

# VERIFACTU

## DEL CAFÉ PARA TODOS A LA REGULACIÓN INTELIGENTE

Cada vez que la Administración anuncia una nueva obligación tecnológica para empresas y autónomos, el debate se repite con precisión casi matemática: unos defienden la digitalización como un paso imprescindible contra el fraude fiscal; otros denuncian el incremento de las cargas administrativas. Ambas posiciones contienen parte de verdad, pero ninguna basta para entender el problema que tenemos delante. No se trata de si España debe avanzar hacia una Administración plenamente digital —ese debate quedó superado hace tiempo—. La digitalización no es una amenaza; es una oportunidad extraordinaria para construir una Administración más eficiente y unos servicios públicos de mayor calidad.

Precisamente por eso sorprende que, disponiendo de la mayor capacidad tecnológica de nuestra historia, sigamos legislando como si viviéramos hace veinte años. Durante años, con información limitada, resultaba comprensible diseñar obligaciones de carácter general. Hoy la Administración Tributaria dispone de una ingente cantidad de datos —declaraciones fiscales, modelos informativos, registros mercantiles— y de sistemas de inteligencia artificial capaces de detectar anomalías y priorizar actuaciones con una precisión impensable hace pocos años. Paradójicamente, cuanto mayor es esa capacidad para individualizar el control, mayor parece la tendencia a uniformar las obligaciones. La Administración ya dispone de la información necesaria para diferenciar a los contribuyentes. No es un problema tecnológico; es un problema de concepción normativa.

Ésa es, a mi juicio, la verdadera cuestión que debería ocupar el debate sobre VERI\*FACTU y sobre la futura factura electrónica obligatoria: seguimos aplicando un modelo regulatorio basado en el principio del “café para todos”, como si un trabajador autónomo, un pequeño comercio familiar, una empresa con diez empleados y una multinacional presentaran las mismas necesidades, la misma capacidad organizativa y el mismo nivel de riesgo fiscal.

Y quizá el mejor ejemplo para comprender esa contradicción lo encontremos precisamente en VERI\*FACTU. En lugar de discutir interpretaciones doctrinales o hipótesis teóricas, basta con seguir el mismo camino que recorrerá cualquier empresario cuando quiera saber si la norma le afecta: el Informador que la propia Agencia Tributaria pone a disposición de los contribuyentes. Resulta difícil encontrar una fuente más objetiva para analizar el alcance práctico de la norma, porque no es la interpretación de un asesor, un colegio profesional o una organización empresarial. Es el razonamiento que la propia Administración ofrece a quienes desean cumplir correctamente con sus obligaciones.

Imaginemos ahora a José. Podría llamarse María, Antonio o Carmen, porque en realidad representa a miles de pequeños empresarios repartidos por toda España. José regenta desde hace quince años un pequeño bar de barrio. Abre cada mañana antes de las siete para preparar los desayunos, atiende el servicio de comidas, vuelve a levantar la persiana por la tarde y termina la jornada bien entrada la noche. No dispone de un departamento financiero, ni de un responsable de cumplimiento normativo, ni de un técnico especializado en nuevas tecnologías. Como sucede en la inmensa mayoría de los pequeños negocios españoles, todas esas funciones recaen sobre él mismo o, con suerte, sobre la gestoría que le asesora.

Su actividad diaria transcurre con absoluta normalidad. Sirve cafés, desayunos, menús y cenas a clientes particulares. La inmensa mayoría de las operaciones finalizan con la entrega de un ticket o de una factura simplificada. Durante semanas, incluso durante meses, nada altera esa rutina. Hasta que un mediodía una empresa de la zona celebra una comida de trabajo en su establecimiento. Al terminar, el responsable solicita una factura completa para justificar el gasto ante su empresa. José hace exactamente lo que cualquier empresario responsable haría en su lugar: emite la factura y continúa trabajando convencido de que acaba de realizar una operación absolutamente ordinaria dentro de su actividad.

Sin saberlo, acaba de iniciar un recorrido administrativo que ilustra mejor que cualquier discurso el verdadero debate que hoy deberíamos estar manteniendo: cuando la factura electrónica obligatoria entre en vigor, VERI\*FACTU quedará automáticamente contagiado, porque la emisión de una única factura en formato electrónico obligará a José a entrar en VERI\*FACTU por todas sus facturas.

José no sospecha que aquella factura, emitida con la misma naturalidad con la que atiende cada día a cientos de clientes, pueda tener ninguna consecuencia distinta de las habituales. Para él no deja de ser una operación más dentro de su negocio. No ha cambiado de actividad, no ha aumentado su facturación, no ha incorporado nuevos servicios ni ha modificado la forma en que desarrolla su trabajo desde hace años. Simplemente ha atendido la petición de un cliente que necesitaba justificar un gasto de empresa. Sin embargo, precisamente esa normalidad convierte el ejemplo en especialmente significativo, porque permite comprobar hasta qué punto determinadas obligaciones pueden terminar alcanzando a negocios cuya realidad económica y organizativa poco tiene que ver con la de las empresas para las que, intuitivamente, cualquiera pensaría que fueron concebidas.

Con esa situación delante, José decide hacer lo que cualquier empresario prudente haría antes de invertir en un nuevo programa informático o modificar sus procedimientos internos: consultar el Informador que la Agencia Tributaria ha habilitado para orientar a los contribuyentes. No llama a un experto, no busca interpretaciones en Internet y tampoco pretende encontrar resquicios para eludir la norma. Su única intención es conocer con exactitud cuáles son sus obligaciones. Lo relevante del ejercicio es precisamente eso: no estamos interpretando la regulación, sino siguiendo el itinerario diseñado por la propia Administración para quienes desean cumplirla correctamente.

José responde sin dudar. Sí, claro que expide facturas. Como cualquier bar de España. La segunda pregunta tampoco le sorprende. ¿Utiliza un programa informático para emitir las facturas? También responde que sí. No dispone de un sofisticado ERP ni de un complejo sistema de gestión; simplemente utiliza el programa que su gestor le recomendó hace años para emitir las pocas facturas completas que le solicitan. Sigue sin existir ninguna circunstancia excepcional en su actividad.

El cuestionario continúa avanzando. Pregunta si el contribuyente tiene su domicilio fiscal en el País Vasco o en Navarra. La respuesta aquí es negativa. Después pregunta si está acogido al Suministro Inmediato de Información del IVA. También responde que no, porque, como ocurre con la inmensa mayoría de pequeños establecimientos, no forma parte de ese sistema. A continuación se interesa por otras posibles excepciones previstas en la normativa. Ninguna resulta aplicable. Todas las respuestas reflejan el perfil absolutamente ordinario de un pequeño negocio de hostelería.

Hasta ese momento no ha ocurrido nada llamativo. Cada respuesta confirma lo que ya sabíamos desde el principio: José es un pequeño empresario que desarrolla una actividad perfectamente normal, cumple con sus obligaciones fiscales y utiliza los medios informáticos habituales para gestionar su negocio. No existen indicios de fraude, operaciones especialmente complejas ni estructuras empresariales sofisticadas. Todo conduce a pensar que el resultado del cuestionario será igualmente sencillo.

Sin embargo, es precisamente al final del recorrido cuando aparece la conclusión que invita a una reflexión más profunda. El Informador determina que deberá utilizar un sistema informático adaptado al Reglamento de los Sistemas Informáticos de Facturación para las actividades respecto de las cuales exista obligación de expedir factura electrónica, aunque sólo sea una. No se trata de una interpretación doctrinal ni de una opinión particular. Es la respuesta que ofrece la propia herramienta oficial de la Agencia Tributaria a partir de las respuestas introducidas por el contribuyente.

Llegados a este punto conviene detenerse y dejar a un lado, por un momento, el lenguaje jurídico. Pensemos únicamente en la realidad empresarial que tenemos delante. José sigue siendo exactamente el mismo empresario que era media hora antes de acceder al Informador. Su bar continúa teniendo el mismo número de mesas, los mismos trabajadores, el mismo volumen de negocio y los mismos clientes. No ha aparecido un riesgo fiscal nuevo. No existe un cambio en la dimensión de la empresa. No se ha producido ninguna transformación organizativa. La única diferencia es que un cliente, en lugar de conformarse con un ticket, ha solicitado una factura completa.

Ése es el momento en el que el debate deja de ser estrictamente jurídico para convertirse en un debate sobre calidad regulatoria. Porque la cuestión ya no consiste en discutir si el Informador interpreta correctamente el Reglamento. Partimos de que lo hace. La verdadera pregunta es otra: ¿es razonable que una circunstancia tan habitual y tan poco significativa desde el punto de vista del riesgo fiscal pueda convertirse en el elemento que determine la aplicación de una obligación tecnológica de esta naturaleza?

Ésa es la diferencia entre hablar de VERI\*FACTU y hablar de cómo legislamos. Si el legislador hubiera pretendido diseñar un sistema basado exclusivamente en el riesgo, probablemente habría elegido variables relacionadas con el volumen de operaciones, el historial de cumplimiento, la complejidad de la actividad

o la existencia de incidencias tributarias relevantes. Sin embargo, el resultado práctico que percibe el pequeño empresario es muy distinto. Tiene la sensación de que obligaciones concebidas para reforzar el control terminan proyectándose también sobre quienes nunca habían representado un problema para la Administración.

No se trata, por tanto, de cuestionar el objetivo perseguido por la norma. Combatir el fraude fiscal constituye una exigencia irrenunciable en cualquier Estado de Derecho. La cuestión consiste en analizar si las herramientas elegidas responden realmente al principio de proporcionalidad que debería inspirar toda regulación moderna. Porque una buena norma no es únicamente la que persigue un fin legítimo; es también la que consigue alcanzarlo imponiendo la menor carga posible a quienes ya vienen cumpliendo correctamente con sus obligaciones.

*“Las normas rara vez fracasan por sus objetivos; fracasan cuando olvidan cómo funciona realmente la empresa a la que van dirigidas.”*

Y es precisamente aquí donde el ejemplo de José deja de ser el caso de un pequeño bar para convertirse en el reflejo de una realidad mucho más amplia.

Miles de autónomos y pequeñas empresas desarrollan actividades muy similares, con estructuras reducidas, recursos limitados y una capacidad administrativa infinitamente menor que la de las grandes compañías. Todos ellos tendrán que adaptarse a un entorno regulatorio cada vez más complejo mientras continúan haciendo exactamente lo mismo que hacían el día anterior: abrir cada mañana la persiana de su negocio y tratar de sacar adelante su empresa.

Quienes llevamos décadas asesorando a autónomos y pequeñas empresas hemos aprendido una lección: las empresas rara vez se quejan de una obligación concreta. Lo que termina asfixiándolas es la acumulación de obligaciones que, consideradas aisladamente, parecen perfectamente razonables.

Existe un principio jurídico que debería presidir cualquier regulación económica y que, sin embargo, parece haber ido perdiendo protagonismo en los últimos años: la proporcionalidad. No se trata únicamente de que una norma persiga un objetivo legítimo, sino de que los medios elegidos para alcanzarlo sean adecuados, necesarios y proporcionados. En otras palabras, una regulación será tanto mejor cuanto mayor sea su capacidad para conseguir el fin perseguido imponiendo el menor coste posible a quienes deben cumplirla. Ese

principio, que constituye uno de los pilares de la buena regulación, corre el riesgo de diluirse cuando todas las empresas terminan soportando obligaciones prácticamente idénticas con independencia de su dimensión, de su estructura o de su comportamiento fiscal.

Se afirma a veces que estas obligaciones apenas suponen un coste reducido para las empresas, porque basta con adquirir un programa adaptado o actualizar el que ya utilizan. Esa afirmación ignora el coste que nunca aparece en las memorias de impacto normativo: el coste de oportunidad. Cuando un pequeño empresario dedica horas a comprender la norma, formar a sus trabajadores y resolver incidencias técnicas, ese tiempo desaparece de otras actividades que sí generan valor —visitar clientes, negociar con proveedores, innovar—, aunque no figure en ninguna factura ni en ningún presupuesto.

Las grandes compañías absorben ese esfuerzo con departamentos especializados. La realidad de una pequeña empresa es distinta: el empresario es simultáneamente director comercial, responsable de compras, gestor de recursos humanos y responsable financiero, y cada nueva obligación recae directamente sobre él. Por eso, cuando hablamos de cargas administrativas, no hablamos solo de dinero. Hablamos, sobre todo, de productividad —y España está formada, mayoritariamente, por autónomos y pequeñas empresas que sostienen buena parte del empleo del país.

Conviene recordar que el 99,8 % del tejido empresarial español está formado por pequeñas y medianas empresas. Cuando diseñamos una obligación administrativa pensando únicamente en las grandes organizaciones, corremos el riesgo de convertir en normal lo que para miles de pequeños empresarios supone un esfuerzo extraordinario. Legislar para la empresa media española exige conocer cómo funciona realmente esa empresa media española.

La magnitud del problema no es una percepción subjetiva de quienes asesoramos a pequeñas empresas: la propia Comisión Europea se ha fijado como objetivo oficial de su mandato 2024-2029 reducir la carga administrativa al menos un 25 % para el conjunto de las empresas europeas, y hasta un 35 % en el caso específico de las pymes, lo que equivale a 37.500 millones de euros en costes administrativos recurrentes.

A esa reflexión se añade ahora un segundo elemento que debería preocuparnos. Mientras las empresas comienzan a adaptarse a VERI\*FACTU, se aproxima

también la implantación de la factura electrónica obligatoria. Sorprendentemente, ambos procesos se han analizado casi siempre por separado, como si respondieran a realidades independientes. Sin embargo, desde la perspectiva del pequeño empresario, ambas obligaciones forman parte de un mismo proceso de transformación digital y sus efectos terminarán acumulándose sobre la misma organización.

Sería deseable que existiera un estudio riguroso sobre el impacto conjunto de ambas reformas antes de completarlas, porque la experiencia demuestra que la acumulación de obligaciones razonables por separado suele generar una carga muy superior a la suma de cada una de ellas.

La buena noticia es que existe una alternativa y, además, la propia evolución tecnológica permite desarrollarla con muchas más garantías que en el pasado. Disponemos de herramientas capaces de analizar millones de datos, identificar comportamientos anómalos, establecer perfiles de riesgo y orientar los recursos públicos hacia aquellos ámbitos donde realmente existe una mayor probabilidad de fraude. Dicho de otra manera, hoy resulta perfectamente posible sustituir el modelo del control indiscriminado por un modelo de control inteligente.

Eso significa abandonar definitivamente el "café para todos". Significa reconocer que no todas las empresas presentan el mismo riesgo, que no todos los sectores requieren la misma intensidad de supervisión y que no todos los contribuyentes deben soportar idénticas cargas administrativas. La igualdad ante la ley nunca ha consistido en tratar igual situaciones objetivamente diferentes. Muy al contrario, la verdadera igualdad exige que la regulación tenga en cuenta las diferencias relevantes para ofrecer respuestas proporcionadas.

Un pequeño empresario que lleva veinte años presentando puntualmente sus declaraciones, que no ha sido objeto de regularizaciones significativas y cuya actividad resulta perfectamente transparente no debería afrontar el mismo nivel de exigencia administrativa que quien acumula incumplimientos reiterados o desarrolla actividades con elevados índices de fraude. La tecnología permite establecer esa diferencia. La inteligencia artificial permite identificar esos perfiles. La Administración ya dispone de la información necesaria para diferenciar a los contribuyentes. Lo único que falta es trasladar esa capacidad tecnológica al diseño de las normas.

Ése debería ser el verdadero debate sobre la transformación digital de nuestra Administración: no si estamos a favor o en contra de VERI\*FACTU, sino qué modelo de regulación queremos construir. Podemos usar la tecnología para multiplicar obligaciones idénticas sobre millones de empresas diferentes, o para simplificar el cumplimiento de quienes cumplen y concentrar el esfuerzo inspector donde realmente resulta necesario. El primero responde a una lógica de desconfianza generalizada; el segundo, a la inteligencia en el uso de la información disponible.

Durante siglos, la Administración legisló para todos porque era imposible conocer la realidad de cada contribuyente. Aquella uniformidad tenía una explicación. Hoy sucede exactamente lo contrario. Nunca habíamos dispuesto de tanta información, de tanta capacidad tecnológica y de tanta inteligencia artificial para adaptar el control a la realidad de cada empresa. Y, sin embargo, seguimos aprobando normas concebidas para un mundo en el que todos parecían iguales. Ésa es, probablemente, la mayor paradoja de nuestra transformación digital. La tecnología no debería servir para hacer más sofisticado el viejo "café para todos". Debería servir, precisamente, para ponerle fin.

Ah, por cierto, sí cabe aún aplicar una sencilla solución: la normativa prevé que los Ministros de Hacienda y de Economía, en sus respectivos ámbitos, pueden exonerar expresamente de la obligación de emitir facturas electrónicas obligatorias o de utilizar VERI\*FACTU en el caso de que su aplicación pueda generar distorsiones en el sector económico o de actividad afectado. Está en sus manos.

**Fernando Jesús Santiago Ollero**  
**Presidente**  
**Consejo General de los Colegios de Gestores Administrativos**