

# HOJA DE RUTA FACTURACIÓN ELECTRÓNICA - VERIFACTU - SII - VIDA

Grupo de Expertos en Impuestos Indirectos de AEDAF

**aedaf** ASOCIACIÓN  
ESPAÑOLA  
DE ASESORES  
FISCALES

El presente documento parte de un reconocimiento expreso e inequívoco del importante papel que la digitalización y la automatización de determinadas funciones fiscales pueden desempeñar en la mejora del sistema tributario. La modernización de los sistemas de control y reporte no solo beneficia a la Administración tributaria, sino también a los propios contribuyentes, en la medida en que contribuye a reducir el fraude y aumentar la eficiencia del sistema en su conjunto.

El objetivo central de este documento es **proponer una hoja de ruta ordenada, clara y con calendarios concretos para la implantación de las distintas obligaciones de facturación electrónica y suministro de información** que se avecinan, garantizando en todo momento su plena alineación con el horizonte normativo comunitario derivado de la Directiva ViDA. Ese horizonte no puede ni debe ignorarse.

En ausencia de un plan coordinado, existe un **riesgo real** de que las empresas se vean obligadas a adaptarse en el corto plazo a nuevas obligaciones que, sin embargo, puedan quedar parcialmente obsoletas en un período breve de tiempo, al tener que ajustarse de nuevo a las exigencias de la normativa europea. Este escenario generaría costes innecesarios, duplicidades de suministro de información y una carga desproporcionada, especialmente para las empresas de menor tamaño.

Este documento no cuestiona en ningún momento las funciones de control de la Agencia Estatal de Administración Tributaria ni la legítima potestad de la Administración para disponer de la información necesaria para el ejercicio de dichas funciones. Las labores de control tributario son imprescindibles para el buen funcionamiento del sistema fiscal y para la defensa de los intereses generales.

Los principios que guían las propuestas contenidas en este documento son:

- **Cumplimiento estricto de la normativa comunitaria**, asumiendo el **marco de la Directiva ViDA** como referencia ineludible del modelo final.
- **Planificación** ordenada, con una hoja de ruta y calendarios concretos que den certeza a los obligados tributarios.
- **Eliminación de duplicidades**, evitando la superposición de capas de obligaciones que persigan la misma finalidad sin coordinación entre sí.
- **Evitar implantaciones precipitadas**, impidiendo que entren en vigor sistemas de reporte o suministro de información que, previsiblemente, deban ser revisados o adaptados de forma sustancial en el corto plazo por imperativo de la normativa europea
- **Proporcionalidad y eficiencia**, minimizando los costes de adaptación, especialmente para las empresas con menor capacidad técnica y organizativa.
- **Coherencia con el entorno europeo, alineando el modelo español con las soluciones que están adoptando los países de nuestro entorno en la Unión Europea.**

**ÍNDICE**

1.- El marco de ViDA y el límite a los reportes nacionales ..... 3

2.- El SII como posible punto de partida hacia el futuro DRR..... 6

3.- VERIFACTU y su convergencia con los DRR previstos por ViDA..... 7

4.- Los sistemas de reporte más allá de 2030..... 8

5.- La factura electrónica en 2030 ..... 9

6.- Hoja de ruta hacia 2030 - 2035 ..... 10

7.- Proporcionalidad y minimización de datos en las nuevas obligaciones de reporte. Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)..... 11

    7.1.- Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). Principio de minimización..... 11

    7.2.- RGPD: Principio de proporcionalidad. Sobre el tratamiento de datos y en especial datos de carácter personal. .... 12

    7.3.- Resiliencia del sistema ..... 13

8.- Conclusiones..... 13

NOTA..... 14

ANEXO - Opciones..... 15

    Opción 1. VERIFACTU como sistema central único a partir de 2030..... 15

    Opción 2. El SII como sistema central único adaptado a ViDA ..... 15

    Opción 3. División entre VERIFACTU y SII ..... 16

ANEXO II - Propuesta de calendario orientativo ..... 18

## 1.- El marco de ViDA y el límite a los reportes nacionales

El punto de partida de este documento lo situamos en la redacción del artículo 273<sup>1</sup> de la Directiva del IVA<sup>2</sup>, con efectos 1 de julio de 2030, aprobado por la Directiva ViDA<sup>3</sup>.

Dicho artículo mantiene la facultad de los Estados miembros para establecer obligaciones dirigidas a garantizar la correcta recaudación del IVA y prevenir el fraude, pero introduce un límite que señala que dicha habilitación no puede servir

---

<sup>1</sup> "Artículo 273

*Los Estados miembros podrán establecer otras obligaciones que estimen necesarias para garantizar la correcta recaudación del IVA y prevenir el fraude, siempre que se respete el principio de igualdad de trato de las operaciones interiores y de las operaciones efectuadas entre Estados miembros por sujetos pasivos, a condición de que dichas obligaciones no den lugar, en los intercambios entre los Estados miembros, a formalidades relacionadas con el paso de fronteras.*

*No podrá utilizarse la facultad establecida en el párrafo primero del presente artículo para imponer obligaciones suplementarias de facturación respecto de las fijadas en el capítulo 3, o para aplicar nuevas obligaciones de suministro de información generales basadas en las operaciones adicionales para las entregas o adquisiciones de bienes y servicios entre sujetos pasivos identificados a efectos del IVA dentro de la Unión, más allá de las establecidas en el capítulo 6. Aun así, los Estados miembros podrán requerir que los sujetos pasivos conserven los datos sobre sus operaciones con fines de suministro de información de dichos datos según sea necesario con fines de suministro de información respecto de la preparación y presentación de una declaración del IVA y de auditoría. Los Estados miembros que contaban, a 1 de enero de 2024, con una obligación general de suministro de información basada en las operaciones para la entrega de bienes y la prestación de servicios distintos de los indicados en el artículo 262 podrán mantener dichas obligaciones de suministro de información hasta que pongan en práctica un sistema de suministro digital de información y en tiempo real para los suministros de bienes y servicios que cumpla con los requisitos que se establecen en el capítulo 6, sección 2.*

*Los Estados miembros que contaban, a 1 de enero de 2024, con una obligación general de suministro de información basada en las operaciones para las adquisiciones de bienes y las prestaciones de servicios distintos de los indicados en el artículo 262 podrán mantener dichas obligaciones de suministro de información hasta que pongan en práctica un sistema de suministro digital de información y en tiempo real para las adquisiciones de bienes y las prestaciones de servicios que cumplan con los requisitos que se establecen en el capítulo 6, sección 2.*

*Los Estados miembros podrán mantener el requisito para sujetos pasivos de almacenar los datos sobre sus operaciones con fines de suministro de información respecto de la preparación y presentación de una declaración del IVA o con fines de auditoría.*

*Los Estados miembros podrán imponer obligaciones de comunicación de información para operaciones distintas de las cubiertas por las obligaciones de comunicación de información indicadas en el capítulo 6."*

<sup>2</sup> Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.

<sup>3</sup>

Directiva (UE) 2025/516 del Consejo, de 11 de marzo de 2025, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las normas del IVA en la era digital.

para imponer nuevas obligaciones generales adicionales de suministro de información, basadas en las operaciones cubiertas por el Capítulo 6 del Título XI de la Directiva del IVA (*Requisitos de suministro digital de información*). Las operaciones a las que se refiere el citado Capítulo son operaciones realizadas entre sujetos pasivos del IVA.

Al mismo tiempo, el propio artículo 273 permite a los Estados miembros exigir a los sujetos pasivos la conservación de datos relativos a sus operaciones para que puedan ser eventualmente suministrados a la administración de los tributos con fines de verificación y auditoría. También permite imponer obligaciones de suministro de información respecto de operaciones no cubiertas por las obligaciones armonizadas del citado Capítulo 6 del Título XI de la Directiva del IVA. Por ejemplo, operaciones B2C.

Esto implica que la Directiva ViDA no prohíbe toda medida nacional de conservación e incluso de suministro de información de facturación, pero sí limita la creación de reportes transaccionales generales paralelos allí donde el Derecho Comunitario ya ha armonizado el reporte digital en tiempo real<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Borrador Explanatory Notes on the EU VAT changes in respect of electronic invoicing and Digital Reporting Requirements applicable from 1 July 2030, Comisión Europea.

#### ¿Qué ocurre con los sistemas de reporte basados en transacciones existentes antes del 1 de julio de 2030?

Tal y como se ha explicado en el punto anterior, a partir del 1 de julio de 2030, para las operaciones comprendidas en el ámbito del DRR intracomunitario (CB) o del DRR doméstico, los sistemas de reporte deberán ajustarse a las características establecidas en la Directiva del IVA (VD).

Para los sistemas existentes con anterioridad al 1 de julio de 2030, es necesario distinguir entre operaciones incluidas en el ámbito del DRR intracomunitario o del DRR doméstico, así como entre sistemas digitales en tiempo real y otros sistemas.

En relación con las operaciones incluidas en el ámbito del DRR intracomunitario, cualquier sistema de reporte basado en transacciones, en tiempo real o no, existente antes del 1 de julio de 2030 y que cubra dichas operaciones, no podrá seguir operando a partir de esa fecha, sino que deberá adaptarse al DRR intracomunitario establecido en la Directiva.

En relación con las operaciones incluidas en el ámbito del DRR doméstico, cuando un Estado miembro dispusiera de un sistema de reporte basado en transacciones antes del 1 de julio de 2030, y este no sea un sistema en tiempo real, pero haya sido implantado después del 1 de enero de 2024, dicho sistema no podrá seguir operando a partir del 1 de julio de 2030 y deberá adaptarse al DRR doméstico previsto en la Directiva. No obstante, si ese sistema fue implantado antes del 1 de enero de 2024, el Estado miembro podrá mantenerlo más allá del 1 de julio de 2030 hasta que decida adaptarse al DRR doméstico establecido en la Directiva. En cualquier caso, el sistema existente no podrá transformarse en otro distinto del DRR doméstico.

En relación con las operaciones cubiertas por el DRR doméstico, cuando un Estado miembro dispusiera de un sistema de reporte en tiempo real y basado en transacciones antes del 1 de julio de 2030, si dicho Estado miembro, antes del 1 de enero de 2024:

El objeto del presente documento es determinar si los sistemas SII y VERIFACTU pueden mantenerse como sistemas autónomos e independientes de reporte transaccional a partir del 1 de julio de 2030.

Por lo tanto, es necesario distinguir entre lo siguiente:

- Supuestos cubiertos por la Directiva ViDA: (i) los relativos a operaciones afectadas por el reporte digital transaccional comunitario armonizado por dicha Directiva, relativo a las operaciones que hoy en día se declaran en el modelo 349, además de aquellas operaciones a las que aplica la inversión del sujeto pasivo (CB DRR) y (ii) sistemas de reporte que cubren operaciones domésticas realizadas entre sujetos pasivos del IVA (DRR doméstico); y
- Cualquier otro procedimiento de reporte transaccional digital nacional que hayan decidido implementar los diferentes Estados miembros, que cubra operaciones distintas de las anteriores. Por ejemplo, operaciones B2C.

La consecuencia de todo ello es que cuando una operación queda cubierta por el CB DRR o por el DRR doméstico, no sería posible establecer un sistema alternativo de reporte que cubra operaciones B2B, siendo únicamente posible mantenerlo para operaciones B2C ya que estas no se encuentran recogidas en el Capítulo 6 del Título XI de la Directiva del IVA.

Además de ello, el citado artículo 273 subraya que siguen siendo posibles sistemas con finalidad distinta de la estrictamente propia de reporte. Por ejemplo, mecanismos de control o auditoría comparables a los sistemas SAF-T.

De este modo, una posible incompatibilidad no afecta a cualquier sistema nacional, sino a aquellos que, por su funcionamiento, operen como una segunda obligación

- 
- ya había implantado dicho sistema, o
  - había obtenido una autorización con base en el artículo 395 de la Directiva del IVA que le permitiera establecer dicha obligación, o
  - en caso de no ser necesaria dicha autorización, había adoptado legislación nacional que estableciera la introducción de dicha obligación de reporte digital en tiempo real,

entonces el Estado miembro podrá mantener su sistema más allá del 1 de julio de 2030 sin necesidad de adaptarlo al DRR doméstico. No obstante, estos sistemas deberán converger hacia el DRR doméstico a más tardar el 1 de enero de 2035, salvo que el informe de la Comisión previsto al efecto identifique deficiencias en el funcionamiento del DRR doméstico. En ese caso, se evaluará la posibilidad de retrasar dicha adaptación. En todo caso, los Estados miembros podrán decidir adaptarse al DRR doméstico en una fecha anterior si así lo desean.

Si ninguna de las circunstancias anteriores se hubiera cumplido antes del 1 de enero de 2024, el sistema de reporte en tiempo real basado en transacciones existente en un Estado miembro deberá adaptarse al DRR doméstico antes del 1 de julio de 2030.

general de reporte transaccional en tiempo real sobre operaciones ya cubiertas por el sistema comunitario armonizado (CB DRR y DRR doméstico). La cuestión es, por lo tanto, si el SII o VERIFACTU pueden subsistir sin adaptación y sin convergencia en un único sistema de facturación y reporte.

Es conveniente recordar que los DRR están intrínsecamente conectados con una obligación general de facturación electrónica de acuerdo con lo previsto en el artículo 218 de la Directiva del IVA. Es decir, el reporte transaccional en tiempo real que está proponiendo el legislador comunitario está ligado, de manera obligatoria, a la emisión de facturas electrónicas. Por lo tanto, en ningún momento este documento cuestiona la obligación de emitir facturas en formato electrónico, pero sí cabría cuestionar su implantación obligatoria gradual a partir del 1 de octubre de 2027, tal y como la Administración parecería estar considerando, según se desprende del proyecto de orden por la que se regula la solución pública de facturación electrónica, sometido recientemente al trámite de audiencia e información pública. Este aspecto se desarrollará más adelante en el punto 5 del presente documento.

En este sentido, la propia Directiva ViDA, en sus Considerandos, señala expresamente que *“para facilitar la automatización del proceso de suministro de información tanto para los sujetos pasivos como para las administraciones tributarias, las operaciones que deben notificarse a las administraciones tributarias deben documentarse electrónicamente”*.

Asimismo, de manera expresa, el propio artículo 263 de dicha Directiva señala que *“Los Estados miembros deberán permitir la transmisión de dichos datos que cumplan la norma europea sobre facturación electrónica y la lista de sus sintaxis de conformidad con la Directiva 2014/55/UE”*.

## 2.- El SII como posible punto de partida hacia el futuro DRR

El hecho de que el SII se trate de un sistema de suministro electrónico en tiempo real de la información de facturación del sujeto pasivo nos permitiría sostener que constituye, por su propia naturaleza, un precedente cercano al futuro DRR (CB DRR y DRR doméstico). Es cierto que su configuración actual no coincide totalmente (aunque sí lo hace en muchas de sus características) con el modelo armonizado que resulta de la Directiva ViDA. A priori, tiene cierta lógica pensar que el SII se adaptaría a la normativa comunitaria cuando llegue el momento (2030 -2035)<sup>5</sup> ya que es un

---

<sup>5</sup> Artículo 6.5 Directiva ViDA *“5. Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el 30 de junio de 2030, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 5. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.*

*Aplicarán dichas medidas a partir del 1 de julio de 2030.*

sistema preexistente, de naturaleza inequívocamente transaccional en tiempo cuasi-real y directamente conectado con la liquidación del IVA.

Sin embargo, consideramos que el SII carece de una característica estructural importante. Nos referimos a su desvinculación del proceso de facturación. Los DRR no son un mecanismo independiente de reporte, sino la prolongación de un sistema previo de facturación electrónica. Esa conexión no existe en el caso del SII, que opera como una obligación de suministro de información separada del propio proceso de emisión y recepción de facturas.

### 3.- VERIFACTU y su convergencia con los DRR previstos por ViDA

En la medida en que VERIFACTU se refiere a los sistemas informáticos de facturación y conecta directamente y en tiempo real con el proceso de emisión de las facturas, su lógica parece próxima a la filosofía sobre la que descansa ViDA.

Consideramos que VERIFACTU se trata de un reporte digital transaccional en tiempo real. En este caso y puesto que su entrada en vigor se sitúa después del 1 de enero de 2024, la normativa comunitaria obligaría a su convergencia total con ViDA en el año 2030.

No obstante, aunque VERIFACTU pueda considerarse más conectado con el espíritu y la finalidad de ViDA, ello no significa que su configuración actual pueda entenderse ya plenamente alineada con el futuro marco comunitario. Existen ciertos elementos que deberían ser objeto de adaptación si realmente se pretende que pueda converger con los DRR previstos para el año 2030. Entre ellos, destaca, en primer lugar, el hecho de que VERIFACTU se proyecte únicamente sobre las facturas emitidas, sin integrar de forma equivalente a las facturas recibidas. En segundo lugar, también debería revisarse su alcance y, en particular, el carácter voluntario de su aplicación, en la medida en que el modelo derivado de ViDA tiene un alcance

---

*Como excepción a lo dispuesto en el párrafo segundo del presente apartado, aquellos Estados miembros que tengan una obligación nacional de suministro digital de información y en tiempo real basada en las operaciones en vigor el 1 de enero de 2024 o que hayan obtenido una autorización en virtud del artículo 395 antes del 1 de enero de 2024 en virtud de la cual se les permita aplicar dicha obligación o, cuando la autorización no sea necesaria, que hayan adoptado antes del 1 de enero de 2024 legislación nacional que prevea la introducción de esta obligación nacional de suministro digital de información y en tiempo real basada en operaciones, aplicarán las medidas relativas al artículo 5, punto 5, a los efectos del artículo 218, y las medidas relativas al artículo 5, punto 19, a los efectos de los artículos 271 bis y 271 ter, a más tardar el 1 de enero de 2035, en lo que respecta a la facturación electrónica y el suministro digital de información nacionales. Cuando el informe de evaluación intermedia a que se refiere el artículo 271 quater demuestre la existencia de deficiencias, la Comisión evaluará la necesidad de medidas adicionales y, en su caso, presentará una propuesta adecuada con objeto de retrasar dicho plazo hasta que se resuelvan dichas deficiencias”.*

obligatorio y universal al referirse a todo tipo de contribuyentes, sin distinción de su tamaño o naturaleza.

#### 4.- Los sistemas de reporte más allá de 2030

La lógica de ViDA parte de la existencia de un único sistema de reporte transaccional para las operaciones B2B, plenamente alineado con las exigencias comunitarias, aunque deje margen a los Estados miembros en materia de reporte de operaciones B2C. Siendo así, y dado que en España concurrirán el SII y VERIFACTU (además de los sistemas forales, como TicketBAI), parece difícil pensar que ambos mecanismos puedan permanecer en el futuro marco comunitario. Además, si se mantiene que el sistema español también deberá ofrecer una solución coherente para las obligaciones de reporte vinculadas al ámbito B2C, todo apunta a que uno de estos instrumentos está llamado a absorber, en la práctica, la posición central del modelo futuro.

Tanto el SII como VERIFACTU cubren hoy un perímetro operativo casi idéntico en lo que se refiere a las facturas emitidas. Si la lógica de ViDA para las operaciones B2B descansa en la existencia de un canal único de reporte transaccional plenamente adaptado a las exigencias comunitarias, parece difícil sostener que dos sistemas nacionales que, en la práctica, cubren en esencia las mismas operaciones en lo referente a las facturas emitidas, puedan operar simultáneamente en 2030 con vocación de permanencia. En consecuencia, todo apunta a que solo uno de ellos debería subsistir como instrumento de convergencia con los DRR.

Es cierto que podría pensarse en una escisión entre ambos mecanismos, de modo que uno de ellos quedase reservado exclusivamente al ámbito B2B (convergente con los DRR comunitarios) y el otro se mantuviera como sistema nacional circunscrito a las operaciones B2C, ámbito en el que los Estados miembros conservan un margen de libertad regulatoria más amplio. Sin embargo, esta solución no parece satisfactoria. Aunque en el plano teórico sería posible, la filosofía de ViDA no parece orientarse hacia la fragmentación de canales de reporte, sino hacia la integración de la información transaccional en un sistema único, vinculado al proceso de facturación electrónica.

En definitiva, creemos que resulta necesario repensar desde ahora, con planificación suficiente, el ecosistema español de facturación electrónica y reporte transaccional en tiempo real para facilitar su adaptación al marco comunitario. Todo indica que ese ejercicio de revisión aún no se ha llevado a cabo de manera completa.

Esta reflexión tiene implicaciones prácticas para los obligados tributarios. Los contribuyentes acogidos al SII (muchos de los cuales optaron en su momento por este sistema, entre otras razones, para evitar las obligaciones derivadas de VERIFACTU) deben ser conscientes de que el modelo de reporte por el que han

optado no puede considerarse ajeno a la futura adaptación exigida por el marco comunitario. Del mismo modo, aquellos contribuyentes que en 2027 opten por VERIFACTU deberán asumir que el entorno regulatorio europeo impondrá una nueva realidad que exigirá ajustes relevantes en sus procesos y sistemas, por ejemplo, en lo relativo con la información referida a las facturas recibidas.

Todo ello, a su vez, deberá estar conectado con la nueva obligación de facturación electrónica que entrará en vigor en el periodo 2027-2028, y que, recordemos, también prevé el envío de una copia fiel de las facturas emitidas y recibidas a la Solución Pública de Facturación. El diseño actual del ecosistema de facturación electrónica y reporte implica una duplicidad en el suministro de información que debería evitarse.

## 5.- La factura electrónica en 2030

Por lo que respecta a la factura electrónica, el sistema español tampoco quedará al margen de futuras modificaciones. De hecho, puede afirmarse que el modelo actualmente previsto no parece haber sido diseñado teniendo en cuenta el horizonte normativo derivado de ViDA. En su configuración actual, la obligación española de facturación electrónica se refiere a operaciones cuyo destinatario sea una entidad establecida en España, o un establecimiento permanente situado en territorio español. Sin embargo, ViDA prevé, con carácter general, con efectos desde el 1 de julio de 2030, la extensión de la factura electrónica obligatoria a las operaciones intracomunitarias, es decir, a operaciones que no necesariamente tendrán como destinatario a una entidad española. Esta circunstancia obligará a revisar y adaptar el sistema español de facturación electrónica en el medio plazo, a fin de hacerlo compatible con la normativa comunitaria.

En este punto, creemos necesario realizar, además, la siguiente reflexión: de acuerdo con una interpretación conjunta y sistemática de la Directiva ViDA (artículos 5 y 6), consideramos que España estaría facultada para no implementar la factura electrónica (de manera obligatoria) hasta el 1 de enero de 2035, debiendo tan solo permitir, en el ámbito del CB DRR y desde el 1 de julio de 2030, la transmisión de los datos de la factura de acuerdo con la norma europea sobre facturación electrónica y la lista de sintaxis de conformidad con la Directiva 2014/55/UE.

Es decir, cabría entender que la finalidad de la norma radica en que los Estados miembros deben permitir la utilización de la factura electrónica para el envío de los datos en el ámbito del CB DRR, pero sin que sea obligatoria, pudiendo utilizarse también otro tipo de formato de facturas hasta el 1 de enero de 2035 para la transmisión de dichos datos.

Si esta interpretación no fuera la correcta, no parece posible aplicar en la práctica el artículo 6 de la Directiva ViDA, que permite retrasar la aplicación del artículo 218 de la

Directiva del IVA hasta el 1 de enero de 2035 a aquellos países que, como España, cuentan con un sistema de reporting nacional en tiempo real en vigor desde el 1 de enero de 2024.

Lo anterior debería ser tenido en cuenta en una hoja de ruta orientada a garantizar una convergencia ordenada de los distintos sistemas nacionales de facturación y reporte con la futura normativa comunitaria. Abordar estos procesos de forma independiente, sin una conexión clara entre los distintos sistemas y sin una visión de conjunto sobre su configuración final, no parece la forma más adecuada de aproximarse al marco comunitario. La ausencia, en este momento, de una reflexión expresa sobre esa convergencia puede generar consecuencias negativas para los contribuyentes, especialmente para aquellos de menor tamaño y con menos capacidad técnica y organizativa para afrontar cambios regulatorios sucesivos.

Actualmente, no parece que los obligados tributarios sean plenamente conscientes del alcance real de esta futura adaptación ni de las implicaciones prácticas que puede tener sobre sus sistemas y procesos de facturación y reporte.

Todo ello hace que resulte ciertamente aconsejable posponer la entrada en vigor de la obligación de expedir factura electrónica, bien hasta el 1 de enero de 2035, bien hasta que, al menos, se haya abordado toda la reforma del marco normativo en su conjunto. No parece razonable, por lo tanto, su entrada en vigor gradual desde el 1 de octubre de 2027, como en principio está previsto si se carece de una hoja de ruta y un plan de implementación claros.

## 6.- Hoja de ruta hacia 2030 - 2035

A la vista de cuanto antecede, parece aconsejable establecer una verdadera hoja de ruta que permita ordenar la convergencia del ecosistema español de facturación electrónica y reporte transaccional hacia un modelo único, plenamente alineado con las exigencias comunitarias previstas en ViDA en el año 2030.

Si, a pesar de lo señalado en párrafos anteriores, se mantiene la propuesta de implementar la factura electrónica obligatoria en el período 2027-2028, consideramos que el punto de partida natural de todo el proceso de reporte transaccional debería situarse con su entrada en vigor para todos los obligados tributarios (en principio, en el mes de octubre de 2028), en la medida en que ese instrumento constituye la base sobre la que descansa la futura obligación comunitaria. A partir de ese momento, la evolución de los distintos mecanismos nacionales no debería producirse de forma aislada o paralela, sino orientarse desde el inicio hacia su integración progresiva en un único sistema de reporte preparado para su plena adecuación al horizonte de ViDA.

Por ello, todo sistema y proceso que llegase a implantarse con anterioridad debería concebirse con carácter esencialmente transitorio, ya sea como fase piloto, entorno de pruebas, mecanismo voluntario o solución provisional de adaptación progresiva. Lo importante no sería tanto consolidar ahora modelos cerrados y definitivos, como asegurar que cada paso normativo y técnico responda de manera coherente a un destino común ya conocido consistente en la convergencia en un sistema único, estable y compatible con las exigencias comunitarias.

Esta hoja de ruta debería ser reconsiderada en el caso de que, finalmente, se decida posponer la entrada en vigor de la factura electrónica obligatoria.

## **7.- Proporcionalidad y minimización de datos en las nuevas obligaciones de reporte. Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)**

Se propone un único flujo de datos (factura electrónica estructurada + metadatos) que sirva simultáneamente para cumplir con las siguientes finalidades:

- Control tributario;
- Control del software de facturación (VERIFACTU);
- Llevanza de los libros registro (SII);
- Control de la morosidad; y
- Repositorio de factura electrónica.

### **7.1.- Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). Principio de minimización**

No deben tratarse más datos de los necesarios ni exigir envíos múltiples del mismo dato con la misma finalidad

- Art. 5.1.c RGPD → minimización
- Art. 5.1.e → limitación temporal
- Art. 5.1.b → finalidad

Puesto que la AEAT ya recibe la factura en formato estructurado (factura electrónica), exigir simultáneamente el SII, VERIFACTU y una copia fiel adicional puede convertirse en un tratamiento redundante y difícilmente justificable desde el principio de necesidad y proporcionalidad.

En el momento en el que las obligaciones derivadas de ViDA estén en pleno funcionamiento, la combinación de factura electrónica y obligaciones de reporte digital (DRR) apunta hacia un canal único, estructurado y armonizado de información fiscal.

En ese contexto, los sistemas nacionales existentes deberían integrarse en ese modelo o, en su caso, desaparecer progresivamente.

## 7.2.- RGPD: Principio de proporcionalidad. Sobre el tratamiento de datos y en especial datos de carácter personal.

Consideramos que la Administración tributaria puede y debe solicitar la información necesaria para ejercer sus funciones de control. Pero esa potestad no debería traducirse en exigencias innecesariamente duplicadas, desproporcionadas o gravosas para los contribuyentes, especialmente cuando implican el tratamiento masivo de datos de carácter personal e, incluso en determinados casos, de datos potencialmente sensibles.

No se cuestiona, por tanto, el control tributario. Lo que se cuestiona es una arquitectura normativa y tecnológica que puede resultar redundante y contraria al objetivo de simplificación que debería inspirar la digitalización fiscal.

### Obligaciones acumulativas de reporte de datos personales a la AEAT

Norma	Obligación	Destinatario	Datos personales
Ley 11/2021 + RD 1007/2023 (VeriFactu)	Registro y opcional remisión de registros de facturación	AEAT	Sí
Ley 18/2022 + RD 238/2026 (factura electrónica B2B)	Emisión obligatoria de factura electrónica + remisión de copia fiel a la Solución Pública	AEAT (Solución Pública)	Sí
RD 596/2016 (SII)	Suministro inmediato de información de libros registro de IVA	AEAT	Sí
Ley 7/2012 + RD 1065/2007 (modelo 347)	Declaración anual de operaciones con terceros >3.005,06 €	AEAT	Sí
Directiva ViDA (2030)	DRR	AEAT / VIES Central Comisión Europea	Sí

### 7.3.- Resiliencia del sistema

En el modelo actual, la existencia de múltiples sistemas de reporte (SII, VERIFACTU, factura electrónica) genera una forma de redundancia que no se traduce en mayor resiliencia efectiva, sino que introduce:

- Riesgos de desalineación entre conjunto de datos;
- Discrepancias derivadas de distintos momentos de captura; y
- Necesidad de procesos de reconciliación adicionales.

Por el contrario, un modelo basado en una única captación de datos y su reutilización sistemática para múltiples finalidades permite construir un sistema más resiliente, basado en:

- Una única fuente de datos fiable y coherente;
- Un control centralizado que facilita la trazabilidad y control;
- La consistencia de la información en todos sus usos; y
- Una mayor capacidad para detectar errores o irregularidades de forma temprana.

## 8.- Conclusiones

A la luz de lo anterior, se propone la evolución del sistema actual hacia un modelo basado en el principio de “único envío de datos – múltiples finalidades”.

El sistema debería articularse en torno a la factura electrónica estructurada, que contendría:

- La totalidad de la información fiscal relevante;
- Los elementos necesarios para cumplir con el reglamento que regula los sistemas informáticos de facturación, en especial, en lo relativo a la trazabilidad de datos y operaciones; y
- Los datos requeridos para el control tributario y de la morosidad.

Las ventajas del modelo propuesto son evidentes, puesto que la adopción de un único sistema integrado permitiría:

- Reforzar el control tributario mediante una fuente única y coherente de datos;
- Anticipar la adaptación al marco europeo derivado de ViDA;
- Reducir costes de cumplimiento para los obligados tributarios;
- Optimizar los sistemas de información de la AEAT; y
- Mejorar la calidad y fiabilidad de los datos disponibles.

## NOTA

En los siguientes anexos proponemos las que, a nuestro juicio, podrían ser algunas de las opciones más razonables a seguir, así como una posible hoja de ruta para su implementación.

No obstante, estas alternativas no deben entenderse como las únicas posibles. Podrían existir otras soluciones igualmente válidas, siempre que respeten una serie de principios esenciales:

- La proporcionalidad de las obligaciones impuestas;
- La eliminación de duplicidades en el suministro de información;
- La adecuación al marco normativo europeo derivado de ViDA; y
- En la medida de lo posible, la alineación con las soluciones que se están adoptando en otros Estados miembros de nuestro entorno.

Este último aspecto resulta especialmente relevante para los obligados tributarios con operativa internacional, que necesitan marcos de cumplimiento coherentes y razonablemente armonizados dentro de la Unión Europea.

En este sentido, nos consta que las obligaciones implantadas o en proceso de implantación en otros estados de nuestro entorno avanzan hacia modelos más simples e integrados, evitando la duplicidad de sistemas de reporte. Esta tendencia contrasta con la situación que parece plantearse en España, donde la coexistencia de varios sistemas podría conducir a una acumulación de obligaciones formales. España no debería convertirse, por tanto, en un caso aislado o singular dentro de la Unión Europea, separado de la evolución que están siguiendo los países de nuestro entorno. Al contrario, debería aprovechar este proceso para avanzar hacia un modelo coherente con ViDA, eficiente para la Administración y asumible para los obligados tributarios, especialmente para aquellos con operativa internacional.

## ANEXO - Opciones

### Opción 1. VERIFACTU como sistema central único a partir de 2030

Una primera alternativa consistiría en configurar VERIFACTU como el sistema central de reporte transaccional en España, con la intención de convertirse en el canal único de comunicación de información de facturación a partir de 2030.

Bajo esta opción, entre 2028 y 2030 debería desarrollarse un proceso específico de convergencia para los contribuyentes actualmente incluidos en el SII, de forma que sus sistemas puedan adaptarse progresivamente al nuevo entorno.

Esta opción tendría sentido si se considera que VERIFACTU, por estar directamente vinculado a los sistemas informáticos de facturación y al proceso de emisión de facturas, se encuentra más próximo a la filosofía de ViDA que el SII. Además, esta opción presenta una ventaja práctica ya que la migración de los contribuyentes actualmente incluidos en el SII, al tratarse de un colectivo relativamente limitado, podría gestionarse de forma más sencilla y ordenada.

#### Medidas a tomar en relación con VERIFACTU

- Debería recoger no solo facturas emitidas, sino también recibidas.
- Debería convertirse en un sistema obligatorio.
- Facilitar, con una clara hoja de ruta, la transición de los contribuyentes actualmente acogidos al SII hacia VERIFACTU, incluida la adopción de sistemas informáticos de facturación adaptados a lo previsto en el Real Decreto 1007/2023, algo que habían evitado hasta el momento.

En este escenario, el SII debería perder progresivamente su autonomía como sistema general de reporte y quedar absorbido, integrado y finalmente sustituido por el nuevo modelo central basado en VERIFACTU.

### Opción 2. El SII como sistema central único adaptado a ViDA

Una segunda alternativa consistiría en mantener el SII como sistema central de reporte transaccional, adaptándolo a las exigencias de ViDA y conectándolo de forma plena con la facturación electrónica obligatoria y con los sistemas informáticos de facturación.

En este caso, entre 2028 y 2030 los contribuyentes obligados por VERIFACTU deberían converger hacia un SII adaptado al nuevo marco comunitario.

Esta opción presenta la ventaja de partir de un sistema ya existente, conocido por la Administración tributaria y por un número significativo, aunque no excesivamente elevado de contribuyentes.

No obstante, esta opción implicaría, en cierta medida, deshacer el camino ya recorrido por aquellos contribuyentes acogidos al SII que, en su momento, optaron por este sistema precisamente para quedar fuera del ámbito de aplicación de las obligaciones derivadas del Real Decreto 1007/2023. Conviene, sin embargo, no olvidar que dichos contribuyentes también deben contar con sistemas informáticos de facturación que cumplan los requisitos generales previstos en el artículo 29.2.j) de la Ley General Tributaria. Por ello, aunque la migración pueda exigir ajustes adicionales, no partiría necesariamente de una situación completamente ajena a las exigencias de control sobre los sistemas de facturación.

#### Medidas a tomar en relación con el SII

- El SII opera como una obligación de suministro de información separada del proceso de facturación. Por ello, para que pudiera convertirse en el sistema central futuro, sería necesario rediseñarlo, vinculándolo de manera directa con la factura electrónica obligatoria y con los sistemas informáticos de facturación que sean capaces de reportar la información de facturación en tiempo real.
- Facilitar, con una hoja de ruta clara, la transición de los contribuyentes actualmente acogidos a VERIFACTU hacia el SII.

### **Opción 3. División entre VERIFACTU y SII**

Una tercera alternativa consistiría en mantener ambos sistemas, pero atribuyéndoles funciones diferenciadas.

Por ejemplo, podría plantearse que VERIFACTU fuera el sistema principal para las operaciones B2B, mientras que el SII quedase reservado para operaciones B2C.

También podría plantearse el esquema inverso. Es decir, que el SII fuera el sistema principal para las operaciones B2B y que VERIFACTU quedase circunscrito a operaciones B2C.

No obstante, esta opción presenta un riesgo evidente de fragmentación. Obligaría a los contribuyentes a operar con varios canales de reporte y distintos criterios técnicos. Ello implicaría mayores costes de adaptación.

Por ello, aunque desde el punto de vista del Derecho Comunitario pueda existir margen para mantener obligaciones nacionales respecto de operaciones no cubiertas por los DRR, esta no parece la solución más eficiente.

### **Opción 4. Un único sistema con la factura electrónica como eje central**

A nuestro juicio, la opción más razonable no debería ser la coexistencia de varios sistemas, sino la configuración de un único sistema central plenamente conectado con la factura electrónica obligatoria, lo más sencillo posible.

En este sentido, en su momento ya manifestamos nuestras reservas respecto a la obligación de remitir una copia fiel de la factura electrónica a la Agencia Tributaria. No obstante, asumiendo que dicha obligación se mantendrá, en la medida en que dicha copia sea estructurada y permita verificar la operación documentada, debería ser considerada, para la mayoría de las operaciones, como un sistema de reporte en sí mismo. Carecería de sentido añadir obligaciones duplicadas de suministro de información cuando la propia factura electrónica ya permite a la Administración tributaria acceder, de forma inmediata y estandarizada, a la información de las operaciones.

Si este fuera el modelo finalmente elegido, podría incluso plantearse la conveniencia de prescindir de VERIFACTU y mantener el SII para las operaciones que se sitúen fuera del marco de ViDA (operaciones B2C) y, en su caso, para reportar las facturas recibidas.

No obstante, puesto que el emisor de la factura siempre remitirá una copia fiel de la misma, con el fin de simplificar aún más el sistema del futuro, entendemos que, aunque puede ser discutible, el propio sistema de factura electrónica más la remisión de la copia fiel podría también asumir el rol de comunicación de facturas recibidas ya que al fin y al cabo todas las facturas estarán en el entorno de la Administración a través de la Solución Pública. De esta manera, la función del SII se limitaría a reportar las operaciones B2C.

En cualquier caso, la futura factura electrónica obligatoria debería diseñarse de forma que sea plenamente compatible con el ecosistema de ViDA. Ello exige que el modelo no se limite a las operaciones domésticas, sino que esté preparado para cubrir adecuadamente las operaciones intracomunitarias. Tal y como está configurado actualmente el sistema español de factura electrónica, esta dimensión transfronteriza no está contemplada.

## **ANEXO II - Propuesta de calendario orientativo**

### **Antes de octubre de 2028. Decisión del modelo final**

Antes de la entrada en vigor de forma generalizada de la factura electrónica obligatoria, prevista, en principio, para el mes de octubre de 2028, debería estar ya definido el modelo español de convergencia con ViDA. En particular, debería haberse decidido expresamente cuál será el sistema llamado a actuar como sistema central de reporte transaccional.

### **2027- octubre de 2028. Fase de transición, prueba y adaptación del modelo español**

Durante el periodo comprendido entre 2027 y la entrada en vigor general de la factura electrónica obligatoria (si finalmente no se pospone su entrada en vigor tal y como se sugiere en el apartado 5 de este documento), debería abrirse una fase de transición destinada a definir con claridad el modelo español de reporte digital y su encaje con el futuro marco europeo derivado de ViDA.

Si la opción elegida fuese mantener un modelo de migración progresiva desde los sistemas actualmente previstos, VERIFACTU podría desempeñar durante este periodo una función útil como entorno voluntario de prueba, aprendizaje y validación técnica. En particular, aquellas empresas que ya hubieran adaptado sus sistemas informáticos de facturación a VERIFACTU, o que estuvieran en condiciones de hacerlo sin costes desproporcionados, podrían utilizarlo de forma voluntaria como mecanismo piloto. Ello permitiría a la Agencia Tributaria obtener información práctica sobre el funcionamiento real del sistema, identificar incidencias o valorar la calidad de los datos recibidos.

Durante este período de dos años deberían iniciarse los trabajos de desarrollo y diseño de las medidas legislativas y de las especificaciones técnicas necesarias para adaptar el sistema elegido a las directrices de ViDA, así como su sometimiento a los trámites de información pública necesarios.

### **Octubre de 2028 – julio de 2030. Fase de migración y acompañamiento**

#### **Opción de migración entre sistemas**

En el caso de que el modelo de migración sea el elegido, si el modelo seleccionado fuera VERIFACTU, esta fase debería concentrarse en acompañar a las empresas actualmente incluidas en el SII para que sus sistemas converjan hacia el nuevo entorno de facturación y reporte.

Si el modelo seleccionado fuera el SII, el esfuerzo debería orientarse en sentido inverso. Es decir, los contribuyentes obligados por VERIFACTU deberían converger hacia un SII renovado, plenamente vinculado a la factura electrónica obligatoria y a los sistemas informáticos de facturación.

## Opción factura electrónica y copia fiel como sistema de reporte

De acuerdo con lo señalado en la opción número 4 del Anexo I de este documento, cabría la posibilidad de considerar la emisión de la factura electrónica junto con la remisión de su copia fiel (en caso de mantenerse esta obligación) como un sistema de reporte en sí mismo ya que la Agencia Tributaria contaría con la información relativa a todas las operaciones B2B.

Si este fuese el caso, el sistema de factura electrónica debería adaptarse a las exigencias derivadas de ViDA, de forma que no cubra únicamente operaciones puramente domésticas con destinatarios establecidos en España, sino también las operaciones intracomunitarias incluidas en el futuro marco europeo de facturación electrónica y reporte digital.

Tal y como señalamos en la opción número 4 del Anexo I, este modelo nos permitiría prescindir de VERIFACTU como un sistema obligatorio de reporte puesto que la información se estaría enviando a la AEAT mediante la remisión de la copia fiel de la factura electrónica, adaptada a las exigencias ViDA, junto con el SII para aquellas operaciones que se sitúan al margen de la obligación de factura electrónica.

Durante esa fase debería modificarse el SII para delimitar su ámbito de aplicación. Puesto que las operaciones B2B quedarían cubiertas por el sistema de factura electrónica obligatoria y por la remisión de la copia fiel, el SII debería reservarse únicamente para aquellas operaciones no comprendidas en dicho sistema, esencialmente las operaciones B2C y, en su caso, otros supuestos residuales que no queden integrados en el marco de ViDA. En este punto sería necesario determinar si la remisión de copia fiel puede considerarse también como la comunicación de las facturas recibidas. Si no fuese el caso, el SII, además de las operaciones B2C, debería reportar las facturas recibidas.

En este período de dos años, todas las medidas legislativas y especificaciones técnicas necesarias para que el sistema elegido cumpla con las directrices de ViDA deberían estar ya adoptados.

### **1 de julio de 2030. Alineación plena con ViDA**

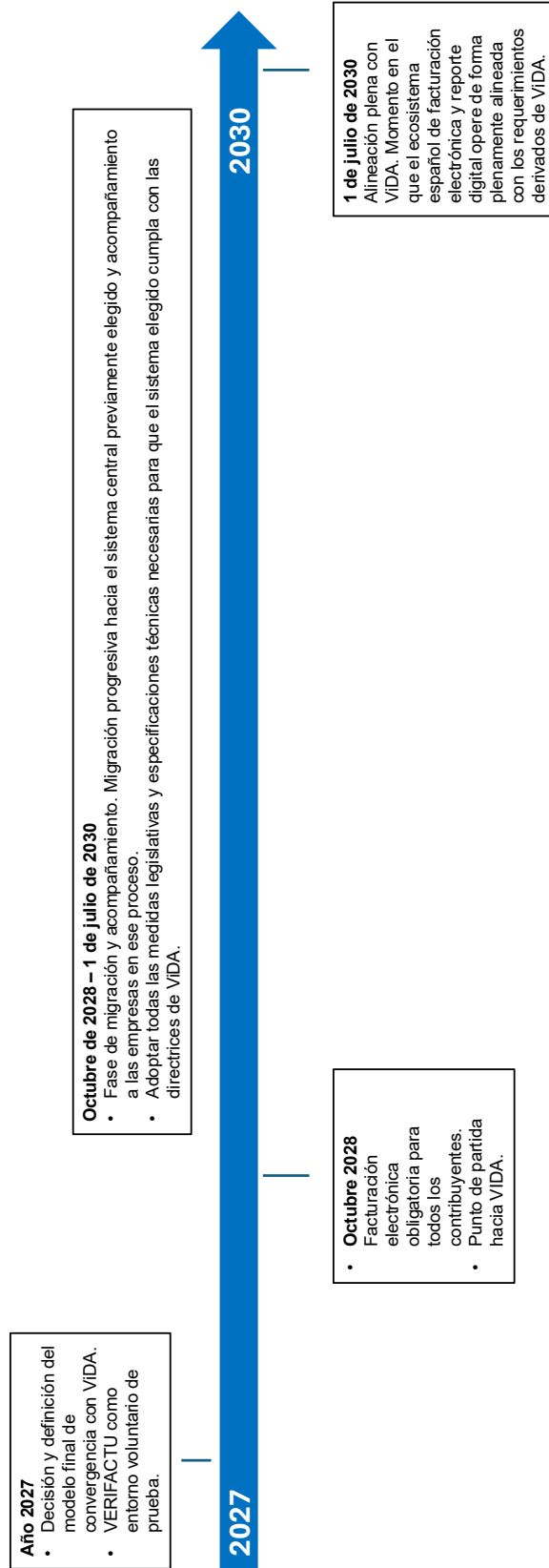
El 1 de julio de 2030, España debería contar con un sistema claro, integrado y compatible con los DRR comunitarios.

El modelo español no debería descansar sobre la coexistencia de varias obligaciones generales de reporte transaccional, sino sobre un sistema central único, conectado con la factura electrónica y capaz de cubrir todas las operaciones B2B, B2C, nacionales e intracomunitarias, totalmente alineados con las disposiciones previstas en la Directiva comunitaria.

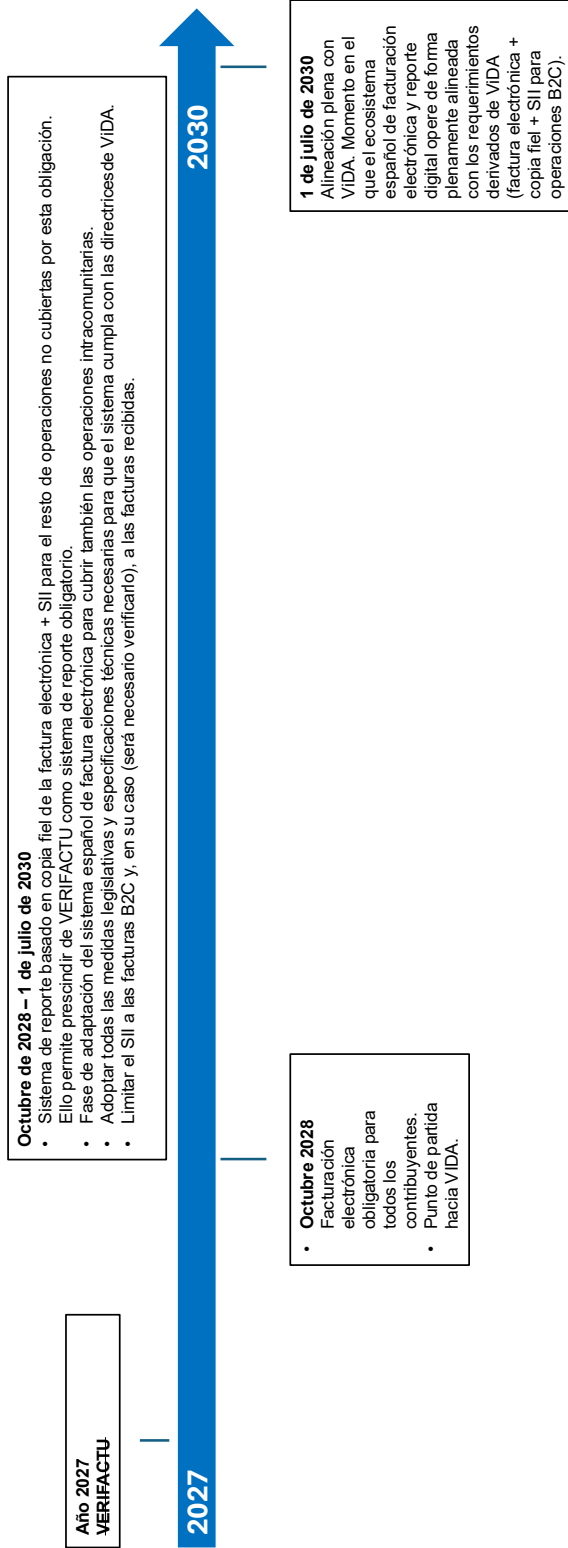
En consecuencia, julio de 2030 será el momento en el que el ecosistema español de facturación electrónica y reporte digital opere de forma plenamente alineada con los requerimientos derivados de ViDA.

Hasta entonces, todo esfuerzo debería ir encaminado a ordenar el conjunto de medidas y obligaciones que se han venido señalando anteriormente, establecer una hoja de ruta clara y realista, y acompañar a los contribuyentes en el proceso de adaptación. En todo caso, resulta imprescindible evitar la implantación sucesiva de nuevas capas de obligaciones formales en el período 2027-2028 que están llamadas a ser revisadas o reformadas en el medio plazo.

## Modelo de migración



## Modelo de factura electrónica como sistema de reporte generalizado



El **Grupo de Expertos en Impuestos Indirectos de AEDAF** está constituido por un equipo de asociados cuya actividad profesional está esencialmente centrada en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), los Impuestos Especiales y otros impuestos indirectos, así como también en materia aduanera.

El Grupo tiene atribuida como función esencial el apoyo a los asociados, al Gabinete de Estudios y los órganos de gobierno de nuestra Asociación y, a través de los anteriores, a los contribuyentes y ciudadanos en general, en cualesquiera aspectos relativos al diseño y la aplicación de los impuestos indirectos.

Para ello, el Grupo estudia aquellas cuestiones novedosas, complejas y/o problemáticas que se susciten en el ámbito de los impuestos indirectos, con diversos orígenes, abarcando: (i) incorrecciones y deficiencias detectadas en la normativa vigente; (ii) modificaciones y propuestas de modificaciones de la normativa tanto europea como española cuando sean realizadas por los órganos competentes para ello; (iii) sentencias tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) como de tribunales españoles; (iv) doctrina administrativa (resoluciones de los tribunales económico-administrativos, contestaciones de la Dirección General de Tributos, criterios del Comité del IVA de la Unión Europea, y otras fuentes); (v) criterios seguidos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en sus actuaciones de aplicación de los tributos; y (vi) cualquier otra fuente posible.

Dado el carácter armonizado que tienen el IVA, los Impuestos especiales y otros impuestos sobre el consumo en el ámbito de la Unión Europea, el Grupo presta una especial atención a la comprobación del cumplimiento de la exigencia de que, tanto la normativa española como los pronunciamientos de nuestros tribunales y el comportamiento de la administración tributaria española en la aplicación de dichos impuestos, se ajustan a lo establecido en la normativa de la Unión Europea y en la jurisprudencia del TJUE.

### **Miembros del Grupo de Expertos en Impuestos Indirectos de AEDAF**

Fernando Matesanz Cuevas (coordinador)

Jordi Bertran Ribera

Albert Folguera Ventura

Belén Palao Bastardés

Sergio Pérez Vegas

Jaime Rodríguez Correa

Jaime Santonja López

Maite Vilardebó Abella

\*\*\*\*

La reproducción, copia, uso, distribución, comercialización, comunicación pública o cualquier otra actividad que se pueda realizar con el contenido de este documento, incluida su publicación en redes sociales, queda condicionada a previa autorización de AEDAF.

