



**Consulta del Ministerio de Industria,  
Turismo y Comercio  
(MITYC)**

**Plan para la generalización del uso de la  
Factura Electrónica.**

**Fecha 25/09/2009**

**Contenido**

---

<b>A. LA FACTURA ELECTRÓNICA EN ESPAÑA: BARRERAS E INDICADORES .....</b>	<b>3</b>
<b>B. CAMPAÑAS DE INFORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN PARA EL IMPULSO DEL USO DE LA FACTURA ELECTRÓNICA.....</b>	<b>7</b>
<b>C. DESARROLLO Y DIFUSIÓN DE SOLUCIONES DE FACTURA ELECTRÓNICA.....</b>	<b>9</b>
<b>D. AYUDAS PÚBLICAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA FACTURA ELECTRÓNICA.....</b>	<b>11</b>
<b>E. ACTUACIONES DIRIGIDAS A POTENCIAR LA OFERTA DE SERVICIOS DE FACTURA ELECTRÓNICA .....</b>	<b>13</b>
<b>F. ACTUACIONES HORIZONTALES RELATIVAS A LA INTEROPERABILIDAD, LA ACCESIBILIDAD, LA CALIDAD Y LA SEGURIDAD EN LA FACTURA ELECTRÓNICA.....</b>	<b>15</b>
<b>G. COLABORACIÓN DE ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES EMPRESARIALES.....</b>	<b>17</b>
<b>H. OTRAS CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON EL IMPULSO DEL USO DE LA FACTURA ELECTRÓNICA .....</b>	<b>18</b>

## **A. La factura electrónica en España: barreras e indicadores**

---

### **A.1 ¿Cuáles son las barreras que, en su opinión, impiden la incorporación de la factura electrónica?**

- El RD 1496/2003 - por el que se regulan las obligaciones de facturación- establece que para que sea válida la remisión de la factura por medios electrónicos es necesario que el destinatario de la misma haya dado su consentimiento de forma expresa a esta forma de remisión (art.17).

Sin duda alguna, la obligación de recabar el consentimiento expreso supone una importante traba para el desarrollo de la e-factura (en especial cuando estamos hablando de clientes particulares).

Esta previsión que establece la regulación española es trasposición directa de la Directiva Europea 2006/112/CE en relación con la transmisión de facturas por vía electrónica. En este sentido señala el artículo 232 de la citada Directiva que las facturas transmitidas por vía electrónica requerirán la aceptación del destinatario.

En la actualidad existe una Propuesta de modificación de la Directiva 2006/112/CE en la que se propone la modificación de la redacción del mencionado artículo 232, de tal forma que en la redacción propuesta desaparece la necesidad de aceptación del destinatario de las facturas remitidas por vía electrónica.

La desaparición de este requisito de la Directiva facultaría a la legislación interna española a no exigir la necesidad de consentimiento expreso para la remisión de facturas por vía electrónica a empresas, lo cual supondría un importante impulso a la e-factura

- En lo relativo a la gestión del cambio y puede aplicarse a otras innovaciones: un cierto nivel de desconocimiento, desconfianza respecto al cambio propuesto, familiaridad con los sistemas precedentes, temor al coste de implantar el cambio.
- Otro problema es la percepción de que la implantación de un sistema de gestión de factura electrónica no implica el abandono del sistema de gestión tradicional lo que implica el uso de dos sistemas.
- Se encarecen más los costes de gestión, duplicando ambos sistemas: electrónico y tradicional, generando incertidumbre ante no interoperabilidad entre los datos de la factura y el resto de los procesos contables (paso automático de datos a contabilidad).
- Los sistemas de supervisión y gestión de flujos de las entidades más grandes están basados en mecanismos de aprobación que se sustentan en el uso de la firma manuscrita, y deberían adaptarse a la gestión electrónica.
- La "realimentación" producida por el entorno no es favorable. Nadie percibe que sus competidores, sus clientes o sus proveedores estén de verdad implantando sistemas de gestión de facturas electrónica.
- No se perciben los costes de gestión de las facturas en papel ni los ahorros de su alternativa electrónica.
- Los gestores de PYMES no lo recomiendan por dudas respecto a la forma de acometer las potenciales inspecciones fiscales.
- La normativa es muy ambigua respecto a la fecha de entrada en vigor de determinadas obligaciones y las diversas interpretaciones generan incertidumbre a quienes deben implantarla. Por otro lado tampoco queda claro el régimen sancionador que corresponde a expedidor y/o receptor respecto de las obligaciones formales y materiales derivadas de una incorrecta remisión y/o conservación de las facturas, como tampoco el efecto jurídico que tiene que una factura no haya sido correctamente recibida. A modo de ejemplo, la exigencia de firma electrónica reconocida, basada por tanto en dispositivo seguro de creación de firma, hace depender la validez de la remisión de la factura de algo que no es controlable para el receptor, como es la utilización o no de un dispositivo seguro de creación de firma y que ni siquiera puede verificar necesariamente a partir del certificado empleado. Esto podría llegar a suponer una incorrecta deducción del IVA soportado por el receptor.

- La normativa deja en manos del receptor la decisión sobre la factura electrónica. Además, el receptor puede en cualquier momento revocar el consentimiento prestado lo cual produce inseguridad en aquellos expedidores que tienen pocos clientes y para los cuales la recuperación de la inversión en sistemas y aplicaciones de factura electrónica se hace depender de la exclusiva voluntad de los destinatarios de sus facturas. En muchos casos estos todavía no aceptan recibir facturas electrónicas debido a la complejidad que les genera.
- Los distintos formatos de factura: Facturas electrónicas en PDF, EDIFACT, Facturae, UBL. Aunque “facturae” se está adoptando en algunos contextos en España, todavía le queda pendiente de resolver su convergencia con estándares internacionales, al igual que al resto de los formatos nacionales europeos, (Finvoice, OIOXML, ebInterface, BMF, Svekfaktura, swissDIGIN, xmlCBI, etc...), de manera que se pueda garantizar la interoperabilidad en el ámbito de la Unión Europea. A este respecto, El “Midterm Report” producido por el Grupo de Expertos de Facturación Electrónica de la Comisión Europea en Enero de 2009, recomienda tender al uso de los CCI Core Components de UN/CEFACT y el contenido del UN/CEFACT Cross Industry Invoice (CII)
- El no reconocimiento del formato UN/EDIFACT por parte de la Administración General del Estado (AGE) y algunas Comunidades Autónomas, como formato adicional al Facturae, impide aprovechar la importante base instalada de empresas que utilizan este formato UN/EDIFACT de factura electrónica con clientes del sector privado nacional y global. Este estándar global es utilizado por más de 6.000 empresas en España de múltiples sectores (automoción, transporte, gran consumo, sanidad y farmacia, hostelería, construcción, etc), el 80% PYMES, con más de 60 millones de e-facturas al año. La adopción de un nuevo formato de factura electrónica para trabajar con el sector público supone importantes costes añadidos para estas PYMES. El uso de pasarelas de formatos se visualiza como una posible solución.

El que el sector público pueda recibir este formato UN/EDIFACT está en línea con lo establecido en la Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información 56/2007 de 28 de Diciembre 2007 en su artículo 1, capítulo 1, punto 3 donde se establece textualmente: “ *Los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio y de Economía y Hacienda, teniendo en cuenta las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas, aprobarán, en un plazo máximo de 6 meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las normas sobre formatos estructurados estándar de facturas electrónicas que sean necesarias para facilitar la interoperabilidad del sector público con el sector privado y favorecer y potenciar el tratamiento automatizado de las mismas. Estas normas no serán restrictivas y fomentarán que el sector público adopte los formatos de amplia implantación definidos por las organizaciones de estandarización globales pertinentes*”.

- La complejidad en la verificación de las firmas electrónicas. Por una parte se utilizan diferentes formatos de firma: Firmas en PDF, PKCS#7, XAdES-EPES, XAdES-XL, y por otra parte, la gestión de los certificados. En España existen decenas (centenares en el ámbito europeo) de PSC que emiten otros tantos perfiles de certificados válidos para la factura electrónica. Finalmente, la comprobación de la validez del certificado en el momento de la firma tampoco es tarea sencilla (y en algunos casos cara) para los receptores que tienen no solo que comprobar la vigencia del certificado sino, además, poder acreditar de manera razonable que dicha comprobación se ha realizado. Esto hace que algunos receptores condicionen su aceptación para recibir facturas electrónicas a que se utilicen únicamente aquellos certificados respecto de los cuales pueden probar que han consultado su vigencia o respecto de los cuales tienen servicio OCSP o hayan sido firmadas según el formato XAdES-XL. Como consecuencia de lo anterior, el expedidor puede verse forzado a gestionar distintos certificados según el destinatario al que vayan dirigidas las facturas, disuadiéndoles de adoptar sistemas de factura electrónica o a usar firmas XAdES-XL. El acceso a las CRL's (para verificar si un certificado digital no ha caducado o revocado) debería ser libre y gratuito en todos los prestadores homologados para el servicio de Facturae.
- La obligación de utilizar Dispositivos Seguros de Creación de Firma para la firma electrónica de la e-factura puede suponer una barrera técnica y económica, en algunos casos, para la adopción de la factura electrónica.
- La conservación del “original” electrónico. La mayoría de entidades solo tienen políticas de archivo de los documentos en papel. Las obligaciones de conservación, son más exigentes que en la factura en papel sin que las obligaciones relativas a la conservación tengan incidencia alguna en la mayor seguridad jurídica de los documentos, pues van dirigidas exclusivamente a facilitar la labor inspectora, discriminando a la conservación electrónica frente a la conservación en papel.

Además, en algunos casos, la obligación de facilitar una conexión remota con acceso a todas las facturadas expedidas o recibidas durante cuatro años se hace complicado para pequeñas y medianas empresas. Deberían suavizarse las medidas relativas a la conservación, especialmente las que obligan a poner a disposición las facturas de forma on-line y que impiden, sin razón aparente, que puedan ser facilitadas en soportes de almacenamiento de información.

- Los Prestadores de Servicios de Factura Electrónica, que surgieron para facilitar el cumplimiento de los requisitos tanto a emisores como a receptores, a fecha de hoy son no interoperables entre ellos, lo que obliga a las empresas a suscribirse a distintos servicios para emitir o recibir facturas electrónicas.
- La incertidumbre respecto a los formatos genera expectativas de cambio a los desarrolladores y a sus clientes que deciden aplazar la adopción a un momento de más estabilidad.
- Esta falta de decisión de los receptores implica dudas en los emisores que deciden no hacer la inversión al no saber si sus receptores les aceptarían las facturas electrónicas.
- Debe tenerse en cuenta que la mayoría de facturas se emiten o reciben a través de los llamados ERPs. Las dudas en los puntos anteriores también han provocado que los ERPs no ofrezcan soluciones que faciliten la adopción de las facturas electrónicas.
- Aunque, en general, el coste de uso de la factura electrónica no constituye una barrera ya que existen soluciones de muy bajo coste e incluso gratuitas, el poco uso y desconocimiento por parte de las pequeñas empresas de lo que significa la firma electrónica en los documentos si lo es.
- **Muchos canales de comunicación:** Actualmente existen muchas plataformas y soluciones informáticas, y por lo tanto diferentes modalidades de envío y recepción. Se debería incluir soluciones integradoras.
- **Demasiada Terminología Técnica:** Brindar definiciones “sencillas” de lo que significa “factura electrónica” y “certificados digitales”.
- La facturación electrónica debe incluir:
  - El fomento de acuerdos de interconexión entre las distintas plataformas.
  - Las plataformas que prestan servicios al Sector Público deben tener la obligación de conectarse con todos los operadores que quieran dar servicio a los Emisores para la remisión de Facturas.
  - Incluir obligatoriamente especificaciones abiertas que permitan que otros operadores puedan entregar facturas.
  - Fomento de estándares de direccionamiento.
  - Acuerdos de trazabilidad que permitan conocer el estado de entrega.

## A.2 ¿Qué indicador considera más relevante para efectuar un seguimiento de la implantación de la factura electrónica?

Existen varios posibles indicadores:

- Un indicador relevante es el número de entidades dispuestas a recibir facturas electrónicas. Para ello sería importante potenciar las “guías de receptores” actuales (MITYC y ASIMELEC).
- Otro indicador relevante sería el número de empresas suscritas a Prestadores de Servicios de Facturación Electrónica separando emisores y receptores.
- Número de certificados emitidos por los Prestadores de Servicios de Certificación orientados a la emisión de facturas electrónicas.
- Número de ERPs que son capaces de generar facturas electrónicas, y los que son capaces de recibirlas.
- Número de empresas que obligan a sus proveedores a enviar sus facturas de forma electrónica

Por otro lado el hecho de que una empresa emita una factura electrónica o la reciba, no la convierte automáticamente en una empresa que integra la facturación electrónica en sus procesos. De modo que cabe imponer un requisito de actividad para determinadas métricas.

En las estadísticas, quienes proporcionan la información no tienen claros los conceptos asociados, y a veces piensan que emitir una factura electrónica es generarla en formato PDF, sin tener en cuenta la firma electrónica.

Se proponen indicadores que tienen en cuenta estas ideas:

- Número de facturas que se emiten y se reciben y el porcentaje de ellas que son electrónicas (globalmente, por empresa y por sector de actividad)
- Número de empresas que emiten o reciben más del 25% de sus facturas en forma electrónica incluyendo firma electrónica

Una forma de obtener estos datos es a través del formulario 340 de la AEAT. También se pueden obtener algunos datos a partir de las encuestas del Instituto Nacional de Estadística (INE), como en el caso de los siguientes indicadores que podemos agrupar de la siguiente forma:

- **Indicadores para la Emisión**

- Cantidad y Porcentaje de facturas con problemas/incidencias en la emisión de facturas electrónicas
- Cantidad de consultas realizada por los clientes (mails, llamadas telefónicas, visitas personales, etc.).
- Cantidad de horas/empleo dedicadas en la comunicación/formación de clientes.
- Cantidad y porcentaje de tiempo dedicado por factura a la generación, firma y envío.

- **Indicadores para la Recepción**

- Cantidad y porcentaje de facturas con problemas/incidencias en la recepción de facturas electrónicas
- Cantidad de consultas realizada por los Proveedores (mails, llamadas telefónicas, visitas personales, etc.).
- Cantidad de horas/empleo dedicadas en la comunicación/formación de proveedores.
- Cantidad y porcentaje de facturas con dificultades de verificación de firma.
- Cantidad y porcentaje de tiempo dedicado por factura a la verificación de firma, verificación de contenido y registro contable.

## **B. Campañas de información y sensibilización para el impulso del uso de la factura electrónica.**

### **B.1 ¿Considera necesaria la puesta en marcha de campañas de este tipo?**

- Efectivamente estas campañas son necesarias fundamentalmente por:
  - Existe un elevado nivel de desconocimiento sobre qué es facturar electrónicamente y qué implica.
  - Las entidades facturan, no “facturan electrónicamente”. En la mayoría de los casos la factura electrónica no forma parte de sus prioridades y requieren sensibilización y adaptación de medios.
  - Las entidades han recibido mensajes complejos y contradictorios al respecto de la factura electrónica, con lo que se hace necesario tareas de formación e información en “buenas prácticas” sobre la factura electrónica, desmitificando el concepto y el proceso para implementarlo.
  - Es importante concienciar a los responsables de operaciones y facturación de todas las empresas de las ventajas de uso, no solo a nivel económico que es el reclamo mas usado, y el menos eficaz, si no desde el punto de vista de optimización y reducción de costes fijos, y variables, (menos espacio de almacenamiento, menos personas grabando facturas, reducción de errores,...) sin perder de vista el impacto ambiental.

### **B.2 En caso afirmativo, ¿qué tipo de campañas o acciones de sensibilización le parecen más efectivas, quiénes considera que serían los destinatarios idóneos y cuáles serían, en su opinión, los enfoques más adecuados para los mensajes?**

- Por la experiencia en diferentes tipos de eventos, las más efectivas son las que incluyen actividad presencial, y especialmente las que tienen un componente práctico.
- Cabe diferenciar las que van destinadas a la administración pública (obligada por algunas leyes, pero con un gran desconocimiento) y las destinadas al sector privado.
- También son importantes las destinadas a entidades “tractoras” que generan un efecto racimo a su alrededor, por sus proveedores o por sus clientes. Sobre todo aquellas ENTIDADES “tractoras” de las pequeñas empresas.
- Por una parte son necesaria campañas de sensibilización. Especialmente en el momento económico actual hay que reforzar los mensajes sociales de ahorro, respeto al medio ambiente, aumento de la productividad y de la competitividad.
- El público objetivo, habría que enfocarlo a un perfil de profesional de operaciones de las empresas con un nivel de responsabilidad suficiente, sin dejar de implicar a la alta dirección. Es importante recalcar como objetivos: la reducción de costes, la optimización de recursos y la posibilidad de subvenciones y deducciones fiscales de cara al retorno de la inversión.
- Debido a la gran difusión herramienta de facturación electrónica “facturae”, se deberían incluir en el contenido de los eventos y acciones de difusión demostraciones prácticas de dicha herramienta para facilitar su incorporación en los procesos de las empresas y organizaciones.
- Por otra parte campañas de formación/información de “buenas prácticas” de factura electrónica, destinada a proveedores tecnológicos de las empresas, especialmente Formatos Estructurados.

Firmas electrónicas que faciliten la recepción (XAdES-XL).

- Focalizar en casos de éxito, como pueden ser: las Administraciones Públicas como receptoras, algunas empresas que han realizado una implementación excelente, etc.
  - Formatos estructurados UN/EDIFAC y su firma electrónica (Especificaciones Abiertas).
- Las campañas tienen que contar con el apoyo de los Gobiernos Central y Autonómicos.

- La televisión parece la forma más viable cuando el mensaje trate de sensibilizar también al conjunto de los ciudadanos.
- Una posible idea sería regalar memoria USB, a modo de “carpeta de facturas electrónicas”, para que el ciudadano de a pie pueda llevarse del comercio su factura electrónica puesta, sin usar el papel.

Otras iniciativas de sensibilización podrían ser.

- Publicar un ranking de empresas por su nivel de adopción de la factura electrónica a modo de reconocimiento de buenas prácticas de negocio.
- Obligar al uso de la factura electrónica en ciertos contextos.
- Otorgar un sello de cumplimiento/calidad a las soluciones informáticas de facturación que permitan recibir y enviar facturas electrónicas.
- Crear un entorno de pruebas de interoperabilidad en la administración o en asociaciones empresariales.
- Los destinatarios podrían dividirse en 2 grandes grupos: empresas “Medianas” por un lado, y empresas “pequeñas, micro y autónomos” por otro, ya que el modelo de adopción de la factura electrónica podría enfocarse de diferente modo, por ejemplo, soluciones completamente automatizadas o semi-automatizadas para las empresas medianas, y soluciones semi-automatizadas o manuales para las pequeñas, micro-empresas y autónomos.
- Se debería descartar la terminología técnica, impulsar el uso de estándares (como el Facturae) y facilitar planes de formación para implementar la facturación electrónica (según el grado de automatización que se busque en la empresa).





## **C. Desarrollo y difusión de soluciones de factura electrónica**

---

### **C.1 ¿Considera necesario reforzar el desarrollo y difusión de herramientas, guías y servicios públicos facilitadores para la implantación de la factura electrónica?**

Un cierto nivel de soluciones gratuitas o de bajo coste proporcionadas por la Administración es positivo y sirve de referencia y acicate al sector privado, pero no puede proporcionar el nivel de soporte que se necesita en algunos casos.

Consideramos que el nivel actual es adecuado en ese sentido, con soluciones como las que se estructuran en torno al portal **facturae** del MITYC y la AEAT, aunque se debería reforzar mediante acciones de difusión de la solución propiamente dicha y del soporte tanto técnico como funcional de la herramienta.

Sí que conviene incentivar el uso de los directorios públicos y privados, y, en general difundir las herramientas que ya existen tanto a nivel público como privado.

Uno de los elementos que puede mejorar la gestión de las firmas electrónicas es que el repositorio de Prestadores de Servicios de Certificación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC) se incluya la información de todos los prestadores europeos, especialmente en lo que concierne a la consulta de su CRL (lista de certificados revocados) o su OCSP (servicio de consulta de certificados revocados).

Sin embargo, en general, la actividad de las AAPP se debe centrar en la línea de trabajo actual, que es por un lado la difusión de la factura electrónica y por otro la utilización obligatoria de la factura electrónica en la propia Administración, tal como prevé la Ley 30/2007 de 30 de Octubre de Contratos del Sector Público, así como otras medidas de impulso como las establecidas en la Ley 56/2007 de 28 de Diciembre de Medidas de Impulso a la Sociedad de la Información o la Ley 11/2007 de 22 de Junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. El acceso de las empresas a soluciones de mercado económicas o gratuitas se puede conseguir por medio de otras vías como la publicación de subvenciones o deducciones específicas para usuarios o el apoyo y financiación de desarrollos de la industria.

En el sentido anterior se considera que la utilización por parte de España de un estándar propio de factura electrónica (**facturae** en su versión actual) ha sido positivo para estimular la adopción de la facturación electrónica pero dificulta la internacionalización de las soluciones tecnológicas desarrolladas en España.

Las iniciativas colectivas del sector, apoyadas por un número significativo de empresas representativas de la industria, tendentes a la estandarización y armonización del mercado también deberían ser especialmente apoyadas desde la Administración Pública por su gran impacto. En este sentido, las AAPP deben ayudar al sector privado a su armonización (estandarización, interoperabilidad, visión europea, etc.) generando pasarelas de datos XML a UBL, **Facturae** o CII.

Por lo tanto, se considera que el refuerzo no debe realizarse en la creación de aplicaciones que compitan con iniciativas privadas sino en el fomento de un sector fuerte y competitivo a nivel europeo y mundial y en la concienciación social respecto a la importancia de la factura electrónica.

### **C.2 ¿En qué condiciones considera que deben coexistir las soluciones anteriores con otros desarrollos de la Industria?**

Se considera que las soluciones derivadas de la iniciativa pública únicamente deben existir para cubrir deficiencias que el mercado privado no puede asumir y que frecuentemente estarán desiertas por la ausencia de perspectivas de negocio o falta de atractivo económico que puedan tener.

En este sentido, diversos servicios de información o de ayuda como las guías de receptores de facturas (MITYC y ASIMELEC) pueden ser complementarios con productos y servicios desarrollados en un entorno privado y por lo tanto deben ser considerados como positivos, sin embargo, productos y servicios que presenten funcionalidades equivalentes a otras ofrecidas en el mercado deben considerarse contrarias a la libre competencia y por tanto negativas.

Iniciativas como la recientemente presentada por Microsoft con FactOffice demuestran que el sector privado puede incluso proveer de herramientas gratuitas y basadas en código abierto sin que estas sean desarrolladas en el seno de la Administración Pública, cuya principal función en este caso será la recolección de este tipo de soluciones y su difusión pública.

Sin embargo, los desarrolladores de soluciones pueden encontrar interesante algún tipo de respaldo de las administraciones públicas en cuanto a la interoperabilidad.

La adopción de los estándares internacionales como guías de implantación con denominación “facturae” para la facturación al sector público es una actividad en la que puede establecerse una importante colaboración entre el sector privado y el sector público.



## **D. Ayudas públicas para la incorporación de la factura electrónica**

---

### **D.1 ¿Cuál considera que debería ser el objetivo, la naturaleza y las condiciones de la ayuda?**

Un tipo de ayudas especialmente relevante sería el que se estableciera a través de deducciones directas en el impuesto de sociedades, en línea con las establecidas en los artículos 35 y 36 del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

Estas deducciones tendrían que estar en línea con las del artículo 36, mencionar de forma expresa la factura electrónica, y no limitar su aplicabilidad en la línea del artículo 108, ya que esa limitación dejaría fuera a empresas potencialmente “tractoras” respecto a otras de su entorno y que podrían producir el efecto racimo.

En general deben ser ayudas fácilmente aplicables, destinadas a la adopción de infraestructuras de emisión o recepción de facturas, aplicables tanto a gasto como a inversión, tanto subvenciones como deducciones, justificables mediante facturas o aplicaciones de esfuerzo interno (TC2), estableciendo unos baremos de aplicabilidad según el tamaño de la empresa, e instanciables a través de asesores fiscales, organizaciones tractoras y entidades financieras (como las que se han desplegado en el marco del Plan Avanza “Préstamo TIC”).

Los destinatarios de las ayudas podrían tener diversos perfiles:

- Empresas y usuarios de factura electrónica: para incentivar su adopción a las empresas interesadas.
- Fabricantes de software y proveedores de servicios: para la creación de un mercado sólido e innovador en el marco de la factura electrónica.
- Asociaciones y grupos de interés: para el fomento, difusión y participación en el despliegue y creación de estándares internacionales y concienciación social.
- Exportadores de soluciones de facturación electrónica: para el fomento de la difusión de la tecnología española asociada a esta actividad.

Las ayudas deberán prever la inversión que deben realizar los fabricantes de soluciones y que en algunas ocasiones no podrán llegar a materializarse en adopción por PYMES de forma inmediata, por lo que las ayudas directas a fabricantes deberán valorarse por su componente de inversión y riesgo asumidos.

Otro de los aspectos a considerar podría ser la potenciación de alguna de las fases de la facturación que en estos momentos pueden suponer una mayor barrera al despliegue de la factura electrónica, como la creación de ayudas específicas para aquellas empresas que decidan comenzar a recibir facturas electrónicas, ya que se ha detectado que la negativa a la recepción de la factura supone un freno a la actividad de aquellas empresas que ya están en disposición de realizar su emisión.

En esta línea, se debería intentar fomentar aquellas iniciativas privadas que intentan minimizar las principales responsabilidades de un receptor de facturas: validación de facturas y firmas, custodia de las facturas recibidas e integración de las mismas en los sistemas de información de las empresas. En este sentido, la existencia de un nodo central o servicio público central de validación de certificados que emitiese acuses de recibo electrónicos, evitaría que los receptores tengan/tuvieran que tener contratado servicios de OCSP con todos los emisores de certificados y eliminaría la inseguridad existente respecto de la diligencia que debe emplear el receptor en la consulta de la vigencia del certificado y la forma de acreditar su cumplimiento.

Aunque inicialmente las ayudas concedidas deberían de intentar cubrir los costes asociados a la implementación de la factura electrónica en las empresas, también podrían diseñarse ayudas que permitieran a las empresas favorecer comercialmente o premiar a aquellos clientes que opten por acogerse al sistema de facturación electrónica.

El establecimiento de estas gratificaciones conseguiría que esta forma de recepción de las facturas resultara más atractiva para los clientes, favoreciendo al mismo tiempo que los mismos se habitúen a este sistema de recepción, en particular en el caso de las PYMES y los autónomos.

**D.2 ¿En qué medida considera que la existencia de ayudas condiciona la decisión de las empresas sobre la adopción de la factura electrónica?**

Consideramos que las ayudas pueden resultar un condicionante muy importante para la adopción de soluciones de facturación en las empresas, para impulsar el avance de dichas soluciones y no esperar a que sea el propio mercado el que lo imponga. Se deberían establecer ayudas tanto en su vertiente directa (subvención directa a las PYMES por la adopción de la factura electrónica) como indirecta (derivada de la existencia de la proliferación de soluciones surgidas o favorecidas por subvenciones a la inversión realizada), similares al Programa ARTE-PYME, utilizado en años anteriores para la utilización de Internet por parte de las pequeñas empresas o el programa AVANZA-PYME.

Estas ayudas al despliegue de soluciones deben ser complementadas con ayudas específicas para la difusión, promoción y formación en materia de factura electrónica.

La mera existencia de las ayudas y su difusión por los especialistas en fiscalidad contribuye al efecto de difusión de la factura electrónica.

## **E. Actuaciones dirigidas a potenciar la oferta de servicios de factura electrónica**

---

### **E.1 Desde un punto de vista del proveedor de soluciones de factura electrónica, ¿Cuáles son las barreras más significativas que se ha encontrado?**

La factura electrónica no la puede adoptar ninguna entidad individualmente. La deben adoptar conjuntamente emisor y receptor. Dado el altísimo número de relaciones emisor-receptor, es fundamental la estandarización de la relación (desde la generación de la factura en el sistema del emisor hasta la contabilización de la misma en el sistema del receptor). Esta falta de estandarización y, en consecuencia, de interoperabilidad entre los diferentes servicios de factura electrónica es la mayor barrera encontrada.

Los proveedores tecnológicos pueden implementar soluciones que manejen tanto formatos facturae como UBL, pero en ese caso se traslada al usuario una decisión de configuración que debería ser transparente.

En este sentido es importante que las AAPP funcionen como un dinamizador del mercado pero sin representar una competencia para el mismo.

La incertidumbre sobre la fecha de entrada en vigor de la obligación de facturar al sector público estatal y la inexistencia de una obligación equivalente en el resto de administraciones públicas, no contribuyen a mejorar la comunicación de estos conceptos

Es importante el cumplimiento de la obligatoriedad de ser capaces de recibir facturas electrónicas por parte de las AAPP. Ello conllevaría una mayor cantidad de emisión de facturas electrónicas lo cual ayudaría a la implantación de proyectos de este estilo.

Además de la aceptación de facturas electrónicas es conveniente la materialización de un “HUB” de recepción de la AGE. El envío de facturas a las AAPP de manera descentralizada supone un freno para el impulso de los emisores que tienen la sensación de que se trata de un proceso muy complicado. Se debe avanzar en la definición y materialización de un “hub” igual que ya existe en algunas comunidades autónomas, mientras se promueven soluciones interoperables en el resto de comunidades autónomas.

Otro inconveniente detectado es el de la potencial variación de criterios normativos en el marco de la Directiva Europea (a día de hoy, la Directiva 112/2006). EL Grupo de Expertos designados por la Comisión Europea, con clara sobreponderación de los criterios de algunos países, pone en cuestión el uso de la firma electrónica, lo que aumenta el contexto de incertidumbre de los desarrolladores de soluciones y de los propios usuarios finales, máxime como cuando como ya se ha comentado, España exige el nivel más elevado de firma electrónica, basada en un dispositivo seguro de creación de firma y un certificado reconocido.

En algunos casos, la imposibilidad de verificar la firma de las facturas que usan certificados digitales que no tienen acceso gratuito a las CRL.

Otro aspecto importante, es la falta de beneficios que pueda apreciar una empresa PYME o autónomo que incorpore la factura electrónica. Por lo general, cuando se trata de empresas PYMEs, estamos hablando de una solución informática de facturación electrónica que no le permite automatizar todo el proceso de gestión de facturas e integrarlo con el resto de sus procesos administrativos, ya que muchas veces, el proceso administrativo está en manos de terceros (como las gestoras), y en su defecto, no tienen (o necesitan) de un ERP con el cual deban integrar el proceso de facturación.

### **E.2 ¿Qué condiciones necesitaría para prestar un servicio más eficiente?**

Hoy en día existen gran cantidad de aplicaciones y servicios en el ámbito del sector público pero hay una brecha muy importante si se compara con el sector privado. Se debe potenciar la creación de herramientas y servicios en el ámbito privado que promuevan el uso de la factura electrónica en este sector.

Además habría que llevar un paso más allá la evolución de los estándares para poder abarcar proyectos de ámbito Europeo. Hoy en día empresas que emitan facturas a diversos países suponen un problema de cara a la gestión de formatos. En este sentido conviene insistir en la necesidad de convergencia del formato facturae con los formatos internacionales. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio debiera participar activamente en los foros UN/CEFACT donde se desarrolla el formato Cross Industry Invoice (CII) para asegurar que contempla los requerimientos del sector público español. El UN/CEFACT acaba de publicar en “public review” la versión 2 del formato de factura Cross Industry Invoice.

Uno de los elementos que puede mejorar la gestión de las firmas electrónicas es que el repositorio de Prestadores de Servicios de Certificación del MITYC se incluya la información de todos los prestadores europeos, especialmente en lo que concierne a la consulta de su CRL (lista de certificados revocados) o su OCSP (servicio de consulta de certificados revocados).



## **F. Actuaciones horizontales relativas a la interoperabilidad, la accesibilidad, la calidad y la seguridad en la factura electrónica**

---

### **F.1 ¿Qué actuaciones considera que deberían priorizarse en relación con la interoperabilidad, la accesibilidad, la calidad y la seguridad en materia de factura electrónica?**

Desde el punto de vista del estado actual de la factura electrónica, tal como se pudo ver en el reciente Congreso de Facturación Electrónica organizado por ASIMELEC el principal foco de mejora es el de la interoperabilidad. En este sentido es importante tener en cuenta las iniciativas para favorecer la interoperabilidad que se han iniciado, como el proyecto Invoice-X que agrupa a la mayoría de plataformas de gestión de facturas electrónicas y está abierta a todas ellas.

A nivel estatal el avance del facturae ha supuesto una mayor difusión de la factura Electrónica, pero aún debe convivir con otros formatos como EDIFACT o UBL. Hay que recordar además que muchas veces se factura a clientes extranjeros con lo que aún queda camino por recorrer en este sentido.

Es importante también no dar pasos hacia atrás en avances ya conseguidos en temas de facturación electrónica. La firma electrónica es tecnológica y legalmente el elemento garante de la factura electrónica aportándole la seguridad necesaria.

- La complejidad de la firma electrónica se simplificaría mediante:
  - El uso en origen de formatos de firma que faciliten la verificación de las mismas a lo largo del tiempo para el receptor (XAdES-XL).
  - El uso de certificados específicos para firma electrónica claramente especificados.
  - Criterios comunes de gestión de firmas electrónicas (en este sentido cabe destacar la labor de ETSI – European Telecommunications Standards Institute, que desarrolla con frecuencia eventos de interoperabilidad XAdES y CAAdES).
- A nivel de interoperabilidad, más allá del formato, es importante que una factura electrónica pueda llegar de cualquier emisor a cualquier destinatario. Para ello se debe incentivar que los servicios de facturación electrónica, y en concreto las plataformas, sean abiertas y interoperables.

Existencia de un único formato válido de factura electrónica. En la actualidad existen diversos formatos válidos lo cual genera que cada empresa trabaje con un formato diferente. Por lo tanto sería conveniente una homogenización en este sentido, convergiendo en el futuro a UN/CEFACT.

Otras consideraciones en relación con el impulso del uso de la factura electrónica.

Se podrían incorporar diversas medidas para fomentar el uso de la e-factura al penalizar su envío en papel. En este sentido podría establecerse como mecanismo obligatorio de remisión de facturas el envío de las mismas por medios electrónicos, y para aquellos clientes que lo deseen se podría ofrecer la factura en soporte papel previo pago de los gastos asociados a la gestión y el material empleado.

### **F.2 En particular, en relación con la interoperabilidad y la accesibilidad, ¿qué medidas considera que deberían adoptarse?**

En lo que respecta a interoperabilidad de formatos ya se ha conseguido una amplia difusión del formato XML facturae a nivel español. De todos modos la facturación es una actividad transfronteriza por lo que es importante buscar una convergencia a nivel Europeo. Y, por ejemplo, la versión actual de facturae tiene extensiones con TAGs (etiquetas) en español.

Facturae debe evolucionar rápidamente hacia una convergencia con los estándares europeos.

Según el informe e-Invoicing/e-billing de la consultora Billentis, de fecha febrero de 2009, los países nórdicos, junto con España están situados a la cabeza del impulso de la factura electrónica en Europa. Si bien los estándares nacionales están resultando dinamizadores capitales para la generalización de la factura electrónica, Facturae debe evolucionar, tal como está previsto en la versión 4.0, y al igual que el resto de los formatos nacionales de los países europeos, (que trabajan todos ellos con estándares propios), hacia una convergencia con el formato que se establezca desde los grupos de estandarización de la Comisión Europea, (CEN), a instancias del Grupo de Expertos de dicha Comisión, a fin de garantizar la interoperabilidad en el ámbito de la Unión Europea y sin menoscabo de un alcance global al soportarse en un estándar internacional como UN/CEFACT de las Naciones Unidas. Existen ya iniciativas europeas

en línea con la estrategia anterior que trabajan en el desarrollo de plataformas de intercambio de facturas y que soportan el mapeo de formatos nacionales y en particular la conversión al formato facturae.

Uno de los elementos que puede mejorar la gestión de las firmas electrónicas es que el repositorio de Prestadores de Servicios de Certificación del MITYC se incluya la información de todos los prestadores europeos, especialmente en lo que concierne a la consulta de su CRL (lista de certificados revocados) o su OCSP (servicio de consulta de certificados revocados).

Más allá del formato, es importante que una factura electrónica pueda llegar de cualquier emisor a cualquier destinatario. Para ello se debe incentivar que los servicios de facturación electrónica, y en concreto las plataformas, sean abiertas y interoperables.

El desarrollo de eventos de pruebas de interoperabilidad, como los desarrollados por ETSI para las firmas electrónicas, sería una aportación imprescindible, si bien puede desarrollarse de forma cooperativa entre el sector público y el sector privado.

En este sentido, se debería crear grupos de trabajo, donde participen todos los sectores empresariales, para definir los requerimientos actuales y futuros. Cada sector empresarial tiene sus propias características, el estándar debería incluir todos los requerimientos que tengan o puedan tener.





## **G. Colaboración de organizaciones y asociaciones empresariales**

---

### **G.1 En caso de que entienda que su organización puede colaborar en el desarrollo general de la factura electrónica en España, describa el papel que podría desempeñar y las barreras que haya detectado para desarrollar dicho papel**

CEOE ha creado un Grupo de Trabajo Especializado en Facturación Electrónica, dependiente de la Comisión de I+D+i, que puede apoyar diferentes iniciativas de las AAPP, mediante, la difusión de circulares, a las organizaciones miembro, donde por ejemplo se informe de las mejores prácticas en relación con la facturación electrónica generadas por la propia CEOE o a iniciativa de los Organismos Públicos.

### **G.2 ¿Cuál considera que sería la forma más efectiva para involucrarse en un Plan de impulso de la factura electrónica?**

Como organismo asesor del Plan, con capacidad de interlocución con el resto de organizaciones empresariales para favorecer iniciativas armonizadas con las comunidades autónomas.

## **H. Otras consideraciones en relación con el impulso del uso de la factura electrónica**

---

- Indique si considera que existen aspectos adicionales relevantes en relación con el impulso del uso de la factura electrónica que no hayan sido abordados en las cuestiones anteriores y sus opiniones o propuestas de actuación al respecto

En general, las iniciativas del MITYC y de la AEAT han tenido buena acogida en las Comunidades Autónomas y prueba de ello es la adopción generalizada del formato facturae en las iniciativas más adelantadas entre las CCAA.

Sin embargo se echa en falta un órgano de coordinación de iniciativas que unifique los criterios de adopción en toda España, de forma que los Planes de Impulso autonómicos estén engarzados con el Plan de la AGE.

