

Bruxelas, 23.1.2019
COM(2019) 10 final

2019/0007 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que autoriza a Polónia a aplicar uma medida especial em derrogação ao artigo 226.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Nos termos do artigo 395.º, n.º 1, da Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado («Diretiva IVA»), o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais em derrogação à referida diretiva para simplificar a cobrança do IVA ou para impedir certos tipos de evasão ou elisão fiscal.

Por ofício registado na Comissão em 15 de maio de 2018, a Polónia solicitou autorização para derrogar ao artigo 226.º da Diretiva IVA no que respeita aos requisitos de faturação do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e para introduzir o mecanismo de pagamento fracionado obrigatório para as entregas de bens e prestações de serviços suscetíveis de fraude que estão, em geral, abrangidos pelo mecanismo de autoliquidação e por uma responsabilidade solidária na Polónia. Em conformidade com o disposto no artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva IVA, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por carta de 3 de setembro de 2018, do pedido apresentado pela Polónia. Por carta de 4 de setembro de 2018, a Comissão comunicou à Polónia que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Justificação e objetivos da proposta

A fim de combater a fraude no domínio do IVA, a Polónia tenciona introduzir o mecanismo de pagamento fracionado obrigatório para o pagamento do IVA relativamente a determinadas entregas de bens e prestações de serviços suscetíveis de fraude.

O mecanismo de pagamento fracionado é um sistema alternativo de cobrança do IVA. Ao abrigo do procedimento normal, para uma dada operação, um sujeito passivo para efeitos de IVA cobra o pagamento do valor tributável e o IVA (se aplicável) ao seu cliente (ou a um terceiro). Seguidamente, o sujeito passivo para efeitos de IVA comunica esta operação na sua declaração periódica de IVA. Em função do resultado da declaração de IVA, o IVA é devido pelo sujeito passivo às autoridades fiscais ou pode ser reembolsado pelas autoridades fiscais. Se o IVA for devido, o sujeito passivo paga o IVA ao Estado-Membro numa base periódica definida (mensal, trimestral, etc.). A utilização do pagamento fracionado introduz uma alteração nesta cadeia (regular) de transações, uma vez que é necessário proceder a um fracionamento entre o pagamento do montante do IVA devido e o montante tributável devido. Caso esteja abrangido por estas disposições relativas ao pagamento fracionado, um fornecedor é obrigado a ter, para além da sua conta bancária normal, uma conta de IVA separada e bloqueada. Esta última só pode ser utilizada para receber o IVA dos seus clientes e pagar o IVA aos seus fornecedores. Nesse caso, o adquirente paga o valor tributável ao fornecedor, normalmente depositando-o numa conta bancária normal, ao passo que o IVA devido sobre os bens fornecidos ou serviços prestados é depositado na sua conta bancária de IVA bloqueada.

A Polónia alega que, apesar das muitas medidas tomadas para combater a fraude (por exemplo, a introdução do mecanismo de autoliquidação e da responsabilidade solidária para o cliente, a introdução do ficheiro de auditoria normalizado, regras mais rigorosas para o registo do IVA e o cancelamento do registo dos sujeitos passivos, o aumento do número de auditorias, etc.), estas soluções continuam a ser insuficientes para eliminar a fraude no domínio do IVA e aumentar as receitas deste imposto. O recente estudo sobre os desvios do IVA nos Estados-Membros da UE-28¹ revela que, na Polónia, este desvio é de 25 %. A

¹ Estudo e relatórios sobre os desvios do IVA nos 28 Estados-Membros da UE: relatório final de 2018.

Polónia acredita que a aplicação do mecanismo de pagamento fracionado obrigatório conseguirá eliminar a fraude no domínio do IVA logo no início. Uma vez que o modelo do pagamento fracionado faz com que o montante do IVA depositado na conta de IVA separada de um sujeito passivo só possa ser utilizado por esse sujeito passivo para fins restritos – designadamente para o pagamento da dívida do IVA à autoridade fiscal ou para o pagamento do IVA sobre as faturas recebidas de fornecedores –, este sistema garante da melhor forma que as autoridades fiscais recebem o montante total do IVA que tem de ser transferido pelo sujeito passivo para o Tesouro Público.

Por conseguinte, a Polónia introduziu o mecanismo de pagamento fracionado voluntário em 1 de julho de 2018. No entanto, a Polónia considera que, em domínios particularmente expostos à fraude no domínio do IVA e nos quais essa fraude é detetada há vários anos, vale a pena ir mais longe e introduzir o mecanismo de pagamento fracionado obrigatório. Estes domínios abrangem setores económicos como o aço, a sucata, os equipamentos eletrónicos, o ouro, os metais não ferrosos, os combustíveis e os plásticos, que estão geralmente sujeitos ao mecanismo de autoliquidação e à responsabilidade solidária na Polónia (a lista dos setores a abranger pelo mecanismo de pagamento fracionado está incluída no anexo da decisão).

O modelo de pagamento fracionado obrigatório aplicar-se-á aos fornecimentos entre sujeitos passivos (fornecimentos B2B) e abrangerá apenas as transferências bancárias eletrónicas. O banco atuará como agente de fracionamento e executará as atividades com o objetivo de transferir o montante pago pelo cliente para as contas pertinentes do fornecedor, ou seja, o montante do imposto é depositado na conta corrente do comerciante, ao passo que o montante do IVA é depositado na conta de IVA bloqueada do comerciante. Os fundos da conta de IVA bloqueada serão propriedade do sujeito passivo; no entanto, a sua possibilidade de dispor deles ficará, em princípio, limitada ao pagamento do IVA devido à autoridade fiscal ou do IVA resultante de faturas recebidas de fornecedores.

De acordo com as regras gerais aplicáveis na Polónia, se houver um excedente do imposto a montante sobre o imposto a jusante e tal for reconhecido pelo sujeito passivo na declaração de IVA como montante de IVA reembolsável, o reembolso será depositado no prazo de 60 dias na conta corrente do sujeito passivo. Para diminuir os efeitos do modelo de pagamento fracionado no *cash flow* dos comerciantes, a Polónia prevê um procedimento mais rápido para o reembolso do excedente do imposto a montante. A pedido do sujeito passivo, o reembolso terá lugar no prazo de 25 dias. Além disso, a Polónia sublinhou, no pedido, que será sua prioridade garantir que os procedimentos de reembolso de impostos são eficazes e atempados.

De acordo com a Polónia, os custos de funcionamento do sistema de pagamento fracionado não deverão ser significativos e estarão, na sua maioria, relacionados com a implementação do sistema, com a sua manutenção e com a gestão da conta bancária. Os sujeitos passivos não incorrerão em custos de abertura e exploração da conta do IVA, uma vez que esta será facultada pelo banco sem que sejam cobradas comissões ou taxas.

O mecanismo de pagamento fracionado obrigatório será igualmente aplicável aos comerciantes não estabelecidos na Polónia, que terão de ser titulares de uma conta bancária gerida em conformidade com a lei bancária polaca. A este respeito, a Polónia confirmou à Comissão que os comerciantes não estabelecidos não incorrerão em quaisquer custos adicionais relacionados com a obrigação de abrir uma conta bancária na Polónia, uma vez que estes sujeitos passivos poderão abrir e manter uma conta bancária na Polónia a título gratuito.

Para o bom funcionamento do mecanismo de pagamento fracionado, as informações relativas à utilização do mecanismo de pagamento fracionado obrigatório terão de constar da fatura

emitida pelo fornecedor. O artigo 226.º inclui uma lista de elementos que têm de constar das faturas. Os Estados-Membros não têm poder para incluir informações suplementares sobre a faturação. Tendo em conta que a aplicação do mecanismo de pagamento fracionado exige uma referência adicional na fatura, a Polónia solicitou uma derrogação ao artigo 226.º da Diretiva IVA.

O mecanismo obrigatório de fracionamento dos pagamentos previsto pela Polónia implicará alterações significativas para os sujeitos passivos. No entanto, uma vez que o sistema já está operacional – numa base voluntária – desde 1 de julho de 2018, os sujeitos passivos já tiveram a oportunidade de se familiarizar com o sistema.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que o mecanismo de pagamento fracionado obrigatório para os fornecimentos de bens e as prestações de serviços suscetíveis de fraude e enumeradas no anexo pode ter resultados eficazes na luta contra a fraude fiscal. Assim sendo, propõe-se que a derrogação seja concedida de 1 de março de 2019 a 28 de fevereiro de 2022.

No entanto, dada a novidade e o âmbito alargado da derrogação, é importante assegurar o acompanhamento necessário no âmbito desta derrogação e, em especial, a monitorização do impacto da medida no nível de fraude no domínio do IVA e nos sujeitos passivos (em matéria de reembolso do IVA, encargos administrativos, custos para os sujeitos passivos, etc.). Por conseguinte, a Polónia deverá apresentar um relatório sobre o impacto da medida dezoito meses após a sua entrada em vigor.

- **Coerência com as disposições em vigor no mesmo domínio de intervenção**

A derrogação pode ser autorizada com base no artigo 395.º da Diretiva IVA, a fim de simplificar o procedimento de cobrança do IVA ou impedir certas formas de evasão ou de elisão fiscais. A Polónia solicitou a medida derogatória para combater a evasão fiscal nos setores em que a fraude no domínio do IVA se verifica há anos. A derrogação é coerente com as disposições em vigor no mesmo domínio de intervenção.

Pela Decisão de Execução (UE) 2017/784 do Conselho², foi concedida a Itália uma derrogação semelhante para aplicar o mecanismo de pagamento fracionado. Ao abrigo do sistema italiano de pagamento fracionado, o IVA devido é depositado na conta de IVA bloqueada junto das autoridades fiscais. O âmbito da derrogação italiana está limitado aos fornecimentos às autoridades públicas, às entidades controladas por autoridades públicas e a um certo número de empresas cotadas na bolsa.

Também a Roménia solicitou uma derrogação para aplicar o mecanismo de pagamento fracionado aos fornecimentos efetuados por certos sujeitos passivos. O mecanismo de pagamento fracionado romeno suscita sérias preocupações quanto à sua proporcionalidade e compatibilidade com o Tratado. Por conseguinte, a Comissão levantou objeções ao pedido de derrogação apresentado pela Roménia³.

² Decisão de Execução (UE) 2017/784 do Conselho, de 25 de abril de 2017, que autoriza a República Italiana a aplicar uma medida especial em derrogação aos artigos 206.º e 226.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e que revoga a Decisão de Execução (UE) 2015/1401 (JO L 118 de 6.5.2017, p. 17).

³ Comunicação da Comissão ao Conselho nos termos do artigo 395.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho (COM/2018/666 final).

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Artigo 395.º da Diretiva IVA.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

Tendo em conta a disposição da Diretiva IVA em que se baseia a proposta, o princípio da subsidiariedade não se aplica.

- **Proporcionalidade**

A proposta respeita o princípio da proporcionalidade pelas razões a seguir indicadas.

A decisão diz respeito a uma autorização concedida a um Estado-Membro, a seu pedido, não constituindo uma obrigação.

Uma vez que a derrogação é limitada no tempo e se restringe a fornecimentos específicos, o âmbito de aplicação visa setores que levantam problemas consideráveis em matéria de fraude fiscal. Assim, a medida especial é proporcional ao objetivo visado, ou seja, combater a evasão fiscal.

Tendo em conta a novidade e o âmbito alargado da derrogação, a Polónia deverá apresentar um relatório sobre o impacto da medida no nível de fraude ao IVA e nos sujeitos passivos (no que diz respeito ao reembolso do IVA, aos encargos administrativos, aos custos para os sujeitos passivos, etc.) dezoito meses após a sua entrada em vigor na Polónia.

- **Escolha do instrumento**

Instrumento proposto: Decisão de Execução do Conselho.

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA, a derrogação às regras comuns do IVA só é possível mediante autorização do Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão. Uma decisão de execução do Conselho é o instrumento mais adequado, uma vez que pode ser dirigida a um só Estado-Membro.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DA CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consulta das partes interessadas**

A presente proposta tem por base um pedido apresentado pela Polónia e diz respeito unicamente a este Estado-Membro.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

Não foi necessário recorrer a peritos externos.

- **Avaliação de impacto**

A proposta de decisão de execução do Conselho autoriza a Polónia a derrogar ao artigo 226.º da Diretiva IVA e a introduzir o mecanismo de pagamento fracionado obrigatório para o pagamento do IVA relativo a fornecimentos específicos de bens e a prestações específicas de serviços.

Ao instituir que o IVA devido tem de ser pago numa conta bancária de IVA bloqueada detida pelo fornecedor, a proposta de decisão de execução do Conselho visa combater a fraude fiscal sob a forma de não pagamento da dívida do IVA pelos fornecedores de bens e serviços que

são suscetíveis de fraude. Uma vez que o montante do IVA depositado numa conta de IVA separada de um sujeito passivo só pode ser utilizado por esse sujeito passivo para fins restritos – designadamente para o pagamento da dívida do IVA à autoridade fiscal ou para o pagamento do IVA sobre as faturas recebidas de fornecedores –, este sistema garante da melhor forma que as autoridades fiscais recebem o montante total do IVA que tem de ser transferido pelo sujeito passivo para o Tesouro Público.

O sujeito passivo não pode dispor dos fundos da conta de IVA bloqueada, a não ser para o pagamento do IVA devido à autoridade fiscal ou do IVA resultante de faturas recebidas de fornecedores que afetem o *cash flow* dos comerciantes. Para diminuir o impacto negativo em caso de excedente do imposto a montante sobre o imposto a jusante reconhecido pelas autoridades fiscais, a Polónia prevê um procedimento mais rápido para o reembolso do excedente do imposto a montante. A pedido do sujeito passivo, o reembolso terá lugar no prazo de 25 dias, em vez dos 60 dias do procedimento normal. Além disso, a Polónia sublinhou, no pedido, que será sua prioridade garantir que os procedimentos de reembolso de impostos são eficazes e atempados.

Os comerciantes não estabelecidos na Polónia serão igualmente abrangidos pelo mecanismo de pagamento fracionado obrigatório quando efetuarem os fornecimentos de bens ou as prestações de serviços sujeitos à obrigação de pagamento fracionado na Polónia. Estes comerciantes terão de ser titulares de uma conta bancária ao abrigo da Lei bancária polaca. A este respeito, a Polónia confirmou à Comissão que os comerciantes não estabelecidos não incorrerão em quaisquer custos adicionais relacionados com a obrigação de abrir uma conta bancária na Polónia, uma vez que estes sujeitos passivos poderão abrir e manter uma conta bancária na Polónia a título gratuito.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A medida não terá qualquer impacto negativo nos recursos próprios da União provenientes do IVA.

5. OUTROS ELEMENTOS

A proposta inclui uma cláusula de caducidade, bem como um prazo automático.

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que autoriza a Polónia a aplicar uma medida especial em derrogação ao artigo 226.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado⁴, nomeadamente o artigo 395.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) Por ofício registado na Comissão em 15 de maio de 2018, a Polónia solicitou uma autorização para estabelecer uma derrogação ao artigo 226.º da Diretiva 2006/112/CE e para exigir a inclusão de uma declaração especial de que o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) tem de ser pago por depósito na conta de IVA bloqueada do fornecedor no que diz respeito às faturas emitidas em relação aos fornecimentos de bens e às prestações de serviços que são suscetíveis de fraude e que, de um modo geral, se encontram abrangidos pelo mecanismo de autoliquidação e pela responsabilidade solidária na Polónia. A Polónia solicitou a derrogação por um período de três anos, de 1 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021.
- (2) Em conformidade com o artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva 2006/112/CE, a Comissão transmitiu o pedido da Polónia aos outros Estados-Membros por carta de 3 de setembro de 2018. Por carta de 4 de setembro de 2018, a Comissão comunicou à Polónia que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.
- (3) Embora tenha tomado várias medidas para combater a fraude (por exemplo, a introdução do mecanismo de autoliquidação e da responsabilidade solidária para o cliente, a introdução do ficheiro de auditoria normalizado, regras mais rigorosas para o registo do IVA e o cancelamento do registo dos sujeitos passivos, o aumento do número de auditorias, etc.), a Polónia considera que estas soluções continuam a ser insuficientes para excluir a fraude no domínio do IVA.
- (4) A Polónia acredita que a aplicação do mecanismo de pagamento fracionado obrigatório irá eliminar a fraude no domínio do IVA. Uma vez que, ao abrigo do mecanismo de pagamento fracionado obrigatório, o montante do IVA depositado numa conta de IVA separada de um sujeito passivo só pode ser utilizado para fins restritos – designadamente para o pagamento da dívida do IVA à autoridade fiscal ou para o pagamento do IVA sobre as faturas recebidas de fornecedores –, este sistema garante da melhor forma que as autoridades fiscais recebem o montante total do IVA que tem de ser transferido pelo sujeito passivo para o Tesouro Público da Polónia.

⁴ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

- (5) A Polónia introduziu o mecanismo de pagamento fracionado voluntário em 1 de julho de 2018. A Polónia considera que, nos domínios particularmente expostos à fraude no domínio do IVA, deve ser introduzido o mecanismo de pagamento fracionado obrigatório. Estes domínios são setores económicos como o aço, a sucata, a eletrónica, o ouro, os metais não ferrosos, os combustíveis ou os plásticos, abrangidos geralmente pelo mecanismo de autoliquidação e a responsabilidade solidária na Polónia.
- (6) O modelo de pagamento fracionado obrigatório aplicar-se-á aos fornecimentos entre sujeitos passivos e aos fornecimentos entre empresas (fornecimentos B2B) dos bens e serviços enumerados no anexo, e abrangerá apenas as transferências bancárias eletrónicas.
- (7) Se houver um excedente do imposto a montante sobre o imposto a jusante reconhecido pelo sujeito passivo na declaração de IVA como montante reembolsável, o reembolso será, em geral, efetuado no prazo de 60 dias para a conta corrente do sujeito passivo. No entanto, a Polónia informou que, no que toca às transações abrangidas pelo modelo obrigatório de pagamento fracionado, se o reembolso for solicitado por um sujeito passivo que seja titular de uma conta de IVA bloqueada, esse reembolso terá lugar no prazo de 25 dias.
- (8) Os sujeitos passivos não incorrerão em custos de abertura e exploração da conta de IVA, uma vez que esta será facultada pelo banco sem que sejam cobradas comissões ou taxas.
- (9) O mecanismo de pagamento fracionado obrigatório será aplicável a todos os comerciantes, incluindo os não estabelecidos na Polónia, e todos terão de ser titulares de contas bancárias geridas em conformidade com a lei bancária polaca. A este respeito, a Polónia confirmou à Comissão que os comerciantes não estabelecidos não incorrerão em quaisquer custos adicionais relacionados com a obrigação de abrir uma conta bancária na Polónia, uma vez que esses sujeitos passivos poderão abrir e manter uma conta bancária na Polónia a título gratuito para fins de IVA.
- (10) O mecanismo obrigatório de fracionamento dos pagamentos previsto pela Polónia implicará alterações significativas para os sujeitos passivos. Contudo, uma vez que o sistema já está operacional – numa base voluntária – desde 1 de julho de 2018, os sujeitos passivos já tiveram a oportunidade de se familiarizar com ele.
- (11) A Comissão considera que o mecanismo de pagamento fracionado obrigatório para os fornecimentos de bens e as prestações de serviços suscetíveis de fraude e enumerados no anexo pode ter resultados eficazes na luta contra a fraude fiscal. As derrogações são normalmente concedidas por um período de tempo limitado. Por conseguinte, a derrogação solicitada pela Polónia deve ser autorizada de 1 de março de 2019 a 28 de fevereiro de 2022.
- (12) Dada a novidade e o âmbito alargado da derrogação, é importante assegurar o acompanhamento necessário no âmbito desta derrogação e, em especial, a monitorização do impacto da medida no nível de fraude no domínio do IVA e nos sujeitos passivos (em matéria de reembolso do IVA, encargos administrativos, custos para os sujeitos passivos, etc.). A Polónia deve, por conseguinte, apresentar um relatório sobre o impacto da medida dezoito meses após a entrada em vigor da mesma na Polónia.
- (13) A derrogação não terá efeitos negativos no montante global do imposto cobrado na fase de consumo final nem nos recursos próprios da União provenientes do IVA,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Em derrogação do artigo 226.º da Diretiva 2006/112/CE, a Polónia fica autorizada a exigir a inclusão de um requisito especial segundo o qual o IVA sobre as faturas emitidas em relação a fornecimentos e prestações entre sujeitos passivos dos bens e serviços enumerados no anexo da presente decisão tem de ser depositado na conta bancária de IVA separada e bloqueada do fornecedor, aberta na Polónia, sempre que os pagamentos relativos a fornecimentos e prestações sejam efetuados por transferência bancária eletrónica.

Artigo 2.º

A Polónia deve notificar a Comissão da medida nacional referida no artigo 1.º.

No prazo de 18 meses após a entrada em vigor na Polónia da medida referida no artigo 1.º, a Polónia deve apresentar um relatório à Comissão sobre o seu impacto global no nível de fraude no domínio do IVA e nos sujeitos passivos em causa.

Artigo 3.º

A presente decisão é aplicável de 1 de março de 2019 a 28 de fevereiro de 2022.

Artigo 4.º

A destinatária da presente decisão é a República da Polónia.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*