COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 23.1.2019
COM(2019) 10 final

2019/0007 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

prin care Polonia este autorizată să aplice o măsură specială de derogare de la articolul 226 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată

EXPUNERE DE MOTIVE

În conformitate cu articolul 395 alineatul (1) din Directiva 2006/112/CE din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (denumită în continuare „Directiva TVA”), Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei, poate autoriza orice stat membru să aplice măsuri speciale de derogare de la dispozițiile directivei respective în scopul simplificării procedurii de colectare a TVA-ului sau al prevenirii anumitor forme de evaziune fiscală sau de fraudă.

Prin scrisoarea înregistrată de Comisie la 15 mai 2018, Polonia a solicitat o autorizație de derogare de la articolul 226 din Directiva TVA în ceea ce privește cerințele privind facturarea taxei pe valoarea adăugată (TVA) și de introducere a mecanismului obligatoriu de plată defalcată în legătură cu livrarea de bunuri și prestarea de servicii care prezintă risc de fraudă și care, în general, cad sub incidența mecanismului de taxare inversă și a răspunderii solidare în Polonia. În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din Directiva TVA, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisoarea din 3 septembrie 2018, cu privire la cererea înaintată de Polonia. Prin scrisoarea din 4 septembrie 2018, Comisia a informat Polonia că dispune de toate informațiile necesare pentru a analiza cererea.

1. CONTEXTUL PROPUNERII

• Motivele și obiectivele propunerii

În scopul de a combate frauda în materie de TVA, Polonia intenționează să introducă mecanismul obligatoriu de plată defalcată pentru plata TVA-ului în legătură cu livrarea anumitor bunuri și prestarea anumitor servicii care prezintă risc de fraudă.

Mecanismul de plată defalcată este un sistem alternativ de colectare a TVA-ului. Conform unei proceduri standard, pentru o anumită tranzacție, o persoană impozabilă în scopuri de TVA colectează plata bazei de impozitare și TVA-ul (dacă este cazul) de la clientul său (sau de la un terț). Persoana impozabilă în scopuri de TVA declară apoi această tranzacție în declarația sa periodică de TVA. În funcție de rezultatul declarației de TVA, TVA-ul este datorat autorităților fiscale de persoana impozabilă sau poate fi rambursat de autoritățile fiscale. În cazul în care TVA-ul este datorat, persoana impozabilă în scopuri de TVA plătește TVA-ul statului membru pe o bază periodică stabilită (lunar, trimestrial, etc.). Utilizarea plății defalcate introduce o modificare la nivelul acestui lanț (regulat) de operațiuni, deoarece se face o separare între plata TVA-ului datorat și a bazei de impozitare datorate. Atunci când un furnizor este vizat de aceste dispoziții de plată defalcată, în plus față de contul său bancar curent, acesta trebuie să dețină și un cont separat blocat de TVA. Acesta din urmă poate fi utilizat numai pentru a încasa TVA-ul de la clienții săi și pentru a plăti TVA-ul furnizorilor săi. În acest caz, cumpărătorul plătește furnizorului baza de impozitare, în mod normal într-un cont bancar curent, în timp ce TVA-ul aferent livrărilor trebuie plătit în contul său bancar blocat de TVA.

Polonia susține că, în pofida numeroaselor măsuri adoptate pentru combaterea fraudei (de exemplu, introducerea mecanismului de taxare inversă și a răspunderii solidare pentru client, introducerea fișierului standard de audit, aplicarea unor norme mai stricte pentru înregistrarea în scopuri de TVA și radierea persoanelor impozabile, creșterea numărului de audituri etc.), aceste soluții sunt în continuare insuficiente pentru a exclude frauda în materie de TVA și a crește veniturile din TVA. Studiul recent privind deficitul de încasare a TVA-ului în statele

membre ale UE-28[1] indică un deficit de încasare a TVA-ului de 25 % pentru Polonia. Polonia este de părere că aplicarea mecanismului obligatoriu de plată defalcată va elimina frauda în materie de TVA de la bun început. Dat fiind faptul că efectul modelului de plată defalcată este acela că valoarea TVA-ului depus într-un cont separat de TVA al unei persoane impozabile poate fi utilizată de persoana impozabilă în cauză exclusiv în scopuri restricționate, și anume pentru plata TVA-ului datorat autorităților fiscale sau plata TVA-lui corespunzător facturilor primite de la furnizori, acest sistem este o garanție mai bună că autoritățile fiscale vor încasa întreaga valoare a TVA-ului care ar trebui transferată de persoana impozabilă către Trezoreria Statului.

Prin urmare, Polonia a introdus mecanismul voluntar de plată defalcată la 1 iulie 2018. Cu toate acestea, Polonia consideră că, în zonele expuse în mod deosebit fraudei în materie de TVA și în care au fost identificate cazuri de fraudă de-a lungul anilor, este oportun să se facă un pas înainte, introducându-se mecanismul obligatoriu de plată defalcată. Aceste domenii vizează sectoare economice precum oțelul, deșeurile metalice, echipamentele electronice, aurul, metalele neferoase, carburanții și materialele plastice care sunt, în general, supuse mecanismului de taxare inversă și răspunderii solidare în Polonia (lista sectoarelor care urmează a fi vizate de mecanismul de plată defalcată este inclusă în anexa la decizie).

Modelul obligatoriu de plată defalcată se va aplica în legătură cu operațiunile între persoane impozabile (operațiuni B2B) și va viza exclusiv transferurile bancare electronice. Banca va acționa în calitate de agent de defalcare a plății și va desfășura activitățile cu scopul de a transfera suma plătită de client către conturile relevante ale furnizorului, și anume baza de impozitare în contul curent al comerciantului, iar valoarea TVA-ului în contul blocat de TVA al comerciantului. Fondurile din contul blocat de TVA vor fi deținute de persoana impozabilă, însă posibilitatea acesteia de a dispune de fonduri va fi limitată, în principiu, la plata TVA-ului datorat autorităților fiscale sau a TVA-ului rezultat din facturile primite de la furnizori.

În conformitate cu normele generale aplicabile în Polonia, în cazul excedentului de taxă aferentă intrărilor în raport cu taxa aferentă ieșirilor, recunoscut de persoana impozabilă în declarația de TVA ca sumă rambursabilă de TVA, această rambursare se va efectua în termen de 60 de zile în contul curent al persoanei impozabile. Pentru a diminua efectele modelului de plată defalcată asupra fluxului de numerar al comercianților, Polonia prevede o procedură mai rapidă pentru rambursarea excedentului de taxă aferentă intrărilor. La cererea persoanei impozabile, rambursarea va avea loc în termen de 25 de zile. Mai mult, Polonia a subliniat în cerere că asigurarea unor proceduri eficiente și în timp util de rambursare a taxelor va fi un aspect prioritar.

Potrivit Poloniei, costurile de funcționare a sistemului de plată defalcată nu ar trebui să fie semnificative și vor fi legate, în cea mai mare parte, de punerea în aplicare a sistemului, de întreținerea acestuia și de gestionarea contului bancar. Persoanele impozabile nu vor suporta costuri de deschidere și de operare a contului de TVA, deoarece contul de TVA va fi pus la dispoziție de către bancă fără a fi percepute comisioane sau taxe.

Mecanismul obligatoriu de plată defalcată va fi aplicabil și comercianților nerezidenți în Polonia, care vor avea obligația de a deține un cont bancar operat în conformitate cu legislația bancară din Polonia. În acest sens, Polonia a confirmat Comisiei faptul că, în ceea ce privește comercianții nerezidenți, aceștia nu vor suporta costuri suplimentare în legătură cu obligația

[1] Studiu și rapoarte privind deficitul de încasare a TVA-ului în statele membre ale UE-28: Raport final pe 2018.

deschiderii contului bancar în Polonia, deoarece persoanele impozabile în cauză vor putea deschide și deține un cont bancar în Polonia cu titlu gratuit.

Pentru buna funcționare a mecanismului de plată defalcată, informațiile privind utilizarea mecanismului obligatoriu de plată defalcată vor trebui să fie menționate pe factura emisă de furnizor. Articolul 226 include o listă a mențiunilor care trebuie să figureze pe facturi. Statele membre nu au libertatea de a include alte mențiuni cu privire la facturare. Având în vedere că aplicarea mecanismului de plată defalcată presupune includerea unei mențiuni suplimentare pe factură, Polonia a solicitat o derogare de la articolul 226 din Directiva TVA.

Mecanismul obligatoriu de plată defalcată, astfel cum este prevăzut de Polonia, va impune modificări semnificative în ceea ce privește persoanele impozabile. Cu toate acestea, deoarece sistemul este deja operațional, pe bază voluntară, începând cu 1 iulie 2018, persoanele impozabile au avut ocazia de a se familiariza cu acest sistem.

Având în vedere cele de mai sus, Comisia este de părere că mecanismul obligatoriu de plată defalcată în legătură cu livrarea de bunuri și prestarea de servicii care prezintă risc de fraudă și sunt enumerate în anexă poate genera rezultate concrete în ceea ce privește combaterea fraudei fiscale. Prin urmare, se propune acordarea derogării de la 1 martie 2019 până la 28 februarie 2022.

Cu toate acestea, având în vedere caracterul inedit și domeniul larg de aplicare al derogării, este important să se asigure monitorizarea necesară în cadrul acestei derogări și, în special, în ceea ce privește impactul măsurii asupra nivelului fraudei în materie de TVA și impactul său asupra persoanelor impozabile (în ceea ce privește rambursările de TVA, sarcina administrativă, costurile ce revin persoanelor impozabile etc.). Prin urmare, Polonia este invitată să prezinte un raport privind impactul măsurii în termen de optsprezece luni de la intrarea sa în vigoare.

- **Coerența cu dispozițiile deja existente în domeniul de politică vizat**

Derogarea poate fi autorizată în temeiul articolului 395 din Directiva TVA pentru simplificarea procedurii de colectare a TVA-ului sau pentru prevenirea anumitor forme de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale. Polonia a solicitat măsura de derogare în vederea combaterii evaziunii fiscale la nivelul sectoarelor în care, de-a lungul anilor, au fost identificate cazuri de fraudă în materie de TVA. Derogarea este coerentă cu dispozițiile politicilor în vigoare.

Prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/784 a Consiliului[2], o derogare similară a fost acordată Italiei în vederea aplicării mecanismului de plată defalcată. Potrivit sistemului italian de plată defalcată, TVA-ul datorat este plătit în contul blocat de TVA pe lângă autoritățile fiscale. Domeniul de aplicare al derogării italiene se limitează la prestațiile către autoritățile publice, entitățile controlate de autoritățile publice, precum și către un anumit număr de societăți cotate la bursă.

Și România a solicitat o derogare în vederea aplicării mecanismului de plată defalcată în ceea ce privește operațiunile efectuate de anumite persoane impozabile. Mecanismul de plată defalcată în România ridică motive serioase de îngrijorare în ceea ce privește

[2] Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/784 a Consiliului din 25 aprilie 2017 de autorizare a Republicii Italiene pentru aplicarea unei măsuri speciale de derogare de la articolele 206 și 226 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată și de abrogare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2015/1401, JO L 118, 6.5.2017, p. 17.

proporționalitatea și compatibilitatea acestuia cu tratatul. În consecință, Comisia s-a opus cererii de derogare formulate de România[3]

2. TEMEI JURIDIC, SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE

- **Temei juridic**

Articolul 395 din Directiva TVA.

- **Subsidiaritate (pentru competență neexclusivă)**

Având în vedere dispoziția din Directiva TVA pe care se întemeiază propunerea, principiul subsidiarității nu se aplică.

- **Proporționalitate**

Propunerea respectă principiul proporționalității din motivele expuse mai jos.

Decizia se referă la o autorizare acordată unui stat membru la cererea acestuia și nu constituie o obligație.

Având în vedere faptul că derogarea este limitată în timp și nu privește decât anumite operațiuni, domeniul de aplicare vizează sectoarele care ridică probleme majore de evaziune fiscală. Prin urmare, măsura specială este proporțională cu obiectivul urmărit, și anume combaterea evaziunii fiscale.

Având în vedere caracterul inedit și domeniul larg de aplicare al derogării, Polonia este invitată să prezinte un raport privind impactul măsurii asupra nivelului fraudei în materie de TVA și asupra persoanelor impozabile (în ceea ce privește rambursările de TVA, sarcina administrativă, costurile ce revin persoanelor impozabile etc.) în termen de optsprezece luni de la intrarea sa în vigoare în Polonia.

- **Alegerea instrumentului**

Instrument propus: decizie de punere în aplicare a Consiliului.

În conformitate cu articolul 395 din Directiva TVA, derogarea de la normele comune în materie de TVA este posibilă numai cu autorizarea Consiliului, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei. O decizie de punere în aplicare a Consiliului este cel mai adecvat instrument, deoarece poate fi adresată statelor membre în mod individual.

3. REZULTATELE EVALUĂRILOR EX POST, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRII IMPACTULUI

- **Consultările cu părțile interesate**

Prezenta propunere se bazează pe o cerere înaintată de Polonia și se referă doar la acest stat membru.

- **Obținerea și utilizarea expertizei**

Nu a fost necesar să se recurgă la expertiză externă.

[3] Comunicare a Comisiei către Consiliu în conformitate cu articolul 395 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului, COM/2018/666 final

- **Evaluarea impactului**

Propunerea de decizie de punere în aplicare a Consiliului autorizează Polonia să deroge de la articolul 226 din Directiva TVA și să introducă mecanismul obligatoriu de plată defalcată pentru plata TVA-ului în legătură cu livrarea anumitor bunuri și prestarea anumitor servicii.

Prin impunerea plății TVA-ului datorat într-un cont bancar blocat de TVA al furnizorului, propunerea de decizie de punere în aplicare a Consiliului vizează combaterea fraudei fiscale sub forma neplății TVA-ului datorat de către furnizorii de bunuri și servicii care prezintă risc de fraudă. Dat fiind faptul că valoarea TVA-ului depus într-un cont separat de TVA al unei persoane impozabile poate fi utilizată exclusiv în scopuri restricționate, și anume pentru plata TVA-ului datorat autorităților fiscale sau plata TVA-ului corespunzător facturilor primite de la furnizori, acest sistem este o garanție mai bună că autoritățile fiscale vor încasa întreaga valoare a TVA-ului care ar trebui transferată de persoana impozabilă către Trezoreria Statului.

Persoana impozabilă nu poate dispune de fondurile din contul blocat de TVA cu excepția plății TVA-ului datorat autorităților fiscale sau a TVA-ului rezultat din facturile primite de la furnizori, având astfel un impact asupra fluxului de numerar al comercianților. Pentru a diminua impactul negativ, în cazul excedentului de taxă aferentă intrărilor în raport cu taxa aferentă ieșirilor, recunoscut de persoana impozabilă, Polonia prevede o procedură mai rapidă pentru rambursarea excedentului de taxă aferentă intrărilor. La cererea persoanei impozabile, rambursarea va avea loc în termen de 25 de zile, în loc de 60 de zile în conformitate cu procedura normală. Mai mult, Polonia a subliniat în cerere că asigurarea unor rambursări eficiente și în timp util a taxelor va fi tratată ca o problemă prioritară.

Mecanismul obligatoriu de plată defalcată va fi aplicabil și comercianților nerezidenți în Polonia în contextul livrării de bunuri sau prestării de servicii care fac obiectul plății defalcate obligatorii în Polonia. Acești comercianți vor avea obligația de a deține un cont bancar operat în conformitate cu legislația bancară din Polonia. În acest sens, Polonia a confirmat Comisiei faptul că, în ceea ce privește comercianții nerezidenți, aceștia nu vor suporta costuri suplimentare în legătură cu obligația deschiderii contului bancar în Polonia, deoarece persoanele impozabile în cauză vor putea deschide și deține un cont bancar în Polonia cu titlu gratuit.

4. IMPLICAȚIILE BUGETARE

Măsura nu va avea niciun impact negativ asupra resurselor proprii ale Uniunii care provin din TVA.

5. ALTE ELEMENTE

Propunerea include o dispoziție privind limitarea efectelor în timp; derogarea expiră automat.

2019/0007 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

prin care Polonia este autorizată să aplice o măsură specială de derogare de la articolul 226 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

având în vedere Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată[4], în special articolul 395 alineatul (1),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

(1) Prin scrisoarea înregistrată de Comisie la 15 mai 2018, Polonia a solicitat o autorizație de derogare de la articolul 226 din Directiva 2006/112/CE și de includere a unei declarații speciale potrivit căreia taxa pe valoarea adăugată (TVA) trebuie plătită în contul blocat de TVA al furnizorului pentru facturile emise în legătură cu livrarea de bunuri și prestarea de servicii care prezintă risc de fraudă și care, în general, cad sub incidența mecanismului de taxare inversă și a răspunderii solidare în Polonia. Polonia a solicitat derogarea pentru o perioadă de trei ani, de la 1 ianuarie 2019 până la 31 decembrie 2021.

(2) În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2006/112/CE, Comisia a transmis cererea Poloniei către celelalte state membre, prin scrisoarea din 3 septembrie 2018. Prin scrisoarea din 4 septembrie 2018, Comisia a informat Polonia că dispune de toate informațiile necesare pentru a analiza cererea.

(3) Deși Polonia a adoptat numeroase măsuri pentru combaterea fraudei (de exemplu, introducerea mecanismului de taxare inversă și a răspunderii solidare pentru client, introducerea fișierului standard de audit, aplicarea unor norme mai stricte pentru înregistrarea în scopuri de TVA și radierea persoanelor impozabile, creșterea numărului de audituri etc.), aceasta consideră că măsurile respective sunt în continuare insuficiente pentru a exclude frauda în materie de TVA.

(4) Polonia este de părere că aplicarea mecanismului de plată defalcată va elimina frauda în materie de TVA. Dat fiind faptul că, potrivit modelului de plată defalcată, valoarea TVA-ului depus într-un cont separat de TVA al unei persoane impozabile poate fi utilizată exclusiv în scopuri restricționate, și anume pentru plata TVA-ului datorat autorităților fiscale sau plata TVA-ului corespunzător facturilor primite de la furnizori, acest sistem este o garanție mai bună că autoritățile fiscale vor încasa întreaga valoare a TVA-ului care ar trebui transferată de persoana impozabilă către Trezoreria Statului din Polonia.

[4] JO 347, 11.12.2006, p. 1.

(5) Polonia a introdus mecanismul voluntar de plată defalcată la 1 iulie 2018. Polonia consideră că, în domeniile expuse în mod deosebit fraudei în materie de TVA, se impune introducerea mecanismului obligatoriu de plată defalcată. Aceste domenii sunt reprezentate de sectoare economice precum oțelul, deșeurile metalice, echipamentele electronice, aurul, metalele neferoase, carburanții și materialele plastice care sunt, în general, supuse mecanismului de taxare inversă și răspunderii solidare în Polonia.

(6) Modelul obligatoriu de plată defalcată se va aplica în legătură cu livrarea de bunuri și prestarea de servicii enumerate în anexă, efectuate între persoane impozabile și între întreprinderi (B2B), și va viza exclusiv transferurile bancare electronice.

(7) În cazul excedentului de taxă aferentă intrărilor în raport cu taxa aferentă ieșirilor, recunoscut de persoana impozabilă în declarația de TVA ca sumă rambursabilă, această rambursare este în mod normal efectuată în termen de 60 de zile în contul curent al persoanei impozabile. Cu toate acestea, Polonia a informat că, în cazul tranzacțiilor care fac obiectul modelului obligatoriu de plată defalcată, la cererea unei persoane impozabile care deține un cont blocat de TVA, rambursarea va avea loc în termen de 25 de zile.

(8) Persoanele impozabile nu vor suporta costuri de deschidere și de operare a contului bancar de TVA, deoarece nu vor fi percepute comisioane sau taxe de către bancă în ceea ce privește contul de TVA.

(9) Mecanismul obligatoriu de plată defalcată va fi aplicabil tuturor comercianților, inclusiv comercianților nerezidenți în Polonia, iar aceștia vor avea obligația de a deține un cont bancar operat în conformitate cu legislația bancară din Polonia. În acest sens, Polonia a confirmat faptul că, în ceea ce privește comercianții, aceștia nu vor suporta costuri suplimentare în legătură cu obligația deschiderii unui cont bancar în Polonia, deoarece persoanele impozabile în cauză vor putea deschide și deține un cont bancar pentru plata TVA-ului în Polonia cu titlu gratuit.

(10) Mecanismul obligatoriu de plată defalcată, astfel cum este prevăzut de Polonia, va impune modificări majore în ceea ce privește persoanele impozabile. Cu toate acestea, deoarece sistemul este deja operațional din 1 iulie 2018, pe bază voluntară, persoanele impozabile au avut ocazia de a se familiariza cu acest sistem.

(11) Comisia este de părere că mecanismul obligatoriu de plată defalcată în legătură cu livrarea de bunuri și prestarea de servicii care prezintă risc de fraudă poate genera rezultate concrete în ceea ce privește combaterea fraudei fiscale. De obicei, derogările se acordă pentru o perioadă limitată de timp. Prin urmare, derogarea solicitată de Polonia ar trebui autorizată de la 1 martie 2019 până la 28 februarie 2022.

(12) Având în vedere caracterul inedit și domeniul larg de aplicare al derogării, este important să se asigure monitorizarea necesară în cadrul acestei derogări și, în special, în ceea ce privește impactul măsurii asupra nivelului fraudei în materie de TVA și asupra persoanelor impozabile (în ceea ce privește rambursările de TVA, sarcina administrativă, costurile ce revin persoanelor impozabile etc.). Prin urmare, Polonia trebuie să prezinte un raport privind impactul măsurii în termen de optsprezece luni de la intrarea în vigoare a măsurii naționale pe teritoriul său.

(13) Derogarea nu va afecta negativ cuantumul global al încasărilor din impozitele colectate în etapa de consum final și nu va avea niciun impact negativ asupra resurselor proprii ale Uniunii care provin din TVA,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Prin derogare de la articolul 226 din Directiva 2006/112/CE, Polonia este autorizată să solicite includerea unei declarații speciale potrivit căreia taxa pe valoarea adăugată (TVA) trebuie plătită în contul separat blocat de TVA al furnizorului, deschis în Polonia, pentru facturile emise în legătură cu livrarea de bunuri și prestarea de servicii enumerate în anexa la prezenta decizie, efectuate între persoane impozabile, dacă plățile aferente acestor operațiuni sunt realizate prin transferuri bancare electronice.

Articolul 2

Polonia notifică Comisiei măsurile naționale menționate la articolul 1.

În termen de optsprezece luni de la data intrării în vigoare pe teritoriul său a măsurii menționate la articolul 1, Polonia prezintă Comisiei un raport referitor la impactul său global asupra nivelului fraudei în materie de TVA și asupra persoanelor impozabile vizate.

Articolul 3

Prezenta decizie se aplică de la 1 martie 2019 până la 28 februarie 2022.

Articolul 4

Prezenta decizie se adresează Republicii Polone.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu
Președintele