Parecer do Comité das Regiões — Diretiva relativa à faturação eletrónica e à contratação pública eletrónica do princípio ao fim

(2014/C 114/13)

I. **RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS**

O COMITÉ DAS REGIÕES

Observações na generalidade sobre a diretiva

1. observa que, na sua proposta de diretiva relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos, a Comissão pretende que o Comité Europeu de Normalização (CEN) elabore uma nova norma europeia para a faturação eletrónica e que os Estados-Membros assegurem que as autoridades e entidades adjudicantes não se recusam a receber faturas eletrónicas que cumpram essa norma. A Comissão propõe igualmente que estas disposições entrem em vigor até 48 meses depois da entrada em vigor da diretiva. O Comité das Regiões propõe, porém, que estas disposições entrem em vigor até 30 meses depois da publicação da referência à norma europeia de acordo com o artigo 3.º, n.º 2, da diretiva;

2. entende que a proposta deve ser encarada como mais um passo na transição para uma administração pública sem papel. Os benefícios reconhecidos da faturação eletrónica levaram vários Estados-Membros a exigir a apresentação de faturas eletrónicas nos contratos públicos, na totalidade ou em parte do setor público. No entanto, estas iniciativas baseiam-se, na sua maior parte, em normas nacionais, que não são interoperáveis;

3. assinala que, nos últimos anos, um certo número de operadores apelou à adoção de medidas a nível europeu para encorajar a faturação eletrónica, e mesmo a que a faturação eletrónica passasse a ser obrigatória. O Parlamento Europeu, na sua resolução de 20 de abril de 2012, chamou a atenção para a fragmentação do mercado que resulta da aplicação de regras nacionais em matéria de faturação eletrónica, bem como para a necessidade de soluções de faturação eletrónica interoperáveis baseadas em requisitos jurídicos e normas técnicas comuns;

4. recorda que se manifestou anteriormente ([1]) a favor do intercâmbio eletrónico de informações e da utilização de meios eletrónicos no âmbito de diferentes processos de contratação, assinalando a necessidade de dispor de prazos razoáveis para a sua preparação, dado as condições existentes divergirem, em particular quando se trata de pequenas empresas;

5. sublinha ser razoável prever que o processo de faturação, que constitui a parte determinante do processo de contratação, possa ser realizado de forma eletrónica, a fim de melhorar a eficácia e reduzir os custos administrativos;

6. vê a proposta de diretiva como uma forma de criar melhores condições para a interoperabilidade e otimizar o funcionamento do mercado interno, dado que torna as operações mais fáceis para as autoridades e entidades adjudicantes e para os seus fornecedores, além de reduzir os custos. Por outro lado, cabe constatar que, presentemente, o comércio transfronteiriço é limitado e que, desta perspetiva, se corre o risco de a diretiva acarretar encargos económicos desproporcionados;

7. chama a atenção para o facto de a proposta de diretiva autorizar a Comissão a incumbir o Comité Europeu de Normalização de elaborar o modelo de dados semânticos da fatura eletrónica de base. Desta forma, uma parte considerável do conteúdo é delegada numa entidade sem poder legislativo. Só com base nos conteúdos concretos da norma a elaborar, que ainda não existem, se poderá avaliar completamente a sua viabilidade, a necessidade de a adaptar e os custos envolvidos. Por esta razão, de momento ainda não se pode avaliar se a proposta respeita o princípio da proporcionalidade;

([1]) O Comité das Regiões já se pronunciou sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, COM(2011) 895 final, e a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos, COM(2011) 896 final.

8. apoia a possibilidade de as autoridades e entidades adjudicantes, mesmo após a elaboração de uma norma comum ao nível da UE, continuarem a aceitar faturas noutros formatos clássicos, bem como faturas em papel, se não houver disposições em contrário na legislação nacional. Isto proporciona flexibilidade tanto às autoridades e entidades adjudicantes como aos fornecedores que, atualmente, utilizam outras normas. Exigir que as autoridades e entidades adjudicantes que já introduziram a faturação eletrónica segundo determinados requisitos se adaptem a uma nova norma comum seria oneroso tanto para elas como para os seus fornecedores. Considera, por isso, que, tal como indicado na proposta de diretiva, se deve autorizar a coexistência dos formatos utilizados atualmente enquanto decorre uma transição progressiva para a utilização da norma europeia comum. Uma vez desenvolvido o modelo comum de dados semânticos, a conversão entre diferentes formatos técnicos será mais fácil. Quanto aos elementos das faturas que não fazem parte do seu conteúdo de base, mas que são necessários para cumprir os requisitos da legislação nacional ou as necessidades de determinados setores de atividade ou similares, devem poder ser cobertos pelos formatos utilizados atualmente, e que muitas vezes têm em conta estas necessidades específicas;

9. no entanto, assinala que é importante que a norma europeia a elaborar não crie obstáculos ou dificuldades às autoridades e entidades adjudicantes nem aos seus fornecedores. Insiste no custo excessivo para as autoridades e entidades adjudicantes se fossem obrigadas a poder aceitar faturas eletrónicas em todos os formatos técnicos que se adaptam ao modelo de dados semânticos;

10. propõe, por isso, que a proposta de diretiva clarifique quais as exigências impostas às autoridades e entidades adjudicantes. Seria preciso especificar que estas só deveriam ser obrigadas a receber um número limitado de formatos técnicos, e não todos os diferentes formatos nacionais e privados existentes. Seria até preferível determinar que as autoridades adjudicantes não devem poder recusar faturas eletrónicas baseadas na norma europeia para o modelo de dados semânticos ou em formatos técnicos baseados nas normas internacionais dos órgãos de normalização reconhecidos pela legislação da UE (como o CEN, a ISO, a UN/CEFACT e o OASIS). Desta forma, a diretiva representaria uma harmonização das normas internacionais, mas com a garantia de que o conteúdo de base da fatura cumpre os requisitos europeus fixados na legislação comum, entre outros;

11. tem para si que, se o modelo de dados semânticos a elaborar se basear nas normas em vigor dos organismos internacionais de normalização e se os formatos técnicos aceites forem limitados, isto melhorará a interoperabilidade e limitará os custos. Isso criará condições uniformes para os operadores comerciais, permitindo-lhes desenvolver soluções eficazes baseadas nas normas;

12. sublinha que também é fundamental que a Comissão examine a possibilidade de fomentar a faturação eletrónica no quadro do Acordo sobre Contratos Públicos. Isso permitiria dispor de normas comuns para a maioria dos países membros da OMC, incluindo todos os Estados-Membros da UE. Tal constitui um motivo adicional para que a norma estabelecida pela Comissão se baseie em normas internacionais, uma vez que não será uma norma puramente europeia, mas sim uma norma internacional que tem em conta e inclui exigências e necessidades europeias com base na legislação comum, entre outras;

13. assinala igualmente a importância de ter em consideração o trabalho já iniciado em matéria de normalização, em particular o realizado pelo CEN, que define os requisitos em matéria de mensagens para o comércio na contratação pública, bem como os procedimentos de intercâmbio dessas mensagens entre parceiros. Vários Estados-Membros participam já neste trabalho ([2]). O resultado desse trabalho também parece ter sido utilizado em projetos iniciados pela Comissão, como o e-SENS ([3]) e o OpenPEPPOL ([4]);

14. assinala que na definição ou no aprofundamento da norma atual a partir do trabalho realizado até ao momento é fundamental que a futura norma seja fácil de utilizar e testada antes que o seu uso seja recomendado. Seria também razoável dispor de algum tipo de certificação para verificar que as faturas baseadas na norma são efetivamente conformes à mesma. As experiências dos Estados-Membros que já aplicam os requisitos para cumprir certas normas mostram ser necessário algum tipo de orientação que exima as autoridades e entidades adjudicantes de explicar em cada caso por que não puderam aceitar uma fatura eletrónica. Esta função deveria poder ser desenvolvida no seio dos organismos internacionais de normalização reconhecidas supramencionados;

([2]) Ver www.cenbii.eu.

([3]) Ver www.esens.eu.

([4]) Ver www.peppol.eu.

15. assinala também a importância de os representantes locais e regionais, bem como outras administrações públicas e instituições financiadas pelo orçamento do Estado, participarem na elaboração da norma;

16. sublinha que, face às negociações em curso sobre a proposta de novo regulamento em matéria de proteção de dados, é importante ter em conta que as suas disposições apoiem a utilização de uma faturação eletrónica eficaz;

17. salienta que, dadas as disposições sobre faturação eletrónica da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, a condição que se aplica à faturação eletrónica é a aprovação por parte do destinatário. Tal como assinalado na proposta de diretiva, este aspeto deve ser tido em conta quando da elaboração das disposições em questão;

18. assinala que, atualmente, a maioria das autoridades e entidades adjudicantes não tem a possibilidade de receber e tratar faturas eletrónicas. Por este motivo, o Comité considera essencial prever um prazo razoável antes da entrada em vigor da diretiva. Além disso, a data de entrada em vigor deve ser adaptada ao momento em que os procedimentos eletrónicos de contratação pertinentes, incluídos no pacote relativo à contratação pública, entrem em vigor. O Comité das Regiões considera que o momento adequado para a entrada em vigor será um prazo de, por exemplo, 30 meses após a publicação da referência das normas pela Comissão. Isso permite assegurar que haja tempo para implementar as normas e que as autoridades e entidades adjudicantes tenham tempo para desenvolver as soluções de apoio para o efeito. Os Estados-Membros deveriam oferecer formação e aconselhamento às autoridades adjudicantes para que as disposições da proposta de diretiva possam ser aplicadas dentro do prazo estabelecido;

19. recorda que a introdução da faturação eletrónica obrigará muitas autoridades e entidades adjudicantes a encontrar soluções informáticas adaptadas e a reforçar em geral as competências para o tratamento das faturas eletrónicas. Por isso, as medidas que deverão ser aplicadas nos Estados-Membros devem incluir o apoio à integração de soluções informáticas para a receção de faturas eletrónicas, que poderão revestir a forma de um acordo-quadro negociado de forma centralizada, que as autoridades adjudicantes poderão utilizar para adjudicar contratos e as ajudará a definir os requisitos para a aquisição das suas próprias soluções para a faturação eletrónica;

20. considera que, além das medidas de apoio em matéria de formação, etc., destinadas às autoridades e entidades adjudicantes, são necessárias outras para melhorar as competências nas empresas, em particular nas PME;

21. tendo em conta que o objetivo da proposta de diretiva de resolver os problemas de interoperabilidade no comércio transfronteiriço não pode ser alcançado de maneira satisfatória exclusivamente pelos Estados-Membros e que a proposta de diretiva é o instrumento mais adequado, considera que a proposta respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;

22. realça que o CR fez da faturação eletrónica na contratação pública uma das cinco prioridades do seu programa de trabalho para 2012 em matéria de subsidiariedade e levou a cabo, nesse contexto, uma consulta sobre o tema com os parceiros da Rede de Observância da Subsidiariedade e do Grupo de Peritos da Subsidiariedade;

23. insta a própria Comissão Europeia a dar o exemplo e a assegurar que as faturas eletrónicas são aceites nos contratos públicos celebrados no âmbito dos programas de apoio da UE;

Observações na generalidade sobre a comunicação

24. atendendo a que a maioria das autoridades e entidades adjudicantes não utiliza atualmente a faturação eletrónica, acolhe favoravelmente as importantes medidas apresentadas no ponto 5.3 da proposta da Comissão, segundo as quais os Estados-Membros devem definir estratégias nacionais, com planos de ação pormenorizados, para uma contratação pública eletrónica do princípio ao fim;

25. salienta que também as empresas, e em especial as PME, devem reforçar as suas competências no domínio da faturação eletrónica. Além disso, podem ser necessários investimentos nas infraestruturas em muitos Estados-Membros. A proposta da Comissão segundo a qual os Estados-Membros ponderam a possibilidade de utilizar os fundos estruturais para financiar a formação (em especial junto das PME), para reforçar a capacidade administrativa e para criar infraestruturas pode ajudar a resolver esses problemas;

26. entende que as questões ligadas à infraestrutura revestem uma importância fundamental para a implementação da faturação eletrónica e considera, por isso, que a proposta da Comissão, no ponto 5.2, alínea 4), de financiar e apoiar o desenvolvimento de infraestruturas para a contratação eletrónica do princípio ao fim (incluindo a faturação eletrónica) em toda a Europa, através do Mecanismo Interligar a Europa (MIE), pode promover uma infraestrutura funcional para as mensagens para o comércio. Presume que poderão ser necessários mais investimentos nas infraestruturas, uma vez que as condições variam muito de um Estado-Membro para outro;

27. aplaude igualmente o propósito da Comissão de financiar projetos que promovem o desenvolvimento de soluções de faturação eletrónica interoperáveis (e-SENS);

28. acolhe positivamente a proposta da Comissão quanto ao prosseguimento dos trabalhos do Comité Europeu de Normalização em matéria de faturação eletrónica, mas exorta a Comissão a assegurar que o poder local e regional também esteja representado nesse fórum.

II. **RECOMENDAÇÕES DE ALTERAÇÃO**

Alteração 1

COM(2013) 449 final

Considerando 7

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
A norma europeia para o modelo de dados semânticos da fatura eletrónica de base deve ser concebida com base nas atuais especificações, incluindo nomeadamente as desenvolvidas por organizações europeias ou internacionais como o CEN (CWA 16356 e CWA 16562), a ISO (fatura financeira com base na metodologia da norma ISO 20022) e a UN/CEFACT Cross-Industry Invoice (CII v. 2.0). Não deve requerer assinaturas eletrónicas. Essa norma europeia deve definir os elementos dos dados semânticos, relativos, nomeadamente, aos dados complementares sobre o vendedor e o comprador, os identificadores de processo, os atributos da fatura, as informações relativas ao objeto da fatura, as informações relativas à entrega, os dados e condições relativos ao pagamento. Deve ser igualmente compatível com as normas existentes para os pagamentos a fim de permitir o processamento automático dos pagamentos.	A norma europeia para o modelo de dados semânticos da fatura eletrónica de base deve ser concebida com base nas atuais especificações, incluindo nomeadamente as desenvolvidas por organizações europeias ou internacionais como o CEN ~~(CWA 16356 e CWA 16562)~~, a ISO ~~(fatura financeira com base na metodologia da norma ISO 20022)~~, **e** a UN/CEFACT Cross-Industry Invoice ~~(CII v. 2.0)~~e o OASIS. Não deve requerer assinaturas eletrónicas. Essa norma europeia deve definir os elementos dos dados semânticos, relativos, nomeadamente, aos dados complementares sobre o vendedor e o comprador, os identificadores de processo, os atributos da fatura, as informações relativas ao objeto da fatura, as informações relativas à entrega, os dados e condições relativos ao pagamento. Deve ser igualmente compatível com as normas existentes para os pagamentos a fim de permitir o processamento automático dos pagamentos.

Justificação

A proposta da Comissão menciona uma série de especificações. As normas para as faturas mudam de tempos a tempos e nem todas as normas referidas chegaram a ser usadas. Também não são algumas das normas internacionais atualmente aplicadas em certos Estados-Membros. Assim, faz mais sentido mencionar especificações para normas de faturação que tenham sido desenvolvidas por organizações europeias ou internacionais como o CEN, a ISO, a UN/CEFACT e o OASIS. Este último está ausente da proposta da Comissão, mas é reconhecido enquanto organismo que se ocupa das chamadas «normas de facto» atualmente utilizadas pelo setor público em muitos Estados-Membros.

Alteração 2

Artigo 4.º

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
Faturas eletrónicas conformes com a norma europeia	***Faturas eletrónicas conformes com a norma europeia***
Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades e entidades adjudicantes não se recusam a receber faturas eletrónicas que sejam conformes com a norma europeia cuja referência tenha sido publicada nos termos do artigo 3.º, n.º 2.	Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades e entidades adjudicantes não se recusam a receber faturas eletrónicas que sejam conformes com a norma europeia cuja referência tenha sido publicada nos termos do artigo 3.º, n.º 2, e que se baseiem num formato técnico desenvolvido por organismos de normalização internacionais reconhecidos pela UE.

Justificação

Se as autoridades e entidades adjudicantes tiverem de aceitar faturas eletrónicas em todos os formatos técnicos compatíveis com os modelos de dados semânticos, isso acarretará custos enormes. Uma forma de limitar o número de formatos seria exigir que as faturas eletrónicas correspondam às normas europeias de modelos de dados semânticos na faturação eletrónica e se baseiem num formato técnico (sintaxe) definido pelos organismos de normalização internacionais reconhecidos pela UE (CEN, ISO, UN/CEFACT e OASIS).

Alteração 3

Artigo 6.º

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
Transposição	***Transposição***
Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva, o mais tardar 48 meses a contar da data da sua entrada em vigor. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.	Os Estados-Membros devem empenhar-se ativamente em assegurar que as autoridades e entidades adjudicantes tenham a possibilidade de receber faturas eletrónicas que correspondam às normas europeias cuja referência tenha sido publicada nos termos do artigo 3.º, n.º 2, da presente diretiva e que correspondam ao formato técnico baseado em normas europeias e internacionais. Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva~~, o mais tardar 48~~ 30 meses a contar da publicação pela Comissão da referência às normas europeias nos termos do artigo 3.º, n.º 2 ~~data da sua entrada em vigor~~. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.
As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Cabe aos Estados-Membros definir as modalidades dessa referência.	As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Cabe aos Estados-Membros definir as modalidades dessa referência.
Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.	Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.

Justificação

Faz mais sentido calcular o prazo com base numa qualquer data após a publicação pela Comissão da referência às normas europeias, o que permitiria criar soluções informáticas e pôr as normas à prova e daria às autoridades e entidades adjudicantes o tempo necessário para desenvolver soluções baseadas nas normas. Um prazo adequado seria 30 meses após a publicação pela Comissão da referência às normas europeias em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2. Além disso, é importante que os Estados-Membros deem a essas autoridades e entidades o apoio necessário para aumentarem as suas competências no domínio da faturação eletrónica e eventualmente introduzirem soluções informáticas para a receção e o tratamento de faturas eletrónicas. As medidas neste âmbito também devem incluir ações de formação para as empresas, em especial para as PME. A formulação proposta cria melhores condições para a receção das faturas eletrónicas em conformidade com as normas prescritas e dentro dos prazos propostos.

Bruxelas, 28 de novembro de 2013

O Presidente
do Comité das Regiões

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO