Respecto a la identificación de información personal de los BFs, y la necesidad de proteger su vida privada, se entiende que para la implementación de la prueba piloto aplicaría la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), donde en el caso CIPPEC, Fallos: 337:256, estableció que en el caso de personas o entidades jurídicas que reciban subsidios sociales (y para el caso que nos aplica extendible a beneficios fiscales o exenciones impositivas - es decir, beneficios estatales), existe un interés público mayor que el personal, y por lo tanto la información debiera ser pública con el objetivo de favorecer el control social y rendición de cuentas pública.

Datos estructurados

Principio 00

Los datos deben ser estructurados e interoperables.

- Los datos de los BF deben estar disponibles como datos estructurados, con declaraciones que se ajusten a un modelo o plantilla especificados.
- Los datos deben estar disponibles digitalmente, incluso en un formato legible por máquina.
- Los datos deben estar disponibles de forma masiva, así como por registro, de forma gratuita

Evaluación en el país

La información que los organismos solicitan en sus formularios, sistemas o declaraciones juradas no es homogénea. De acuerdo al relevamiento de la normativa realizado en este trabajo, existen diferencias en cuanto a la información que se debe informar según organismo.¹⁹

La información sobre las empresas que realizan oferta pública de sus activos se encuentra disponible en diferentes formatos y sitios, por lo que su acceso e interoperabilidad resulta engorrosa. Asimismo, los registros provinciales de información societaria se encuentran en su mayoría estructurados en formato papel y la información no se encuentra digitalizada.

No existe coordinación entre el nivel nacional y las provincias para intercambiar información y centralizar los datos o, al menos, la estructura ni disponibilidad. Aquí se advierte una gran dificultad sobre todo en lo relativo a las brechas tecnológicas entre las distintas provincias (tanto entre sí como respecto al gobierno nacional).

Como se mencionó en el Principio OO, en el portal de Datos Abiertos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encuentra el Perfil de Aplicación Nacional de Metadatos para Datos Abiertos²⁰ y puede verificarse que en "Campos del Perfil – Catálogo" se incluye el formato JSON recomendado en el estándar publicado²¹ por OO. Si bien es embrionario, puede evaluarse su potencial utilidad, considerando incluso una mejora de los *datasets* hoy existentes.

Recomendaciones

Se recomienda que la prueba piloto contemple la publicación de los datos recolectados en formatos estructurados e interoperables. En el desarrollo del registro de BF, se recomienda adoptar la orientación específica en [Documento referido al diseño de la base de datos de OO](#) que se centra en los requisitos para la publicación de datos para cumplir con el [Estándar de Datos de Titularidad Real \(BODS\)](#).

Por su parte, la LAIP establece en su artículo 32 (Transparencia Activa) la necesidad de publicar cualquier información que sea de utilidad o se considere relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en formatos abiertos. En el caso de las industrias extractivas, la necesidad de transparencia según la LAIP está motivada en que son titulares de permisos, concesiones y/o licencias (inciso j) y/o, en su caso, reciben beneficios fiscales al inscribirse en los registros, por lo que se puede tomar de referencia lo ya estipulado por la ley nacional para la apertura de la información.

¹⁹ Respecto a la cadena de titularidad mientras la UIF exige la información completa, la AFIP la exige en el caso de sujetos del exterior.

²⁰ "Perfil de Aplicación Nacional de Metadatos para Datos Abiertos", Datos Argentina, n.d., <https://datosgobar.github.io/paquete-apertura-datos/perfil-metadatos/>.

²¹ "Beneficial Ownership Data Standard: Key concepts", Open Ownership, n.d., <https://standard.openownership.org/en/0.2.0/schema/concepts.html>.

Verificación

Principio 00

Se deben tomar medidas para verificar los datos.

-Cuando se presenten datos, deben realizarse comprobaciones para garantizar que los conjuntos de datos (sobre el BF, la entidad y la relación de propiedad o control entre el beneficiario efectivo y la entidad) se ajustan a los patrones conocidos y esperados.

-Siempre que sea posible, debe haber una coordinación intergubernamental entre otros sistemas autorizados existentes para cotejar los conjuntos de datos.

-Los datos enviados deben verificarse/revisarse de forma proactiva para identificar posibles errores, inconsistencias o cualquier anomalía en los datos, y se debe exigir a las entidades reveladoras que actualicen los conjuntos de datos.

-Deben existir mecanismos para levantar banderas rojas, tanto exigiendo a las entidades (privadas y públicas) que se ocupan de los datos de la BO que informen sobre las discrepancias como mediante la creación de sistemas para detectar patrones sospechosos.

Evaluación en el país

La digitalización en el Sector Público Nacional y la utilización extendida de los trámites digitales, podría ser visto como un avance mínimo para lograr validaciones transversales. Si bien los contribuyentes desde hace mucho tiempo interactúan con AFIP exclusivamente por medios digitales, en la actualidad la mayoría de los organismos que tienen interacción con el administrado utilizan, por ejemplo, la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) al que se accede remotamente mediante distintos mecanismos de validación administrados por organismos públicos como AFIP.

Existen mecanismos de alertas o reportes en funcionamiento en algunos organismos gubernamentales a nivel nacional y eso, en principio, podría resultar positivo para efectuar validaciones²². También la utilización de campos predeterminados de datos que se encuentren ya verificados (o con cierto grado de certeza) por los organismos competentes²³, pueden resultar alternativas para avanzar en un proceso de validación.

Sin embargo, aún no puede considerarse que Argentina esté cumpliendo con este principio.

Los registros y regímenes de información se basan en una declaración jurada de quienes se encuentran obligados. En este aspecto, existe una debilidad importante por la inexistencia de cruces automáticos que permitan validaciones sistémicas. La AFIP es el organismo que posee el mayor caudal de información y sistemas que posibilitan realizar cruces de ese tipo. No obstante, se advierten enormes desafíos en cuanto a la validación de datos ya que, al no existir coordinación

²² La UIF cuenta con Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS).

²³ A modo de ejemplo, para la utilización de los trámites digitales ante el Estado Nacional se valida la identidad de los usuarios a través del acceso por mecanismos de validación de AFIP, Registro Nacional de las Personas, etc.

ni cruces automatizados transversales, distintos organismos del mismo Estado Nacional llevan registros paralelos con información diferente y criterios heterogéneos y diversos²⁴.

Nuevamente, la falta de comunicación e integración de sistemas con las provincias representa un desafío dadas las asimetrías existentes y las dificultades de armonización de las reglas institucionales analizadas.

Recomendaciones

Es necesario que las agencias del sector público coordinen sus acciones y que establezcan parámetros comunes. Es necesario estrechar la colaboración entre todos los sectores, incluyendo a la sociedad civil en un compromiso que implique la posibilidad de controlar inexactitudes, errores, falsedades, omisiones y cualquier otra circunstancia contraria a la credibilidad de la información que se publique.

Se recomienda establecer sistemas que garanticen que los datos sean confiables. Deben incluirse: a) validaciones automáticas en los procesos de autenticación y carga que invaliden datos erróneos y no permitan su carga; b) la posibilidad de reporte de errores o inconsistencias por parte del público en general siempre que quien reporte haya obtenido la información legalmente la información que usa para contrastar y c) validaciones y/o cruces de datos automáticos entre organismos.

Actualizado y auditable

Principio 00

Los datos deben mantenerse actualizados y los registros históricos.

-El registro inicial y los cambios posteriores en BF deben estar legalmente obligados a presentarse de manera oportuna, con información actualizada dentro de un período de tiempo corto y definido después de que ocurran los cambios.

-Debe exigirse a los sujetos informantes que confirmen anualmente la exactitud de los datos de BF e informen de cualquier cambio en los datos.

-Debe disponerse de un registro auditable de los órganos societarios mediante el almacenamiento y publicación de registros históricos, incluso para empresas inactivas y disueltas.

Evaluación en el país

La falta de unificación señalada en los apartados anteriores replica sus consecuencias negativas en la actualización de datos y los registros históricos. Los organismos tienen diferentes criterios al respecto y no puede establecerse en la actualidad qué se considera información actualizada y cuál es el punto de partida para relevar datos históricos. Se observa esta discordancia al advertir las posturas de la UIF y la AFIP, en tanto la primera exige informar cuando existan modificaciones mientras que la AFIP lo exige en forma anual.

²⁴ El registro de la Ley N° 24.196 publicado en el portal CIMA no coincide con el Registro de Empresas Mineras publicado en el portal de AFIP. Por otro lado, el Procedimiento de Bajas Preventivas implementado en 2020 por la Secretaría de Minería da cuenta de la inexistencia de cruces automáticos que permitan depuración permanente de los registros.

Al no existir un único organismo responsable del tema, no existe una responsabilidad primaria asignada en ese sentido. Sólo serán responsables los organismos involucrados pero hasta el límite de sus competencias, lo que se advierte como insuficiente para el objetivo que se busca.

Cabe señalar que al menos la IGJ cuenta con un [Registro de Entidades Inactivas -REI-](#). Esto es positivo considerando que ese organismo concentra el mayor caudal de inscriptas en el país dado que posee jurisdicción en la Ciudad de Buenos Aires.

Recomendaciones

Se recomienda que en la prueba piloto se modifiquen los criterios de actualización de las normativas vigentes respecto a los regímenes de las industrias extractivas, estableciendo que todo cambio debe ser informado a los quince días (o plazo similar) de haberse producido. A su vez, debe controlarse estrictamente su cumplimiento.

De concretarse una ley que unifique todas las cuestiones referidas al BF, debería contemplarse una actualización homogénea para todos los organismos, de manera tal que se evite la confusión y la excesiva carga a los sujetos informantes.

Sanciones y ejecución

Principio 00

Deben existir sanciones y ejecuciones adecuadas en caso de incumplimiento.

-Deben existir sanciones efectivas, proporcionadas, disuasorias y ejecutables por incumplimiento de los requisitos de divulgación, incluida la no presentación, la presentación tardía, la presentación incompleta o la presentación falsa

-Las sanciones deben aplicarse a la persona que hace la declaración, al beneficiario efectivo, a los funcionarios registrados de la empresa y a la empresa declarante.

-Las sanciones deben incluir sanciones monetarias y no monetarias.

-Los organismos pertinentes deben estar facultados y dotados de recursos para hacer cumplir las disposiciones sobre sanciones.

Evaluación en el país

Las sanciones administrativas impuestas por la UIF durante 2021 no llegan a 50²⁵ y no pudo hallarse información en los sitios web de acceso público respecto a la actuación de la UIF como denunciante o querellante en causas penales.

En el caso de la AFIP, no pudo hallarse un registro de infractores donde se divulguen las sanciones firmes impuestas por el organismo. En cuanto a la actuación de AFIP en materia penal tributaria, un informe de la Dirección de Auditoría Interna²⁶ de 2019 indica que los mayores problemas detectados son: las demoras en denunciar; la falta de personal; la falta de constancia de los fundamentos y avales requeridos en la decisión de consentir sentencias contrarias a los intereses

²⁵ "Sanciones UIF", Argentina.gob.ar, n.d., <https://www.argentina.gob.ar/uif/sanciones-uif>.

²⁶ "Juicios penales: Sección penal tributaria (DI RPAR) – Informe de seguimiento final", Administración Federal de Ingresos Públicos, 2019, <https://www.afip.gob.ar/transparenciaactiva/documentos/auditoria/LOI-26-2017.pdf>.

del Fisco y la omisión de proponer peritos de parte frente a resoluciones que disponen la realización de peritajes contables en causas en las que el Organismo es querellante.

En el fuero penal existe una muy baja tasa de condenas por delitos contra el orden económico y financiero, penal tributario y contra la Administración Pública. Para aproximarnos a esta afirmación se consultó el Informe de Sentencias Condenatorias del año 2019 disponible en el portal de datos estadísticos²⁷ de la Dirección Nacional de Reincidencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y pudo verificarse que existieron en todo el país durante ese año 625 sentencias condenatorias por el delito de encubrimiento por adquirir, recibir u ocultar dinero, cosas o efectos provenientes de un delito; 80 por evasión simple y 2 por calificada; 46 por cohecho en todas sus variantes; 6 por negociaciones incompatibles con la función pública; 18 por aplicación del régimen penal tributario y apenas 3 por lavado de activos.

Del mismo informe puede verse que la actividad judicial referida a este tipo de delitos en la mayoría de las provincias argentinas (con excepción de Buenos Aires, C.A.B.A., Santa Fe, Córdoba y Mendoza en menor medida) es nula.

En el caso de las industrias extractivas, las leyes vigentes en cuanto a permisos y concesiones como a beneficios tributarios establecen sanciones administrativas ante la falta de cumplimiento en brindar la información que les sea requerida. No pudo verificarse la existencia ni publicación de un Registro de Infractores.

De la información recopilada en las entrevistas realizadas se verificó que actualmente la información sobre BF no es requisito para acceder a permisos ni a beneficios tributarios en ningún nivel de gobierno.

Recomendaciones

En el escenario actual (sin ley unificadora), con el avance de la prueba piloto que exigiría la información sobre BF a los inscriptos o interesados en inscribirse en los registros de las industrias extractivas, ante la falta de cumplimiento de esa obligación se recomienda aplicar las sanciones ya reguladas en las normativas vigentes en los regímenes especiales de esas industrias y, en el mismo sentido, se recomienda instrumentar los controles pertinentes para restringir el uso de los beneficios y/o la permanencia en los registros a quienes incumplan con la mencionada obligación.

También se recomienda publicar la nómina de infractores a los regímenes y trabajar en coordinación con los demás organismos para mantener la información actualizada.

En un escenario donde se dicte una Ley determinándose sanciones específicas, para la aplicación de las mismas, es crítico profundizar el trabajo coordinado con el Poder Judicial y, en particular, con el Ministerio Público Fiscal.

²⁷ "Estadísticas", Argentina.gob.ar, n.d., <https://www.argentina.gob.ar/justicia/reincidencia/estadisticas>.

Conclusiones

Los pasos que Argentina ha dado en cuanto a la obligación de informar los datos de BF no son para desmerecer, no obstante, son producto de acciones aisladas de algunos organismos de la Administración Pública Nacional que tienen parte de la competencia y los medios para avanzar pero hasta un cierto límite. Es aquí donde hay que dar el siguiente paso para que la divulgación de los BF se transforme en una política pública sostenida en el tiempo y, naturalmente, para lograrlo se necesita más de lo que ya se ha hecho.

No sólo se necesita una ley que establezca un registro centralizado de BF, sino que previamente es conveniente facilitar las condiciones para que esa ley pueda ser implementada en el momento en que se apruebe. Por eso, es imprescindible reforzar la coordinación entre los actores pertinentes, en particular, acciones coherentes y sostenidas en el tiempo, primero dentro del Poder Ejecutivo de la Nación y luego con las provincias aprovechando la agenda que existe en los sectores extractivos.

EITI es una respuesta a la mayor demanda de transparencia y rendición de cuentas que tienen las industrias extractivas respecto a otros sectores productivos. Sin embargo, los Estados también se encuentran incluidos en el estándar y deben garantizar su cumplimiento y adhesión por parte de las empresas del sector.

Hasta el momento, no se pudieron constatar avances significativos en cuanto al requisito 2.5 del Estándar EITI. En el Informe de Alcance, Materialidad y Divulgación Sistemática²⁸ emitido en 2020 se indicó que no existía información disponible para su evaluación, y se recomendó analizar ciertas modificaciones relacionadas con los regímenes promocionales vigentes con el objetivo de contar con la información necesaria. Hasta el momento no han sido instrumentadas.

En el Informe de Progreso de 2021 se indicó que la adhesión al programa *Opening Extractives* tenía como objetivo desarrollar los lineamientos y plan de trabajo que se implementará tanto con los organismos públicos como con la industria.

El contexto en el cual se trabajará la Hoja de Ruta para cumplir el estándar es oportuno, y, a pesar de las brechas detectadas, se entiende que existe voluntad política y administrativa para avanzar en el cumplimiento del Requerimiento 2.5. de forma completa.

Las autoridades de minería e hidrocarburos cuentan con las competencias funcionales y administrativas para recolectar los datos de BF de las empresas del sector mediante la prueba piloto que se ha recomendado, a través de la inscripción de las empresas en los regímenes promocionales, incorporando los campos específicos para BF.

Ahora bien, ésta sería solamente una *prueba piloto*, en donde testear los campos, requisitos, posibilidades reales de implementación etc. Además, la Secretaría de Minería y la Subsecretaría de Hidrocarburos deberían contar con asistencia técnica y soporte que fortalezca su rol como articuladores e impulsores del tema en el país.

²⁸ Santiago J. Dondo, Mariana Palacio, y Juan Cruz Vieyra, "Informe de Alcance, Materialidad y Divulgación Sistemática", BID y EITI Argentina, Junio 2020, 54, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_alcance_materialidad_y_divulgacion_sistemática_0.pdf.

Por otro lado, el papel de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para lograr una difusión de las iniciativas y su actividad también está sujeta a la regla de transparencia que se exige a los demás actores.

El objetivo final es ambicioso y requiere un compromiso institucional permanente e iterativo, donde es necesario que numerosos actores logren una convergencia de base para evitar bloqueos.

La integración gradual de las provincias a EITI es fundamental. Por eso, para avanzar en la prueba piloto, se podría comenzar con aquellas provincias en cuyos territorios operan empresas que participan en EITI, especialmente, aquellas con las cuales se avanzó más en ese sentido.

En simultáneo, es imprescindible generar instancias de trabajo donde puedan articularse altas capacidades técnicas, herramientas operativas y partícipes que cuenten con cierta autonomía para poder seleccionar por sí mismas las mejores opciones para dar respuesta a los problemas de implementación.

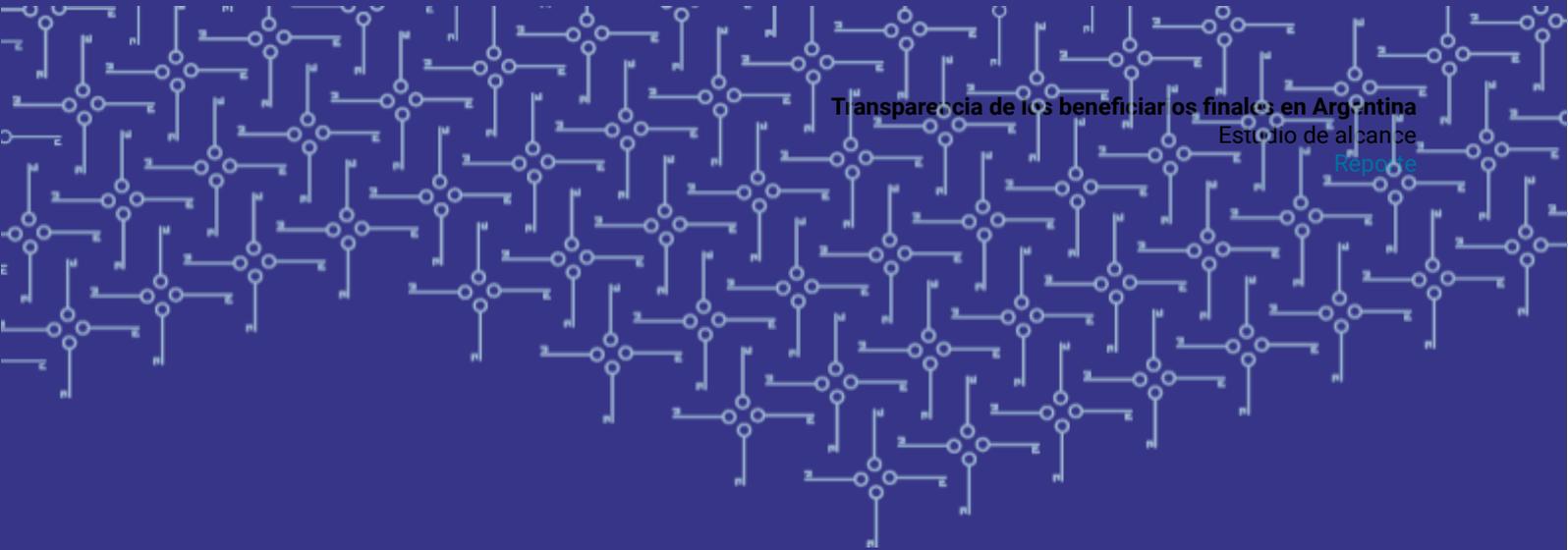
El desafío no es menor pero avanzar en una primera instancia con los sectores extractivos -que ya han expresado su voluntad en EITI, aunque con los matices que se han visto a lo largo de este trabajo- es una opción posible para dar pasos sumamente concretos hacia el objetivo de máxima.

Anexo: Nómina de actores entrevistados

Sector público	Sector privado	Sociedad civil
Andrés Vera (Subsecretario de Desarrollo Minero) y Gustavo Rodríguez (asesor) *	Martín Kaindl (Director de Relaciones Institucionales y Administración - IAPG) y Fernando Halperín (Coordinador del Plan de Comunicaciones - IAPG) *	Andrés Bertona (Responsable de Proyectos de Ciudadanía e Instituciones de Gobierno - Directorio Legislativo) *
Verónica Tito (Asesora Legal de la Subsecretaría de Hidrocarburos)*	Luciano Berenstein (Director Ejecutivo - CAEM) *	
Verónica Grondona (Directora de Fiscalidad Internacional - AFIP)	Claudia Steinitz (Gerente de Impuestos SHELL S.A.)	
María Eugenia Marano (Directora de Supervisión - UIF)		

* Miembros del GMP

También se solicitó entrevistas a YPF S.A., Inspección General de Justicia, Dirección del Registro Nacional de Sociedades y Concursos y Quiebras del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Comisión Nacional de Valores, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y Patagonia Gold. Estas entrevistas no pudieron ser realizadas por falta de disponibilidad de las personas a ser entrevistadas, o falta de respuesta a diversas comunicaciones.



Transparencia de los beneficiarios finales en Argentina
Estudio de alcance
Reporte

Jointly implemented by the EITI and Open Ownership

Marzo 2022