

LEI (LEGAL ENTITY IDENTIFIER), UN IDENTIFICADOR MUNDIAL NECESARIO

Manuel Ortega

Jefe de la Central de Balances del Banco de España

Representante en el ROC-LEI (Regulatory Oversight Committee del Legal Entity Identifier System)

Para quien dijo que “la investigación básica de calidad es la base de los desarrollos posteriores, de los que saldrán resultados no previsibles a priori” y que dedicó tantos esfuerzos a la identificación bioquímica de los seres, este artículo informa de un proyecto mundial para la identificación inequívoca de las personas jurídicas, cuyos beneficios potenciales futuros, en un mundo globalizado, escapan al cálculo de este redactor.

LA NECESIDAD DE UN CÓDIGO DE IDENTIFICACIÓN MUNDIAL PARA PERSONAS JURÍDICAS

“Susan, jamás os entenderé a los anglosajones” -me dirigía a mi profesora de inglés, que me acababa de contar el proceso de apertura de una cuenta corriente en el Reino Unido-

Básicamente, consistía en presentar algún carnet de identificación que la entidad financiera considerara válido. El de conducir, el del seguro médico, el de una biblioteca pública... Yo apenas podía imaginar que no fuese el DNI que tenemos todos los españoles. Le manifesté mi extrañeza de que los ingleses estuviesen cómodos sin ese carnet de identificación, carnet sin el que muchos españoles jamás salimos de casa.

“No sé de qué te extrañas -me dijo Susan-, es parte de nuestro sentido de la libertad, no tener un carnet obligatorio emitido por la policía”. Nada como hablar con ciudadanos de otros países para descubrir los múltiples matices de nuestras formas de vida y de organización.

Lo mismo cabe decir de la existencia de ciertos registros administrativos, como por ejemplo el Registro de la Propiedad: la inscripción de una compra-venta de un inmueble en un registro central, como garantía de propiedad y publicidad ante terceros, es una vía de identificación y reconocimiento de la tenencia de un derecho. Esta organización de las cosas está tan imbricada en nuestra forma de proceder que nos resulta chocante que, en otros países, como por ejemplo en los Estados Unidos, el sistema sea otro: los registros de la propiedad no existen en ese país.

El 15 de septiembre de 2008, la quiebra de Lehman Brothers puso de manifiesto la necesidad de disponer de un código mundial que permitiera identificar de manera unívoca a toda persona jurídica. La pregunta que al día siguiente de aquella quiebra se hacían las autoridades financieras mundiales sobre el nivel de exposición de cada entidad financiera y de cada país a las operaciones de financiación y de derivados en las que había intervenido Lehman, no era fácil de responder. Entre otros motivos, por la dificultad técnica para seguir las relaciones contractuales entre partes y contrapartes insuficientemente identificadas y, también, la de determinar inequívocamente quién es el responsable último en contratos celebrados con filiales que pertenecen a un grupo de sociedades. Se trata de dos problemas diferenciados: de una parte conocer la identidad de los contratantes (mediante el código NIF español, por ejemplo), y, de otra, identificar el beneficiario o responsable último en una cadena de control empresarial, para lo que se precisa además conocer la propietaria directa y la matriz última de las filiales que forman un grupo empresarial. Cuando además alguna de ellas son empresas extranjeras (sin código NIF por tanto, o incluso con múltiples códigos de identificación, como ocurre en las

empresas alemanas), la identificación se puede complicar hasta límites insospechados, cuando no resultar imposible, con las garantías de calidad necesarias.

Adicionalmente, cualquier transacción internacional, comercial o financiera, se beneficiaría de la existencia de un código de identificación único mundial, que garantice que el contrato en el que se plasma el negocio, se perfecciona con la entidad con la que se deseaba contratar realmente. Si además en este proceso se pudiese validar conjuntamente la existencia de una firma electrónica válida del cargo de la empresa y que este cargo tiene poderes suficientes para la realización del negocio jurídico (solicitud de un préstamo, emisión de valores, contrato de compra, etc.), el sistema de identificación sería completo en su conjunto. Sobre este tema se vuelve más adelante, en el último apartado de este artículo.

EL SISTEMA LEI (GLEIS, GLOBAL LEGAL ENTITY IDENTIFIER SYSTEM), CREADO CON ESA FINALIDAD

Los jefes de estado y de gobierno de los veinte estados miembros (G20) del FSB (Financial Stability Board), aprobaron en la cumbre de Los Cabos, en junio de 2012, refrendado en noviembre de aquel mismo año, la creación de un sistema mundial para la creación de un identificador único mundial de personas jurídicas. El sistema LEI (denominado GLEIS en sus siglas en inglés), se estructura con los siguientes agentes y principios:

Código LEI. Existencia de un código único mundial, LEI, de 20 caracteres alfanumérico, mediante la norma ISO 17442, al que se añaden los datos de identificación sobre quién es la empresa (información de nivel 1, esencialmente nombre y domicilio), y también sobre quién es dueño de quién (información de nivel 2, sobre relaciones de control, directo y último), basándose para ello en las normas de consolidación emanadas del IASB (International Accounting Standards Board, del que emanan las normas internacionales de contabilidad, IFRS).

GLEIF (Global Legal Entity Identifier Foundation). Entidad central, sin ánimo de lucro y con sede en Basilea, que supervisa su funcionamiento y lo difunde. Controla la calidad del trabajo realizado por los LOU (Local Operational Units, ver más adelante) y mantiene la web en la que gratuitamente se puede consultar toda la información existente sobre una persona jurídica con LEI válido (ver más en www.gleif.org).

ROC-LEI (Regulatory Oversight Committee). Comité formado por los organismos públicos mundiales que supervisan al GLEIF, en el que participan entidades supranacionales (ECB, ESMA, EIOPA, entre otros), bancos centrales (caso del Banco de España, representante de nuestro país) y agencias supervisoras de valores de más de 50 países. Para más información ir a www.leiroc.org

LOU (Local Operational Unit). Es cada una de las entidades que facilitan el código LEI, cuyo nombramiento conlleva la aplicación de unas normas técnicas muy estrictas. Idealmente esta función debería ser realizada por los registros oficiales públicos pero, como se ha dicho en la introducción de este artículo, no siempre existen. En el caso de jurisdicciones nacionales en los que existen registros administrativos, esta tarea suele desarrollarse en ellos, lo que conlleva una calidad máxima en los datos recogidos en el sistema LEI. Son los casos de España, cuyo LOU nacional es el CORPME (Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España), o de Francia, donde esta función la realiza el INSEE (instituto de estadística del aquél país). En países como EE.UU. donde no hay registros administrativos similares, la asignación del código LEI lo realizan empresas, como Bloomberg o BED BV. El sistema global se basa en la libre competencia entre LOUs, con la finalidad de que la competencia permita que las tasas de emisión y renovación del LEI se ajusten al coste de administración del sistema. Esto supone que cualquier LOU reconocido puede otorgar LEI de otras jurisdicciones, para lo que en principio deberían confirmar los datos con la entidad de registro local (en

nuestro caso, con el CORPME). Pero esto no siempre está ocurriendo, lo que va en perjuicio de la calidad del sistema, algo que el GLEIF y el ROC intentan remediar.

“Self register principle”. El código LEI debe solicitarse por la entidad para la que se emite, no siendo posible solicitar un código LEI en nombre de otra empresa. Por ejemplo, una filial no puede solicitar que se emita un código LEI para su empresa matriz. Dado que el nivel de calidad del código LEI de una entidad depende de que exista la información de nivel 2 antes aludida (en concreto, que exista el LEI de la entidad propietaria y de la última dominante en la cadena de control del grupo al que pertenece la empresa), hay compañías que necesitarían que otras de su grupo tengan código LEI emitido y actualizado. Incluso en esos casos, el sistema establece que solo puede ser la empresa interesada la que solicite su LEI a un operador habilitado.

“Cost recovery principle”. Dada la estructura federada mundial en la que se basa la creación del sistema LEI y que en numerosos países no existen registros administrativos oficiales (por lo que el trabajo de verificación de la existencia y datos de una compañía deben realizarlo empresas privadas), en la creación del sistema global se decidió que la emisión de los LEI debía conllevar el pago de una tasa por la empresa solicitante. Esa tasa pretende cubrir los costes de verificación de la información por parte de los LOU y, también, los controles de calidad y de mantenimiento del sistema (en concreto la web en la que se difunden los LEI) que recaen sobre la fundación GLEIF; así, de la tasa que cobran los LOU una parte se transmite por estos al GLEIF. Esta medida, la existencia de una tasa, fue precisa tanto por el alcance mundial del sistema, como también porque en todos los casos (incluso donde existe un registro oficial) existe un elevado coste en la realización de las comprobaciones manuales para determinar las relaciones de propiedad en casos de grupos multinacionales, operaciones que deben realizarse mediante conversaciones entre LOU de diferentes países y del GLEIF. El sistema intenta reducir la tasa pagada exigiendo a los LOU que el precio que cargan por su servicio cubra exclusivamente el coste del mismo. En el inicio de las operaciones del sistema la tasa por emisión del LEI superaba los 120 euros y la de renovación los 70, cifras que se han reducido prácticamente a la mitad en la actualidad. Como se verá más adelante, el GLEIF y el ROC-LEI promueven acciones para que la tasa de emisión y renovación se aproxime a cero; no obstante, emitir y renovar estos códigos, verificando la actualidad y veracidad de los datos, de nivel 1 y especialmente los de nivel 2, como se ha dicho, tiene un coste cuya cobertura quizás deba definirse con flexibilidad, atendiendo a la realidad de cada jurisdicción.

LOGROS Y RETOS ACTUALES DEL LEI: ¿UN CÓDIGO LEI PARA TODAS LAS PERSONAS JURÍDICAS, INCLUSO PYMES?

La intensa evolución del número de LEI emitidos mundialmente haría pensar que el proceso de introducción de este estándar está siendo un éxito. A finales de 2019 se habían emitido casi un millón y medio de LEI en el mundo. De ellos, más del 70% eran de empresas europeas. Este éxito relativo de las jurisdicciones europeas deriva de que ESMA, regulador de los mercados bursátiles europeos, ha emitido normas desde 2017 que obligan al uso del código LEI para las entidades que operan en los mercados financieros (normas EMIR, MIFID, MIFIR). En el caso de España, más de 110.000 empresas disponen actualmente, en el momento de la redacción de este artículo (marzo de 2020), de un código LEI.

Sin embargo, hay que ser honestos reconociendo que la consecución del objetivo impulsor del LEI -identificar las cadenas de relación y control entre empresas que operan en los mercados con el fin de analizar la exposición al riesgo de los contratantes- no será alcanzado hasta que exista una cobertura global de los LEI de las entidades que forman parte de un grupo multinacional. Efectivamente, la falta de código LEI, incluso de una única pequeña empresa que forme parte -como interpuesta- en una relación de dominio, podría hacer inviable la identificación de la exposición al riesgo agregado en, por ejemplo, las operaciones de derivados en las que participen algunas de las empresas dependientes de tal Pyme. Así pues, sean cuales sean los logros parciales del sistema LEI, su utilidad última genera un

reto de enormes proporciones: identificar de forma inequívoca con un código homogéneo mundial a todas las personas jurídicas que operan en los mercados financieros, singularmente a las que forman parte de grupos empresariales. Ese es el reto que desean alcanzar todas las entidades participantes en el sistema.

En cualquier caso, el principal logro conseguido por el sistema LEI es su propia existencia: una decisión mundial que ha puesto en el foco y agenda de las instituciones multilaterales la necesidad de que toda entidad jurídica disponga de un identificador único mundial que dote de mayores garantías a los negocios jurídicos, económicos y financieros. Creando una estructura federada (GLEIF, ROC-LEI, LOUs) con unos estándares de calidad y seguimiento de su desempeño que facilitan su ampliación paulatina a distintas jurisdicciones y negocios.

Como se ha dicho, en el inicio del sistema, el objetivo era dotar de seguridad a las operaciones financieras, singularmente las que operaban en mercados de derivados, para poder conocer con exactitud las partes y contrapartes de los contratos que se realizaban en ellos. Posteriormente se ha ampliado a las operaciones que se realizan en el mercado de valores. Actualmente está en estudio las vías para que el LEI pueda utilizarse en toda operación comercial o financiera de carácter transfronterizo (operaciones de importación y exportación de bienes y servicios, operaciones de financiación entre residentes en distintas jurisdicciones del planeta), aunando su eficacia al valor que tendría incluirlo en certificados digitales de firma de empresa y también dentro de los ficheros XBRL en los que las empresas elaboran sus cuentas anuales.

Para conseguirlo, los agentes que participan en el sistema están impulsando varias acciones, entre las que cabe destacar:

- Mejora de la calidad de los LEI que son asignados por LOUs de jurisdicciones cuyos estándares no alcanzan los que sí observan los registros oficiales. El GLEIF y el grupo de calidad del ROC analizan los niveles de calidad alcanzados por todos los LOU del sistema; cabe destacar las altas puntuaciones que permanentemente mantiene el CORPME, LOU de la jurisdicción española.
- Promoción del uso del LEI en varios foros, tanto de forma voluntaria como mediante regulación, con vistas a su implementación global. Por ejemplo, propuesta de uso por la asociación mundial de aduanas; promoción del uso del LEI en los reportes de control de las operaciones de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo por parte de las entidades nacionales encargadas; análisis de viabilidad de emisión masiva de códigos LEI por los registros administrativos oficiales en las jurisdicciones en las que estos existen; colaboración de entidades bancarias globales para la emisión de LEI como parte del trabajo de reconocimiento de clientes empresariales en jurisdicciones que carecen de registros administrativos.
- Promoción de la vinculación del código LEI con la emisión de certificados digitales y con la creación y difusión de cuentas anuales en formato XBRL (para lo que el GLEIF mantiene contactos con la organización XBRL International).

Un reto enorme por delante, que, como decía la inolvidable Margarita Salas, podría traer resultados y beneficios no esperados a priori, pues la creación de este tipo de bienes públicos pueden generar potentes externalidades positivas para todos los operadores y agentes

GLOSARIO DE ABREVIATURAS EMPLEADAS

CORPME. Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España

ECB. European Central Bank

EIOPA. European Insurance and Occupational Pensions Authority

ESMA. European Securities and Market Authority

EMIR. European Market Infrastructure Regulation
FSB. Financial Stability Board
GLEIF. Global LEI Foundation
GLEIS. Global LEI System
IASB. International Accounting Standards Board
IFRS. International Financial Reporting Standards
LEI. Legal Entity Identifier
LOU. Local Operational Unit
MIFID. Markets in Financial Instruments Directive
MIFIR. Markets in Financial Instruments Regulation
ROC. Regulatory Oversight Committee

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

Global Legal Entity Identifier Foundation. Annual Report 2018. GLEIF, mayo 2019
(<https://www.gleif.org/es/about/governance/annual-report#>)
Thematic Review on Implementation of the Legal Entity Identifier. FSB, mayo 2019
(<https://www.fsb.org/2019/05/thematic-review-on-implementation-of-the-legal-entity-identifier/>)