



CONSULTA PÚBLICA SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 18/2022 DE CREACIÓN Y CRECIMIENTO DE EMPRESAS EN LO REFERIDO A LA FACTURA ELECTRÓNICA ENTRE EMPRESAS Y PROFESIONALES.

7/3/2023

1. CONSULTA PÚBLICA PREVIA

Objeto: Consulta pública previa sobre el desarrollo reglamentario previsto en la Disposición Final séptima de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas; referido a los requisitos técnicos y de información a incluir en la factura electrónica a efectos de verificar la fecha de pago y obtener los periodos medios de pago, los requisitos de interoperabilidad mínima entre los prestadores de soluciones tecnológicas de facturas electrónicas, y los requisitos de seguridad, control y estandarización de los dispositivos y sistemas informáticos que generen los documentos.

Procedimiento: Según el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, **mediante este documento se sustancia la consulta pública previa** sobre el desarrollo reglamentario de la factura electrónica entre empresas y profesionales.

Finalidad: Recabar opiniones de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, en concreto acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación
- c) Los objetivos de la norma
- d) Las posibles soluciones alternativas

Objetivo: Recabar la opinión de las personas u organizaciones representativas de las mismas que serán los potenciales sujetos obligados a la utilización de la factura electrónica entre empresas y profesionales (B2B), así como de las empresas proveedoras de servicios de facturación electrónica B2B, de las empresas fabricantes y desarrolladoras de sistemas y programas informáticos relacionados con la facturación y de las organizaciones representativas de las mismas cuya actividad quedará regulada en esta norma o afectada por la misma.

Observaciones a realizar: Los interesados pueden realizar observaciones y comentarios sobre los elementos que se recogen en la presente consulta, empleando la plantilla facilitada a tal fin (en formato Excel).

2. ANTECEDENTES



Los antecedentes de esta norma se encuentran recogidos en las disposiciones siguientes:

- a) Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.
- b) Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública.
- c) Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación.
- d) Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- e) Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.
- f) Directiva 2006/112/CE del Consejo de 28 de noviembre de 2006 relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido.
- g) Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- h) Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

La **Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas**, es una de las reformas regulatorias incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España; en concreto en el Componente 13 de “Impulso a las PYME”, en su reforma R1 “Mejora de la regulación y del clima de negocios”. Esta Ley incluye entre sus disposiciones la universalización de la obligación de facturación electrónica en las transacciones entre empresas y profesionales.

Se tendrá en cuenta lo establecido en la **disposición final séptima** y el **artículo 12 de la Ley 18/2022, de creación y crecimiento de Empresas**. La universalización de la facturación electrónica B2B está en línea con la propuesta de “IVA en la era digital” de la Comisión Europea. En paralelo, proseguirán los trámites ya iniciados para obtener la excepción comunitaria a los artículos 218 y 232 de la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido.

3. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA

Uno de los factores que dificultan el crecimiento de las empresas, muy en particular de las PYME, es la **morosidad comercial**, entendida como el **incumplimiento de una obligación de pago a tiempo, superándose el plazo de pago máximo de 60 días para empresas privadas**, según establece la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, posteriormente modificada por la Ley 15/2010, de 5 de julio, y con las salvedades recogidas en legislaciones sectoriales específicas.

Las empresas de menor tamaño son las que sufren en mayor medida el incumplimiento de los plazos de pago. Las grandes empresas cuentan con una posición de fortaleza frente al proveedor, especialmente si se trata de una pequeña empresa. Así, las empresas de menor tamaño tienen que asumir el coste financiero y la incertidumbre generada por estas prácticas,



influyendo negativamente sobre su liquidez y por lo tanto sobre sus proyectos, capacidad de inversión y solvencia. Concretamente, entre las principales consecuencias de los retrasos en los pagos podemos mencionar la necesidad adicional de financiación, el incremento de costes financieros, la incertidumbre frente a la asunción de riesgos, la reducción de los márgenes, la pérdida de clientes o el empeoramiento de la solvencia empresarial.

Al problema anterior se le une que la asimetría de poder de negociación entre clientes y proveedores hace sumamente infrecuente la reclamación del derecho al pago en los plazos de la Ley 3/2004 frente a los tribunales por la potencial pérdida de los clientes. Es necesario, por tanto, mejorar el cumplimiento de la ley de lucha contra la morosidad comercial y el comportamiento de pago en las operaciones comerciales, impulsando una cultura responsable en este sentido.

Por otro lado, la factura constituye el documento mercantil básico de la actividad empresarial. En ella se documentan las entregas de bienes y prestaciones de servicios en que consiste la actividad de cualquier empresa, por lo que es máxima su trascendencia en el campo económico, financiero y fiscal.

La universalización de la obligación de facturación electrónica en las transacciones entre empresas y profesionales supone un avance en materia de digitalización del tejido empresarial español, contribuyendo al ahorro de costes en el proceso de emisión, envío y recepción de la facturación, así como en el de integración de las facturas recibidas en los sistemas de las empresas clientes. La adopción de la factura electrónica conforme a los principios y requisitos establecidos en la Ley 18/2022 de creación y crecimiento de empresas permitirá por lo tanto equilibrar los poderes de negociación, impulsar la digitalización de las empresas de menor tamaño y los profesionales, arrojar transparencia sobre los plazos de pagos de las empresas y profesionales y promover el cumplimiento de la normativa de morosidad comercial.

El Proyecto puede contribuir además a facilitar la estandarización digital del contenido de la factura mejorando su usabilidad en las relaciones de los empresarios entre sí y de estos con terceras partes, como las administraciones públicas o las entidades del sistema financiero.

Por otra parte, los avances en las obligaciones de suministro de información a la Administración Tributaria, especialmente el vigente Sistema de Información Inmediata (conocido como SII) para las Grandes Empresas y los sistemas *Veri*factu*, cuya regulación está actualmente en curso, para las pequeñas, deben verse ahora complementados y completados con la facturación electrónica obligatoria entre empresarios. Es preciso por ello hacer un esfuerzo por alinear todas estas obligaciones, tributarias y no tributarias, para simplificar el cumplimiento simultáneo de todas ellas.



4. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

La articulación de un sistema de facturación electrónica en nuestro país que abordará el Proyecto de Real Decreto debe **eliminar obstáculos al crecimiento de las empresas y profesionales por dos vías:**

- **Lucha contra la Morosidad Comercial:** Asegurar el cumplimiento de la normativa de morosidad comercial general y sectorial y permitir el seguimiento con datos fiables sobre plazos de pago de clientes a proveedores. La Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, es la referencia regulatoria fundamental sobre morosidad comercial y estipula que en las transacciones entre proveedor y cliente no puede pactarse en ningún caso un plazo de pago superior a 60 días naturales. Sin embargo, los diferentes estudios de entidades privadas y públicas arrojan datos que indican dudas sobre el cumplimiento de la norma, aunque no permiten dimensionar perfectamente la gravedad del problema. La introducción de la obligación de facturar de forma electrónica debe contribuir a combatir dos de las causas de la morosidad comercial: la técnica, puesto que la automatización de procesos de validación, contabilización y pago reducirá los tiempos necesarios para tramitar los pagos; y la relacionada con el desequilibrio de poder de negociación de grandes clientes sobre sus proveedores, puesto que el sistema deja rastro de la realidad de las fechas de pago tanto en la plataforma que intermedia la transacción como en la Administración Pública que es informada de ello.

- **Digitalización de las empresas** y, en especial de las pequeñas y medianas empresas y profesionales autónomos en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. El Plan de Recuperación contiene muchas iniciativas diferentes ligadas a la promoción de la digitalización de las empresas (entre las que destaca por su relevancia el programa de Kit Digital). La obligación de facturar electrónicamente es otro punto más de impulso a la digitalización de una serie de procesos horizontales de la empresas o profesional como la recepción de facturas, su contabilización y la gestión tesorera asociada, además de la cumplimentación a medio plazo de las obligaciones de suministro de información con la administración tributaria.

Una mejora en los plazos de pago a proveedores junto a una mayor certidumbre sobre los mismos debe permitir a las empresas de menor dimensión y a los autónomos hacer un uso más óptimo de su liquidez, reducir el capital circulante necesario para la actividad y liberar recursos para una posible inversión o contratación de personal que conforme un mayor crecimiento empresarial.

5. OBJETIVOS DE LA NORMA

La norma tiene como objetivos determinar la arquitectura que sostendrá el sistema español de intercambio de facturas electrónicas B2B en desarrollo de los elementos establecidos en la Ley 18/2022, de creación y crecimiento de empresas.



Los principales elementos del desarrollo previsto de la arquitectura de facturación electrónica pueden resumirse en 7 puntos. Se tratará de un **esquema**:

1. **intermediado** por una red de plataformas de intercambio de facturas electrónicas (existentes y futuras) sujetas a una regulación de mínimos en cuanto a seguridad de la información, de las transmisiones y capacidades de autenticación y uso de las diferentes sintaxis de factura electrónica admitidas;
2. **complementado por un** sistema público de intercambio básico de facturas proporcionado por la Administración pública en el que los emisores de las facturas electrónicas o sus plataformas designadas tendrán la obligación de depositarlas en un formato único en la sede de la Agencia Tributaria, que las validará formalmente y las pondrá a disposición de sus destinatarios o sus representantes o plataformas en esa misma sede.
3. **interoperable**, gracias a la capacidad técnica de las soluciones informáticas y las plataformas para traducir los diferentes formatos estructurados más utilizadas en nuestro país y basados en estándares internacionales que serán admitidos; sin perjuicio de la posibilidad de establecer un estándar de referencia para su remisión a las Administraciones Públicas.
4. **interconectado**, para que cada usuario sólo necesite conectarse a una plataforma ya que las plataformas de intercambio de facturas electrónicas privadas tienen la obligación de interconectarse con cualesquiera otras plataformas que se lo soliciten siempre que estas últimas cumplan con unos requisitos mínimos;
5. que intercambia, además de la factura electrónica, la información de la **fecha de pago efectivo de las facturas** para que se transmita entre las partes y a la Administración Pública para su seguimiento;
6. que cuenta con especial **apoyo para el uso por parte de PYMEs y profesionales**, a través de periodos transitorios más amplios, facilidades en el intercambio de facturas electrónicas a través del sistema público de intercambio y las ayudas del kit digital;
7. que potencia la transparencia como arma frente a los abusos en plazos de pago;
8. que es respetuoso con las obligaciones fiscales y que es complementario y busca sinergias con este, en especial en cuanto al modelo de reporte a las Administraciones Públicas.

6. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

La finalidad que propugna la iniciativa ha de abordarse necesariamente a través de una alternativa regulatoria. De hecho, la Ley Crea y Crece, en su Disposición Final séptima, establece que:

“Se habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente lo previsto en esta ley, en el ámbito de sus competencias.



En particular, en relación con lo dispuesto en el artículo 12 de esta ley, los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital y de Hacienda y Función Pública, en el ámbito de sus competencias, determinarán los requisitos técnicos y de información a incluir en la factura electrónica a efectos de verificar la fecha de pago y obtener los periodos medios de pago, los requisitos de interoperabilidad mínima entre los prestadores de soluciones tecnológicas de facturas electrónicas, y los requisitos de seguridad, control y estandarización de los dispositivos y sistemas informáticos que generen los documentos.

Estos requisitos técnicos deberán tener en cuenta la realidad actual del uso de facturas electrónicas estructuradas basadas en estándares globales de forma que se minimice, en lo posible, el esfuerzo de cumplimiento y adaptación de las empresas que ya usan facturas electrónicas estructuradas basadas en dichos estándares.

El plazo para aprobar estos desarrollos reglamentarios será de seis meses a contar desde la publicación en el BOE de la presente ley.

Este desarrollo se realizará admitiendo como válidas, al menos, la lista de sintaxis contenida en la Decisión de Ejecución (UE) 2017/1870 de la Comisión, de 16 de octubre de 2017, sobre la publicación de la referencia de la norma europea sobre facturación electrónica y la lista de sus sintaxis de conformidad con la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Previo a la aprobación del desarrollo reglamentario, el Gobierno abrirá un período de exposición pública del reglamento regulador de la factura electrónica, a efecto de presentación de alegaciones por parte de los interesados.”

7. PREGUNTAS

Se proponen las siguientes **cuestiones relacionadas con los diferentes elementos necesarios para la articulación de un sistema de factura electrónica B2B:**

A. Ámbito de aplicación: La obligación de facturación electrónica es sobre todas las operaciones comerciales entre empresas y profesionales.

1. ¿Deberían existir excepciones o periodos transitorios más amplios a la obligación de remitir y recibir facturas en formato electrónico para determinadas tipo de facturas? ¿Qué tipos de factura debería exceptuarse, en su caso? ¿Por qué motivo (umbral de cantidad, sector de actividad, etc)?
2. ¿Qué tipo de tratamiento específico debe darse a las situaciones de emisión de factura por el destinatario o por un tercero?



B. Arquitectura: El uso de plataformas de intercambio de facturas que cumplan los principios incluidos en la ley debe permitir moderar los efectos de la frecuente asimetría de poder negociador entre cliente y proveedores y posibilitar el seguimiento de los pagos.

3. ¿Debe existir una infraestructura pública de intercambio de facturas electrónicas alternativa o complementaria al uso obligatorio de plataformas de facturación electrónica para su remisión a los clientes? ¿Por qué? ¿Para qué tipo de empresas o profesionales es necesaria esta alternativa? ¿Qué alternativa sería?

C. Interoperabilidad de formatos

4. ¿Qué tipos de sintaxis de factura electrónica deben admitirse adicionalmente a los ya reflejados en la Ley 18/2022¹ (Facturae, UBL, Cross Industry Invoice,)?

5. ¿Debe existir una sintaxis de referencia publicada y de uso común, sin perjuicio de las conversiones de formato que sean precisas?

6. Si el proveedor y el cliente utilizan diferentes sintaxis de factura electrónica para comunicarse con sus plataformas respectivas, ¿Cómo se determina qué sintaxis debe utilizarse para que la factura viaje entre las dos plataformas?

7. ¿Deben todas las facturas electrónicas ir firmadas con firma electrónica avanzada para garantizar su origen?

8. ¿El contenido de la factura electrónica debe incluir los requisitos fiscales obligatorios de los sistemas de facturación cuando estos exijan datos que aseguren el no repudio y la inalterabilidad del documento?

9. El sistema debe asegurar que una factura electrónica con el contenido mínimo del RD 1619/2012 (y que no incluye otras especificaciones comerciales exigidas por el cliente) no pueda ser rechazada por motivos técnicos. ¿Existen excepciones a este principio? ¿Pueden dichas especificaciones comerciales ser exigibles si así se dispone en el contrato entre proveedor y cliente?

10. ¿Puede un cliente exigir entre las especificaciones de la factura electrónica que desea recibir incluir información que el mismo tiene que suministrar al proveedor (p.e. orden de pedido)?

¹ La disposición final séptima de la Ley se remite a los formatos contenidos en la Decisión de Ejecución (UE) 2017/1870 de la Comisión, de 16 de octubre de 2017, sobre la publicación de la referencia de la norma europea sobre facturación electrónica y la lista de sus sintaxis de conformidad con la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.



¿En ese caso debería exigirse que dicha información esté a disposición del proveedor con anterioridad a la fecha de entrega de los bienes o prestación de los servicios?

D. Interconexión de Plataformas: La interconexión entre plataformas es fundamental en el sistema para asegurar que cualquier empresa puede remitir facturas a todos sus clientes utilizando una sola plataforma. Por ello las plataformas no podrán rechazar las peticiones de interconexión de otras plataformas ni cobrar por ello, siempre que la plataforma solicitante cumpla con unos requisitos mínimos de trabajo con las diferentes sintaxis de factura electrónica admitidas, seguridad de la información, seguridad de las transmisiones, control y reporte a la Administración.

11. ¿Qué requisitos técnicos mínimos estándares de calidad o certificados deben exigirse a las plataformas de intercambio de facturas electrónicas para que cumplan los principios de interconexión obligatoria y gratuita?
12. ¿Qué certificados o informes deben exigirse a las plataformas para asegurar el cumplimiento de los requisitos de seguridad de la información?
3. ¿Qué protocolos de transmisión de información deben admitirse como requisito a las plataformas de intercambio de facturas electrónicas? ¿Qué certificados o informes deben exigirse a las plataformas en este sentido?
4. ¿Qué certificados o informes deben exigirse a las plataformas para demostrar el cumplimiento de los requisitos relativos a la capacidad de trabajar con todas las sintaxis de factura electrónica admitidas?
5. ¿Qué certificados o informes deben exigirse a las plataformas para demostrar la capacidad de trabajar con firma electrónica avanzada de las facturas?
6. ¿Debe regularse un requisito de disponibilidad o de nivel de servicio comprometido entre plataformas de intercambio de facturas electrónicas interconectadas?
7. ¿Cuál debe ser el plazo máximo permitido para implementar una interconexión entre dos plataformas a solicitud de una de ellas? ¿Debe depender de alguna variable de complejidad?

E. Estados de la factura: La finalidad de la lucha contra la morosidad de la Ley 18/2022 hace obligatorio requerir que las partes intercambien la fecha de pago efectivo de cada factura electrónica entre sí y que la reporten a la Administración. El pago es por tanto un Estado de la factura obligatorio que se comunica por separado de la propia factura.

8. ¿Debe haber estados de la factura electrónica obligatorios más allá de la información del pago efectivo de la misma? ¿Cuáles deberían ser y por qué?



9. Hacer un seguimiento fiel de los plazos de pago requiere que exista un estado obligatorio de aceptación/rechazo de la factura. ¿Sería necesario establecer excepciones? ¿Con qué motivo?
10. ¿Es necesario especificar algún otro estado obligatorio de la factura? ¿Con qué motivo?
11. ¿Cuál de las dos partes de la transacción debe informar del pago efectivo de la factura a la otra parte y a la administración? ¿El proveedor, el cliente, los dos, las empresas por encima de un determinado umbral de tamaño?
12. ¿Debe la parte no obligada a informar del pago tener capacidad para contradecir la información suministrada acerca de la fecha del mismo frente a la Administración?
13. ¿Cómo deben tratarse los pagos parciales de facturas?, ¿requieren de un estado diferente o basta con un estado para registrar la fecha en que se completa el pago total?
14. ¿Es necesario que exista un estado obligatorio para reflejar la cesión de facturas a una entidad financiera? ¿Con qué objeto? ¿Bastaría con un estado voluntario a implementar por las plataformas interesadas?
15. ¿Debe la norma mencionar posibles estados de la factura de implementación no obligatoria a título informativo? Si es así, ¿cuáles?

F. Remisión de información a las Administraciones Públicas: La remisión de información sobre las facturas y su pago a la Administración pública debe ser lo más sencilla posible y estar coordinada con los sistemas existentes (Suministro Inmediato de Información) o en preparación (RD de software de facturación). El formato estándar más extendido en las Administraciones públicas es Facturae.

16. ¿Debe existir una plataforma o solución informática pública que sirva a la vez para cumplir con las obligaciones de facturación electrónica entre las partes de la transacción y para remitir a la administración las informaciones que deriven de esta norma? ¿Para qué tipo de empresas o profesionales?
17. De crearse una solución gestionada por la Administración que guardase todas las facturas electrónicas ¿considera de utilidad que pueda ser consultable por las partes de cada transacción?
18. ¿Podría un repositorio como el mencionado servir de forma de intercambio de las facturas electrónicas para las empresas de menor dimensión y los profesionales? ¿Podría ser una



solución alternativa o complementaria para la emisión, envío y recepción de la factura entre proveedor y cliente?

19. ¿Cuál debería ser el modo de remisión de la información sobre la fecha de pago de las facturas a la Administración? ¿Tendría sentido utilizar las fórmulas que hoy se utilizan para el sistema de Suministro Inmediato de Información (SII) de la AEAT para remitir la información sobre el pago de las facturas?

G. Adaptaciones para empresas de menor dimensión y autónomos: Es de gran importancia contar con la inclusión de las empresas de menor dimensión y los autónomos y profesionales en el sistema de factura electrónica ya que hoy son con frecuencia los más perjudicados por el uso de plazos de pago prolongados más allá de los límites de la Ley. Eso requiere, sin embargo, una adaptación importante del sistema a sus necesidades y características, incluyendo facilidades y periodos de transición más largos para determinadas obligaciones.

20. La información sobre el estado de pago de la factura es un elemento esencial para promover la cultura de pronto pago, no obstante la obligación de aportar esta información podría incluir periodos transitorios más amplios para determinadas empresas y profesionales ¿Considera necesario establecer periodos transitorios más largos para la obligación de suministro de información de pago de las facturas cuando el obligado a dar la información sea una empresa de reducida dimensión o un profesional/autónomo² o de algún sector específico?
21. La intermediación de una plataforma tiene múltiples beneficios, no obstante ¿Es necesario permitir transitoriamente a las empresas de menor dimensión y los profesionales remitir sus facturas electrónicas directamente a sus clientes sin necesidad de contar con el servicio de intermediación de una plataforma de facturación?
22. ¿Sería útil que la Administración pusiera un formulario a disposición de las empresas y profesionales que emiten pocas facturas al año para generar las facturas electrónicas y ponerlas a disposición de sus contrapartes y de la Administración Pública?

8. ENVÍO DE INFORMACIÓN Y PLAZO

Envío de información: Las observaciones y comentarios deberán ser enviados a esta dirección de correo electrónico, utilizando la plantilla Excel elaborada a tal fin: gtfacturaelectronica@economia.gob.es

Plazo: hasta el **22 de marzo de 2023**.

² Esta obligación no entraría nunca en vigor antes de pasados dos años de la aprobación del desarrollo reglamentario de la Ley 18/2022, de creación y crecimiento de empresas.



Información requerida:

Sólo serán consideradas las respuestas en los que el remitente esté debidamente identificado. Con carácter general, las contribuciones recibidas se considerarán susceptibles de difusión pública. Las partes de la información remitida que, a juicio del interesado deban ser tratadas con carácter confidencial y en consecuencia no proceda su libre difusión, deberán ser específicamente señaladas en el propio texto de la participación, motivando las razones de dicha calificación.