



DOCUMENTO SOMETIDO A TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

21 DE FEBRERO DE 2022

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO XX/XXXX, DE XX DE XXXX POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS QUE DEBEN ADOPTAR LOS SISTEMAS Y PROGRAMAS INFORMÁTICOS O ELECTRÓNICOS QUE SOPORTEN LOS PROCESOS DE FACTURACIÓN DE EMPRESARIOS Y PROFESIONALES, Y LA ESTANDARIZACIÓN DE FORMATOS DE LOS REGISTROS DE FACTURACIÓN.

FICHA RESUMEN EJECUTIVO

| | | | |
|-------------------------------------|---|--|--------------|
| Ministerio/Órgano proponente | Ministerio de Hacienda y Función Pública/ Secretaría de Estado de Hacienda / Agencia Estatal de Administración Tributaria | | Febrero 2022 |
| | PROYECTO DE REAL DECRETO XX/XXXX, DE XX DE XXXX POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS QUE DEBEN ADOPTAR LOS SISTEMAS Y PROGRAMAS INFORMÁTICOS O ELECTRÓNICOS QUE SOPORTEN LOS PROCESOS DE FACTURACIÓN DE EMPRESARIOS Y PROFESIONALES, Y LA ESTANDARIZACIÓN DE FORMATOS DE LOS REGISTROS DE FACTURACIÓN. | | |
| | <input checked="" type="checkbox"/> Normal <input type="checkbox"/> Abreviada | | |
| | Este Real Decreto desarrolla el artículo Decimotercero, en sus apartados Cuatro y Veintiuno, de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego, en adelante Ley de Prevención del Fraude, con el objetivo de desarrollar las especificaciones y requisitos que eviten la producción y tenencia de programas y sistemas informáticos que permitan la manipulación de los datos contables y de gestión, cumplimenten la obligación de que dichos sistemas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación se ajusten a ciertos requisitos que garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros, requisitos cuya especificación técnica puede ser objeto de | | |



| | |
|--|---|
| | <p>desarrollo reglamentario, incluyendo en este la posibilidad de someterlo a certificación.</p> <p>A ese respecto, dicho desarrollo reglamentario aparece previsto en el literal del artículo 29.2.j) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante también LGT) en la redacción dada por la citada Ley de Prevención del Fraude.</p> |
| Objetivos que se persiguen | <p>1) Regular las condiciones y requisitos que deben cumplir los sistemas informáticos que soporten los procesos de facturación de todos los empresarios que usen sistemas electrónicos para su facturación.</p> <p>2) Asegurar que dichos sistemas, mediante sistemas informáticos de seguridad cumplan con las exigencias legales de la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros.</p> <p>3) Asegurar que los sistemas y programas, tengan la capacidad de remitir tales registros de una forma mecánica y automatizada. En particular definir la posibilidad de que, mediante el envío a la sede de la Agencia Tributaria, los sistemas informáticos cumplan los requisitos de la norma.</p> <p>4) Permitir una pluralidad de desarrollos de aplicaciones en el mercado sin impedir la libre competencia siempre que se cumplan las condiciones, estructura de registro que exigen las normas.</p> <p>5) Posibilitar que el público participe de la calidad del sistema de facturación de sus proveedores permitiendo contrastar las facturas en sede cuando estas se hayan remitido o comunicarlas cuando no se hayan remitido.</p> |
| Principales alternativas consideradas | No se han considerado alternativas. |
| CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO | |
| Tipo de norma | Real Decreto |
| Estructura de la norma | Este real decreto consta de un Artículo Único, que aprueba el Reglamento, y tres Disposiciones Finales. El Reglamento, a su vez, consta de 4 Capítulos, el segundo de ellos dividido en 4 Secciones, y en artículos. Tiene 17 artículos, 4 disposiciones adicionales y una final. |
| Informes recabados | Con fecha XX se ha remitido a la Secretaría General Técnica del Departamento para la emisión de su preceptivo informe. |
| Trámite de audiencia | <p>Se ha realizado del trámite de consulta pública a que se refiere el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, finalizado el día 17 de enero de 2022.</p> <p>Con fecha 21 de febrero de 2022, al objeto de dar cumplimiento al trámite de audiencia e información públicas a que se refiere el apartado 6 del aludido artículo 26, se publicó en la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública.</p> <p>Entre los destinatarios de dicho trámite figuraron diversas organizaciones,</p> |



| | | |
|--|--|--|
| | así como las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. | |
| ANALISIS DE IMPACTOS | | |
| Adecuación al orden de competencias | El rango de la norma es de real decreto y se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.14ª de la Constitución. | |
| Impacto económico y presupuestario | Efectos sobre la economía en general | <p>Por un lado, contribuye a mejorar la gestión tributaria simplificando los procesos de facturación y asegurando la calidad de estos, la interoperabilidad de los documentos resultantes y su legibilidad por las personas competentes. Ello redundará en una mayor eficiencia de los procesos de gestión empresarial reduciendo a medio plazo los costes.</p> <p>Adicionalmente contribuye a la digitalización de PYMES y autónomos que constituyen pieza fundamental de la estructura económica de España.</p> <p>Por otro lado, el proyecto, al asegurar la calidad de la información, debe permitir reducir el incumplimiento fiscal y favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Ello debe contribuir al ensanchamiento de las bases imponibles, a la consolidación fiscal y a la reducción del déficit público y equilibrio presupuestario.</p> |
| | En relación con la competencia | <input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia |
| | Desde el punto de vista de las cargas administrativas | <input checked="" type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas Cuantificación estimada: <u>N.A.</u> <input checked="" type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas Cuantificación estimada: <u>N.A.</u> no afecta a las cargas administrativas. |
| | Desde el punto de vista de los | |



| | | |
|------------------------------------|--|--|
| | presupuestos, la norma <input checked="" type="checkbox"/> afecta a los presupuestos de la Administración del Estado <input type="checkbox"/> afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales. | <input type="checkbox"/> implica un gasto <input checked="" type="checkbox"/> implica un ingreso |
| Impacto de género | La norma tiene un impacto por razón de género | <input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo |
| Otros impactos considerados | No tiene impacto en la infancia y en la adolescencia, ni en la familia, así como tampoco por razón de cambio climático. | |
| Otras consideraciones | | |



ÍNDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| I. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO..... | 6 |
| 1. Motivación..... | 6 |
| 2. Objetivos..... | 9 |
| 3. Alternativas..... | 9 |
| 4. Adecuación a los principios de buena regulación..... | 9 |
| 5. Plan Anual Normativo..... | 10 |
| II. CONTENIDO..... | 10 |
| III. ANÁLISIS JURÍDICO..... | 13 |
| 1. Justificación del rango formal..... | 13 |
| 2. Relación de la norma con el Derecho de la Unión Europea y adecuación al mismo..... | 14 |
| 3. Derogación normativa..... | 14 |
| 4. Entrada en vigor..... | 14 |
| 5. Habilitación normativa..... | 14 |
| IV. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS..... | 14 |
| V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN..... | 14 |
| VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS..... | 15 |
| 1. Impacto económico y presupuestario..... | 15 |
| 2. Cargas administrativas..... | 15 |
| 3. Impacto por razón de género..... | 15 |
| 4. Impacto en la infancia y en la adolescencia..... | 15 |
| 5. Impacto en la familia..... | 16 |
| 6. Impacto por razón del cambio climático..... | 16 |
| 7. Otros impactos..... | 16 |
| VII. EVALUACIÓN EX POST..... | 16 |



Esta Memoria del Análisis de Impacto Normativo integra la memoria, estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del proyecto normativo, así como la memoria económica y el análisis de impactos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26, apartado 3, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE de 28 de noviembre). Para la elaboración de la memoria se ha tenido en cuenta la estructura prevista en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (BOE de 14 de noviembre), así como la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo a la que se refiere la disposición adicional primera del Real Decreto anterior.

I. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO

1. Motivación

La Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego, en adelante Ley de Prevención del Fraude, con el objetivo de no permitir la producción y tenencia de programas y sistemas informáticos que permitan la manipulación de los datos contables y de gestión, establece la obligación de que los sistemas informáticos o electrónicos que soporten los procesos contables o de gestión empresarial se ajusten a ciertos requisitos que garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros, requisitos cuya especificación técnica puede ser objeto de desarrollo reglamentario, incluyendo en este la posibilidad de someterlo a certificación.

A ese respecto, establece el artículo 29.2.j) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante también LGT) en la redacción dada por la Ley de Prevención del Fraude:

“j) La obligación, por parte de los productores, comercializadores y usuarios, de que los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos contables, de facturación o de gestión de quienes desarrollen actividades económicas, garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros, sin interpolaciones, omisiones o alteraciones de las que no quede la debida anotación en los sistemas mismos. Reglamentariamente se podrán establecer especificaciones técnicas que deban reunir dichos sistemas y programas, así como la obligación de que los mismos estén debidamente certificados y utilicen formatos estándar para su legibilidad”.

Asimismo, en concordancia con dicha regulación, se establece un régimen sancionador específico, derivado de la mera producción, comercialización o tenencia de sistemas o programas cuando no cumplan con las especificaciones técnicas que garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros o no dispongan de la adecuada certificación. La citada sanción se regula en el nuevo artículo 201.bis de la LGT, igualmente redactado por Ley de Prevención del Fraude:

“1. Constituye infracción tributaria la fabricación, producción y comercialización de sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos contables, de facturación o de gestión por parte de las personas o entidades que desarrollen actividades económicas, cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias:

(...)

e) no cumplan con las especificaciones técnicas que garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros, así como su legibilidad por parte de los órganos competentes de la Administración Tributaria, en los términos del artículo 29.2.j) de esta Ley;



f) no se certifiquen, estando obligado a ello por disposición reglamentaria, los sistemas fabricados, producidos o comercializados.

(...)"

Además de la motivación directa que deriva del desarrollo de la Ley 11/2021 de 9 de julio, de Prevención del Fraude, deben señalarse las motivaciones que tiene el Reglamento que se incorpora a este Real Decreto:

Nuestro tejido empresarial está muy atomizado (declaran el IVA más de 3,6 millones de autónomos y PYMES frente a tan solo 30.000 grandes empresas). A pesar del esfuerzo de autónomos y PYMES, muchas veces el pequeño tamaño del negocio va acompañado de un déficit de tecnificación que dificulta la profesionalización de la gestión. Todo ello dificulta el crecimiento empresarial, la creación de empleo, la innovación, la expansión hacia el exterior. Y también, por supuesto, el cumplimiento de las obligaciones administrativas. O la justificación de inversiones y gastos vinculados a la recepción de ayudas públicas.

En el ámbito tributario, las principales obligaciones a cumplir por cualquier negocio son facturar, llevar libros fiscales y / o contabilidad, presentar declaraciones impositivas, rellenar declaraciones informativas, aportar documentación en diversos procedimientos administrativos.

Hoy en día empieza a ser factible pensar en soluciones integrales que simplifiquen al máximo el cumplimiento de todas estas obligaciones. Se puede avanzar poco a poco, no es necesario un cambio radical, evitando así las consiguientes incertidumbres y costes de transición que implicaría todo cambio brusco.

Para ese propósito, es preciso comenzar por la base. Así todos los negocios facturan, de alguna manera, sus ventas de bienes y prestaciones de servicios. Muchos negocios utilizan terminales punto de ventas (TPV), o emiten las facturas desde un ordenador, encontrándose diversas soluciones tecnológicas para estas finalidades.

La facturación ha de ser reflejada en los libros fiscales y, en ciertos casos, también en la contabilidad mercantil. Y los libros y la contabilidad son la base que sirve de soporte a las declaraciones tributarias y de ellos salen los datos a incluir en las declaraciones informativas, así como en los documentos a remitir a la administración en atención a sus requerimientos de datos. Pero la principal información, que sirve de base de los procesos de gestión empresarial y llevanza de los libros contables o fiscales, y que por ello permite cumplir todas estas obligaciones, está desde el primer momento incluida en la facturación.

Por tanto, si se consigue digitalizar y estructurar adecuadamente la información incluida en los documentos de facturación resultará posible simplificar al máximo el resto de obligaciones.

Las modificaciones introducidas a partir de 2017 con las grandes empresas, sobre la base del Suministro Inmediato de Información (SII), ha permitido suprimir algunas obligaciones informativas y ofrecer, desde 2020, a un colectivo de contribuyentes acogidos al SII, una predeclaración del modelo 303, es decir, un primer paso en la implantación de un borrador de declaración en el IVA.

Pero la inmensa mayoría de autónomos y PYMES no realiza operaciones complejas que exijan toda la información a suministrar vía SII, sino que, directamente, con la información básica contenida en sus documentos de facturación, recepcionada de forma automática, es posible avanzar en la línea de simplificación apuntada.

Simplemente con sistemas de facturación seguros que permitan estructurar la información se puede conseguir el objetivo de incorporar funcionalidades como la generación de códigos QR, en línea con su uso generalizado en algunos sectores.

La estructuración de la información de facturación es posible disponiendo del software adecuado para ello e instalándolo en el equipo correspondiente. Dicha estructuración debe ser normalizada



al menos en su reflejo externo de forma que se gane en interoperabilidad entre los empresarios y con la Administración tributaria. Así mismo esa estructuración normalizada puede contribuir a la expansión de la factura electrónica de un modo más sencillo

Y si cada documento de facturación contiene información estructurada de fácil lectura y proceso, el software podría permitir la generación automática de un borrador lo más completo posible del libro registro de facturación y, además, telemáticamente, se podría remitir directamente la información sobre la facturación a la administración para que sea ella la que lleve el libro fiscal en su sede. A partir de ahí, es factible pensar en un borrador de declaración a proporcionar por la administración a todos los empresarios y profesionales.

El Real Decreto tiene, por consiguiente, una clara intención de normalización de las obligaciones fiscales. No obstante, un software que permita estructurar la información esencial contenida en cada documento de facturación y garantizar que todos los documentos emitidos sigan un orden correlativo, sin omisiones, sin alteraciones indebidas ni interpolaciones, puede servir para supervisar en todo momento cómo se está facturando en el negocio, especialmente cuando el empresario no sea quien esté a cargo directo de los dispositivos de facturación. También ofrece transparencia y garantías de regularidad en la gestión a los socios, comuneros o partícipes cuando se trate de entidades, otorga confianza a los inversores interesados en el negocio, proporciona información que ofrezca seguridad a las entidades financieras a las que se solicita financiación o a las administraciones públicas cuando se quiera acreditar la caída en la cifra de negocios ante situaciones de crisis como la generada por la pandemia a efectos de acceder a ayudas públicas (ERTES, prestaciones, ingreso mínimo vital), garantiza la regularidad de la gestión del negocio y en sus cifras en los procesos de rendición de cuentas a los gestores de subvenciones y programas de gasto, incluidos los que se financien con fondos europeos.

Por otra parte, la recepción del documento de facturación emitido por un sistema de facturación seguro aportará al cliente del autónomo o PYME seguridad a efectos de la acreditación del gasto o inversión realizado, puesto que es información estructurada y verificable procedente de un sistema emisor confiable. Además, una vez desarrollado el modelo propuesto por el Reglamento, en la propia página web de la Agencia Tributaria podrá incluirse un espacio para acceder a los documentos de facturación de forma que pueda verificarse que los documentos recibidos han sido realmente emitidos con un sistema seguro de facturación.

Adicionalmente, caso de que el cliente sea empresario o profesional, al ser información codificada, si el documento se emite en papel, su contenido podrá ser leído e incorporado al libro de facturas recibidas o, más sencillo todavía, se podrá realizar su incorporación automática a los libros si la factura codificada se recibe por medios telemáticos o se puede acceder a ella a través de la página web de la Agencia.

Es evidente que la generalización de sistemas de facturación seguros, según se regulan en el artículo 29.2.j) LGT, tiene como propósito central contribuir a reducir el fraude que se realiza mediante la utilización de software de supresión de ventas (SSS), entendiéndose por tal el que permite ocultar sistemáticamente actividades y operaciones o modificar sus importes, generando economía sumergida y competencia desleal, pero la motivación última no olvida la contribución de la norma a la digitalización de PYMES y autónomos.

La regulación legal en la materia, que es del todo novedosa en nuestro ordenamiento jurídico –tributario formal, no contiene la especificación del detalle técnico necesario para garantizar el cumplimiento de los principios de seguridad de la información, trazabilidad y legibilidad o accesibilidad a los mismos. Ello, además, debe asegurarse por algún sistema de modo que quede patente para los obligados tributarios o usuarios el respeto a los citados principios de los programas o sistemas que utilicen.



Respondiendo a dicha necesidad, el Ministerio de Hacienda ha iniciado los trabajos de elaboración normativa dirigidos a dar completo cumplimiento al citado desarrollo reglamentario. El carácter eminentemente técnico que debe tener el Reglamento, que afecta a un sector que ha evolucionado enormemente en los últimos años, y la amplitud y heterogeneidad del colectivo potencialmente afectado, invita a que estos sectores y la sociedad en general puedan participar en la elaboración de las líneas esenciales de la redacción del Reglamento.

En la solución normativa que se ha llevado a cabo en otros países de nuestro entorno para el control del denominado software de doble uso se ha tenido en cuenta, además de la situación específica de cada país, la situación tecnológica del momento en el que se desarrolla la normativa para su control, así como sus costes y otras variables, como la infraestructura de las telecomunicaciones existente y el coste, viabilidad y fiabilidad de la transmisión de datos. La actual situación del conjunto de estos factores, así como la existencia en el mercado de dispositivos inteligentes, muchos de los cuales ya se encuentran a disposición de los obligados tributarios y de la ciudadanía en general, puede facilitar dar cumplimiento al desarrollo normativo del artículo 29.2.j) de la Ley 58/2003, mediante procedimientos informáticos eficaces y económicos que no se encontraban disponibles hace apenas unos años, o lo estaban a un coste elevado.

2. Objetivos

De acuerdo con lo expuesto, el objetivo a alcanzar a través de la norma lo constituye el desarrollo reglamentario de las modificaciones incluidas en la Ley de Prevención del Fraude. En particular desarrolla el nuevo artículo 29.2.j) de la LGT permitiendo también de forma indirecta el desarrollo del marco de aplicación del artículo 201.bis LGT.

Más en concreto el Real Decreto regula, por lo que se refiere a los sistemas de facturación, las especificaciones técnicas que deban reunir dichos sistemas y programas, así como la obligación de que los mismos estén debidamente certificados y utilicen formatos estándar para su legibilidad de modo que quede garantizada la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros, sin interpolaciones, omisiones o alteraciones de las que no quede la debida anotación en los sistemas mismos.

3. Alternativas

El desarrollo del referido artículo 29.2.j, es imperado por la misma norma para su aplicación en la práctica y, por consiguiente, no son posibles otras alternativas. Así mismo se ha optado por introducir los cambios correspondientes en el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, si bien no se producen alteraciones en el contenido sustantivo de las facturas y sí en lo que se refiere al reflejo de los sistemas de seguridad informáticos de los sistemas que generan esos documentos.

Por lo que se refiere a la certificación de los sistemas, se ha optado por una solución eficiente y colaborativa con el sector de los fabricantes y desarrolladores de software, en la que estos se responsabilizan del funcionamiento ajustado a la norma reglamentaria de los productos comercializados.

4. Adecuación a los principios de buena regulación

El texto normativo se adapta a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre), esto es, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Así, se cumplen los principios de necesidad y eficacia, por cuanto es necesaria la aprobación de un real decreto, dado que los cambios que se introducen en diversas normas del Ordenamiento,



antes aludidos, al tener rango legal, precisan de su desarrollo a través de una norma de rango reglamentario.

Se cumple también el principio de proporcionalidad, por cuanto se ha pretendido conseguir los objetivos estrictamente exigidos, antes mencionados de la forma más eficaz.

Respecto al principio de seguridad jurídica, se ha garantizado la coherencia del proyecto normativo con el resto del ordenamiento jurídico nacional, así como con el de la Unión Europea por lo que se han evacuado consultas a la Comisión para advertir de este desarrollo que indirectamente se refiere, sin introducir modificación alguna sustantiva, a las obligaciones de facturación reguladas en la Directiva IVA 2006/112/CE.

El principio de transparencia se ha garantizado mediante la consulta pública previa (que finalizó el pasado mes de enero) y la publicación del proyecto de real decreto, así como de esta Memoria, en la sede electrónica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, a efectos de que pueda ser conocido dicho texto en el trámite de audiencia e información pública por todos los ciudadanos.

Por último, en relación con el principio de eficiencia, se ha intentado que la norma genere las menores cargas administrativas para los ciudadanos, así como los menores costes indirectos, fomentando el uso racional de los recursos públicos.

5. Plan Anual Normativo

Este real decreto figura en el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2022, en los siguientes términos:

“REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS QUE DEBEN ADOPTAR LOS SISTEMAS Y PROGRAMAS INFORMÁTICOS O ELECTRÓNICOS QUE SOPORTEN LOS PROCESOS CONTABLES, DE FACTURACIÓN O DE GESTIÓN DE EMPRESARIOS Y PROFESIONALES, ASÍ COMO LAS FACTURAS, Y LA ESTANDARIZACIÓN DE FORMATOS DE LOS REGISTROS DE FACTURACIÓN.”

II. CONTENIDO

El proyecto consta de un Artículo Único, que aprueba el Reglamento, y tres Disposiciones Finales:

En la Disposición Final Primera, se modifica el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, en el siguiente sentido:

En el artículo 6, se incluye un nuevo ordinal 6º en la letra a) y una nueva letra q), ambos del apartado 1, para establecer la expedición en series específicas de las facturas expedidas como consecuencia de la utilización de los sistemas informáticos incluidos en el Reglamento, así como la incorporación de determinada información en las facturas expedidas por estos sistemas informáticos (código QR, código alfanumérico y, en su caso, la mención de «Factura verificable»).

En el artículo 7, se incluye un nuevo número 5º en la letra a) del apartado 1 y se modifica la letra i) del apartado 1, que contienen las mismas especificaciones que el artículo anterior en relación con las facturas simplificadas.

En el artículo 8, se adiciona un nuevo apartado 4 para establecer una presunción de autenticidad del origen e integridad de contenido de las facturas expedidas con los sistemas informáticos que cumplen los requisitos que establece el Reglamento contenido en el proyecto de Real Decreto.

La Disposición Final Segunda contiene el título competencial, amparado en el artículo 149.1.14ª de la Constitución Española.

En la Disposición Final Tercera se regula la entrada en vigor y efectos del Real Decreto y del Reglamento anexo al día siguiente de su publicación, si bien se establece que los obligados



tributarios a que se refiere el artículo 3.1. del Reglamento deberán tener operativos los sistemas informáticos a partir del 1 de enero de 2024.

El Reglamento se divide en 4 Capítulos, el segundo de ellos dividido en 4 Secciones, y en artículos. Tiene 17 artículos, 3 disposiciones adicionales y una final, con el siguiente contenido:

El Capítulo I, sobre «Disposiciones generales», contiene aquellos preceptos que afectan a diferentes aspectos generales de aplicabilidad del Reglamento. Así:

En el Artículo 1, «Objeto», se define el ámbito que es afectado directamente por el Reglamento. De esta forma, se establece que el objeto del mismo es la regulación de las especificaciones y requisitos técnicos que deben tener los sistemas informáticos que utilicen los que realizan actividades económicas, cuando realicen procesos de facturación, para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 29.2. j) de la Ley General Tributaria.

También establece el ámbito territorial, al estipular que es aplicable en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las especialidades establecidas por los territorios forales en los Concierdos y Convenios Económicos, y por la normativa específica para Canarias, Ceuta y Melilla.

El Artículo 2, «Régimen jurídico», instituye el marco normativo por el que se tienen que regir los sistemas informáticos a que se refiere el artículo anterior: el presente Reglamento, por las normas complementarias que lo desarrollen, y por el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación aprobado por Real Decreto 1619/2012.

El Artículo 3, «Ámbito subjetivo», establece que el Reglamento se aplica, con carácter general, a los obligados tributarios que utilicen sistemas informáticos que se encuentren sujetos al Impuesto sobre Sociedades, al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que desarrollen actividades económicas, al Impuesto sobre la Renta de no Residentes que obtengan rentas mediante establecimiento permanente, así como las entidades en régimen de atribución de rentas que desarrollen actividades económicas, sin perjuicio de la atribución de rendimientos que corresponda efectuar a sus miembros. En el artículo se fija la no sujeción al Reglamento de las entidades exentas del Impuesto sobre Sociedades, y contiene reglas específicas para las entidades exentas parcialmente.

Se incluye también, dentro del ámbito subjetivo a los productores y comercializadores de los sistemas informáticos, en relación con sus respectivas actividades de producción y comercialización de los sistemas informáticos reseñados en el artículo 1.

En el Artículo 4, «Ámbito objetivo», se señala que el Reglamento se aplicará a los sistemas informáticos que soporten los procesos de facturación de las operaciones de la actividad de quienes desarrollen una actividad económica. También se establece un ámbito de operaciones que no se encuentran afectadas por la aplicación del Reglamento y se establecen reglas especiales para otras.

El Artículo 5, «Solicitud de no aplicación», establece la posibilidad de que las personas interesadas puedan solicitar al Director del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en determinadas circunstancias debidamente justificadas, para evitar perturbaciones en el desarrollo de las actividades económicas o se aprecien circunstancias excepcionales de índole técnico que imposibiliten dicho cumplimiento, para que sus operaciones económicas no les sea aplicable el Reglamento, pudiendo la autorización, en caso de ser positiva, establecer condiciones especiales para su autorización.

En el Artículo 6, «Delegación del cumplimiento», se permite que las obligaciones establecidas en el artículo 3.1. del Reglamento puedan cumplirse por el destinatario de la operación o por un tercero, siempre que concurra en éste la misma condición de destinatario o tercero a efectos de facturación.



El CAPÍTULO II, titulado «Sistemas informáticos que soporten los procesos de facturación», regula las características que deben tener los sistemas informáticos a que se refiere el Reglamento y, en especial, el Artículo 1.

La Sección 1.^a, sobre «CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS», tiene dos artículos:

El Artículo 7, titulado «Recursos informáticos necesarios para cumplir las obligaciones establecidas en este Reglamento.», establece que los obligados tributarios pueden utilizar, a efectos de cumplimiento del artículo 29.2. j) de la Ley General Tributaria, y del Reglamento, un sistema informático propio, que cumpla dicha normativa, para la cual deben proporcionar al contribuyente una declaración responsable del cumplimiento de dichos requisitos, de acuerdo con el artículo 13 de este Reglamento, o bien la aplicación informática que a tal efecto ponga a disposición la Administración tributaria

El Artículo 8, sobre «Requisitos de los sistemas informáticos que registren y documenten las entregas de bienes y prestaciones de servicios», fija que los sistemas informáticos propios deben garantizar la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad, e inalterabilidad de los registros de facturación. Para ello, deben cumplir de forma automatizada los requisitos de que, por cada operación debe generar un registro de facturación de alta y, además, tener capacidad de remitir información a la Administración tributaria de forma continuada, segura, correcta, íntegra, automática, consecutiva, instantánea y fehaciente todos los registros de facturación generados por medios electrónicos.

Además, el sistema informático debe garantizar la integridad e inalterabilidad de los registros de facturación, su trazabilidad y conservación. En el texto del Artículo se detalla las características que debe reunir el sistema informático para cumplir dichos principios.

También se estipula que un mismo sistema informático puede ser utilizado por diversos obligados tributarios, siempre que los registros de facturación de cada uno de ellos se encuentren debidamente diferenciados y se cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento

La sección 2.^a se denomina «Registros de Facturación». Bajo esta sección se ubican los artículos que especifican la forma de generar los distintos registros de facturación, de alta y anulación, así como su contenido.

El Artículo 9, «Generación del registro de facturación de alta», indica que el sistema informático debe generar un registro de facturación de alta de forma simultánea o inmediatamente anterior a la expedición de la factura.

El Artículo 10, «Contenido del registro de facturación de alta», especifica el contenido mínimo del registro de facturación de alta a generar a partir de los datos de la factura y algún dato adicional de control. En general los datos incluidos en el registro son los datos de trascendencia tributaria que contiene la factura, así como aquellos datos que procuran garantizar la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad, e inalterabilidad de los registros de facturación. Se establece además que los importes deben expresarse en euros.

El Artículo 11, «Generación y contenido del registro de facturación de anulación», regula cuándo debe generarse un registro de facturación de anulación el sistema informático, así como el contenido del mismo.

El Artículo 12. «Huella o «hash» y firma electrónica de los registros de facturación informáticos», introduce la necesidad de generar huella o «hash» a los registros de facturación, así como firmarlos electrónicamente en ciertos casos

En la sección 3.^a, «Certificación de los Sistemas Informáticos», que consta de un solo artículo, se desarrolla cómo se realizará la certificación de los sistemas informáticos a la que se refiere el artículo 29.2.j) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Este Artículo, el 13.



«Declaración responsable de los sistemas informáticos», dispone las características de la declaración responsable a cumplimentar por parte de los productores de los sistemas informáticos, que actuará a modo de certificación del cumplimiento de la normativa por sus sistemas informáticos

En la sección 4.^a, «Verificación del cumplimiento de la obligación por parte de la Administración tributaria», que también contiene un único Artículo, el 14, «Verificación del cumplimiento de la obligación por parte de la Administración tributaria», se recoge la posibilidad de verificación presencial de los sistemas informáticos por la Administración tributaria y en qué consiste.

El Capítulo III, sobre «Sistemas de emisión de facturas verificables», está dedicado en dos artículos a describir las características que deben cumplir los sistemas informáticos para ser considerados sistemas de emisión de facturas verificables.

El Artículo 15, «Posibilidad de remisión de los registros de facturación generados a la Administración tributaria», ofrece la posibilidad al obligado tributario que utilice sistemas informáticos de facturación para que, voluntariamente, cumpla con ciertas características de remisión inmediata a la Administración tributaria de los registros de facturación generados.

El Artículo 16, sobre «Sistema de emisión de facturas verificables», reúne las características y peculiaridades de este tipo de sistemas informáticos que remiten los registros de facturación generados de forma inmediata a la Administración tributaria, estableciendo una denominación para los mismos.

El Capítulo IV, «Posibilidad de remisión de información por parte del receptor de la factura», establece en un único artículo, el 17, con el mismo título, la posibilidad de que el receptor de la factura pueda remitir a la Administración Tributaria cierta información de la misma, mediante la lectura del código QR o del código alfanumérico.

En las cuatro disposiciones adicionales se contiene la siguiente regulación:

La Disposición adicional primera, «Contenido del registro de facturación de alta en caso de factura simplificada», establece ciertas precisiones al contenido a incluir en el registro de facturación de alta cuando se trate de facturas simplificadas.

En la Disposición adicional segunda, «Agencias de viajes», se realizan aclaraciones a ciertos casos que afectan a las agencias de viajes.

En la Disposición adicional tercera, «Obligados tributarios cuyos libros registros del Impuesto sobre el Valor Añadido se llevan a través de la Sede electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria», se dan por cumplidas determinadas obligaciones de este Reglamento para el colectivo que se encuentra acogido al conocido como Suministro Inmediato de Información (SII).

En la Disposición adicional cuarta, sobre «Integración de los registros de facturación en los Libros registro», se recoge la posibilidad de integrar en los Libros registros la información de los registros de facturación remitida a la Administración tributaria por ciertos sistemas informáticos.

Y, por último, en la Disposición final única, «Desarrollo de este Reglamento», se habilita a la persona titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública para detallar mediante Orden Ministerial cuantos aspectos de este Reglamento sean necesarios.

III. ANÁLISIS JURÍDICO

1. Justificación del rango formal

El contenido descrito anteriormente tiene rango reglamentario, en la medida en que la modificación normativa responde al desarrollo de los nuevos preceptos legales incorporados por la



citada Ley 11/2021, y el necesario encaje de esta normativa con otras normas de rango reglamentario que regulan la facturación.

2. Relación de la norma con el Derecho de la Unión Europea y adecuación al mismo

Como se ha señalado, este real decreto es un desarrollo reglamentario de la Ley General Tributaria en lo referido al artículo 29.2.j) y 201.bis, siendo compatible con el Derecho de la Unión Europea.

3. Derogación normativa

Si bien esta norma no contiene derogación expresa de norma alguna, va a quedar derogada cualquier otra norma de rango igual o inferior al de este proyecto normativo que se oponga a lo establecido en él.

4. Entrada en vigor

Conforme se ha indicado, la disposición final tercera del Real Decreto establece su entrada en vigor el día siguiente a su publicación, sin perjuicio de que los obligados tributarios a que se refiere el artículo 3.1 de dicho Reglamento deberán tener operativos los sistemas informáticos adaptados a las características y requisitos que se establecen en el citado Reglamento y en su normativa de desarrollo a partir del 1 de enero de 2024.

5. Habilitación normativa

Tal como se ha señalado, la disposición final única del Reglamento recoge la habilitación normativa para que la persona titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública adopte mediante Orden Ministerial las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución del real decreto.

IV. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Este real decreto se adecúa al orden de distribución de competencias, al dictarse al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.14º de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia en materia de Hacienda general, sin perjuicio de las atribuciones de las Haciendas Forales.

Las modificaciones que se introducen en este nuevo Reglamento no afectan a lo establecido en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (BOE de 19 de diciembre), en particular a lo dispuesto sobre las competencias normativas que pueden asumir las Comunidades Autónomas, habida cuenta de que estas carecen de competencias normativas atribuidas en esta materia.

V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Se ha realizado el trámite de consulta pública previa a que se refiere el apartado 2 del artículo 26 de la Ley 50/1997, que finalizó el pasado 17 de enero de 2022.

Con fecha 21 de febrero de 2022 el proyecto de real decreto se sometió al pertinente trámite de audiencia e información pública a que se refiere el artículo 26, apartado 6, de la citada Ley 50/1997.

En el curso de dicho trámite, que finalizó el 14 de marzo, se han recibido observaciones de ...

Con fecha XX, se remitió el proyecto de real decreto a la Secretaría General Técnica de este Ministerio para la emisión de su preceptivo informe.



VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Impacto económico y presupuestario

Tras la explicación del contenido de este real decreto que se ha llevado a cabo en el apartado II de esta Memoria, en lo que sigue se indica cuáles pueden ser sus impactos económicos y presupuestarios, en cuanto a su posible incidencia recaudatoria y, en su caso, financiera.

Se desarrollan los sistemas y programas que producen los registros de facturación en orden a asegurar una mayor calidad de la información contenida en los registros de facturación, una menor posibilidad de alteración indebida de dichos registros, un más eficaz acceso a la información, lo cual debe redundar en un mejor cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales de los obligados tributarios, tanto de la imposición directa como indirecta, y a una paulatina simplificación de sus obligaciones formales, por medio del empleo de sistemas automáticos de traslado de información a la Administración Tributaria.

En todo caso, no es factible llevar a cabo una estimación a priori que sea mínimamente fiable sobre su posible impacto recaudatorio, si bien se considera que debería ser relevante a medio plazo y una vez transcurridos los periodos transitorios regulados. Dichos impactos, en cualquier caso, se entienden siempre positivos.

2. Cargas administrativas

Este real decreto contiene diversas medidas que pueden suponer una incidencia en las cargas fiscales indirectas que soportan los empresarios.

Así, los empresarios y profesionales deben adaptar sus sistemas de facturación en el plazo señalado por la norma a lo que se establece en este Real Decreto. Esas cargas, sin embargo, hay que entenderlas con dos claves: por un lado con la perspectiva de que, a medio plazo, esas mismas obligaciones redunden en una minoración de las obligaciones formales, tanto en lo que se refiere a la propia facturación, que puede quedar automatizada, como en la llevanza de libros fiscales obligatorios y, en un estadio más avanzado, en la posible eliminación de obligaciones formales. En última instancia, disponer de la información de las facturas debe permitir completar el modelo de control cruzado iniciado con el sistema SII y facilitar la elaboración de pre-declaraciones o borradores de IVA y de IRPF para empresarios, si bien para esa finalidad el reglamento solo supone un primer paso que deberá ser completado.

3. Impacto por razón de género

Este impacto se analiza en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE de 23 de marzo).

Las modificaciones incluidas en este real decreto afectan a determinadas obligaciones tributarias formales pero dado el carácter general de estas no cabe predicar un sesgo específico por razón de género.

En consecuencia, se considera que el impacto de las medidas que contiene este real decreto es nulo por razón de género.

4. Impacto en la infancia y en la adolescencia

Este impacto se analiza en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (BOE de 17 de enero).

Las modificaciones normativas que introduce este real decreto carecen de impacto alguno sobre la infancia y adolescencia.



5. Impacto en la familia

Este impacto se analiza en virtud de lo preceptuado en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (BOE de 19 de noviembre).

Tampoco este real decreto contiene cambios normativos que revistan un especial impacto en relación con la familia.

6. Impacto por razón del cambio climático

El contenido de este real decreto tiende a la digitalización de procesos y contempla la posibilidad de desmaterialización de las facturas tradicionales en papel y su sustitución por registros informáticos remitidos de proveedor a cliente y a la Administración tributaria. Por ello puede contribuir a reducir la huella ecológica y a luchar contra el cambio climático.

7. Otros impactos

De igual modo, se considera que las medidas contenidas en este real decreto no conllevan otros impactos relevantes.

VII. EVALUACIÓN EX POST

Como se ha indicado en el apartado I.5 de esta Memoria, este real decreto se incluye en el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2022.

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 28.2 de la citada Ley 50/1997, y el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa (BOE de 30 de marzo), no se considera necesario realizar una evaluación concreta ex post de sus resultados. Esta norma no se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente Plan Anual Normativo.

En consecuencia, no se ha previsto que se efectúe una evaluación ex post respecto de este real decreto.