

Assembleia da República

Sua Excelência
Senhor Dr. José Durão Barroso
Presidente da Comissão Europeia
Bruxelas

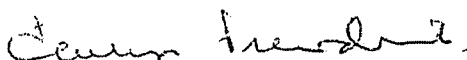
Assunto: Processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias

Parecer - COM (2010) 676

Parecer - COM (2010) 712

Parecer - COM (2010) 642

Parecer - COM (2010) 721



Junto envio a Vossa Excelência os Relatórios produzidos pela Comissão Parlamentar competente em razão da matéria (Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia), no âmbito do processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias, sobre:

- **COM (2010) 676 - Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Aplicação do Regulamento (CE) nº 2157/2001 do Conselho, de 8 de Outubro de 2001, relativo ao estatuto da sociedade europeia;**
- **COM (2010) 712 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Aproveitar os benefícios da facturação electrónica para a Europa;**
- **COM (2010) 642 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento: "Conclusões do quinto relatório sobre coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão";**
- **COM (2010) 721 - Proposta de Regulamento do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) nº 2006/2004 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor.**

Mais se informa que fica assim concluído, pela Assembleia da República, o processo de escrutínio das iniciativas mencionadas.

Nesta data foi, igualmente, dado conhecimento dos referidos documentos ao Presidente do Parlamento Europeu e ao Presidente do Conselho da União Europeia.

Queira Vossa Excelência aceitar, Senhor Presidente, a expressão do meu respeito e muito apreço.

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,



JAIME GAMA

Lisboa, 15 de Abril de 2011
Offício 322/PAR/11/hr

Assembleia da República

Mr José Durão Barroso
President of the European Commission
Brussels

Subject: Process of parliamentary scrutiny of the European initiatives

Written Opinion – COM (2010) 676

Written Opinion – COM (2010) 712

Written Opinion – COM (2010) 642

Written Opinion – COM (2010) 721

Please find enclosed the Reports issued by the Parliamentary Committee with responsibility for the matter in question (Committee on Economic Affairs, Innovation and Energy), within the framework of the process of parliamentary scrutiny of the European initiatives, on the following texts:

- ***COM (2010) 676 – Report from the Commission to the European Parliament and the Council – the application of Council Regulation 2157/2001 of 8 October 2001 on the Statute for a European Company (SE);***
- ***COM (2010) 712 – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Reaping the benefits of electronic invoicing for Europe;***
- ***COM (2010) 642 – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions and the European Investment Bank: "Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy";***
- ***COM (2010) 721 – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws.***

Furthermore, we should like to inform you that the Assembly of the Republic has, therefore, concluded the process of scrutiny of the aforementioned initiatives.

On this date, the above-mentioned documents were also forwarded to the President of the European Parliament and the President of the Council of the European Union.

Please accept, Mr President, the assurances of my highest consideration and esteem.

THE PRESIDENT OF THE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC

JAIME GAMA

PARECER

(a remeter à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus)

Iniciativa Europeia: COM (2010) 712 final

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Aproveitar os benefícios da facturação electrónica para a Europa

Relator: Deputado Telmo Correia (CDS-PP)

Índice

1. Procedimento
2. Enquadramento
3. Objecto da Iniciativa
 - 3.1. Motivação
 - 3.2. Descrição do objecto
 - 3.3. Caso Português
4. Contexto normativo
5. Observância do princípio da subsidiariedade
6. Observância do princípio da proporcionalidade
7. Opinião do Relator
8. Conclusões
9. Parecer

1. Procedimento

Nos termos do nº1 do artigo 7º da Lei nº. 43/2006, de 25 de Agosto, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões referente à *"aproveitar os benefícios da facturação electrónica para a Europa"*, foi enviada à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia, distribuída a 2 de Dezembro de 2010, para emissão de eventual parecer.

2. Enquadramento

A estratégia Europa 2020, em que um dos seus objectivos passa por se atingir uma economia social de mercado competitiva para o século XXI, torna necessário o aproveitamento dos benefícios económicos e sociais da sociedade digital. Neste contexto surge a intenção de se implementar a facturação electrónica em toda a União Europeia. A iniciativa Europeia intitulada *"Uma agenda digital para a Europa"*¹ salienta a importância de se criar um mercado único digital e apela à eliminação de todas as barreiras técnicas e legislativas que impedem a adopção em massa da facturação electrónica.

3. Objecto da Iniciativa

3.1. Motivação

1) Ao nível da União Europeia, as normas que regem a facturação electrónica estão fragmentadas pelas fronteiras nacionais, levando a que a implementação da facturação electrónica seja baixa. No seio das grandes empresas, 42% declaram enviar e receber facturas electrónicas, no entanto, a taxa de adopção entre as PME é inferior a 22%, segundo um estudo do *Eurostat* de 2009. Em média, a utilização da facturação electrónica na relação entre empresas dentro da UE é de 5% em termos anuais.

2) A COM(2010)712, refere que a facturação electrónica poderá gerar poupanças de 240 milhões de euros ao longo dos próximos seis anos. A estreita relação entre os processos de facturação e pagamento pode permitir a adopção de sinergias entre este processo de facturação e a criação do Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA). O SEPA pode potenciar a implementação da facturação electrónica em toda a UE.

3) A presente comunicação tem como motivação principal:

- Melhorar a frequência de utilização da facturação electrónica entre as empresas residentes na União Europeia;
- Esclarecer formas de actuação concretas de modo a que em 2020, a facturação electrónica se torne no principal método de facturação na Europa;
- *"Garantir a segurança jurídica e um ambiente técnico claro para as facturas electrónicas, de modo a facilitar a sua adopção em massa"*

¹ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PT:PDF - COM\(2010\)245](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PT:PDF-COM(2010)245);

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E ENERGIA

- *Incentivar e promover o desenvolvimento de soluções de facturação electrónica abertas e interoperáveis, baseadas numa norma comum, com especial atenção para as necessidades das PME;*
- *Apoiar a adopção da facturação electrónica através da criação de estruturas organizativas, como fóruns nacionais e o fórum europeu multilateral sobre facturação electrónica;*²

3.2. Descrição do objecto

A) Benefícios da facturação electrónica;

Os principais benefícios da facturação electrónica identificados na COM(2010)712 são:

- Fornecimento de dados em formato digital permitindo prazos de pagamento mais curtos, menor quantidade de erros, redução de custos de impressão e de envio;
- Tratamento de dados totalmente integrado permitindo automaticamente a transferência das facturas do sistema interno do vendedor para o seu cliente;
- De acordo com o Grupo de Alto Nível sobre os Encargos Administrativos³, a aplicação de regras idênticas em matéria de IVA às facturas electrónicas e em papel poderá acarretar uma poupança de 18 mil milhões de euros a médio prazo;
- A maior comodidade das facturas electrónicas também pode beneficiar os consumidores que deixarão de receber facturas em papel;
- Benefícios ambientais decorrentes da redução do consumo de papel e custos energéticos de transporte do mesmo;

B) Associar as partes interessadas;

A Comissão Europeia criou um grupo de peritos para analisar os obstáculos que impedem uma adopção mais rápida da facturação electrónica. No final de 2009 o referido grupo publicou as seguintes recomendações:

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

² Transcrição do texto da COM(2010)712 final;

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0015:FIN:PT:PDF> – COM(2009)15;

- *Estabelecimento de mecanismos de organização para a aplicação do enquadramento EEI a níveis nacional e da UE.*⁴

As conclusões do relatório foram validadas por via de consulta pública e obtiveram também concordância na grande conferência sobre o tema da facturação electrónica na Europa, realizada pela Presidência Espanhola do Conselho em 27 e 28 de Abril de 2010, em Madrid.

C) Paisagem da facturação electrónica na União Europeia;

1) Como já foi referido inicialmente, a implementação da facturação electrónica na União Europeia ainda é baixa, principalmente entre as PME. Alguns Estados-Membros têm tido iniciativas orientadas para a utilização deste tipo de facturação em contratos públicos. Estas iniciativas são cruciais para acelerar a penetração da facturação electrónica entre as PME. A própria COM(2010)712 refere o exemplo de um projecto neste âmbito dinamizado pela UE: PEPPOL (www.peppol.eu).

2) Outro projecto que pode potenciar a facturação electrónica é o do Espaço Único de Pagamento em Euros (SEPA), já referido no início do presente relatório.

D) Enquadramento jurídico e técnico actual das facturas electrónicas e potenciais entraves à adopção;

D1) Aspectos jurídicos;

1) As diferentes opções tomadas pelos Estados-Membros em matéria de IVA, no que diz respeito à facturação electrónica na UE, resultaram num conjunto desordenado de requisitos. Para colmatar este problema, o Conselho adoptou, em 13 de Julho de 2010, a Directiva 2010/45/UE⁵ que procura suprimir os actuais obstáculos, garantindo igualdade de tratamento entre facturas electrónicas e em papel. De acordo com o artigo 233º da directiva, as empresas poderão passar a enviar e receber o novo tipo de facturas desde que mantenham "*controles de gestão que criem uma pista de auditoria fiável entre as facturas e as entregas ou prestações de bens ou serviços*".

2) Por fim, a COM(2010)712 enuncia que deverão ser encetados esforços no sentido de harmonizar a legislação europeia em matéria de assinaturas electrónicas, uma vez que alguma facturação electrónica exige uma assinatura do mesmo tipo.

D2) Interoperabilidade, alcance e formas;

1) A troca de facturas electrónicas na UE, confere aos parceiros comerciais a necessidade de possuírem tecnologias e serviços, processos comerciais e normas técnicas comuns. Ora, se não houver interoperabilidade entre os diferentes modelos de negócio e soluções técnicas, será muito difícil conseguir-se uma adopção de facturas electrónicas em massa.

2) Actualmente não há uma norma dominante de facturação electrónica. Há inclusivamente empresas que utilizam normas exclusivas, obrigando os seus

⁴ Transcrição do texto da COM(2010)712 final;

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:189:0001:0008:PT:PDF>

fornecedores a utilizar a mesma. Muitas grandes empresas multinacionais utilizam a transferência electrónica de dados (EDI), impraticável para muitas PME. Todo o trabalho necessário ao nível de mapeamento e conversão de formatos de facturação electrónica tão díspares, obriga a que seja feito um trabalho pesado e muitas vezes oneroso.

3) Para colmatar tal facto, organizações internacionais e europeias têm trabalhado na normalização da facturação electrónica. Os exemplos mais relevantes são os do Centro das Nações Unidas para a Facilitação do Comércio e o Comércio Electrónico (UN/CEFACT) que desenvolveu mantém uma norma (*Cross-Industry Invoice* (CII)). O UN/CEFACT tem vindo a cooperar com a *Organisation for the Advancement of Structured Information Standards* (OASIS) na procura de convergir a facturação que utiliza a *Universal Business Language* (UBL) com a CII. O UN/CEFACT coopera também com a Organização Internacional de Normalização (ISO) no sentido de integrar o modelo de dados CII no sistema de mensagens da norma ISO 20022. Ao nível Europeu o Comité Europeu de Normalização (CEN) tem vindo a realizar seminários sobre questões específicas de execução em matéria de facturação electrónica.

E) Uma estratégia para promover a adopção da facturação electrónica;

E1) Prioridades – chave para promover a facturação electrónica na UE;

De seguida, transcrevem-se directamente da COM(2010)712 as acções que a União Europeia pretende implementar no sentido de promover a facturação electrónica na UE:

1) Objectivo: *Garantir um ambiente jurídico coerente para a facturação electrónica;*

Acções:

- *A fim de garantir uma transposição coerente e atempada da nova Directiva IVA, a Comissão organizará um seminário Fiscalis, com a participação das administrações fiscais de todos os Estados-Membros, em Fevereiro de 2011. A Comissão tenciona determinar posteriormente a necessidade de adoptar novas orientações para os Estados-Membros e as empresas.*
- *Antecipar o princípio da igualdade de tratamento consagrado na nova Directiva IVA. Os Estados-Membros deverão permitir que as facturas sejam enviadas e disponibilizadas por «outros métodos electrónicos», como disposto no artigo 233.º da actual Directiva IVA (2006/112/CE).*
- *Um estudo externo encomendado pela Comissão está a analisar métodos alternativos de cobrança do IVA, incluindo o papel da facturação electrónica. A Comissão apresentará estas conclusões e publicará, até ao final de 2010, um Livro Verde sobre o futuro do IVA, a fim de incentivar o debate sobre questões como, por exemplo, a forma como os novos desenvolvimentos nas tecnologias de IT poderão facilitar a cobrança do IVA.*
- *Em 2011, a Comissão irá propor uma revisão da directiva relativa às assinaturas electrónicas (1999/93/CE) com vista à criação de um enquadramento legal para o reconhecimento transfronteiras e a interoperabilidade dos sistemas seguros de autenticação electrónica.*

2) Objectivo: Garantir a adopção em massa pelo mercado, chegando às pequenas e médias empresas;

Acções:

- A Comissão irá avaliar cuidadosamente o efeito de quaisquer futuros requisitos técnicos e jurídicos em matéria de facturação electrónica sobre as PME, aplicando o princípio «Think Small First» e o «teste das PME», e espera que os Estados-Membros e os organismos de normalização actuem da mesma forma.
- A Comissão irá organizar e participar em actividades de sensibilização para informar as PME sobre o potencial deste tipo de facturação. Serão exploradas as possíveis sinergias com actividades promocionais (por exemplo, a Semana Europeia das PME, a Semana das Cibercompetências) e redes existentes (por exemplo, a Rede Europeia de Apoio ao Comércio Electrónico, a Rede Europeia de Empresas).
- A Comissão irá prosseguir e alargar as iniciativas que promovem a participação das PME nas cadeias de abastecimento digitais. Em 2011, serão lançadas duas novas acções no quadro do Programa para a Competitividade e Inovação (PCI).

3) Objectivo: Estimular um ambiente que permita um alcance máximo;

Acções:

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

4) Objectivo: Promover um modelo normalizado de dados para a facturação electrónica;

Acções:

- Em 2011, o CEN conceberá directrizes de execução para o modelo de dados CII v.2. Essas directrizes devem basear-se no conjunto de dados fundamentais para as facturas proposto pelo grupo de peritos em facturação electrónica e tomar em consideração a norma ISO 20022 para a troca de mensagens, os trabalhos do CEN para a facturação electrónica, os seminários do BII e do EBES e ainda outras iniciativas, como o projecto PEPPOL. Em função da procura do mercado, deve ser previsto o desenvolvimento de novas directrizes em relação a outros domínios/processos empresariais.
- O CEN trabalhará com as organizações internacionais produtoras de normas, como o UN/CEFACT e a ISO, e comunicará requisitos específicos para a continuação da evolução do modelo de dados CII.

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

E2) Organizar a implantação da facturação electrónica na UE;

De seguida, transcrevem-se directamente da COM(2010)712 as acções que a União Europeia pretende implementar no sentido organizar a implantação da facturação electrónica na UE:

1) Objectivo: *Promover a facturação electrónica ao nível nacional;*

Acções:

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

2) Objectivo: *Promover a facturação electrónica ao nível europeu;*

Acções:

- *A Comissão instituirá, por um período de 3 anos, um fórum europeu multilateral sobre a facturação electrónica, a seguir designado «Fórum Europeu sobre a Facturação Electrónica», composto por membros dos fóruns nacionais e representantes de associações europeias da comunidade de utilizadores, do CEN, do Banco central Europeu (BCE) e do Grupo de Protecção de Dados do artigo 29.º. O Fórum Europeu sobre a Facturação Electrónica terá por principal atribuição assistir a Comissão nos seguintes domínios:*
 - *acompanhar a evolução do mercado e a adopção da facturação electrónica nos diferentes sectores industriais e de serviços nos Estados-Membros;*
 - *garantir um intercâmbio de experiências e boas práticas que facilite o surgimento de soluções interoperáveis de facturação electrónica;*
 - *assinalar os problemas detectados, nomeadamente nas transacções transfronteiras, e propor soluções apropriadas;*
 - *apoiar e acompanhar os trabalhos conducentes à adopção de um modelo normalizado de dados para a facturação electrónica.*

- *A Comissão e as restantes instituições da UE devem dar o exemplo, através da utilização da facturação electrónica nos seus próprios contratos públicos. A Comissão irá prosseguir, em particular, com a implantação do projecto e-Prior.*
- *Em 2011, a Comissão trabalhará no sentido de um melhor acompanhamento estatístico da adopção da facturação electrónica.*

3.3. Caso Português

1) Em Portugal, a facturação electrónica passou a ser regulamentada após a Resolução do Conselho de Ministros nº 94/1999 de 25 de Agosto de 1999, "no qual é enunciado o objectivo de promoção do uso de meios de comércio electrónico pela Administração Pública e de preparação de legislação para o reconhecimento jurídico da factura electrónica". O Decreto-Lei 375/1999 de 19 de Setembro de 1999 estabeleceu "a equiparação entre a factura emitida em suporte papel e a factura electrónica". Mais recentemente, Portugal adaptou a Directiva 2001/115/CE que visa "simplificar, modernizar e harmonizar as condições aplicáveis à facturação em matéria de imposto sobre o valor acrescentado". Conforme referência anterior, para que a facturação electrónica seja massivamente aplicada em toda a União Europeia, designadamente em transacções intracomunitárias, a legislação em matéria de IVA deve ser harmonizada. O Decreto-lei 256/2003 de 21 de Outubro de 2003 é a transposição da Directiva atrás referida para a legislação nacional. Estas referências à legislação nacional, comprovam que há mais de uma década, Portugal tem-se adaptado à facturação electrónica, mesmo antes da imposição por via de Directiva europeia. O quadro legislativo interno sobre facturação electrónica pode ser consultado na internet, no sítio da Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.⁶

2) No relatório da iniciativa europeia i2010, relativo a 2008, é indicado que Portugal tem uma situação relativamente a emissão/recepção de facturas electrónicas por empresas (24%) melhor do que a média da União Europeia (21%), posicionando-se em 11º lugar entre os 27 países da UE.

4. Contexto normativo

Não se aplica na presente iniciativa.

5. Observância do princípio da subsidiariedade

Não se aplica na presente iniciativa.

6. Observância do princípio da proporcionalidade

Não se aplica na presente iniciativa.

7. Opinião do Relator

O Relator não tenciona emitir opinião.

⁶ http://www.umic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=2697&Itemid=65

8. Conclusões

As conclusões do presente relatório são as seguintes:

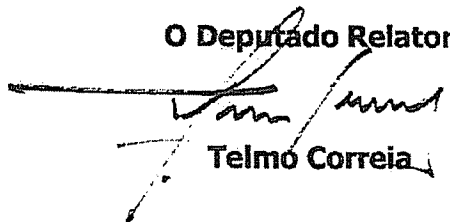
- 1) A facturação electrónica poderá gerar poupanças de 240 milhões de euros ao longo dos próximos seis anos;
- 2) O fornecimento de dados em formato digital permite reduzir custos ambientais, prazos de pagamento, quantidade de erros, custos de impressão e de envio;
- 3) A Comissão Europeia criou um grupo de peritos para analisar os obstáculos que impedem uma adopção mais rápida da facturação electrónica. No final de 2009 o referido grupo publicou recomendações que estão expressas na 4ª e 5ª página do presente relatório;
- 4) Para que a facturação electrónica seja massivamente aplicada em toda a União Europeia, designadamente em transacções intracomunitárias, a legislação em matéria de IVA deve ser harmonizada;
- 5) Organizações mundiais e europeias devem trabalhar no sentido de compatibilizar normas utilizadas ao nível da facturação electrónica. Essa compatibilização permitirá aumentar a utilização das mesmas a nível global.
- 6) A COM(2010)712 descreve "uma estratégia para promover a adopção da facturação electrónica". Os objectivos a serem atingidos e as respectivas acções a serem implementadas foram transcritos para o presente relatório;
- 7) Portugal é o 11º país ao nível da UE 27 em termos de utilização da facturação electrónica. Já há mais de 10 anos que existe legislação interna sobre o tema;

9. Parecer

Em face das conclusões, e nada havendo a opor, a Comissão Parlamentar de Assuntos Económicos, Inovação e Energia remete o presente relatório à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

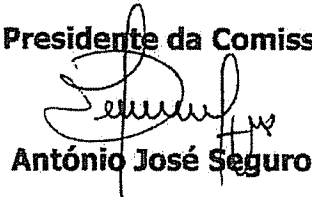
Palácio de São Bento, 12 de Janeiro de 2011

O Deputado Relator



Telmo Correia

O Presidente da Comissão



António José Seguro