



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 2.12.2010
COM(2010) 712 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Aproveitar os benefícios da facturação electrónica para a Europa

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Aproveitar os benefícios da facturação electrónica para a Europa

1. INTRODUÇÃO

A estratégia Europa 2020¹ apresenta uma visão de uma economia social de mercado europeia altamente competitiva para o século XXI e salienta que é fundamental aproveitar todos os benefícios económicos e sociais da sociedade digital. Neste contexto, a facturação electrónica (*e-invoicing*) faz parte da iniciativa emblemática da Comissão Europeia intitulada "Uma agenda digital para a Europa"², que salienta a necessidade da realização de um mercado único digital e apela à eliminação dos obstáculos regulamentares e técnicos que impedem a adopção em massa da facturação electrónica.

Em detrimento tanto dos consumidores como das empresas, as normas que regem a facturação electrónica na Europa ainda se encontram fragmentadas de acordo com as fronteiras nacionais, pelo que o potencial da facturação electrónica ainda está, em grande medida, por explorar. Além disso, o intercâmbio de facturas electrónicas continua a ser demasiado complexo e dispendioso, em especial para as PME. Enquanto 42% das grandes empresas declaram receber ou enviar facturas electrónicas, a taxa de adopção entre as PME continua a ser inferior (22%)³. O resultado é que, em média, a utilização da facturação electrónica continua a ser bastante baixa na Europa, sendo actualmente estimada em cerca de 5% das facturas trocadas anualmente⁴ no contexto das relações entre empresas.

Existe, portanto, ampla margem para melhorias. A adopção em massa da facturação electrónica na UE conduziria a significativos benefícios económicos, estimando-se que a passagem das facturas em papel para facturas electrónicas permitirá gerar poupanças de cerca de 240 mil milhões de euros ao longo de um período de seis anos⁵. Por outro lado, tendo em conta a estreita relação entre os processos de facturação e de pagamento, a criação do Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA) proporciona uma plataforma de lançamento para regimes europeus interoperáveis de facturação electrónica.

A Comissão gostaria que até 2020 a facturação electrónica se tornasse no principal método de facturação na Europa. A Comissão está determinada a trabalhar em estreita colaboração com os Estados-Membros e com todos os interessados, que deverão desempenhar o seu papel na realização deste objectivo e na criação do ambiente adequado para uma implantação alargada da facturação electrónica.

¹ COM(2010) 2020, http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm.

² COM(2010) 245,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PT:PDF>.

³ *Enterprises sending and/or receiving e-invoices*, Eurostat, 2009.

⁴ *E-invoicing – E-billing in Europe*, Billentis, 2009.

⁵ *SEPA potential benefits at stake*, Capgemini,

http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/sepa/sepa-capgemini_study-final_report_en.pdf.

Assim, a presente comunicação incide nas seguintes prioridades:

- garantir a segurança jurídica e um ambiente técnico claro para as facturas electrónicas, de modo a facilitar a sua adopção em massa;
- incentivar e promover o desenvolvimento de soluções de facturação electrónica abertas e interoperáveis, baseadas numa norma comum, com especial atenção para as necessidades das PME;
- apoiar a adopção da facturação electrónica através da criação de estruturas organizativas, como os fóruns nacionais e o fórum europeu multilateral sobre facturação electrónica.

2. BENEFÍCIOS DA FACTURAÇÃO ELECTRÓNICA

Ao contrário do que acontece com as facturas em papel, as facturas electrónicas fornecem todos os dados em formato digital, o que oferece benefícios substanciais: prazos de pagamento mais curtos, menor quantidade de erros, redução dos custos de impressão e de envio e, mais importante ainda, tratamento de dados totalmente integrado. Uma característica distintiva da factura electrónica é, portanto, o seu potencial de automatização, em especial se for enviada num formato estruturado: as facturas electrónicas podem ser criadas e transferidas automática e directamente dos serviços financeiros do emitente ou prestador de serviços para os sistemas do cliente. Os maiores benefícios económicos não decorrem de poupanças nos custos de impressão e envio postal, mas sim da total automatização e integração entre os parceiros comerciais, da encomenda ao pagamento.

Por outro lado, prevê-se que a aplicação de regras idênticas em matéria de IVA às facturas electrónicas e em papel venha a reduzir a carga administrativa para as empresas num montante que poderá alcançar os 18 mil milhões de euros a médio prazo, como referido pelo Grupo de Alto Nível sobre os Encargos Administrativos⁶.

A facturação electrónica deverá também trazer benefícios para os consumidores, nomeadamente devido à maior comodidade das facturas electrónicas em comparação com as facturas em papel. No entanto, é necessário garantir que os consumidores com acesso limitado ou sem acesso à Internet não sejam esquecidos e que os consumidores disponham sempre da possibilidade de solicitar uma factura em papel. Acresce que, de acordo com a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da UE, a facturação electrónica deve respeitar a protecção dos dados pessoais e o direito à privacidade.

Por último, os benefícios ambientais da facturação electrónica em termos de redução do consumo de papel e dos custos energéticos do transporte são também significativos, gerando economias de carbono que poderão atingir 1 milhão de toneladas de emissões de CO₂ por ano⁷ na UE.

⁶ COM(2009) 15,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0015:FIN:PT:PDF>.

⁷ Extrapolação com base num estudo do Departamento de Investigação de Estratégias Ambientais do Instituto Real de Tecnologia da Suécia, que estimou que o efeito total da substituição do papel por facturas electrónicas permitiria reduções anuais das emissões de carbono correspondentes a 39.º000 – 41.º000 toneladas de equivalente-CO₂ por ano.

3. ASSOCIAR AS PARTES INTERESSADAS

Em resposta às necessidades do mercado e aos apelos das partes interessadas, a Comissão Europeia criou um grupo de peritos em facturação electrónica para analisar os obstáculos que impedem uma adopção mais rápida da facturação electrónica na UE. No final de 2009, o grupo de peritos publicou o seu relatório final, que inclui uma proposta de enquadramento europeu da facturação electrónica (EEI)⁸.

As principais recomendações podem resumir-se do seguinte modo:

- resposta prioritária às necessidades empresariais específicas das PME;
- harmonização e esclarecimento do enquadramento jurídico e do enquadramento em matéria de IVA em toda a UE, com base na igualdade de tratamento entre as facturas em papel e as facturas electrónicas, apoiada num código de conduta elaborado pelo grupo de peritos;
- criação de um "ecossistema" de facturação electrónica com a máxima interoperabilidade e alcance;
- adopção por todos os intervenientes, públicos e privados, de uma norma comum para o conteúdo das facturas e de um modelo de dados comum – o *UN/CEFACT Cross-Industry Invoice (CII) v.2*;
- estabelecimento de mecanismos de organização para a aplicação do enquadramento EEI a níveis nacional e da UE.

O relatório foi submetido a consulta pública⁹, permitindo que todas as partes interessadas reagissem às recomendações propostas. A maior parte dos inquiridos concordou com as principais mensagens, recomendações e conclusões do relatório.

O processo de consulta das partes interessadas terminou com uma grande conferência sobre o tema da facturação electrónica na Europa¹⁰, realizada sob os auspícios da Presidência Espanhola do Conselho em 27 e 28 de Abril de 2010, em Madrid. A conferência validou também as recomendações do grupo de peritos, cujas propostas foram globalmente apoiadas.

4. PAISAGEM DA FACTURAÇÃO ELECTRÓNICA NA UNIÃO EUROPEIA

4.1. Taxa de adopção da facturação electrónica

Até à data, as taxas de adopção da factura electrónica são relativamente baixas e variam muito entre os Estados-Membros. Enquanto 23% das empresas declaram receber ou enviar facturas

⁸ *Final Report of the Expert Group on Electronic Invoicing*,
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/e-invoicing/report_en.pdf.

⁹ O resumo das respostas recebidas no contexto da consulta pública encontra-se disponível no endereço:
http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=5814&userservice_id=1&request.id=0.

¹⁰ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/e-invoicing/benefits/conference_electronic_invoicing_en.htm

electrónicas¹¹ (o valor varia entre 8% e 41% na UE27), o número de facturas electrónicas estruturadas enviadas e recebidas continua a ser baixo, em particular entre as PME.

Do lado da oferta, o mercado da facturação electrónica encontra-se altamente fragmentado. Na UE existem mais de 400 prestadores de serviços de facturação electrónica em actividade, principalmente ao nível nacional, que oferecem uma vasta gama de modelos de facturação.

Em certos Estados-Membros¹², surgiram ou estão a surgir iniciativas do sector público orientadas para a obrigatoriedade da facturação electrónica no contexto dos contratos públicos. Estes projectos são cruciais para acelerar a penetração da facturação electrónica no mercado. Ao nível europeu, a Comissão lançou o projecto PEPPOL¹³ (contratos públicos pan-europeus em linha), que visa tornar possível a comunicação electrónica entre as empresas (incluindo as PME) e os organismos governamentais em toda a UE, para todos os processos de adjudicação de contratos públicos, incluindo o intercâmbio de facturas. A solução de facturação electrónica interoperável desenvolvida no contexto dos contratos públicos poderá também ser utilizada nas relações entre empresas.

4.2. Facturação electrónica no Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA)¹⁴

As facturas são apenas uma etapa do ciclo financeiro global, que vai da aquisição ao pagamento. Devido, nomeadamente, à estreita ligação entre a facturação e os pagamentos, é importante que a facturação electrónica se inscreva no contexto mais alargado de um mercado integrado de pagamentos electrónicos. A criação de um espaço único integrado de pagamentos em euros, fortemente apoiada pela Comissão desde o início, facilita a ligação entre os processos de facturação e de pagamento.

Embora o SEPA e a facturação electrónica sejam projectos distintos, são mutuamente benéficos. O SEPA poderia servir de canal de lançamento para uma iniciativa bem sucedida no domínio da facturação electrónica, promovendo a total integração do processo ao longo de toda a cadeia financeira, e a adopção em massa da facturação electrónica poderá beneficiar a migração para o SEPA, dada a estreita ligação entre a facturação e os pagamentos.

O SEPA visa um tratamento automatizado da totalidade dos processos de pagamento, eliminando a necessidade da intervenção manual, o que trará benefícios económicos significativos. Por conseguinte, qualquer norma para a facturação electrónica deverá ser coerente com a norma ISO 2002 para a troca de mensagens no sector financeiro, que está a ser utilizada no contexto do SEPA.

¹¹ *Enterprises sending and/or receiving e-invoices*, Eurostat, 2009.
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=0&language=en&pcode=tin00114>.

¹² Na Dinamarca, Finlândia, Itália, Espanha e Suécia já surgiram iniciativas no sentido de tornar a facturação electrónica obrigatória para as autoridades públicas, com diferentes calendários. *Final Report of the Expert Group on e-Invoicing*, 2009, pp. 15-16, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/e-invoicing/report_en.pdf.

¹³ Para mais informações sobre esta iniciativa, ver www.peppol.eu.

¹⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/sepa/index_en.htm

4.3. Enquadramento jurídico e técnico actual das facturas electrónicas e potenciais entraves à adopção

4.3.1. Aspectos jurídicos

4.3.1.1. IVA e regras em matéria de facturação electrónica

Em consequência das diferentes opções que se ofereciam aos Estados-Membros, as disposições legais actualmente em vigor em matéria de IVA no que diz respeito à facturação electrónica na UE resultaram num conjunto descoordenado de requisitos. Daí decorre uma grande complexidade para os parceiros comerciais que pretendam utilizar soluções de facturação electrónica, em especial para as empresas que operam além-fronteiras.

No entanto, o Conselho adoptou, em 13 de Julho de 2010, a Directiva 2010/45/UE, que altera a Directiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que respeita às regras em matéria de facturação¹⁵. Esta directiva, que deverá ser transposta até 1 de Janeiro de 2013, estabelece novas regras em matéria de IVA no que diz respeito à facturação electrónica, suprimindo os obstáculos à adopção da facturação electrónica, ao garantir a igualdade de tratamento entre as facturas em papel e as facturas electrónicas e assegurando simultaneamente que não sejam impostos requisitos adicionais para as facturas em papel. De acordo com o novo artigo 233.º da directiva, as empresas poderão enviar e receber facturas electrónicas desde que mantenham "controlos de gestão que criem uma pista de auditoria fiável entre as facturas e as entregas ou prestações de bens ou serviços", da mesma forma que se faz actualmente para as facturas em papel.

4.3.1.2. Outros aspectos jurídicos

Além da legislação em matéria de IVA, a facturação electrónica enquadra-se num mosaico de requisitos legais que abrangem normas em matéria de contabilidade, de auditoria, de protecção dos dados pessoais, de conservação de registos e aduaneiras. Embora o IVA seja, em geral, considerado um obstáculo fundamental, é necessário verificar se essas outras normas jurídicas constituem outros tantos obstáculos à adopção da facturação electrónica na UE.

Algumas soluções de facturação electrónica utilizam assinaturas electrónicas. No entanto, a diversidade das exigências legais dos Estados-Membros no que diz respeito às assinaturas electrónicas levanta problemas de interoperabilidade transfronteiras, que contribuíram para atrasar a adopção de soluções de facturação electrónica transfronteiras, na medida em que utilizam assinaturas electrónicas. Apesar do impacto positivo das disposições jurídicas em vigor para a utilização de assinaturas electrónicas e dos compromissos políticos assumidos pelos Estados-Membros e pela Comissão, é necessária uma abordagem mais coordenada e global para facilitar a interoperabilidade transfronteiras das assinaturas electrónicas em toda a UE. Para esse efeito, a Comissão propôs, no âmbito da Agenda Digital, a revisão da actual Directiva 1999/93/CE, relativa às assinaturas electrónicas¹⁶.

¹⁵ Directiva 2010/45/UE,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:189:0001:0008:PT:PDF>.

¹⁶ Directiva 1999/93/CE,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:013:0012:0020:PT:PDF>.

4.3.2. *Interoperabilidade e alcance*

A interoperabilidade das soluções de facturação electrónica confere aos parceiros comerciais a capacidade prática de trocar facturas electrónicas através de diversas tecnologias e serviços, com base em requisitos, processos comerciais e normas técnicas comuns.

A falta de interoperabilidade entre os diferentes modelos de negócio e soluções implica o risco de que as empresas, especialmente as PME, possam ter de investir em múltiplos sistemas e soluções para a troca de facturas electrónicas, o que poderá resultar em custos desnecessários e dificultar ainda mais a sua adopção em massa. Utilizando soluções interoperáveis de facturação electrónica, será possível criar, com o tempo, diversas redes interligadas e interoperáveis através das quais será possível contactar o máximo de parceiros comerciais.

4.3.3. *Padrões*

No contexto actual, não existe uma norma única para a facturação electrónica. A diversidade dos dados e das necessidades de utilização, bem como as abordagens de execução muito diferentes, levaram à fragmentação do mercado.

Até agora, nenhum dos formatos existentes se tornou dominante. A transferência electrónica de dados (EDI¹⁷), que ainda é utilizada por muitas empresas multinacionais, é muitas vezes impraticável para a maior parte das PME. Muitos outros formatos exclusivos são utilizados apenas por uma empresa multinacional e pelos respectivos fornecedores. Logo, os intervenientes no mercado, como as empresas, os profissionais da informática e os prestadores de serviços financeiros, precisam actualmente de aceitar múltiplos formatos, o que obriga a um considerável trabalho de mapeamento e conversão, necessário para conseguir lidar com dados expressos em diferentes sintaxes.

Várias organizações internacionais e europeias de normalização trabalham actualmente na normalização da facturação electrónica. Ao nível internacional, o Centro das Nações Unidas para a Facilitação do Comércio e o Comércio Electrónico (UN/CEFACT) desenvolveu e mantém uma norma e um modelo de dados transectorial para a facturação (*Cross-Industry Invoice* – CII), cooperando com a *Organisation for the Advancement of Structured Information Standards* (OASIS) no sentido da convergência entre a facturação que utiliza a *Universal Business Language* (UBL) e a que utiliza a norma CII. Além disso, o UN/CEFACT coopera com a ISO (Organização Internacional de Normalização) para a integração do modelo de dados CII no sistema de mensagens da norma ISO 20022. Ao nível europeu, o Comité Europeu de Normalização (CEN) está a realizar uma série de seminários sobre questões específicas de execução em matéria de facturação electrónica¹⁸.

¹⁷ Recomendação 1994/820/CE da Comissão,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994H0820:PT:HTML>.

¹⁸ O *CEN Workshop on e-Invoicing set up the E-Invoice Gateway* (<http://www.e-invoice-gateway.net>) é um portal independente que dá orientações e fornece informação por país em matéria de facturação electrónica.

5. UMA ESTRATÉGIA PARA PROMOVER A ADOPÇÃO DA FACTURAÇÃO ELECTRÓNICA

5.1. Prioridades-chave para promover a facturação electrónica na UE

Com base nas recomendações do grupo de peritos e nas conclusões da consulta pública, a Comissão propõe apoiar a adopção em massa deste tipo de facturação, centrando a atenção nas quatro prioridades a seguir apresentadas.

5.1.1. Garantir um ambiente jurídico coerente para a facturação electrónica

A partir de 1 de Janeiro de 2013, as novas regras do IVA em matéria de facturação electrónica, estabelecidas pela Directiva 2010/45/UE, exigirão que os Estados-Membros apliquem o princípio da igualdade de tratamento das facturas electrónicas e em papel. Os Estados-Membros deixarão de poder acrescentar requisitos específicos, por exemplo, insistindo em que as facturas electrónicas utilizem um sistema avançado de assinatura electrónicas, ou a EDI. Em vez disso, essas escolhas tecnológicas passarão a ser opções, ao mesmo título que os controlos de gestão, a que as empresas poderão continuar a recorrer para "garantir a autenticidade da origem" e a "integridade do conteúdo" das facturas electrónicas.

Qualquer divergência na interpretação e subsequente transposição das normas por parte dos Estados-Membros poderia colocar dificuldades práticas para a utilização das facturas electrónicas, o que poderia resultar em sobrecarga e num aumento dos custos de conformidade para as empresas, limitando assim a adopção deste tipo de facturação. Por conseguinte, a Comissão trabalhará em estreita colaboração com os Estados-Membros a fim de assegurar uma interpretação uniforme das novas regras nesta matéria, de modo a contribuir para uma transposição compatível e coerente da Directiva 2010/45/UE.

Acções:

- 1.1 A fim de garantir uma transposição coerente e atempada da nova Directiva IVA, a Comissão organizará um seminário *Fiscalis*¹⁹, com a participação das administrações fiscais de todos os Estados-Membros, em Fevereiro de 2011. A Comissão tenciona determinar posteriormente a necessidade de adoptar novas orientações para os Estados-Membros e as empresas.
- 1.2 Antecipar o princípio da igualdade de tratamento consagrado na nova Directiva IVA. Os Estados-Membros deverão permitir que as facturas sejam enviadas e disponibilizadas por "outros métodos electrónicos", como disposto no artigo 233.º da actual Directiva IVA (2006/112/CE).
- 1.3 Um estudo externo encomendado pela Comissão está a analisar métodos alternativos de cobrança do IVA, incluindo o papel da facturação electrónica. A Comissão apresentará estas conclusões e publicará, até ao final de 2010, um *Livro Verde sobre o futuro do IVA*, a fim de incentivar o debate sobre questões como, por exemplo, a forma como os novos desenvolvimentos nas tecnologias de IT poderão facilitar a cobrança do IVA.

¹⁹ O *Fiscalis* 2013 é um programa de cooperação da UE que permite que as administrações fiscais nacionais criem e troquem informações e conhecimentos. Para mais informações:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis2013/index_en.htm.

1.4 Em 2011, a Comissão irá propor uma revisão da directiva relativa às assinaturas electrónicas (1999/93/CE) com vista à criação de um enquadramento legal para o reconhecimento transfronteiras e a interoperabilidade dos sistemas seguros de autenticação electrónica.

5.1.2. *Garantir a adopção em massa pelo mercado chegando às pequenas e médias empresas*

O objectivo de promover a adopção da facturação electrónica na UE não pode ser realizado sem as PME, que representam mais de 99% das empresas europeias. Embora muitas das grandes empresas já utilizem facturas electrónicas, o nível de adopção pelas PME continua a ser relativamente baixo. Por via do *Small Business Act*²⁰ a UE manifestou o seu empenho no chamado princípio do *Think Small First*, ou seja, em se concentrar nas necessidades das PME. O mesmo se deve aplicar também ao mercado da facturação electrónica, que deve oferecer soluções simples, baratas, fiáveis e correctas do ponto de vista do IVA para as PME.

As pequenas empresas trabalham com muitos diversos parceiros comerciais diferentes (grandes empresas, consumidores, autoridades públicas, outras PME), que podem exigir uma facturação electrónica de acordo com diferentes soluções técnicas. O desenvolvimento de processos e normas interoperáveis ao longo das cadeias de abastecimento, incluindo a facturação electrónica, facilitará a adopção em massa pelas PME. Para aumentar a participação das PME nas cadeias de abastecimento digitais, a Comissão apoia acções de demonstração em grande escala, em sectores industriais e de serviços (moda, sector automóvel, transportes e logística). Estes projectos destinam-se a melhorar as transacções comerciais e a reforçar a capacidade de inovação e a competitividade das empresas.

Consequentemente, é importante não só que as pequenas e médias empresas se encontrem preparadas ao nível interno para esta transição (em termos de conhecimentos e infra-estruturas), mas igualmente que os prestadores de serviços de facturação electrónica, ao nível externo, desenvolvam serviços e soluções que requeiram baixo investimento em infra-estruturas e competências, para que a facturação electrónica permita que as PME melhorem a sua eficiência e obtenham economias de exploração.

A Comissão considera que as acções a seguir apresentadas ajudarão as PME a tirar pleno partido da desmaterialização das facturas.

Acções:

- 2.1 A Comissão irá avaliar cuidadosamente o efeito de quaisquer futuros requisitos técnicos e jurídicos em matéria de facturação electrónica sobre as PME, aplicando o princípio "*Think Small First*" e o "teste das PME", e espera que os Estados-Membros e os organismos de normalização actuem da mesma forma.
- 2.2 A Comissão irá organizar e participar em actividades de sensibilização para informar as PME sobre o potencial deste tipo de facturação. Serão exploradas as possíveis sinergias com actividades promocionais (por exemplo, a Semana Europeia das PME,

²⁰

COM(2008)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:PT:PDF>.

a Semana das Cibercompetências) e redes existentes (por exemplo, a Rede Europeia de Apoio ao Comércio Electrónico, a Rede Europeia de Empresas).

- 2.3 A Comissão irá prosseguir e alargar as iniciativas que promovem a participação das PME nas cadeias de abastecimento digitais. Em 2011, serão lançadas duas novas acções no quadro do Programa para a Competitividade e Inovação (PCI).

5.1.3. *Estimular um ambiente que permita um alcance máximo*

É vital criar um ambiente que permita que tantos parceiros comerciais quanto possível possam trocar facturas entre si, de modo a garantir a adopção em massa deste tipo de facturação. As acções actualmente em curso melhorarão a interoperabilidade das facturas electrónicas, mas a Comissão considera que serão necessárias outras acções ao nível organizativo e técnico²¹. Antes de terminar o prazo de transposição da Directiva IVA (1 de Janeiro de 2013), devem ser realizados importantes progressos em relação a essas recomendações.

Em primeiro lugar, as funções e responsabilidades dos parceiros comerciais e dos prestadores de serviços no que respeita à interoperabilidade ao nível organizativo devem ser claramente definidas e adoptadas pelos participantes no mercado, através de um código de conduta. Por outro lado, a adopção e utilização de identificadores e/ou endereços inequívocos e amplamente reconhecidos para os parceiros comerciais e prestadores de serviços facilitaria o tratamento das facturas electrónicas.

Além disso, para garantir que os modelos de facturação electrónica sejam interligáveis, os parceiros comerciais e os prestadores de serviços devem procurar um alinhamento no que respeita a questões como a gestão de riscos, os endereços e o encaminhamento das facturas, os acordos de serviço itinerante (*roaming*), as normas, os fluxos de comunicação e os requisitos de segurança aplicáveis.

As acções a seguir indicadas são necessárias para garantir que os parceiros comerciais possam, com o tempo, ligar-se entre si e criar uma rede ao nível da UE ou mesmo a um nível mais alargado, que permita a adopção em massa da facturação electrónica.

Acções:

- 3.1 O CEN deve elaborar, até finais de 2011, um código de conduta, tomando em consideração o trabalho do grupo de peritos em facturação electrónica. Esse código de conduta, a adoptar pelos parceiros comerciais, prestadores de serviços e autoridades públicas, deve incluir uma terminologia coerente e a definição das funções e responsabilidades dos diferentes intervenientes no processo de facturação electrónica.
- 3.2 O CEN deve analisar, até finais de 2011, a necessidade de adoptar procedimentos interoperacionais de definição de endereços e de encaminhamento das facturas pelos intervenientes no mercado da facturação electrónica, propondo as acções que sejam necessárias.

²¹ Na linha do futuro Enquadramento Europeu de Interoperabilidade (EIF) para os serviços públicos, podem distinguir-se quatro níveis de interoperabilidade: jurídica, organizativa, semântica e técnica.

5.1.4. Promover um modelo normalizado de dados para a facturação electrónica

Um dos principais desafios à implantação da facturação electrónica é a definição de um modelo semântico de dados único e claro, que descreva os elementos de informação a incluir nas facturas electrónicas. Um modelo comum de dados facilitará a interoperabilidade semântica e garantirá a neutralidade tecnológica. De acordo com as recomendações do grupo de peritos, a norma *UN/CEFACT Cross-Industry Invoice (CII) v.2* deve ser adoptada como referência comum em termos de modelo semântico de dados, para servir de base às futuras soluções normativas de facturação electrónica. Deverá ser o mercado a definir o modo como esse modelo de dados será posteriormente adaptado às necessidades específicas das empresas. Todos os intervenientes no mercado, privados e públicos, são encorajados a desenvolver e implementar soluções conformes com o referido modelo de dados CII v.2 ou a convergir nesse sentido.

Por outro lado, a aplicação desse modelo de dados deve ser apoiada pelos organismos internacionais de normalização, a fim de garantir a acessibilidade e a estabilidade em termos de governação, manutenção e qualidade. Na Europa, o CEN, através dos seus comités técnicos e grupos de trabalho, deve actuar como facilitador para estimular a aplicação de normas pertinentes e apoiar o desenvolvimento de directrizes de execução, bem como para garantir que os organismos internacionais de normalização apoiem os requisitos europeus. A curto prazo, contudo, a convergência para uma norma única não deverá impedir a utilização das soluções de facturação electrónica já existentes, desde que cumpram, ou sejam convergentes, com os requisitos do modelo comum de dados para a facturação electrónica.

Acções:

4.1 Em 2011, o CEN conceberá directrizes de execução para o modelo de dados CII v.2. Essas directrizes devem basear-se no conjunto de dados fundamentais para as facturas proposto pelo grupo de peritos em facturação electrónica e tomar em consideração a norma ISO 20022 para a troca de mensagens, os trabalhos do CEN para a facturação electrónica, os seminários do BII e do EBES e ainda outras iniciativas, como o projecto PEPPOL.

Em função da procura do mercado, deve ser previsto o desenvolvimento de novas directrizes em relação a outros domínios/processos empresariais.

4.2 O CEN trabalhará com as organizações internacionais produtoras de normas, como o UN/CEFACT e a ISO, e comunicará requisitos específicos para a continuação da evolução do modelo de dados CII.

4.3 O UN/CEFACT é convidado a prosseguir o rápido desenvolvimento das mensagens para o comércio electrónico, que são complementares das facturas electrónicas e melhorarão a capacidade das empresas, do comércio e das organizações administrativas para um intercâmbio eficaz de produtos e serviços relevantes.

5.2. Organizar a implantação da facturação electrónica na UE

É necessário empreender uma acção coordenada aos níveis nacional e europeu para apoiar a implantação da facturação electrónica. Dessa forma, serão promovidas soluções nacionais compatíveis, a fim de melhorar o funcionamento do mercado interno, tornando as transacções

transfronteiras mais eficientes e menos onerosas para os consumidores, as empresas e as autoridades públicas.

5.2.1. *Promover a facturação electrónica ao nível nacional*

Os Estados-Membros estão bem colocados para defender, desenvolver e facilitar a utilização da facturação electrónica. Devem garantir que as suas práticas nacionais em matéria comercial, de fiscalidade e de contratação contribuam para o desenvolvimento de um ambiente de facturação electrónica com alcance europeu.

Acção:

- 5.1 Os Estados-Membros devem desenvolver uma estratégia para promover a facturação electrónica ao nível nacional. A estratégia deve ter por objectivo:
- advogar a utilização da facturação electrónica, em especial pelas PME;
 - coordenar ao nível nacional as iniciativas actuais e futuras para promover a adopção da facturação electrónica, incluindo os aspectos jurídicos, de normalização e de interoperabilidade à escala europeia;
 - controlar e definir metas para a adopção deste tipo de facturação.
- 5.2 Para apoiar a concretização destes objectivos, os Estados-Membros devem instituir fóruns nacionais multilaterais sobre a facturação electrónica, e informar a Comissão dessa instituição, até Junho de 2011. Os fóruns nacionais devem assegurar uma representação equilibrada das partes interessadas, com participação suficiente das autoridades públicas e dos utilizadores dos serviços de facturação electrónica, incluindo os consumidores, as PME e as grandes empresas

5.2.2. *Promover a facturação electrónica ao nível europeu*

As acções ao nível dos Estados-Membros devem ser coordenadas, de modo a garantir que facturas electrónicas possam ser livremente trocadas na UE. Deve ser prestada particular atenção à facilitação das transacções transfronteiras, em especial para as PME.

Acção:

- 6.1 A Comissão instituirá, por um período de 3 anos, um fórum europeu multilateral sobre a facturação electrónica, a seguir designado "Fórum Europeu sobre a Facturação Electrónica", composto por membros dos fóruns nacionais e representantes de associações europeias da comunidade de utilizadores, do CEN, do Banco central Europeu (BCE) e do Grupo de Protecção de Dados do artigo 29.^{o22}.
- O Fórum Europeu sobre a Facturação Electrónica terá por principal atribuição assistir a Comissão nos seguintes domínios:
- acompanhar a evolução do mercado e a adopção da facturação electrónica nos diferentes sectores industriais e de serviços nos Estados-Membros;

²² Directiva 95/46/CE, JO L 281 de 23.11.1995, pp. 31-50.

- garantir um intercâmbio de experiências e boas práticas que facilite o surgimento de soluções interoperáveis de facturação electrónica;
 - assinalar os problemas detectados, nomeadamente nas transacções transfronteiras, e propor soluções apropriadas;
 - apoiar e acompanhar os trabalhos conducentes à adopção de um modelo normalizado de dados para a facturação electrónica.
- 6.2 A Comissão e as restantes instituições da UE devem dar o exemplo, através da utilização da facturação electrónica nos seus próprios contratos públicos. A Comissão irá prosseguir, em particular, com a implantação do projecto *e-Prior*.
- 6.3 Em 2011, a Comissão trabalhará no sentido de um melhor acompanhamento estatístico da adopção da facturação electrónica.

6. CONCLUSÃO

A adopção em massa da facturação electrónica deverá trazer benefícios para a UE no seu todo e contribuir para a sua competitividade. Fora da UE, a penetração da facturação electrónica está a aumentar substancialmente, pelo que é fundamental que a UE não se atrase.

Os Estados-Membros e as partes interessadas são convidados a aprovar as principais prioridades e acções propostas para atingir o objectivo de uma adopção em massa da facturação electrónica. A Comissão acompanhará de perto as acções e a adopção da facturação electrónica e, até finais de 2013, apresentará um relatório sobre a evolução ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Caso o referido relatório revele progressos insuficientes na adopção da facturação electrónica e a manutenção de uma situação fragmentada, poderão ser encetadas novas acções e formuladas novas recomendações com vista a resolver as questões que impedem a adopção em massa.

A implantação da facturação electrónica através da criação de estruturas de governança como os fóruns nacionais e o Fórum Europeu Multilateral devem ajudar a desenvolver uma abordagem coerente da UE em matéria de facturação electrónica e facilitar o surgimento de um ambiente de facturação electrónica interoperável em toda a Europa.