COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos

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

ÍNDICE

Introdução 3

1. Questões processuais e consulta das partes interessadas 3

2. Contexto político, definição do problema e subsidiariedade 3

3. Objetivos da iniciativa 5

4. Opções estratégicas 5

5. Avaliação dos impactos 6

6. Comparação das opções 9

7. Acompanhamento e avaliação 10

INTRODUÇÃO

A presente avaliação de impacto analisa os efeitos de uma possível iniciativa da UE destinada a promover a interoperabilidade da faturação eletrónica no domínio dos contratos públicos em toda a União Europeia, com vista a eliminar a fragmentação do Mercado Interno.

1. QUESTÕES PROCESSUAIS E CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS

As medidas destinadas a promover a utilização da faturação eletrónica no domínio dos contratos públicos são consideradas pela Comissão como uma prioridade no futuro próximo. É por esse motivo que foi incluída uma ação-chave sobre faturação eletrónica nos contratos públicos no Ato para o Mercado Único II.

A presente avaliação de impacto tem por base a análise de um estudo externo, consultas com as partes interessadas, e um inquérito em linha, que suscitou mais de 700 respostas.

2. CONTEXTO POLÍTICO, DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E SUBSIDIARIEDADE

A presente iniciativa diz apenas respeito aos contratos públicos abrangidos pelas diretivas 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE.

2.1. Definição do problema

A existência de múltiplas normas não interoperáveis em matéria de faturação eletrónica em toda a UE constitui a principal fonte de problemas para a emissão e receção de faturas no âmbito dos contratos públicos. Há que situar o problema acima mencionado num contexto mais vasto, em que, apesar dos esforços desenvolvidos para incentivar a utilização da faturação eletrónica e do amplo reconhecimento das suas inúmeras vantagens, o setor público não tem reagido de forma significativa em toda a UE. Os Estados-Membros que decidiram facilitar ou tornar obrigatória a utilização da faturação eletrónica frequentemente recorreram às suas próprias soluções técnicas, baseadas numa norma nacional distinta - o que apenas agrava o problema de interoperabilidade, uma vez que multiplica o número de novas normas a surgir no mercado.

2.1.1. Problema (P1) - complexidade excessiva e incerteza jurídica para as empresas

A existência de diferentes requisitos e normas em matéria de faturação eletrónica em toda a UE tem como consequência um excessivo nível de complexidade e incerteza jurídica para as empresas quando emitem faturas para outro Estado-Membro. A complexidade da situação do mercado da faturação eletrónica na UE é considerada pelos fornecedores como uma carga, e faz com que exista o risco de as faturas eletrónicas não serem aceites noutros Estados-Membros.

2.1.2. Problema (P2) - custos mais elevados para as empresas

Uma vez que os múltiplos requisitos, normas, soluções e redes/plataformas de faturação eletrónica que existem em toda a UE não são interoperáveis, e dado que não existe nenhuma norma comum no mercado, as empresas que pretendam participar em contratos públicos transfronteiras são com frequência confrontadas com uma nova norma de cada vez que

acedem a um novo mercado. Isto representa um agravamento de custos, independentemente de as faturas serem enviadas diretamente ou através de prestadores de serviços. Estes custos de funcionamento mais elevados para as empresas têm também uma repercussão negativa sobre os compradores, uma vez que fazem com que seja necessário cobrar preços mais elevados pelos diferentes produtos ou serviços.

2.1.3. Consequências

A excessiva complexidade e incerteza jurídica, bem como os custos de exploração mais elevados para as empresas, podem constituir entraves ao acesso ao mercado dos concursos públicos transfronteiras. Os casos em que se pratica a faturação eletrónica na UE, na sua maioria, limitam-se a redes separadas - com frequência nacionais - que criam «ilhas de faturação eletrónica» no Mercado Interno. Estes problemas podem também dissuadir as empresas de apresentarem propostas em concursos para a adjudicação de contratos públicos em outros Estados-Membros, o que significa que as empresas podem perder oportunidades de negócio em virtude de requisitos específicos em matéria de faturação eletrónica que não estão aptas a satisfazer ou que consideram demasiado onerosos. Por último, a preponderância dos regimes nacionais de faturação eletrónica tem como consequência a redução das propostas apresentadas transfronteiras, do número de empresas participantes, e, por conseguinte, da concorrência, o que, por sua vez, se traduz num funcionamento ineficiente do Mercado Interno.

2.2. Cenário de base

Na ausência de uma nova ação a nível da UE, a adoção da faturação eletrónica no domínio dos contratos públicos na UE prosseguiria a um ritmo lento e constante, surgindo cada vez mais normas nacionais no mercado. Não há qualquer garantia de que os Estados-Membros venham a optar por soluções interoperáveis - a experiência recente sugere mesmo o contrário. Sendo assim, a faturação eletrónica nos contratos públicos na UE corre o risco de se tornar cada vez mais complexa e dispendiosa, uma vez que os compradores, os fornecedores, e os prestadores de serviços teriam de fazer face a um número crescente de normas e de requisitos nacionais. Os obstáculos no acesso ao mercado não só continuariam a existir, mas poderiam mesmo tornar-se mais importantes.

2.3. Base jurídica e subsidiariedade

O direito de a UE adotar medidas para assegurar o funcionamento do Mercado Interno decorre do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

A ação da UE no domínio da faturação eletrónica para os contratos públicos justifica-se por motivos de subsidiariedade. As ações empreendidas pelos Estados-Membros agravaram o problema da interoperabilidade, uma vez que foram surgindo no mercado novas normas em matéria de faturação eletrónica (o que gerou novos custos de interoperabilidade e uma maior complexidade).

Dado o interesse transfronteiras das operações no âmbito dos contratos públicos abrangidos pelas diretivas e perante as iniciativas nacionais em curso com vista à introdução da faturação eletrónica neste setor, uma ação da UE com vista à faturação eletrónica no domínio dos contratos públicos constituiria a via mais adequada para melhorar a interoperabilidade e evitar uma maior fragmentação do Mercado Interno. Este objetivo não pode ser alcançado pelos Estados-Membros individualmente uma vez que a sua ação individual não garantiria a

interoperabilidade para os operadores económicos nem eliminaria os obstáculos no acesso ao mercado.

3. OBJETIVOS DA INICIATIVA

3.1. Objetivos gerais

O principal objetivo da presente iniciativa consiste em melhorar o funcionamento do Mercado Interno através da introdução de mecanismos suscetíveis de reduzir os obstáculos no acesso ao mercado dos contratos públicos transfronteiras, resultantes da insuficiente interoperabilidade das normas em matéria de faturação eletrónica.

3.2. Objetivos específicos

Os objetivos específicos que contribuem para a realização do objetivo geral seriam os seguintes:

(1) Reduzir a complexidade e melhorar a clareza e a segurança jurídica para os agentes económicos, permitindo-lhes emitir faturas conformes com normas com as quais estão familiarizados e que serão amplamente aceites;

(2) Reduzir os custos operacionais para os agentes económicos que participam em contratos públicos transfronteiras, como por exemplo o custo de lidar com uma multiplicidade de normas e sistemas de faturação eletrónica.

3.3. Objetivos operacionais

Foi definido o seguinte objetivo operacional:

- Criar condições para a emergência de (uma) soluções (ão) técnica (s) para a faturação eletrónica no domínio dos contratos públicos suscetível (is) de assegurar a interoperabilidade transfronteiras - por outras palavras, criar condições para que a comunicação e a correspondência entre os sistemas de faturação eletrónica sejam menos intensivas em recursos, permitindo aos compradores e aos vendedores trocarem faturas entre si, no âmbito de contratos públicos, ao mais baixo custo e com o mínimo de complexidade.

4. OPÇÕES ESTRATÉGICAS

	Propor ao mercado uma nova norma europeia	Os Estados-Membros são obrigados a aceitar as faturas que sejam conformes com a nova norma europeia	Só é permitida a nova norma europeia
Opção 1: Não adotar nenhuma nova ação	*NÃO*	*NÃO*	*NÃO*

a nível da UE			
Opção 2: Liberdade de escolha	**SIM**	*NÃO*	*NÃO*
Opção 3: Conversão seletiva à faturação eletrónica	**SIM**	NÃO/SIM (SIM - apenas se um Estado-Membro ou uma autoridade adjudicante torna obrigatória a utilização da faturação eletrónica)	*NÃO*
Opção 4: Aceitação obrigatória	**SIM**	**SIM**	*NÃO*
Opção 5: Harmonização total	**SIM**	**SIM**	**SIM**

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

A supressão das barreiras no acesso ao mercado através de uma ação no domínio da faturação eletrónica produziria sobretudo efeitos económicos, tanto em termos de custos como de benefícios, sendo estes últimos mais significativos. Os impactos primários seriam complementados por outros impactos «secundários», uma vez que uma maior interoperabilidade se traduziria provavelmente numa utilização acrescida da faturação eletrónica. Estes seriam de natureza económica, social e ambiental.

5.1. Impactos primários

A escala destes impactos dependerá da opção retida - quanto maior o número de utilizadores que se alinharem com uma única solução, menor o número de entraves no acesso ao mercado que subsistirão.

A definição de uma norma comum permitiria resolver o problema da interoperabilidade para todas as empresas que lidam com autoridades adjudicantes que aderiram às novas regras. A existência de uma norma europeia interoperável e geralmente aceite atenuaria a complexidade das transações comerciais com o estrangeiro e proporcionaria uma maior segurança jurídica para as empresas. Permitiria também reduzir os custos resultantes da necessidade de lidar com diferentes normas de faturação eletrónica. Outras possíveis poupanças para as empresas poderiam provir de algumas adaptações dos sistemas de fixação de preços e das estruturas de mercado com vista à transmissão das faturas eletrónicas.

Uma medida que exija a utilização de uma nova norma europeia em matéria de faturação ocasionaria alguns custos de conformidade para as empresas, para as autoridades adjudicantes e para os Estados-Membros. Todavia, esses custos seriam compensados pelos benefícios esperados, ou seja, as economias operacionais resultantes da faturação eletrónica, a diminuição dos preços na área dos contratos públicos em virtude de uma intensificação da concorrência.

5.2. Impactos secundários

A adoção da nova norma europeia em matéria de faturação eletrónica pode gerar impactos secundários graças a uma maior utilização da faturação eletrónica no domínio dos contratos públicos. Este reforço da utilização da faturação eletrónica ocasionaria certos impactos económicos, sociais e ambientais.

5.2.1. Impactos económicos, ambientais e sociais

Os impactos económicos de um maior recurso à faturação eletrónica seriam associados a poupanças para a economia geradas pelas poupanças esperadas no ciclo dos concursos públicos (ou seja, uma redução dos custos operacionais para os compradores e vendedores, uma maior transparência, prazos mais curtos de processamento dos pagamentos). Os impactos de caráter social deverão ser neutros. Prevê-se que os impactos ambientais sejam positivos - traduzir-se-iam sobretudo numa menor utilização de papel e numa redução das emissões de CO2.

5.2.2. Redução da carga administrativa

A disponibilização dos dados da fatura por via eletrónica simplificaria as tarefas de auditoria e cobrança fiscal por parte das autoridades fiscais dos Estados-Membros, bem como a preparação dos diferentes relatórios que devem ser apresentados pelas empresas. Isto, por seu turno, reduziria a carga administrativa para as empresas. Uma vez que este tipo de requisitos administrativos onera mais fortemente as empresas de menor dimensão, a sua redução seria particularmente benéfica para as PME.

5.3. Impacto das diversas opções

5.3.1. Opção 1 - Não adotar nenhuma nova ação a nível da UE

Esta opção é descrita no cenário de referência.

5.3.2. Opção 2 - Liberdade de escolha

Seria desenvolvida uma nova norma europeia em matéria de faturação eletrónica, cuja utilização seria recomendada no domínio dos contratos públicos, mas a aceitação de faturas eletrónicas conformes à norma europeia continuaria a ser deixada ao critério de cada Estado-Membro e/ou autoridade adjudicante. Continuariam a subsistir obstáculos no acesso ao mercado. Os custos para as empresas não diminuiriam, uma vez que estas seriam obrigadas a lidar simultaneamente com uma multiplicidade de normas em matéria de faturação eletrónica. Caso decidam não o fazer, podem perder oportunidades de negócio.

O objetivo da presente iniciativa não seria alcançado, uma vez que a interoperabilidade continuaria a constituir um problema. Os impactos secundários far-se-iam sentir apenas na medida em que se verificasse uma transição para a faturação eletrónica, mas, devido ao caráter voluntário desta opção, a escala desse processo é difícil de prever.

5.3.3. Opção 3 - Conversão seletiva à faturação eletrónica

Os Estados-Membros que, por sua própria iniciativa, tornassem obrigatória a faturação eletrónica no domínio dos contratos públicos, seriam obrigados a aceitar as faturas eletrónicas conformes à nova norma europeia. Isto contribuiria para reduzir os custos e a complexidade

da faturação eletrónica para as empresas, que poderiam agora enviar faturas eletrónicas de acordo com uma única norma a qualquer autoridade adjudicante que imponha a faturação eletrónica. A interoperabilidade ver-se-ia facilitada, mas poderia não estar assegurada nos Estados-Membros onde a introdução da faturação eletrónica é exigida *de facto*, mas não obrigatória por lei (*de jure*). Pode persistir a incerteza jurídica para as empresas.

Os Estados-Membros não seriam tratados de forma equitativa: aqueles que já utilizam a faturação eletrónica nos contratos públicos teriam de se adaptar à nova norma, ao passo que aqueles que não a utilizam ainda não seriam obrigados a fazer a transição e poderiam mesmo ser desencorajados de o fazer rapidamente.

Os impactos secundários são difíceis de antever. A transição de todos os Estados-Membros para a faturação eletrónica no domínio dos contratos públicos poderá demorar muito tempo a processar-se. Os benefícios potenciais de uma maior eficiência em termos de custos e as economias resultantes da intensificação da concorrência no mercado dos contratos públicos não se concretizariam ou concretizar-se-iam apenas muito lentamente.

5.3.4. Opção 4 - Aceitação obrigatória

Seria desenvolvida uma nova norma europeia comum, que poderia ser utilizada por todos os agentes do mercado. Nos contratos públicos, seria exigida a aceitação, por todas as autoridades adjudicantes, das faturas eletrónicas conformes com esta norma, não sendo substituídas as atuais soluções técnicas.

O objetivo operacional seria atingido rapidamente: a obrigatoriedade da aceitação das faturas eletrónicas conformes com a norma europeia asseguraria efetivamente a interoperabilidade, suprimindo por conseguinte os obstáculos no acesso ao mercado a partir da data de entrada em vigor das disposições relevantes. Esta opção pode igualmente constituir uma solução «pronta a utilizar» e uma orientação para os Estados-Membros que ainda não implementaram a faturação eletrónica.

Na perspetiva das empresas, esta opção criaria a certeza de que os seus esforços e despesas seriam amortizados num prazo de tempo relativamente curto. A certeza de que um investimento numa solução única permitirá o envio de faturas eletrónicas para qualquer autoridade adjudicante em qualquer Estado-Membro será com certeza um argumento convincente para a transição para a faturação eletrónica.

Os impactos secundários apenas seriam observados na medida em que se verificasse uma transição para a faturação eletrónica. Uma vez que a existência de uma norma comum deverá encorajar um maior número de intervenientes no mercado a tomar essa decisão, a dimensão deste processo deveria ser mais significativa do que nas opções anteriores.

5.3.5. Opção 5 - Harmonização total

Deixariam de ser permitidas as faturas conformes com as normas atuais. Embora esta abordagem harmonizasse plenamente faturação eletrónica na UE, os investimentos realizados nos Estados-Membros que já tenham desenvolvido sistemas nacionais de faturação eletrónica seriam desperdiçados. Esta solução seria também altamente perturbadora e onerosa para os prestadores de serviços, uma vez que teriam de rever completamente a arquitetura dos seus sistemas. Por último, defrontar-se-ia com uma forte oposição política por parte dos Estados-Membros que já implementaram sistemas de faturação eletrónica.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

A análise das diferentes opções permite obter os seguintes resultados:

	Objetivo - melhorar/facilitar a interoperabilidade da faturação eletrónica no domínio dos contratos públicos		
Opções estratégicas	**EFICÁCIA**	**EFICIÊNCIA**	**COERÊNCIA[1]**
Opção 1: Não adotar nenhuma nova ação a nível da UE	0	0	0
Opção 2: Liberdade de escolha	(+ / ?)	(≈)	(?)
Opção 3: Conversão seletiva à faturação eletrónica	(+)	(+)	(- / ?)
Opção 4: Aceitação obrigatória	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Opção 5: Harmonização total	(+ +)	(- -)	(≈)

Quantificação do impacto, comparativamente ao cenário de base (a linha de base corresponde a 0): ++ muito positivo; + positivo; - - muito negativo; - negativo; ≈ marginal/neutro; ? incerto; n.a. não aplicável

A Opção 4 parece constituir a escolha mais adequada:

- Permitiria superar a atual fragmentação e assegurar o correto funcionamento do Mercado Interno.
- Uma vez que a transição para a faturação eletrónica se faria por iniciativa de cada empresa, não geraria custos desnecessários. Respeitaria, além disso, os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.
- Ao induzir uma transição mais generalizada para a faturação eletrónica, apropriaria todos os ganhos em termos de eficiência e poupança económica proporcionados pela faturação eletrónica.
- Ao permitir que as empresas e autoridades adjudicantes continuassem a utilizar os atuais sistemas de faturação nacionais, reduziria os custos e a perturbação inerentes à transição, para ambos os grupos.

Propõe-se o prazo de 2017 ou 2018 para a passagem para a aceitação obrigatória das faturas eletrónicas conformes com a nova norma europeia. Este calendário tem em consideração a

[1] A coerência é avaliada tendo em consideração também os impactos secundários (ou seja, os impactos gerados por uma utilização acrescida da faturação eletrónica) e a medida em que as opções são coerentes com as demais políticas da UE (nomeadamente a iniciativa no domínio da contratação pública eletrónica e os objetivos da Diretiva relativa aos atrasos de pagamento).

vontade das partes interessadas de avançar rapidamente, e é coerente com a data previsível da entrada em vigor da obrigatoriedade da contratação eletrónica contida no projeto de diretivas revistas relativas aos contratos públicos.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A fim de evitar novos encargos (administrativos) para as autoridades adjudicantes, para as empresas ou para os Estados-Membros em resultado da recolha de informação a utilizar no processo de acompanhamento, os indicadores propostos baseiam-se sobretudo em fontes de dados existentes (por exemplo, JO/TED, Eurostat) ou em dados já recolhidos pelas partes interessadas (por exemplo, os prestadores de serviços de faturação eletrónica) nas suas atividades comerciais. No entanto, existem algumas lacunas nos dados que exigem uma nova investigação (estudos específicos e inquéritos), a ser realizada pela DG MARKT.