COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo

relativa a la facturación electrónica en la contratación pública

{COM(2013) 449 final}
{SWD(2013) 222 final}
{SWD(2013) 225 final}

ÍNDICE

Introducción 3

1. Cuestiones de procedimiento y consulta de las partes interesadas 3

2. Contexto político, definición de los problemas y subsidiariedad 3

3. Objetivos de la iniciativa 5

4. Opciones de actuación 5

5. Evaluación de impacto 6

6. Comparación de las opciones 8

7. Seguimiento y evaluación 10

INTRODUCCIÓN

La presente evaluación de impacto examina los efectos de una posible iniciativa de la UE que fomente la interoperabilidad de la facturación electrónica en la contratación pública en toda la Unión Europea, con el fin de eliminar la fragmentación del mercado interior.

1. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO Y CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS

La Comisión considera prioritaria para el futuro próximo una actuación en relación con el fomento de la adopción de la facturación electrónica en la contratación pública, tal como se desprende de la inclusión de una iniciativa al respecto entre las acciones clave del «Acta del Mercado Único II».

La presente evaluación de impacto se basa en los análisis de una investigación externa, en las consultas de las partes interesadas y en una encuesta en línea en la que se obtuvieron más de 700 respuestas.

2. CONTEXTO POLÍTICO, DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS Y SUBSIDIARIEDAD

La presente iniciativa se refiere únicamente a la contratación pública regulada por las Directivas 2004/17/CE, 2004/18/CE y 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

2.1. Definición de los problemas

La existencia de múltiples normas de facturación electrónica no interoperables en toda la UE es el principal problema que plantea el intercambio de facturas en la contratación pública. Este problema debe situarse en un contexto más amplio: a pesar de los esfuerzos para fomentar el uso de la facturación electrónica y el reconocimiento general de sus numerosas ventajas, el sector público de la UE se ha mantenido más bien indiferente. Los Estados miembros que han tomado la decisión de facilitar o imponer el uso de la facturación electrónica han aplicado a menudo sus propias soluciones técnicas, basadas en normas nacionales, lo que no ha hecho sino agravar el problema de interoperabilidad, al multiplicarse el número de normas en el mercado.

2.1.1. Problema (P1) — Nivel excesivo de complejidad e inseguridad jurídica para las empresas

La existencia de múltiples requisitos y normas diferentes en materia de facturación electrónica en toda la UE se traduce en un nivel excesivo de complejidad e inseguridad jurídica para las empresas al enviar sus facturas a otro Estado miembro. Los proveedores consideran un engorro la compleja situación del mercado de la facturación electrónica de la UE, que presenta el riesgo de rechazo de facturas electrónicas en otros Estados miembros.

2.1.2. Problema (P2) — Costes más elevados para las empresas

Dado que los múltiples requisitos, normas, soluciones y redes o plataformas de facturación electrónica que existen en la UE no son interoperables, y que no está disponible en el mercado ninguna norma común, las empresas que desean realizar actividades de contratación transfronteriza deben con frecuencia adaptarse a una nueva norma cada vez que acceden a un

nuevo mercado. Ello aumenta los costes, con independencia de que las facturas se presenten directamente o a través de los proveedores de servicios. Estos mayores costes de funcionamiento para las empresas también repercuten negativamente en los consumidores, ya que deben pagar más por sus productos o servicios.

2.1.3. Consecuencias

El nivel excesivo de complejidad e inseguridad jurídica y unos mayores costes de funcionamiento para las empresas pueden constituir barreras de acceso al mercado en la contratación pública transfronteriza. Cuando la facturación electrónica tiene lugar en la UE, se limita, en su mayor parte, a redes independientes, a menudo nacionales, creando «islas de facturación electrónica» en el mercado interior. Estos problemas también pueden disuadir a las empresas de presentar ofertas en los procedimientos de contratación pública celebrados en otros Estados miembros, dejando pasar de esta forma posibles oportunidades de negocio debido a requisitos específicos de facturación electrónica que no pueden cumplir o que consideran demasiado caros. Por último, el predominio de regímenes de facturación electrónica nacionales implica menos licitaciones transfronterizas, menos empresas participantes y, por ende, menor competencia, lo que a su vez se traduce en un funcionamiento ineficiente del mercado interior.

2.2. Escenario de referencia

Si no se adoptaran nuevas medidas a nivel de la UE, la penetración de la facturación electrónica en la contratación pública en la UE mantendría un ritmo lento y constante, con la aparición de un número creciente de normas nacionales en el mercado. No puede garantizarse que los Estados miembros vayan a optar por soluciones interoperables; de hecho, la experiencia reciente parece indicar más bien lo contrario. Como tal, la facturación electrónica en la contratación pública en la UE corre el riesgo de resultar cada vez más compleja y costosa, ya que los compradores, los proveedores y los prestadores de servicios tendrían que atenerse a un número cada vez mayor de requisitos y normas nacionales. Las barreras de acceso al mercado no solo seguirían existiendo, sino que incluso podrían aumentar.

2.3. Base jurídica y subsidiariedad

El derecho de la UE a tomar medidas a fin de garantizar el funcionamiento del mercado interior se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La acción de la UE en el ámbito de la facturación electrónica en la contratación pública se justifica por razones de subsidiariedad. Las acciones emprendidas por los Estados miembros han agravado el problema de interoperabilidad, ya que se ha multiplicado en el mercado el número de normas de facturación electrónica (generando nuevos costes y aumentando la complejidad).

Teniendo en cuenta el interés transfronterizo de las operaciones de contratación pública cubiertas por las Directivas y las iniciativas nacionales en curso para la introducción de la facturación electrónica en este sector, una acción de la UE en relación con la facturación electrónica en la contratación pública sería el método más apropiado para mejorar la interoperabilidad y evitar una mayor fragmentación del mercado interior. Este objetivo no puede ser alcanzado por los Estados miembros por sí solos, ya que sus medidas no

garantizarían la interoperabilidad a los agentes económicos ni eliminarían las barreras de acceso al mercado.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

3.1. Objetivos generales

El objetivo principal de la presente iniciativa es mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante la introducción de mecanismos que reduzcan las barreras de acceso al mercado en la contratación pública transfronteriza, generadas por la insuficiente interoperabilidad de las normas de facturación electrónica.

3.2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos que contribuyen a la consecución del objetivo general serían los siguientes:

(1) reducir la complejidad y mejorar la claridad y la seguridad jurídica para los operadores económicos, permitiéndoles enviar facturas con arreglo a normas que conozcan y que sean ampliamente reconocidas;

(2) reducir los costes de funcionamiento de los operadores económicos que participen en la contratación pública transfronteriza, como los costes de adaptarse a múltiples normas y sistemas de facturación electrónica.

3.3. Objetivos operativos

La iniciativa tiene el objetivo operativo siguiente:

- Crear las condiciones que propicien la aparición de una solución o soluciones técnicas para la facturación electrónica en la contratación pública que garanticen la interoperabilidad transfronteriza, es decir, crear las condiciones necesarias para que la comunicación y coordinación de los sistemas de facturación electrónica requieran menos recursos, permitiendo a los compradores y vendedores intercambiar facturas en la contratación pública al mejor coste y con la mínima complejidad.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

	Proponer una nueva norma europea al mercado	Los Estados miembros deberán aceptar facturas conformes con la nueva norma europea	Solo se permite la nueva norma europea
Opción 1: Ninguna medida nueva de la	*NO*	*NO*	*NO*

UE			
Opción 2: Libertad de elección	**SÍ**	*NO*	*NO*
Opción 3: Conversión selectiva a la facturación electrónica	**SÍ**	NO/SÍ (Sí — solo si un Estado miembro o un poder adjudicador obliga a utilizar la facturación electrónica)	*NO*
Opción 4: Aceptación obligatoria	**SÍ**	**SÍ**	*NO*
Opción 5: Plena armonización	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO

La eliminación de las barreras de acceso al mercado en materia de facturación electrónica tendría repercusiones principalmente de índole económica, tanto en términos de costes como de beneficios, siendo estos últimos más significativos. Estos efectos primarios se completarían con efectos «secundarios», ya que probablemente la mejora de la interoperabilidad se traduciría en un mayor grado de penetración de la facturación electrónica. Estos efectos «secundarios» serían de naturaleza económica, social y medioambiental.

5.1. Efectos primarios

La magnitud de estos efectos dependerá de la opción elegida: cuantos más usuarios adopten una solución única, menos barreras de acceso al mercado se mantendrán.

El establecimiento de una norma común resolvería el problema de interoperabilidad para todas las empresas que traten con poderes adjudicadores que se adhieran a los nuevos requisitos. La disponibilidad de una norma europea interoperable y comúnmente aceptada supondría para las empresas una menor complejidad de sus actividades en el extranjero y una mayor seguridad jurídica. Asimismo, reduciría los costes derivados de la necesidad de adaptarse a una gran variedad de normas de facturación electrónica. Las empresas podrían beneficiarse de más ahorros potenciales derivados de algunas adaptaciones de los sistemas de fijación de precios y de las estructuras de mercado para la transmisión de las facturas electrónicas.

Cualquier medida que requiera el uso de una nueva norma europea de facturación electrónica generará costes de aplicación para las empresas, los poderes adjudicadores y los Estados miembros. Sin embargo, estos costes se verían compensados por los beneficios previstos, es decir, el ahorro de costes de funcionamiento derivado de la facturación electrónica y los menores precios en la contratación pública debido a la mayor competencia.

5.2. Efectos secundarios

La adopción de la nueva norma europea de facturación electrónica puede tener efectos secundarios, asociados al mayor uso de la facturación electrónica en la contratación pública. Estos efectos serían de carácter económico, social y medioambiental.

5.2.1. Efectos económicos, medioambientales y sociales

El impacto económico de una mayor utilización de la facturación electrónica estaría ligado al ahorro que se obtendría en el ciclo de contratación pública (es decir, la reducción de los costes de funcionamiento para los compradores y vendedores, una mayor transparencia y la aceleración del tiempo de tramitación de los pagos). Se prevé que las repercusiones sociales sean neutras y el impacto ambiental, positivo, ya que, ante todo, la medida se traduciría en una menor utilización de papel y menores emisiones de CO_2.

5.2.2. Reducción de la carga administrativa

La disponibilidad de los datos de la factura en forma electrónica simplificaría las labores de auditoría y recaudación de impuestos de las autoridades tributarias de los Estados miembros, así como la preparación de cualquier informe que deban presentar las empresas, lo que, a su vez, aligeraría la carga administrativa de estas. Puesto que tales requisitos administrativos afectan en mayor medida a las empresas más pequeñas, esta reducción resultaría especialmente beneficiosa para las PYME.

5.3. Impacto de las diferentes opciones

5.3.1. Opción 1 — Ninguna medida nueva de la UE

Esta opción se describe en el escenario de referencia.

5.3.2. Opción 2 — Libertad de elección

Se desarrollaría y recomendaría una nueva norma europea de facturación electrónica para su uso en la contratación pública, pero la aceptación de las facturas electrónicas con arreglo a la norma seguiría dependiendo de cada Estado miembro y/o poder adjudicador. Las barreras de acceso al mercado se mantendrían. Los costes para las empresas no disminuirían, ya que se verían obligadas a atenerse a numerosas normas de facturación electrónica al mismo tiempo. Si decidieran no hacerlo, perderían posibles oportunidades de negocio.

No se lograría el objetivo de la presente iniciativa, ya que la interoperabilidad seguiría siendo problemática. Se observarían efectos secundarios solo en la medida en que tuviera lugar una transición a la facturación electrónica; pero debido al carácter voluntario de esta opción, la magnitud de este proceso es difícil de predecir.

5.3.3. Opción 3 — Conversión selectiva a la facturación electrónica

Los Estados miembros que impusieran la facturación electrónica en la contratación pública por iniciativa propia tendrían que aceptar facturas electrónicas con arreglo a la nueva norma europea. Ello permitiría a las empresas reducir los costes y la complejidad de la facturación electrónica, ya que ahora podrían enviar facturas electrónicas en un formato único a cualquier poder adjudicador que obligara a utilizar la facturación electrónica. Se facilitaría la interoperabilidad, pero podría no quedar garantizada en los Estados miembros en los que la

introducción de la facturación electrónica fuera un requisito de hecho, pero no de derecho. Podría seguir existiendo inseguridad jurídica para las empresas.

Los Estados miembros serían tratados de forma no equitativa: los que ya utilicen la facturación electrónica en la contratación pública tendrían que adaptarse a la nueva norma, mientras que los demás no estarían obligados a cambiar y podrían incluso carecer de incentivos para hacerlo rápidamente.

Los efectos secundarios son difíciles de predecir. La transición de todos los Estados miembros a la facturación electrónica en la contratación pública podría llevar mucho tiempo. Los beneficios potenciales derivados de la mayor eficiencia de costes y el ahorro, gracias a una mayor competencia en la contratación pública, no se materializarían o lo harían muy lentamente.

5.3.4. Opción 4 — Aceptación obligatoria

Se elaboraría una nueva norma europea común a disposición de todos los operadores del mercado. En la contratación pública sería necesario que todos los poderes adjudicadores aceptaran las facturas electrónicas conformes con esta norma, sin sustituir las soluciones técnicas existentes.

El objetivo operativo se cumpliría rápidamente: la obligación de aceptar las facturas electrónicas conformes con la norma europea permitiría garantizar la interoperabilidad y, por consiguiente, eliminar las barreras de acceso al mercado a partir de la fecha de entrada en vigor de las disposiciones. Podría proporcionar también una solución ya preparada y servir de orientación a los Estados miembros que aún no hayan aplicado la facturación electrónica.

Para las empresas, esta opción crearía la certeza de que todos los esfuerzos y gastos se amortizarán en un plazo relativamente breve. El hecho de saber que una inversión en una solución única permitirá enviar facturas electrónicas a cualquier poder adjudicador de cualquier Estado miembro debería ser un factor de persuasión para adoptar la facturación electrónica.

Podrían observarse efectos secundarios únicamente en la medida en que tuviera lugar la transición a la facturación electrónica. Puesto que la disponibilidad de una norma común animaría a más agentes del mercado a optar por esta solución, la escala de este procedimiento debería ser más significativa que en las opciones anteriores.

5.3.5. Opción 5 — Plena armonización

Ya no se permitirían las facturas con arreglo a las normas actualmente vigentes. Si bien es cierto que este enfoque armonizaría plenamente la facturación electrónica en la UE, se habrían desperdiciado las inversiones realizadas en los Estados miembros que ya han desarrollado sistemas nacionales de facturación electrónica. Este enfoque sería también sumamente perturbador y costoso para los proveedores de servicios, que tendrían que rediseñar totalmente sus sistemas. Por último, encontraría una fuerte oposición política por parte de los Estados miembros que ya hubieran instaurado sistemas de facturación electrónica.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

Un análisis de las distintas opciones arrojó los resultados siguientes:

Opciones de actuación	Objetivo: mejorar y facilitar la interoperabilidad de la facturación electrónica en la contratación pública		
	EFICACIA	**EFICIENCIA**	**COHERENCIA**[1]
Opción 1: Ninguna medida nueva de la UE	0	0	0
Opción 2: Libertad de elección	(+ / ?)	(≈)	(?)
Opción 3: Conversión selectiva a la facturación electrónica	(+)	(+)	(- / ?)
Opción 4: Aceptación obligatoria	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Opción 5: Plena armonización	(+ +)	(- -)	(≈)

Magnitud del impacto, con respecto al escenario de referencia (que se indica como «0»): ++: muy positivo, +: positivo; – –: muy negativo; –: negativo; ≈: marginal o neutro; ?: incierto

La opción 4 parece ser la opción más adecuada:

- Permitiría superar la actual fragmentación y garantizaría el correcto funcionamiento del mercado interior.
- Dado que la transición a la facturación electrónica se produciría por iniciativa de la empresa, no se generarían costes innecesarios. De esta forma, también se respetarían los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- Al alentar una transición más amplia a la facturación electrónica, se obtendrían todas las mejoras de eficiencia y ahorro económico que ofrece la facturación electrónica.
- Al permitir a las empresas y a los poderes adjudicadores seguir utilizando los sistemas nacionales de facturación en vigor, se reduciría el coste y el trastorno de la transición para ambos grupos.

Se propone como plazo 2017 o 2018 para establecer la aceptación obligatoria de las facturas electrónicas que cumplan la nueva norma europea. Este plazo refleja el deseo de las partes interesadas de avanzar rápidamente y es coherente con la fecha prevista para la puesta en marcha de la contratación pública electrónica obligatoria contemplada en el proyecto de revisión de las Directivas sobre contratación pública.

[1] La coherencia se ha evaluado teniendo en cuenta también los efectos secundarios (es decir, las repercusiones de la mayor penetración de la facturación electrónica) y la medida en que las opciones son compatibles con otras políticas de la UE (en particular, la iniciativa de contratación electrónica y los objetivos de la Directiva sobre morosidad).

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

A fin de evitar cualquier carga (administrativa) adicional para los poderes adjudicadores, las empresas o los Estados miembros, a causa de la recogida de información con fines de seguimiento, los indicadores propuestos se basan principalmente en fuentes de datos existentes (por ejemplo, DO/TED, Eurostat) o en datos ya recogidos por las partes interesadas (por ejemplo, proveedores de servicios de facturación electrónica) en sus actividades económicas. No obstante, algunas lagunas en los datos requerirán una investigación suplementaria (estudios y encuestas específicos), que será efectuada por la DG Mercado Interior y Servicios.