



# Privacidad vs transparencia

Los países deben mantener el equilibrio al combatir los flujos financieros ilícitos

Jay Purcell e Ivana Rossi

**E**n 2011, el ministro de Hacienda de Pakistán, en su discurso sobre el presupuesto ante la Asamblea Nacional, explicó que la relación ingreso tributario/PIB del país, un 9,2%, era inferior al de todas las 154 jurisdicciones, con excepción de una. Con una población de 180 millones, solo 1,2 millones de personas y empresas presentaban declaraciones de impuestos.

La evasión tributaria generalizada empezó en lo alto: ese año, el Centro de Periodismo de Investigación de Pakistán concluyó que el 70% de los legisladores no había presentado su declaración de impuestos. Por lo

tanto, habría sido difícil endurecer las leyes y sanciones vigentes. Y, en definitiva, una mayor aplicación de la ley dependería de la actuación de los jueces pakistaníes, muchos de los cuales tampoco habían pagado sus impuestos.

Sin inmutarse, el Ministro de Hacienda tomó una medida audaz. En 2014, autorizó la publicación de los montos anuales de impuesto a la renta pagados por las empresas y las personas. Al parecer, esta inusual medida surtió cierto efecto. Si bien el cumplimiento sigue siendo bajo, hay señales de cierta mejoría a raíz de esta iniciativa de transparencia. Pero esta mejoría no fue gratuita. Avergonzar a los evasores de impuestos para que paguen lo debido, y posibilitar que la sociedad civil y la prensa los señale si no cumplen, implicaba que todos los pakistaníes renunciaran a parte de su privacidad.

## A pesar de las ventajas de la transparencia, algunos países aún son reacios a facilitar el acceso de todos a información útil.

A nivel mundial, las autoridades nacionales aceptan cada vez más el valor, y el costo, de usar la transparencia para combatir los flujos financieros ilícitos. La transparencia mejora la aplicación de la ley, mejora la rendición de cuentas y la confianza en los procesos y las instituciones, y desalienta el delito al incrementarse el riesgo de detección. Pero inevitablemente implica cierta pérdida de privacidad a quienes puedan tener razones legítimas para mantener discreción en sus operaciones financieras, por temor a vecinos entrometidos, columnistas de chismes, e incluso secuestradores.

Pero antes de analizar los pros y los contras de la solución, tratemos de definir el problema. En general, se habla de “flujos financieros ilícitos” como término genérico que abarca al menos tres tipos de maniobras. Primero, hay fondos *generados* por actos ilegales, como la corrupción, el contrabando y el tráfico de drogas. Luego están los fondos cuya *transferencia* es ilegal; por ejemplo, transferir dinero para ocultar ingresos constituye evasión tributaria, incluso si se generaron legalmente. Por último, hay *fondos destinados a propósitos ilegales*, como el financiamiento del terrorismo.

Recurrir a la transparencia para detener estos flujos no es novedoso, aunque los países aún siguen procurando perfeccionar el uso de esta poderosa herramienta. Los ejemplos siguientes muestran una amplia gama de enfoques para manejar la pérdida de privacidad resultante, que si bien es un componente complejo, también es crucial para el éxito.

### Declaraciones de funcionarios públicos

Las estadísticas del Banco Mundial indican que más del 90% de los países han promulgado leyes que exigen que al menos algunos funcionarios presenten un declaración financiera. No obstante, los requisitos concretos y el nivel de implementación varían mucho. A menudo, los funcionarios deben declarar todos los ingresos, activos y pasivos propios o de sus familiares más directos, como su cónyuge, en el país o en el exterior. En otros casos, también deben declarar los activos de los cuales son beneficiarios finales o “usufructuarios”. Estas declaraciones pueden ayudar a avanzar en múltiples objetivos de lucha contra la corrupción, desde la prevención hasta la represión. También pueden servir para combatir el lavado de dinero, por ejemplo, ayudando a identificar si un

cliente es una persona políticamente desprotegida, facilitando los procedimientos de debida diligencia con respecto a los clientes o potenciando el rastreo y la recuperación de activos.

En lenguaje de Internet, brindar acceso público a declaraciones financieras habilita el “crowdsourcing”, una valiosa colaboración masiva. Órganos de control y periodistas, entre otros, monitorean las declaraciones, paralelamente a los funcionarios públicos especializados, y a menudo aportan pistas y hallazgos que incentivan o refuerzan significativas investigaciones de corrupción. En 2009, por ejemplo, un primer ministro croata tuvo que renunciar a raíz de artículos publicados en los medios que cuestionaban la fuente de su riqueza; estos artículos fueron motivados por fotos que lo mostraban luciendo relojes caros no incluidos en su declaración de bienes. Análogamente, periodistas descubrieron cuentas en bancos suizos que un ministro de presupuesto francés no había declarado a la autoridad fiscal. Ese escándalo no solo dio lugar a una investigación y a su condena por fraude fiscal y lavado de dinero, sino también a una reforma global del sistema francés de declaración de activos de funcionarios públicos que por primera vez incorporó el acceso público. En síntesis, el acceso público mejora la rendición de cuentas y hace que la divulgación de información tenga un mayor impacto en el descubrimiento y enjuiciamiento de conductas delictivas.

A pesar de las ventajas de la transparencia, algunos países aún son reacios a facilitar el acceso a información útil; solo alrededor del 50% de los que exigen declaraciones permiten el acceso público por ley, y en la práctica, un porcentaje mucho menor lo otorga de hecho. Un motivo común es preservar la privacidad; otra inquietud es que la información podría ser explotada por posibles ladrones o secuestradores potenciales. No obstante, es muy posible encontrar un buen equilibrio entre esas inquietudes y las claras ventajas del acceso público. Estas son algunas consideraciones importantes:

- El acceso público no necesariamente significa publicar todo el contenido de las declaraciones presentadas por los funcionarios públicos. Datos muy delicados, como los números de cuentas bancarias, nunca se publican.
- Las formas de encarar el acceso público pueden adaptarse a las circunstancias concretas del país.

Un ejemplo: publicar únicamente declaraciones de funcionarios públicos de alto rango.

- Se reconoce cada vez más, incluso en la jurisprudencia, que el interés público pesa más que la privacidad personal de los funcionarios de alto rango.

## Usufructuarios

Revelar la identidad de los propietarios de empresas y otras entidades jurídicas, como los fideicomisos, es otra forma de combatir los flujos financieros ilícitos. En investigaciones a cargo de Damgaard, Elkjaer y Johannesen (2018) se estimó que USD 12 billones, casi el 40% de toda la inversión extranjera directa, circulan a través de estructuras societarias vacías no vinculadas a ninguna actividad económica real (véase “El auge de las inversiones fantasma” en esta edición de *F&D*). Si bien no todos estos flujos son ilícitos, la falta de información sobre la persona real que posee, controla o saca provecho de estas estructuras —el usufructuario— puede ser utilizada para enmascarar transacciones cuestionables.

Las normas internacionales de lucha contra el lavado de dinero emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que ayuda a erradicar los flujos financieros ilícitos, incluyen recomendaciones específicas para mejorar la transparencia de las personas jurídicas y sus usufructuarios. La información básica normalmente incluida en los registros de empresas, como el nombre de la empresa, el tipo de constitución, la situación jurídica, el domicilio y la lista de directores, debería ser pública. La información sobre los usufructuarios siempre debería estar a disposición de las autoridades legales competentes, ya sea que figure en un registro, en instituciones financieras o en las propias empresas. A partir de las normas del GAFI, otras iniciativas internacionales destacadas, como las del Grupo de los Veinte y el Foro Mundial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, también se han centrado en mejorar la transparencia de los usufructuarios.

Pero dado que persiste el mal uso de empresas anónimas para fines ilícitos, se han hecho cada vez más llamamientos a los gobiernos para que redoblen esfuerzos y den un paso más publicando información sobre los usufructuarios. En consecuencia, la Unión Europea decidió que a partir de 2020, los Estados miembros deben establecer registros de usufructuarios a los que el público tenga acceso.

El acceso público tiene muchas ventajas. Apoya a las instituciones financieras en la diligencia debida que deben realizar con respecto a sus clientes. También

permite que el público monitoree y analice las compras de bienes y servicios por parte de las entidades públicas (para ver, por ejemplo, si los contratistas tienen vínculos con los funcionarios públicos), controle las declaraciones financieras de los funcionarios y ayude a verificar la exactitud y oportunidad de la información en los registros.

Unos pocos países, como el Reino Unido y Dinamarca, ya están creando registros de usufructuarios a los que el público tiene acceso. Muchos otros se han comprometido a crearlos. Para dar prioridad a la transparencia y los datos abiertos, y tener en cuenta al mismo tiempo las preocupaciones en cuanto a la privacidad, se debe procurar brindar suficiente información para identificar a los usufructuarios sin revelar detalles innecesarios y establecer formas de solicitar que se exceptúe la publicación en casos individuales, por ejemplo, cuando existen serios riesgos de violencia o intimidación.

## Órdenes con base geográfica

La compra y venta de bienes raíces puede ser un modo muy eficaz de trasladar, lavar e invertir fondos ilícitos. Las razones son claras: a menudo es posible lavar o invertir grandes sumas de dinero en una única transacción y a la vez ocultar la identidad del usufructuario mediante el uso de vehículos corporativos. Este riesgo no ha pasado inadvertido a las autoridades nacionales, sobre todo en países con mercados inmobiliarios grandes y abiertos, donde los precios están subiendo velozmente.

El Departamento del Tesoro de Estados Unidos emite órdenes de base geográfica como herramienta para abordar este riesgo. A principios de 2016, la Red Contra Delitos Financieros (FinCEN, por sus siglas en inglés) de dicho Departamento emitió órdenes temporales que exigían que ciertas empresas estadounidenses de seguros de títulos inmobiliarios identificaran a las personas físicas detrás de las empresas utilizadas para pagar en efectivo por inmuebles residenciales de alta gama en zonas de Nueva York y Florida. El objetivo era rasgar el velo de secreto en torno a las compras en efectivo de bienes raíces de lujo en nombre de empresas fantasma y otras personas jurídicas. Por supuesto, el secreto puede salvaguardar la privacidad de los actores legítimos así como ocultar las acciones de los ilegítimos. Algunos de los propietarios afectados seguramente serían celebridades u otras personalidades que buscan un grado razonable de privacidad; otros podrían ser criminales que intentan ocultar sus negocios a las autoridades de control.

## Los pros y contras deben sopesarse, en lugar de usarlos como excusa para justificar la pasividad ante los flujos financieros ilícitos.

La solución adoptada por FinCEN, que otros países podrían implementar con respecto a los registros catastrales, fue requerir que la información sobre los propietarios efectivos se proporcionara al gobierno pero no al público en general. Esto significa que las autoridades estadounidenses (y a través de ellas las autoridades extranjeras pertinentes) tienen acceso a estos datos delicados, pero no los posibles curiosos, acosadores, abogados y detractores. En 2017, FinCEN señaló que más del 30% de las compras que figuran en las órdenes de base geográfica fueron realizadas por personas sospechosas de estar involucradas en negocios cuestionables. Mientras tanto, FinCEN ha renovado las órdenes sistemáticamente y ampliado su alcance para cubrir otras áreas metropolitanas importantes, sin comprometer demasiado la privacidad de los compradores.

### Registros tributarios

La evasión fiscal les cuesta a los gobiernos más de USD 3 billones anuales, según una estimación de 2011 de la Red de Justicia Fiscal, establecida en el Reino Unido. Una menor recaudación tributaria reduce los recursos disponibles para fines productivos, como construir caminos, escuelas y hospitales, dificultándole a los gobiernos generar un crecimiento sostenible e inclusivo. Por ello, las autoridades nacionales invierten esfuerzos sustanciales en combatir la evasión fiscal, por ejemplo, auditando declaraciones de impuestos e intercambiando información pertinente con otros países.

Un método poco usado para promover el cumplimiento tributario es publicar los ingresos y declaraciones de impuestos de los contribuyentes, como lo hace Noruega por lo menos desde 1863 y como comenzó a hacer Pakistán, en menor grado, 150 años después. No sorprende que lo que normalmente se promueve como medida para fortalecer la transparencia, equidad y rendición de cuentas, también se denuncie como invasión a la privacidad que engendra envidia y promueve en los colegas y vecinos el “fisqueo de salarios”. En efecto, el 1 de noviembre, día en que el gobierno finés publica los ingresos y pagos de impuestos de los ciudadanos, se conoce como “Día Nacional de la Envidia”.

Para respetar la privacidad, Noruega exige que los particulares ingresen a un sistema específico que monitorea sus búsquedas; los contribuyentes pueden

ver quién ha examinado sus datos, y los usuarios solo pueden buscar 500 registros por mes. Suecia realiza controles similares. Estos métodos para equilibrar la transparencia y la privacidad parecen haber logrado su objetivo: al parecer, las búsquedas frívolas de registros han disminuido tras la implantación de los controles, mientras que los miembros de los medios, que en ciertos casos pueden realizar búsquedas anónimamente, siguen llevando a cabo una tarea de investigación crítica a favor del interés público.

### Un arma potente

Estos ejemplos demuestran que la transparencia es un arma potente en la batalla contra los flujos financieros ilícitos, en parte porque permite que periodistas, académicos y otros analicen muchos datos y denuncien posibles abusos. También refuerza la confianza en las instituciones, aumenta la rendición de cuentas y tal vez reduzca la percepción de corrupción pública. Pero las inquietudes sobre la privacidad no deben ni pueden ignorarse. Hacerlo puede alimentar una feroz oposición a las iniciativas de transparencia, tanto de activistas bien intencionados como de actores cínicos que podrían invocar la privacidad para ocultar negocios cuestionables.

No hay una fórmula universal que permita lograr el equilibrio perfecto entre transparencia y privacidad, pero hay normas internacionales y buenas prácticas de aplicación general que pueden servir de guía en este proceso. Las autoridades pertinentes deben tener fácil acceso a información completa y deben aspirar a que el público tenga el máximo acceso, teniendo en cuenta la mejor forma de adaptar ese acceso a las diferentes partes interesadas, proteger determinados datos personales específicos y desalentar las búsquedas frívolas o la minería de datos con fines comerciales.

Los pros y contras pueden y deben sopesarse, en lugar de usarlos como excusa para justificar la pasividad ante los flujos financieros ilícitos. **FD**

**JAY PURCELL** e **IVANA ROSSI** son expertos en el sector financiero del Departamento Jurídico del FMI.

### Referencia:

Damgaard, Jannick, Thomas Elkjaer y Niels Johannesen. 2018. “Correr el velo”. *Finanzas & Desarrollo* 55 (2).