COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 19.2.2024
COM(2024) 72 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre os efeitos da Diretiva 2014/55/UE no mercado interno e na adoção da faturação eletrónica nos contratos públicos

{SWD(2024) 39 final} - {SWD(2024) 40 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre os efeitos da Diretiva 2014/55/UE no mercado interno e na adoção da faturação eletrónica nos contratos públicos

INTRODUÇÃO

O presente relatório analisa o impacto, no mercado interno e na adoção da faturação eletrónica na União Europeia, da Diretiva 2014/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos. As suas conclusões baseiam-se, nomeadamente, nos resultados da avaliação deste ato legislativo realizada pela Comissão Europeia («Comissão»)[1].

A Diretiva relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos («diretiva»)[2] tinha por objetivo melhorar o funcionamento do mercado interno através da harmonização das regras aplicáveis à faturação eletrónica no setor público da União Europeia, bem como reduzir os entraves ao acesso aos mercados de contratos públicos transfronteiriços causados pela insuficiente interoperabilidade entre os requisitos legais e os sistemas de faturação eletrónica nacionais. Além disso, a diretiva visava igualmente assegurar uma adoção generalizada e harmonizada da faturação eletrónica através de uma norma comum, a norma europeia sobre faturação eletrónica, que foi fundamental para alcançar os objetivos da diretiva.

A Comissão realizou atividades de recolha de dados e de consulta junto de diferentes categorias de partes interessadas e encomendou um estudo externo para analisar a aplicação da diretiva e avaliar o seu funcionamento. Com base nestas atividades, a avaliação da diretiva foi realizada em 2023. Foram recolhidos e analisados dados provenientes de fontes secundárias, nomeadamente dados estatísticos, documentos legislativos, relatórios e estudos. A investigação no terreno incluiu um convite à apreciação e atividades de consulta específicas sob a forma de inquéritos e entrevistas com diferentes grupos de partes interessadas, incluindo autoridades nacionais, pequenas e médias empresas (PME), grandes empresas, fornecedores de serviços e soluções de faturação eletrónica, fornecedores de sistemas de planeamento de recursos empresariais[3] (PRE) e as principais associações profissionais ativas neste setor, como a OpenPeppol e a Global Exchange Network Association (GENA), anteriormente conhecida por Associação Europeia dos Prestadores de Serviços de Faturação Eletrónica (AEPSFE). Foram igualmente elaborados e utilizados como fontes de informação estudos de casos que abrangem os países incluídos na amostra.

Esta análise está em conformidade com o artigo 12.º da diretiva, que exige que a Comissão analise os seus efeitos no mercado interno e na adoção da faturação eletrónica nos contratos públicos três anos após o termo do prazo para a sua transposição, fixado em abril de 2020, no caso das autoridades subcentrais.

CONTEXTO DO RELATÓRIO

[1] SWD(2024)39

[2] Diretiva 2014/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos (JO L 133 de 6.5.2014). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055.

[3] O *software* para planeamento de recursos empresariais é um *software* de gestão de processos de negócio que permite a uma organização utilizar um sistema de aplicações integradas para gerir a atividade e automatizar muitas funções administrativas, tais como contratos públicos, produção, tecnologia, serviços de contabilidade e de apoio e recursos humanos.

A diretiva inscreve-se na estratégia da Comissão para a contratação pública eletrónica[4], de 2012, destinada a modernizar os contratos públicos e a promover a digitalização da administração pública na UE.

Na Agenda Digital para a Europa de 2010[5], a Comissão reconheceu o potencial da faturação eletrónica como um fator essencial para a economia digital e um meio de promover o mercado único digital. Em 2010, a Comunicação da Comissão «Aproveitar os benefícios da faturação eletrónica para a Europa»[6] promoveu a política da UE em matéria de faturação eletrónica, defendendo a sua adoção e a elaboração de uma norma. No entanto, dois anos depois, o panorama da faturação eletrónica nos contratos públicos na UE não se tinha alterado significativamente. Por conseguinte, o Parlamento Europeu, numa resolução adotada em abril de 2012, apelou a que a faturação eletrónica fosse tornada obrigatória para os contratos públicos até 2016, ao passo que os Estados-Membros, no âmbito do Conselho informal «Competitividade» de fevereiro de 2012 e nas conclusões do Conselho Europeu de junho de 2012, apelaram à adoção de medidas para promover a faturação eletrónica[7].

Por esta razão, em 2013, foi realizada uma avaliação de impacto, que acompanhou a proposta da diretiva e teve por objetivo analisar os efeitos da iniciativa destinada a promover a adoção da faturação eletrónica e a interoperabilidade nos contratos públicos. Nessa altura, a faturação eletrónica representava 4 % a 15 % dos procedimentos de faturação na UE e colocava desafios específicos tanto para as pequenas e médias empresas (PME) como para as grandes empresas, devido à falta de interoperabilidade.

A faturação eletrónica tinha vindo a ser implementada no setor privado desde a década de 1980, através dos sistemas de intercâmbio eletrónico de dados, a fim de normalizar a comunicação eletrónica entre parceiros comerciais. Estes sistemas foram utilizados principalmente em setores como a indústria automóvel, o comércio retalhista e a logística. Desde 2005, alguns Estados-Membros começaram a impor aos fornecedores do setor público a utilização de formatos nacionais específicos de faturação eletrónica e de requisitos legais neste domínio. Estes formatos não eram interoperáveis e obrigavam os fornecedores a cumprir regras diferentes no comércio transfronteiras.

Desde 2007, a União Europeia tem vindo a apoiar projetos que visam a harmonização dos processos de contratação pública, incluindo, entre outros, a faturação eletrónica. Em 2008, com base no trabalho do Comité Europeu de Normalização (CEN), 18 agências governamentais de 11 Estados-Membros iniciaram o projeto Peppol (contratos públicos pan-europeus em linha), financiado pela UE, a fim de facilitar a contratação pública eletrónica transfronteiriça. Este projeto estabeleceu um conjunto de especificações técnicas que podem ser aplicadas em soluções de contratação pública eletrónica existentes, a fim de as tornar interoperáveis, e transformou-se numa rede de pontos de acesso para o intercâmbio de faturas eletrónicas e de outros documentos. Em 2012, um grupo de Estados-Membros criou a Associação OpenPeppol, com o objetivo de garantir a sustentabilidade dos resultados do projeto. Desde então, a associação registou uma expansão significativa da comunidade dos seus membros e da sua

[4] COM(2012) 179 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Uma estratégia para a contratação pública eletrónica.https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN.
[5] COM(2010) 245 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Uma Agenda Digital para a Europa, de 19 de maio de 2010.https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PT:PDF.
[6] 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 faturação eletrónica para a Europa, de 2 de dezembro de 2010.https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:PT:PDF.
[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/pt/pdf.

rede[8].

TRANSPOSIÇÃO E APLICAÇÃO DA DIRETIVA

A diretiva foi adotada em abril de 2014, com o objetivo geral de melhorar o funcionamento do mercado interno através da redução dos entraves ao acesso aos mercados de contratos públicos transfronteiriços resultantes da interoperabilidade insuficiente entre os requisitos legais e as normas de faturação eletrónica nacionais.

Além deste objetivo geral, a diretiva tinha dois objetivos específicos: i) reduzir a complexidade e melhorar a clareza e a segurança jurídica para os operadores económicos, permitindo às empresas emitir faturas conformes com normas com as quais estavam familiarizadas e que seriam amplamente aceites, ii) e reduzir os custos de exploração dos operadores económicos que participam em contratos públicos transfronteiriços como, por exemplo, o custo de lidar com uma multiplicidade de normas e sistemas de faturação eletrónica.

Em última análise, o objetivo operacional da diretiva consistia em criar condições para a emergência de soluções técnicas para a faturação eletrónica no domínio dos contratos públicos suscetíveis de garantir a interoperabilidade transfronteiras, de modo a que a comunicação e a correspondência entre os sistemas de faturação eletrónica fossem menos intensivas em recursos, permitindo aos compradores e aos vendedores trocarem faturas entre si no âmbito dos contratos públicos, ao mais baixo custo e com o mínimo de complexidade.

Para alcançar estes objetivos, nos termos do artigo 3.º da diretiva, a Comissão determinou, em primeiro lugar, a elaboração de uma norma europeia para o modelo de dados semânticos de uma fatura eletrónica, que consistem no conteúdo de uma fatura e na lista de elementos ou termos que devem ser incluídos (norma europeia sobre faturação eletrónica ou norma europeia)[9]. Em segundo lugar, solicitou a identificação de um número limitado de sintaxes (formato ou língua) que fossem conformes com a norma europeia. Esta norma foi concebida também para apoiar a legislação da UE em matéria de imposto sobre o valor acrescentado (IVA). O Comité Europeu de Normalização (CEN) foi incumbido de criar a norma. A Comissão solicitou ao CEN a elaboração de orientações sobre a interoperabilidade da transmissão[10], mesmo que as mesmas não fossem vinculativas para as autoridades e entidades adjudicantes. A norma é acompanhada por um conjunto de documentos acessórios publicados em simultâneo com a mesma pelo CEN.

A fim de promover a adoção da faturação eletrónica nos contratos públicos na UE, o artigo 7.º da diretiva exige que todas as administrações públicas europeias recebam e processem as faturas eletrónicas emitidas em resultado da execução de contratos aos quais se aplicam as diretivas da UE relativas aos contratos públicos (Diretiva 2009/81/CE[11], Diretiva 2014/23/UE[12], Diretiva

[8] https://peppol.org/.
[9] A norma europeia sobre faturação eletrónica foi elaborada pelo CEN e publicada pela Comissão Europeia, e define os principais termos comerciais de uma fatura eletrónica num modelo de dados semânticos. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard
[10] A norma europeia sobre faturação eletrónica aborda a questão da transmissão das faturas eletrónicas num relatório sobre as orientações. As orientações apoiam os responsáveis pela execução na seleção e conceção de soluções de transmissão. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation
[11] Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e que altera as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE (Texto relevante para efeitos do EEE) (JO L 216 de 20.8.2009, p. 76).
[12] Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (Texto relevante para efeitos do EEE) (JO L 94 de 28.3.2014, p. 1).

2014/24/UE[13] e Diretiva 2014/25/UE[14]), se a fatura eletrónica estiver em conformidade com a norma europeia.

Os prazos para a transposição da diretiva para o direito interno foram fixados, respetivamente, em abril de 2019 para as autoridades centrais e abril de 2020 para as autoridades subcentrais nos Estados-Membros que optaram pela prorrogação por um ano para as autoridades adjudicantes subcentrais.

Até julho de 2023, registaram-se progressos significativos na adoção da faturação eletrónica na União Europeia. Todos os Estados-Membros procederam à transposição da diretiva para o direito interno. Dos 27 Estados-Membros, 17 aplicaram legislação que obriga os fornecedores a emitirem faturas eletrónicas ao setor público, na totalidade em 13 deles e apenas parcialmente em 4 Estados-Membros. Alguns Estados-Membros impuseram a obrigação aos fornecedores precisamente na data de transposição da diretiva. Além disso, nove Estados-Membros alargaram a faturação eletrónica aos contratos públicos abaixo dos limiares da UE.

EVOLUÇÃO ATUAL DA FATURAÇÃO ELETRÓNICA

O lançamento de novas iniciativas políticas da UE, em especial as propostas legislativas relativas à iniciativa «IVA na era digital» (ViDA)[15], reformulará o panorama europeu da faturação eletrónica nos próximos anos. Em 8 de dezembro de 2022, a Comissão apresentou um conjunto de propostas para modernizar e melhorar o sistema de IVA da UE. Esta reforma visa alargar o âmbito de aplicação da política da UE de modo a abranger as transações entre empresas (B2B), através da implementação de sistemas de comunicação digital «em tempo próximo do real» para a apresentação de declarações do IVA sobre operações transfronteiriças na UE, com base na faturação eletrónica, tornando assim a faturação eletrónica o sistema predefinido para a emissão de faturas até janeiro de 2028. Além disso, a iniciativa ViDA reforça o mercado interno, uma vez que garante uma maior harmonização entre os sistemas nacionais em toda a UE: a aceitação da norma europeia teria de ser assegurada em todos os sistemas nacionais de faturação eletrónica. Em última análise, a iniciativa ViDA constitui uma oportunidade para promover a integração digital entre as empresas no mercado único digital, reforçar a normalização da faturação eletrónica e estimular a inovação.

Outra evolução importante da faturação eletrónica está relacionada com a influência crescente da norma europeia sobre faturação eletrónica a nível internacional. A fim de promover a competitividade das empresas europeias e reforçar a posição da UE enquanto líder mundial em matéria de normalização, a Comissão está a promover ativamente o modelo da UE baseado nas especificações da norma europeia e do Peppol. Atualmente, países terceiros como a Austrália, o Japão, a Malásia, a Nova Zelândia e Singapura baseiam as suas especificações nacionais em matéria de faturação eletrónica na norma europeia, na forma de aditamentos, e estão ativamente interessados no modelo de fatura internacional Peppol (PINT)[16], operacional desde julho de 2023, que generaliza a norma europeia de forma sistemática, facilitando o intercâmbio interoperável de faturas na rede Peppol a nível internacional. Outros países e regiões têm o PINT como referência, adaptando-o às suas necessidades específicas. A cooperação em matéria

[13] Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014).
[14] Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 243).
[15] https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-digital-age_en.
[16] PINT é a especificação que implementa a faturação Peppol BIS para utilização na Europa. Descreve a utilização das mensagens das faturas e das notas de crédito no Peppol e facilita uma implementação eficiente e uma maior utilização da colaboração eletrónica. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/

de faturação eletrónica com os países parceiros da UE oferece a oportunidade de maximizar os investimentos e implementações já realizados pelas empresas da UE e de minimizar os custos comerciais, promovendo a interoperabilidade da faturação eletrónica entre regiões.

Por último, as tecnologias emergentes e as abordagens inovadoras estão a moldar o futuro da faturação eletrónica. Para que a Europa seja mais ecológica, a comunicação de informações sobre as emissões poderá tornar-se mais precisa, com as emissões calculadas e divulgadas ao nível das rubricas nas faturas eletrónicas, reforçando a responsabilização ambiental. Para efeitos fiscais, as declarações digitais de IVA preenchidas automaticamente com dados das faturas eletrónicas simplificam o cumprimento por parte das empresas. Os cálculos preditivos dos impostos, baseados na inteligência artificial (IA), poderão permitir previsões de montantes de impostos para as empresas e para os particulares. A luta contra a fraude utiliza a análise semântica baseada na IA, a aprendizagem automática e a prospeção de dados a partir de faturas eletrónicas estruturadas para melhorar a monitorização e a exatidão. A economia em tempo real visa permitir o intercâmbio de informações em tempo real e, para este efeito, os dados das faturas eletrónicas podem ser utilizados como o conjunto de dados mais exato no que diz respeito a uma transação comercial entre empresas, reduzindo os encargos administrativos. Além disso, o financiamento de sistemas de faturação baseados nas tecnologias das cadeias de blocos, com a criação de uma impressão digital única para cada fatura, elimina o risco de duplicação do financiamento de faturas a nível transfronteiriço. Em última análise, estes progressos reformulam a faturação eletrónica e a UE e os seus Estados-Membros têm o dever de se unirem em torno do objetivo comum de criar as condições mais favoráveis para que esta inovação se desenvolva na UE.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA DIRETIVA RELATIVA À FATURAÇÃO ELETRÓNICA

Nos termos do artigo 12.º da diretiva, o presente relatório analisa os efeitos da mesma no mercado interno e examina a adoção da faturação eletrónica na Europa, com base nas conclusões do exercício de avaliação realizado em 2023. A fim de avaliar o desempenho e os efeitos da diretiva, a análise centrou-se na sua aplicação e nos resultados alcançados entre 2014 e 2022, com especial incidência no período após o termo do prazo para a sua transposição, fixado em abril de 2019 para as autoridades centrais, embora tendo presente que o prazo final para a aplicação das disposições da diretiva pelas autoridades subcentrais era abril de 2020.

As constatações e conclusões baseiam-se nos resultados da avaliação da diretiva realizada pela Comissão em 2023, antes da elaboração do relatório. Em conformidade com os princípios da iniciativa «Legislar Melhor», esta avaliação examinou o desempenho da diretiva de acordo com cinco critérios de avaliação: pertinência, eficácia, eficiência, coerência e valor acrescentado da UE, e analisou os desafios que se colocam ao mercado interno da faturação eletrónica, o impacto da aplicação da diretiva no mercado interno, na adoção da faturação eletrónica e nas principais categorias de partes interessadas, o valor acrescentado da diretiva e a coerência da política da UE em matéria de faturação eletrónica com outras políticas da União.

Desafios para o mercado interno: anteriores e atuais

A diretiva continua a ser pertinente, uma vez que os desafios que motivaram a sua adoção em 2014 persistem e continuam a criar entraves ao funcionamento do mercado interno. Além disso, surgiram novos desafios e desenvolvimentos desde a sua adoção, o que conduziu ao atual parecer positivo comum por parte das autoridades nacionais de 18 dos 27 Estados-Membros

sobre a continuidade da pertinência da diretiva[17].

Os desafios identificados em 2014 continuam a ser pertinentes e dizem respeito ao nível de adoção da faturação eletrónica na Europa e à interoperabilidade dos sistemas informáticos de faturação eletrónica. No que respeita à adoção da faturação eletrónica nos contratos públicos, importa salientar que, apesar de praticamente todas as entidades públicas dos Estados-Membros disporem de capacidades para a receção de faturas eletrónicas, o nível de adoção foi mais significativo, em primeiro lugar, nos países que exigiram que os fornecedores enviassem apenas faturas eletrónicas às entidades públicas e, em segundo lugar, nos Estados-Membros com maturidade digital. Nomeadamente, 17 Estados-Membros que impuseram obrigações aos fornecedores, na totalidade (13 Estados-Membros) ou parcialmente (quatro Estados-Membros), comunicaram a plena adoção da faturação eletrónica nos contratos públicos ou a expectativa de alcançar este objetivo até ao final do ano em questão ou em 2024. Noutros Estados-Membros, em contrapartida, o nível de adoção tende a ser baixo, com exceção dos países avançados do ponto de vista digital, como a Estónia, a Finlândia e a Suécia. Estes países, dotados de legislação e capacidades avançadas em matéria de faturação eletrónica, apresentam níveis de adoção mais elevados. O nível de adoção também tende a ser elevado nos casos em que, mesmo que esta não seja imposta por lei, existe uma autorização administrativa para as entidades públicas exigirem a utilização de faturação eletrónica nos concursos, o que constitui essencialmente uma «imposição pela prática».

É importante sublinhar que a adoção da faturação eletrónica não está necessariamente em consonância com a adoção da norma europeia sobre faturação eletrónica. Alguns Estados-Membros asseguraram a adoção da faturação eletrónica nos contratos públicos mediante a imposição de obrigações aos fornecedores, sem exigirem simultaneamente a utilização da norma europeia. Consequentemente, o nível de adoção da norma europeia continua a ser mais baixo, uma vez que assenta numa escolha voluntária dos fornecedores. Nos Estados-Membros que já dispunham de sistemas antes da adoção da norma europeia, a utilização da norma nacional tende a prevalecer.

Neste contexto, a fim de consolidar o mercado interno da faturação eletrónica, seria útil maximizar a utilização da norma europeia sobre faturação eletrónica para reduzir os encargos administrativos das empresas. A adoção de uma norma única de faturação eletrónica em todos os Estados-Membros racionalizaria os processos e procedimentos de faturação na Europa, simplificando a faturação para as administrações públicas e para os seus parceiros comerciais. Esta simplificação seria reforçada pela aplicação da mesma norma nas declarações de IVA, como previsto pela iniciativa ViDA. Em última análise, a utilização da norma europeia de faturação eletrónica não só facilita a consolidação do mercado interno da faturação eletrónica, como também contribui para a redução dos custos associados às transações transfronteiras para os operadores económicos.

Por outro lado, o desafio da interoperabilidade persiste, uma vez que a diretiva não abordou todos os quatro níveis de interoperabilidade, tal como definidos pelo Quadro Europeu de Interoperabilidade, incluindo a transmissão e a governação. Embora a interoperabilidade a nível semântico e sintático tenha sido identificada já em 2014 como um desafio a abordar na política da UE, o que foi feito mediante a criação de uma norma europeia sobre faturação eletrónica em 2017, a transmissão surgiu como um dos principais desafios durante a implementação da faturação eletrónica. Tal como mencionado nos considerandos da diretiva, o CEN publicou apenas recomendações não obrigatórias sobre a transmissão, em simultâneo com a norma

[17] Os resultados do inquérito às autoridades nacionais realizado durante o estudo de preparação da avaliação, ver SWD(2024)39.

europeia. No entanto, esta situação pode evoluir à luz dos desenvolvimentos da política da UE em matéria de faturação eletrónica relacionados com as propostas legislativas da iniciativa ViDA.

Atualmente, no que diz respeito à interoperabilidade nas transações entre empresas (B2B), estas últimas, em especial as pequenas empresas, são obrigadas a utilizar as redes específicas de faturação eletrónica dos seus grandes clientes, que são redes fechadas e não são interoperáveis entre si. Esta situação tem consequências negativas para as pequenas empresas que não podem utilizar um único fornecedor de faturação eletrónica para trocar faturas com os seus parceiros comerciais, tanto no seu próprio país como na UE. Se as partes acordarem métodos e protocolos de transmissão comuns (ou estes forem impostos por lei), esta questão pode ser facilmente ultrapassada. Se tiver sido criada a nível nacional uma plataforma para as transações entre empresas e a administração pública (B2G), as empresas são ainda obrigadas a utilizar outro sistema para o envio de faturas eletrónicas ao setor público.

No caso dos fornecedores de serviços e soluções que oferecem serviços pan-europeus de faturação eletrónica com base numa norma comum, a norma europeia sobre faturação eletrónica criou oportunidades para alargar a base de clientes na UE. No entanto, quando lhes são impostos requisitos nacionais específicos, como o registo de um número de IVA ou sistemas de certificação rigorosos, que implicam custos de investimento elevados, os seus benefícios são reduzidos. Este desafio existe tanto na Grécia como em França[18]. Além disso, um número crescente de Estados-Membros tenciona introduzir sistemas nacionais de certificação para os serviços e soluções em matéria de faturação eletrónica, o que criará novos entraves ao acesso ao mercado interno. Paralelamente, a utilização de assinaturas eletrónicas para garantir a autenticidade e a integridade das faturas eletrónicas, imposta por alguns Estados-Membros, constitui outro desafio para a faturação eletrónica transfronteiras. Tal como comprovado pelos sistemas que não utilizam esse método de autenticação, esta exigência não se revelou necessária na prática.

Desde a adoção da diretiva, registaram-se novos desenvolvimentos. Em especial, as propostas legislativas da iniciativa ViDA (IVA na era digital), uma vez adotadas, tornarão, a partir de janeiro de 2028, a faturação eletrónica o método predefinido para a emissão de faturas. Ou seja, as faturas eletrónicas terão de ser emitidas, transmitidas e recebidas num formato eletrónico estruturado que permita o tratamento automático e eletrónico. Os Estados-Membros terão a possibilidade de tornar obrigatória a faturação eletrónica sem solicitar derrogações. Ademais, a norma europeia sobre faturação eletrónica seria amplamente aceite em todos os Estados-Membros, permitindo a transmissão sem descontinuidades de faturas eletrónicas para transações entre empresas (B2B), quer diretamente entre as partes comerciais quer através de portais públicos criados pelas administrações fiscais.

Além disso, vários Estados-Membros estão atualmente a preparar nova legislação para tornar obrigatória a faturação eletrónica nas transações entre empresas (B2B), com base numa derrogação prevista no artigo 395.º da Diretiva IVA. Por vezes, o âmbito destas políticas pode abranger igualmente as transações entre empresas e consumidores (B2C). A este respeito, importa notar que está em curso um trabalho de normalização no CEN: o CEN TC434 está atualmente a elaborar especificações técnicas para os recibos eletrónicos. Neste contexto, o alinhamento entre as estruturas e os sistemas de faturação eletrónica B2G, B2B e B2C evitaria uma complexidade técnica excessiva e a insegurança jurídica para os operadores económicos,

[18] SWD(2024)39

tanto no seu próprio país como quando efetuam transações comerciais transfronteiriças na UE.

Por último, a segurança dos dados e o respeito da privacidade surgiram como desafios durante as atividades de consulta no âmbito da avaliação. Para confrontar esta questão, os acordos entre os fornecedores de serviços e soluções incluem geralmente uma cláusula que exige a salvaguarda dos dados dos clientes e proíbe a sua utilização para outros fins que não os explicitamente necessários e acordados. No entanto, a sua utilização não é sistemática.

Em suma, a diretiva continua a ser pertinente para dar resposta aos desafios identificados em 2014, que persistem. No entanto, a evolução recente da faturação eletrónica criou novos desafios que devem ser ultrapassados, a fim de assegurar uma maior eficiência e harmonização das regras em matéria de faturação eletrónica na UE.

Impacto da diretiva no mercado interno, na adoção da faturação eletrónica e nas partes interessadas

A aplicação da diretiva e a adoção da norma europeia sobre faturação eletrónica contribuíram significativamente para a harmonização e a interoperabilidade da faturação eletrónica na Europa e para a sua adoção, tal como explicado a seguir. No entanto, a diretiva tem sido apenas parcialmente eficaz no cumprimento dos seus objetivos. Os seus dois objetivos diretos são i) a supressão dos entraves ao acesso ao mercado e dos obstáculos ao comércio decorrentes da existência de regras e normas nacionais diferentes e ii) garantir a interoperabilidade. A adoção da norma europeia sobre faturação eletrónica constituiu um elemento fundamental para alcançar estes dois objetivos.

No que diz respeito ao primeiro objetivo, a harmonização das regras e normas relativas à faturação eletrónica na Europa foi, em certa medida, alcançada através da criação de uma norma europeia sobre faturação eletrónica, elaborada pelo CEN e aprovada pela Comissão[19] em outubro de 2017, e da criação de condições para um mercado interno dos contratos públicos. A norma europeia sobre faturação eletrónica engloba dois níveis de interoperabilidade, semântico e sintático, que foram identificados como desafios para a interoperabilidade intra-UE em 2014.

No que diz respeito ao segundo objetivo, a diretiva impôs uma obrigação aos Estados-Membros e às suas entidades públicas, exigindo que o setor público da UE aceite e trate as faturas eletrónicas emitidas no âmbito de contratos abrangidos pelas diretivas da UE relativas aos contratos públicos, desde que essas faturas estejam em conformidade com a norma europeia sobre faturação eletrónica. A fim de alcançar este objetivo e, por conseguinte, garantir a interoperabilidade, a diretiva exigia que os Estados-Membros criassem sistemas de faturação eletrónica para transações entre empresas e a administração pública (B2G), incorporassem a norma europeia sobre faturação eletrónica ou adaptassem os seus sistemas existentes para aceitar faturas eletrónicas conformes com a norma. Para o nível central, as capacidades estão implementadas em 25 Estados-Membros, e dois Estados-Membros, Chipre e Eslováquia, estão ainda a desenvolver as suas plataformas centrais nacionais. Para o nível subcentral, não é possível proceder a um controlo cabal da aplicação da diretiva nesta fase, uma vez que apenas alguns Estados-Membros criaram mecanismos de controlo da implementação da faturação eletrónica nos seus países. Trata-se, normalmente, de Estados-Membros que obrigaram os seus fornecedores a enviar faturas eletrónicas ao setor público e dispõem de instrumentos de controlo

[19] Decisão de Execução (UE) 2017/1870 da Comissão, de 16 de outubro de 2017, relativa à publicação da referência da norma europeia sobre faturação eletrónica e da lista das suas sintaxes nos termos da Diretiva 2014/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (Texto relevante para efeitos do EEE) [C(2017) 6835] (JO L 266 de 17.10.2017, p. 19).

centralizados, como a França, a Itália e a Espanha.

Um dos impactos previstos da diretiva no mercado interno era o aumento da adoção da faturação eletrónica de forma harmonizada na UE. No que respeita à adoção da faturação eletrónica em geral, a percentagem de empresas da UE que enviam faturas eletrónicas (em geral, não exclusivamente entre empresas e a administração pública) aumentou de cerca de 10,3 % em 2013 para 32,2 % em 2020, com base num inquérito do Eurostat às empresas com mais de dez trabalhadores. Embora a análise tenha tido limitações em termos de disponibilidade e coerência dos dados, uma vez que os Estados-Membros não são obrigados a apresentar relatórios nos termos da diretiva, os dados do Eurostat[20], a investigação documental e as entrevistas com as partes interessadas compensaram as insuficiências[21].

No que respeita à adoção da faturação eletrónica nos contratos públicos, a análise revelou que a faturação eletrónica entre empresas e a administração pública (B2G) aumentou principalmente nos Estados-Membros que introduziram a obrigação de os fornecedores enviarem faturas eletrónicas ao setor público, o que demonstra as dificuldades da adoção facultativa pelo setor privado. Em França, por exemplo, onde a obrigação foi introduzida gradualmente entre 2017 e 2020, as autoridades nacionais receberam 4,3 milhões de faturas eletrónicas em 2022, em comparação com 34 000 em 2013, e as autoridades subcentrais receberam 66,74 milhões. Em Espanha, onde a obrigação foi introduzida em 2015, os dados recolhidos a partir da plataforma nacional revelaram que o número de faturas eletrónicas aumentou de 884 000 em 2014 para 9,5 milhões em 2017 e 15,9 milhões em 2022 (os dados referem-se apenas ao nível central). A obrigatoriedade de faturação eletrónica, que consiste na obrigação de os fornecedores enviarem faturas exclusivamente eletrónicas às respetivas autoridades nacionais (apenas) nas transações entre empresas e a administração pública (B2G), demonstrou ter um efeito na taxa geral de adoção, incluindo em transações entre empresas (B2B), uma vez que os dados do Eurostat mostram que o número de empresas que utilizam a faturação eletrónica em Itália, na Eslovénia e em Espanha aumentou significativamente desde a entrada em vigor das obrigações em cada país, respetivamente em 2014 e 2015, o que se refletiu nos dados do Eurostat de 2016.

Na ausência da obrigatoriedade de envio de faturas eletrónicas (em transações entre empresas ou entre empresas e a administração pública), o nível de adoção aumentou lentamente. De acordo com a consulta específica às PME, a medida mais eficaz para aumentar a adoção da faturação eletrónica por parte das empresas que já utilizam *software* PRE e de contabilidade seria assegurar que estas soluções incluíssem também uma funcionalidade de faturação eletrónica, o que permitiria às empresas começarem de imediato a enviar e receber faturas eletrónicas através do seu sistema atual sem terem de introduzir manualmente os dados e asseguraria a automatização. Esta medida já foi sugerida pelas PME na avaliação de impacto[22] da diretiva realizada em 2013, o que revela que se trata de um fator crítico para a adoção da faturação eletrónica pelas PME. A Dinamarca, por exemplo, optou por esta política, com a sua recente lei relativa à contabilidade (*Bookkeeping Act*)[23].

Os objetivos subjacentes à diretiva, consagrados nos seus considerandos e na avaliação de

[20] Os dados apresentados na presente secção foram elaborados a partir dos seguintes conjuntos de dados do Eurostat: ISOC_EB_ICS.
[21] SWD(2024)39
[22] *SWD(2013) 222 final, Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on electronic invoicing in public procurement, 26.6.2013* (não traduzido para português). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF.
[23] Bill on the Danish Bookkeeping Act (danishbusinessauthority.dk)
O Parlamento dinamarquês aprovou a lei relativa à contabilidade (*Bookkeeping Act*) em 19 de maio de 2022, cuja entrada em vigor estava inicialmente prevista para 1 de julho de 2022. A lei obriga todas as empresas de todas as dimensões a emitir, receber, tratar e arquivar faturas por via eletrónica.

impacto de 2013, foram parcialmente cumpridos. A diretiva tinha por objetivo promover o mercado interno, assegurando a interoperabilidade, aumentando a segurança jurídica e reduzindo a complexidade jurídica e os custos para os operadores económicos. Este objetivo foi complementado por um objetivo operacional: criar condições para a emergência de soluções técnicas para a faturação eletrónica nos contratos públicos, a fim de garantir a interoperabilidade.

A diretiva centrou-se principalmente na resposta aos desafios de interoperabilidade relacionados com os níveis semântico e sintático, mas não abordou os quatro níveis de interoperabilidade, incluindo a transmissão e a governação. A elaboração da norma europeia sobre faturação eletrónica abordou eficazmente os níveis semântico e sintático da interoperabilidade. Os dados demonstram que, desde a publicação da norma europeia, em outubro de 2017, a diretiva promoveu o mercado interno ao impedir a introdução de novos formatos nacionais de faturação eletrónica para o setor público (B2G), evitando assim uma maior fragmentação. Três Estados-Membros, Estónia, Finlândia e Suécia, têm vindo a substituir gradualmente a sua norma nacional pela norma europeia. Outros Estados-Membros, que tornaram obrigatória a utilização de uma norma nacional antes da introdução da norma europeia sobre faturação eletrónica, permitem simplesmente a utilização da norma europeia. Importa salientar que, embora a transmissão e a governação não tenham sido abordadas na diretiva, na prática, a interoperabilidade transfronteiras foi garantida pela aplicação de soluções baseadas no Peppol em 23 Estados-Membros. A diretiva promoveu o mercado interno, aumentando a segurança jurídica e reduzindo a complexidade técnica da faturação eletrónica. Além disso, estabeleceu uma base jurídica clara e definiu a norma europeia sobre faturação eletrónica como a norma comum que deve ser adotada por todo o setor público da UE. Catorze dos 21 Estados-Membros que responderam ao inquérito específico declararam que a intervenção teve um impacto positivo no aumento da segurança jurídica e na redução da complexidade técnica[24]. Cerca de 80 % das PME inquiridas consideraram que os requisitos legais nacionais para a faturação eletrónica são claros e acessíveis e que esses requisitos resultam principalmente da transposição da diretiva para o direito interno.

No seu artigo 2.º, a diretiva estabelece a definição de fatura eletrónica, o que garante clareza jurídica: «Fatura eletrónica: uma fatura que foi emitida, transmitida e recebida num formato eletrónico estruturado que permite o seu tratamento automático e eletrónico». Apenas são abrangidas as faturas estruturadas adequadas à automatização. A diretiva estabelece igualmente os requisitos da norma europeia sobre faturação eletrónica, nomeadamente a neutralidade tecnológica, a compatibilidade com as normas internacionais, a adequação às transações comerciais entre empresas e o apoio às necessidades das PME ou a coerência com as disposições pertinentes da Diretiva 2006/112/CE[25].

Além disso, ao abordar a interoperabilidade, a nível semântico e sintático, com a norma europeia, a diretiva contribuiu para reduzir ainda mais a complexidade técnica. É o caso, particularmente, dos contratos públicos, em que os fornecedores têm a oportunidade de utilizar a mesma norma sobre faturação eletrónica em todos os seus procedimentos de contratação pública, no âmbito dos contratos públicos da UE, no seu próprio país e, sobretudo, em todos os outros países da UE.

A maioria das PME (66 %) inquiridas no âmbito da consulta específica às partes interessadas para efeitos da avaliação considera que a norma europeia sobre faturação eletrónica constitui

[24] SWD(2024)39 .
[25] Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 347 de 11.12.2006).

um meio de simplificar significativamente o comércio intra-UE. Na Finlândia, a complexidade técnica é compensada pela melhoria da automatização e por uma qualidade mais elevada dos dados proporcionada pela utilização da norma europeia sobre faturação eletrónica, que substituiu o formato nacional de faturação eletrónica. No entanto, no que diz respeito à complexidade técnica, 41 % das PME inquiridas continuam a deparar-se com desafios técnicos quando utilizam a faturação eletrónica, enquanto as restantes declaram não enfrentar desafios. Estes desafios incluem: suporte para vários formatos de faturação eletrónica, arquivo para fins de auditoria, integração com os prestadores de serviços, preocupações em matéria de segurança e privacidade dos dados, interoperabilidade com parceiros comerciais, infraestruturas e conectividade.

A diretiva centrou-se na resolução das questões de interoperabilidade e na criação de condições para a utilização generalizada da faturação eletrónica conforme com a norma europeia, mas não exigiu a sua utilização pelos fornecedores. Consequentemente, as empresas são obrigadas a suportar vários formatos de faturação eletrónica nos Estados-Membros em que seja exigida uma norma nacional para as transações entre empresas e a administração pública (B2G), ao mesmo tempo que utilizam outros formatos para as transações entre empresas (B2B). O setor público atua essencialmente como um grande adquirente, impondo as suas exigências aos fornecedores.

No que se refere ao objetivo específico de redução dos custos de exploração dos operadores económicos, a avaliação concluiu que a sua consecução depende principalmente da adoção da faturação eletrónica, em massa e em duas dimensões: em primeiro lugar, nos preços dos serviços de faturação eletrónica e, em segundo lugar, nos efeitos de rede, como a possibilidade de utilizar estes serviços com todos os parceiros comerciais e para muitas outras aplicações da faturação eletrónica. Por um lado, em geral, as empresas têm de adquirir serviços ou *software* de faturação eletrónica e os preços dos serviços de faturação eletrónica ainda são relativamente elevados. Os resultados das atividades de consulta dirigidas às PME mostram que o preço por operação de faturação eletrónica varia entre 0,05 EUR (quando o pacote incluía uma taxa de instalação de 2 500 EUR) e 0,30 EUR (quando o pacote incluía uma taxa anual de 550 EUR). Importa notar, no entanto, que existe uma diferença considerável entre os modelos de fixação de preços para as PME, em especial para as que têm modelos de faturação muito baixos: em alguns casos excecionais, o preço por fatura eletrónica pode atingir 10 EUR. Os custos de exploração dos operadores económicos dependem da disponibilidade de soluções e serviços rentáveis. Estes custos são influenciados pelo número de operações de faturação eletrónica, pelos formatos suportados, pelos protocolos de transmissão e pelo número de países em que as empresas exercem a sua atividade, uma vez que é necessário apoio especializado nos Estados-Membros que tenham definido formatos e requisitos específicos.

Por outro lado, o inquérito às PME revelou que, mesmo quando adquirem o respetivo *software*/serviço, as empresas só tiram pleno proveito dos benefícios do seu investimento quando conseguem tirar partido dos efeitos de rede e utilizar a faturação eletrónica com todos os seus parceiros comerciais, o que atualmente não acontece. Além disso, as empresas sublinharam que maximizariam os seus benefícios, também em termos de simplificação ou racionalização das obrigações de comunicação de informações, se pudessem utilizar a faturação eletrónica para outras aplicações (como a declaração do IVA introduzida pelas atuais propostas legislativas da iniciativa ViDA), para o cumprimento das suas obrigações administrativas (como a declaração aduaneira e a comunicação de informações sobre sustentabilidade) ou para a integração com outros processos (como as encomendas eletrónicas e os avisos de expedição).

A adoção em massa da faturação eletrónica permitiria reduzir as taxas dos serviços de faturação eletrónica, criando concorrência entre os numerosos fornecedores de serviços e soluções em

cada Estado-Membro e maximizando os benefícios da utilização da faturação eletrónica por predefinição e para outras aplicações.

No que respeita ao objetivo operacional de criar as condições para a emergência de soluções técnicas para a faturação eletrónica nos contratos públicos, este foi alcançado de duas formas. Em primeiro lugar, a diretiva criou as condições diretamente ao impor às entidades públicas a obrigação de criarem sistemas ou de adaptarem os seus sistemas de modo a poderem aceitar a norma europeia, dotando-se assim das capacidades necessárias para uma faturação eletrónica interoperável. Apesar do impacto positivo, subsistem desafios. A diferente aplicação da norma europeia nas plataformas nacionais de faturação eletrónica deu origem a problemas de compatibilidade, que são exacerbados pela falta de interoperabilidade a nível da transmissão. Em alguns Estados-Membros, persiste um desafio importante relacionado com a obrigatoriedade, imposta pelo governo, de utilizar mais do que uma plataforma nacional de faturação eletrónica (uma plataforma para as transações entre empresas e a administração pública e outra para as transações entre empresas). O acompanhamento da evolução técnica e da adoção da faturação eletrónica a nível da UE também coloca desafios, devido à heterogeneidade dos procedimentos e requisitos que vigoram nos Estados-Membros da UE e à inexistência de uma obrigação de acompanhamento para os Estados-Membros.

Em segundo lugar, desde a sua adoção, a diretiva facilitou e impulsionou a utilização do Peppol como solução técnica interoperável e rede de faturação eletrónica entre os países da UE. O Peppol é utilizado em 23 Estados-Membros com especificações, acordos jurídicos e um modelo de governação comuns.

Analisando o impacto da diretiva nas partes interessadas, verifica-se que as diferentes categorias de partes interessadas incorreram em diferentes tipos de custos. As autoridades nacionais, os operadores económicos, entre os quais os fornecedores de serviços e soluções, as PME ou as grandes empresas, foram analisados separadamente. No entanto, a fiabilidade das conclusões depende da disponibilidade limitada de dados. A análise da eficácia da diretiva apresentou várias limitações relacionadas com a falta de disponibilidade dos dados. Uma vez que os Estados-Membros não são obrigados a comunicar as operações de faturação eletrónica, só algumas autoridades nacionais forneceram informações pormenorizadas e menos ainda a nível transfronteiriço. Assim, a avaliação baseia-se, essencialmente, nos dados comunicados pelas partes interessadas e nos dados publicados nos portais das autoridades nacionais.

No que concerne à eficiência para as entidades públicas, a análise dos custos e benefícios revela uma situação muito variada consoante os Estados-Membros. Os benefícios incluem a eficiência em termos operacionais e a melhoria da transparência, bem como benefícios ambientais. A automatização dos processos é vista como o principal fator, seguida da utilização da norma comum, de um tratamento mais rápido e de uma menor complexidade.

Os custos associados à aplicação da obrigação imposta pela diretiva às autoridades adjudicantes de receberem e tratarem faturas eletrónicas conformes com a norma europeia dependem, em grande medida, do nível de maturidade informática do setor público: quanto maior for a maturidade digital, menores são os custos, como revela a consulta específica às autoridades nacionais. Os custos especificamente associados à aplicação da norma europeia variam em função da existência de uma norma nacional ou de especificações técnicas e do requisito de garantir a interoperabilidade com a norma europeia sobre faturação eletrónica, mas os custos mais elevados estão relacionados com a criação e a manutenção da infraestrutura nacional de faturação eletrónica.

A fim de cumprirem as obrigações que lhes incumbem por força da diretiva, alguns Estados-Membros tiveram de criar novos sistemas (em certos casos, sistemas centrais nacionais) para a faturação eletrónica nos contratos públicos, assegurando a sua implementação integral a nível central. Simultaneamente, construíram os seus sistemas de modo a serem compatíveis com a norma europeia. Outros Estados-Membros, aqueles cujo nível de maturidade informática era mais elevado ou que dispunham de um sistema nacional de faturação eletrónica, tiveram de alterar o ou os seus sistemas para garantir que estes podiam aceitar faturas eletrónicas conformes com a norma europeia. Esta situação ocorreu quer ao nível do sistema central quer ao nível das estruturas descentralizadas; todas as soluções de faturação eletrónica para os contratos públicos tiveram de ser adaptadas.

Os custos de harmonização com a norma europeia variaram em função da existência ou não de uma norma nacional, uma vez que esta teve de ser adaptada para cumprir a norma europeia. Nove Estados-Membros incorreram em custos para assegurar a conformidade dos seus formatos nacionais com a norma europeia e três deles (Suécia, Finlândia e Estónia) optaram por substituir completamente os seus antigos formatos pela norma europeia. Os custos associados à garantia da conformidade do formato nacional com a norma europeia variam consoante os Estados-Membros, oscilando entre 250 000 EUR na Finlândia e cerca de 1,5 milhões de EUR na Polónia e 2,5 milhões de EUR em Itália [em todos os casos financiados, em certa medida, através de projetos de faturação eletrónica no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa - Telecomunicações (MIE - Telecomunicações)].

Tal como acima referido, os custos mais significativos estão relacionados com a criação e manutenção de uma infraestrutura nacional de faturação eletrónica, envolvendo principalmente despesas com *software* e *hardware*, custos de ensaio, custos de formação e custos administrativos, que incluem análise jurídica e de soluções, publicidade, manuais de utilização, apoio, segurança, auditoria, etc.

O financiamento do MIE, através da concessão de subvenções geridas pela UE, permitiu aos Estados-Membros cobrir parcialmente os seus custos. Vinte e quatro Estados-Membros receberam um orçamento de 28,9 milhões de EUR para mais de 40 projetos no âmbito do programa MIE-Telecomunicações para o período de 2015-2020. Estes projetos apoiaram a criação de um sistema central ou a adaptação à norma europeia.

No que respeita à análise da eficiência para os operadores económicos, os resultados das atividades de consulta dirigidas às PME mostram que os custos variam em função do pacote de serviços de fatura eletrónica que selecionaram e dos volumes de faturas eletrónicas tratados: 97 % das PME inquiridas adquiriram pacotes de faturação eletrónica com custos anuais fixos, enquanto 3 % adquiriram pacotes de faturação eletrónica com custos fixos e taxas variáveis em função do volume de operações. Para as empresas, quanto menor for o número de faturas, mais elevados serão os custos.

Na maioria dos Estados-Membros analisados, estão disponíveis pacotes gratuitos para as PME com funcionalidades básicas de faturação eletrónica. Nove Estados-Membros disponibilizam um sistema central gratuito para o envio direto de faturas eletrónicas aos organismos públicos.

No entanto, segundo a SMEUnited, que respondeu à consulta específica, as PME têm dificuldades inerentes à sua dimensão e à falta de conhecimentos especializados na matéria. Por conseguinte, estas partes interessadas defendem que a aplicação da obrigação de faturação eletrónica deve ser gradual, a fim de permitir o cumprimento das obrigações nas melhores condições. Uma vez que a faturação eletrónica é considerada bastante dispendiosa para as PME,

estas necessitam de tempo para adaptar o seu sistema contabilístico.

As empresas multinacionais inquiridas na consulta específica às partes interessadas realizada no âmbito da avaliação da diretiva referiram custos de instalação significativamente elevados para estabelecer a faturação eletrónica em diferentes Estados-Membros da UE, tanto para as transações entre empresas e a administração pública (B2G) como para as transações entre empresas (B2B). Estes custos estão relacionados com a necessidade de recorrer a diferentes prestadores de serviços para cumprir requisitos nacionais específicos. Os custos recorrentes variam consideravelmente.

Os benefícios quantitativos da automatização do processo de faturação são estimados em cerca de 5,28 EUR por fatura eletrónica emitida e 8,4 EUR por fatura eletrónica recebida, tendo em conta o custo de 46 EUR por hora da mão de obra[26]. Além disso, obtêm-se maiores poupanças se todo o «ciclo encomenda-cobrança» for automatizado, incluindo as encomendas, os documentos de transporte, as faturas e os avisos de pagamento. A automatização destes processos permite o intercâmbio coerente de documentos eletrónicos e possibilita a conciliação automatizada, resultando em benefícios estimados entre 25 e 65 EUR por cada «ciclo aquisição-pagamento»[27].

Coerência com outras políticas da UE e valor acrescentado para a UE

A fim de apoiar a criação do mercado único digital da faturação eletrónica, a diretiva tinha de ser coerente com todas as outras políticas da UE, nomeadamente as que visam a digitalização. A coerência da diretiva foi avaliada a dois níveis principais: coerência interna e externa. A coerência interna analisa a forma como as diferentes componentes da intervenção da UE funcionam em conjunto, enquanto a coerência externa analisa a forma como a diretiva está em consonância com algumas iniciativas políticas da UE, legislativas e não legislativas: Diretivas de 2014 relativas aos contratos públicos[28], Diretiva Atrasos de Pagamentos[29] e proposta de regulamento, de 2023, que revoga a atual Diretiva Atrasos de Pagamentos[30], propostas legislativas de 2022 relativas à iniciativa IVA na era digital (ViDA), Quadro Europeu de Interoperabilidade (QEI)[31], faturação eletrónica e módulo eDelivery do Mecanismo Interligar a Europa (MIE)[32] e o trabalho político da Comissão sobre a dimensão mundial da faturação eletrónica e a promoção do modelo da UE.

Em termos de coerência interna, a diretiva é coerente com os trabalhos subsequentes que conduziram à elaboração da norma europeia sobre faturação eletrónica, uma vez que todos os requisitos da diretiva foram satisfeitos. Em primeiro lugar, a diretiva apelava à criação de uma norma europeia para o modelo de dados semânticos dos elementos essenciais de uma fatura

[26] Comissão Europeia, Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME, Ciciriello, C., Gray, E., *Preparatory study on the effects of the Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2024 (não traduzido para português), https://data.europa.eu/doi/10.2873/725585.
[27] https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/polimi-da-fattura-elettronica-risparmi-per-3-miliardi/
[28] Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Julho de 2009 relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e que altera as Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE
Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 , relativa à adjudicação de contratos de concessão
Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE
Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE.
[29] Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais (reformulação) (JO L 48 de 23.2.2011, p. 1).
[30] Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0533(01).
[31] https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/.
[32] https://joinup.ec.europa.eu/collection/digital-building-blocks/solution/edelivery/about.

eletrónica e enumerava uma lista de elementos obrigatórios a incluir. Em segundo lugar, exigia um número limitado de sintaxes e apenas duas sintaxes foram identificadas pelo CEN e publicadas em 2017 juntamente com a norma. Foram ainda formuladas orientações não vinculativas para a transmissão da faturação eletrónica, em simultâneo com a elaboração da norma europeia, a fim de garantir uma maior interoperabilidade. Estes requisitos foram devidamente tidos em conta nos produtos de normalização do CEN, que confirmam a coerência entre os objetivos legislativos e a elaboração da norma. Além disso, é igualmente assegurada a coerência com o trabalho de normalização que o CEN TC434 está a realizar relativamente aos recibos eletrónicos. No que concerne à criação do Fórum Europeu Multilateral sobre a Faturação Eletrónica (EMSFEI) e às atividades desenvolvidas por este organismo com o objetivo de apoiar o trabalho político realizado pela UE em matéria de faturação eletrónica, entre 2014 e 2020, todos os produtos de normalização do EMSFEI complementaram e apoiaram a aplicação da norma europeia, abordando potenciais problemas de interoperabilidade.

Em termos de coerência externa, a diretiva está em consonância com várias políticas da UE que promovem a digitalização dos contratos públicos e atividades conexas e com as diretivas de 2014 relativas aos contratos públicos, sendo parte integrante do pacote legislativo que prossegue o mesmo objetivo de digitalização da administração pública de uma forma harmonizada, bem como com os objetivos de normalização dos contratos públicos.

No que diz respeito ao papel da faturação eletrónica, há uma estreita articulação entre a diretiva e as propostas legislativas relativas à iniciativa IVA na era digital (ViDA)[33] apresentadas pela Comissão em 2022. As propostas visam modernizar o sistema de IVA da UE, dando resposta aos desafios relacionados com a economia das plataformas e introduzindo o registo único do IVA, a fim de evitar registos múltiplos na UE. Além disso, implementarão um sistema de declaração do IVA para as operações transfronteiriças na UE, que se baseará na faturação eletrónica e na norma europeia sobre faturação eletrónica, exigindo simultaneamente que os Estados-Membros que pretendam criar um sistema de declaração do IVA para as operações nacionais também o baseiem na faturação eletrónica. No âmbito das propostas, a faturação eletrónica deverá tornar-se o método de faturação predefinido até janeiro de 2028.

A coerência entre a diretiva e a iniciativa ViDA é assegurada com os atuais projetos de propostas legislativas, que, no entanto, estão sujeitos a evolução durante o processo de adoção. As propostas da iniciativa ViDA constituem uma oportunidade para harmonizar a definição de faturação eletrónica adotada pela UE na legislação em matéria de IVA e na diretiva. A nova definição de faturação eletrónica no âmbito da iniciativa ViDA é coerente com a que consta da diretiva. Esta harmonização assegura a coerência entre as várias políticas da UE e facilita a execução harmoniosa das iniciativas de faturação eletrónica na UE.

Além disso, a diretiva centra-se especificamente na faturação eletrónica entre empresas e a administração pública (B2G) e está em consonância, nas suas principais diretrizes atuais, com as propostas da iniciativa ViDA, que incidem na faturação eletrónica entre empresas (B2B). Em última análise, as propostas da iniciativa ViDA complementam a diretiva relativa à faturação eletrónica, em especial ao garantir a harmonização e a interoperabilidade da faturação eletrónica transfronteiras nas transações entre empresas e a administração pública (B2G) e nas transações entre empresas (B2B), permitindo a redução dos encargos administrativos e promovendo a convergência com a norma europeia sobre faturação eletrónica, tal como também

[33] COM(2022) 701 final, Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às regras do IVA para a era digital, de 8 de dezembro de 2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN.

sublinhado no plano evolutivo para a normalização das TIC, de 2023[34].

A aplicação da faturação eletrónica e da diretiva é coerente com as disposições da Diretiva Atrasos de Pagamentos revista e com a proposta de regulamento, de 2023, que revoga a atual Diretiva Atrasos de Pagamentos, uma vez que automatiza o processo de aprovação das faturas eletrónicas, simplifica os procedimentos de pagamento e assegura pagamentos atempados.

No que diz respeito ao Quadro Europeu de Interoperabilidade (QEI), a Diretiva relativa à faturação eletrónica aborda eficazmente a interoperabilidade tanto a nível semântico como sintático, tal como previsto no QEI. No entanto, não aborda os quatro níveis de interoperabilidade, incluindo a transmissão e a governação, o que teria facilitado ainda mais a interoperabilidade.

O módulo eDelivery foi desenvolvido em paralelo e de forma coerente com o pacote de serviços do módulo de faturação eletrónica no âmbito do MIE. Enquanto o módulo de faturação eletrónica forneceu ferramentas essenciais para facilitar e validar as implementações conformes com a norma europeia sobre faturação eletrónica nos sistemas e serviços informáticos, o módulo eDelivery forneceu especificações e normas técnicas, *software* instalável e serviços auxiliares para criar uma rede de nós para o intercâmbio de faturas eletrónicas, bem como outros intercâmbios seguros de dados digitais. Algumas soluções de faturação eletrónica utilizaram o módulo eDelivery como método de transmissão.

Além disso, as atividades atuais realizadas pela Comissão com os seus parceiros internacionais são coerentes com a diretiva, tanto nas negociações formais como durante os diálogos bilaterais. O modelo PINT da UE (baseado no Peppol) foi adotado em vários países fora da UE, nomeadamente a Austrália, o Japão, a Malásia, a Nova Zelândia e Singapura. No que diz respeito aos EUA, os quadros para o intercâmbio de faturação eletrónica na UE e nos EUA têm um grau de compatibilidade considerável. Os perfis norte-americanos da fatura eletrónica foram propositadamente modelados de acordo com a norma europeia, a fim de assegurar um elevado grau de compatibilidade e facilitar a interoperabilidade, cumprindo simultaneamente os requisitos do mercado empresarial dos EUA. Do mesmo modo, em julho de 2023, Taiwan e a UE iniciaram um diálogo regulamentar sobre faturação eletrónica.

Por último, a diretiva está em consonância com a política europeia global de normalização, promovendo a elaboração e a manutenção da norma europeia sobre faturação eletrónica, com financiamento da Comissão.

No que diz respeito ao valor acrescentado da UE, existe um amplo consenso entre os Estados-Membros quanto à melhoria introduzida pela diretiva no funcionamento do mercado interno desde a sua adoção, em 2014.

Do ponto de vista das autoridades nacionais, o principal contributo da UE consiste em reduzir os entraves ao acesso aos mercados de contratos públicos transfronteiriços, limitando a emergência de várias normas nacionais em matéria de faturação eletrónica. A diretiva exigia que as administrações públicas de toda a União Europeia recebessem e tratassem as faturas eletrónicas emitidas no âmbito de contratos abrangidos pelas diretivas da UE relativas aos contratos públicos, desde que essas faturas cumprissem a norma europeia sobre faturação eletrónica. Esta obrigação imposta pela diretiva não só impediu a fragmentação do mercado interno como também promoveu a interoperabilidade da faturação eletrónica em toda a UE.

[34] e-Invoicing (RP2023) | Joinup (europa.eu)

Além do seu impacto imediato na esfera dos contratos públicos, a diretiva desempenhou um papel fundamental na promoção de uma maior harmonização das soluções e dos sistemas de faturação eletrónica no contexto das transações entre empresas (B2B). Ao estabelecer uma base comum para as normas e práticas em matéria de faturação eletrónica na UE, a diretiva incentivou a evolução no domínio das transações entre empresas (B2B), setor em que a norma da UE será reutilizada no âmbito das propostas da iniciativa ViDA. Para o efeito, a norma europeia sobre faturação eletrónica deverá evoluir de modo a abranger todos os casos de utilização e a satisfazer as necessidades de setores específicos. O Comité Técnico TC434 do CEN é responsável por garantir que a norma europeia será adequada à sua finalidade até ao final de 2024.

Por último, considera-se que a diretiva gerou valor acrescentado internacional ao promover a interoperabilidade mundial. A adoção do Quadro de Interoperabilidade Peppol fora da UE, nomeadamente em países como a Austrália, o Japão, a Malásia, a Nova Zelândia e Singapura, é disso exemplo, e amplia mais ainda os impactos positivos da diretiva.

CONCLUSÕES

Com a aplicação da diretiva, foram alcançados progressos significativos no sentido da supressão dos entraves ao acesso ao mercado interno e dos obstáculos ao comércio decorrentes da existência de regras e normas nacionais diferentes em matéria de faturação eletrónica.

Por este motivo, o impacto da diretiva foi considerado positivo, tendo em conta os seus efeitos em termos de interoperabilidade transfronteiras e de adoção da faturação eletrónica nos contratos públicos. O principal efeito da diretiva – garantir a interoperabilidade – foi superior ao previsto, uma vez que as faturas eletrónicas conformes com a norma europeia sobre faturação eletrónica têm de ser aceites por todos os adquirentes públicos. Este facto, por sua vez, conduziu ao seu segundo efeito previsto, nomeadamente uma maior adoção da faturação eletrónica.

A intervenção da UE na faturação eletrónica para os contratos públicos apoiou a harmonização e a interoperabilidade entre os requisitos técnicos e as normas, evitando uma maior fragmentação no mercado interno. A interoperabilidade foi alcançada a nível semântico e sintático através da criação de uma norma europeia sobre faturação eletrónica. No entanto, a aplicação da diretiva pelos Estados-Membros demonstrou que assegurar a interoperabilidade a nível da transmissão é um elemento fundamental para a sua plena implementação.

O aumento da adoção da faturação eletrónica na Europa foi o segundo efeito previsto da diretiva. Esperava-se que a existência de uma norma europeia e a obrigação de as entidades públicas aceitarem faturas eletrónicas conformes com essa norma aumentassem significativamente o nível de adoção da faturação eletrónica, a qual, contudo, depende das decisões das empresas. No que diz respeito aos contratos públicos, as conclusões mostraram que a plena adoção da faturação eletrónica só é (ou será) alcançada nos Estados-Membros que impuseram aos seus fornecedores a faturação eletrónica nas transações entre empresas e a administração pública (B2G) ou nos Estados-Membros com maturidade digital. A adoção da faturação eletrónica em geral aumentou, mas ainda não representa a maioria das transações.

De um modo geral, a diretiva relativa à faturação eletrónica proporcionou um valor significativo a nível da UE, mas subsistem desafios. Por conseguinte, é necessário envidar mais esforços para estimular a adoção da faturação eletrónica na UE e promover a interoperabilidade.