COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 14.1.2025
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

de modificare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2019/310 în ceea ce privește prelungirea autorizării acordate Poloniei de a aplica 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, pentru a simplifica procedura de colectare a TVA sau pentru a preveni anumite forme de evaziune fiscală sau de fraudă.

Prin scrisorile înregistrate de Comisie la 27 martie 2024 și la 1 octombrie 2024, Polonia a solicitat o autorizație de a menține în continuare derogarea de la articolul 226 din Directiva TVA în ceea ce privește cerințele privind facturarea taxei pe valoarea adăugată (TVA) pentru a putea continua să aplice mecanismul obligatoriu de plată defalcată în cazul livrărilor de bunuri și prestărilor de servicii care prezintă risc de fraudă în Polonia. În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din Directiva TVA, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisoarea din 9 octombrie 2024, cu privire la cererea înaintată de Polonia. Prin scrisoarea datată 10 octombrie 2024, Comisia a notificat Poloniei că dispune de toate informațiile necesare pentru a analiza cererea.

Derogarea pentru care se solicită o prelungire a fost acordată inițial prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310 a Consiliului[1] pentru o perioadă cuprinsă între 1 martie 2019 și 28 februarie 2022 și a fost prelungită pentru prima dată prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/559 a Consiliului din 5 aprilie 2022[2] pentru o perioadă care se încheie la 28 februarie 2025.

În conformitate cu articolul 2 al doilea paragraf din Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310 a Consiliului, Polonia a prezentat Comisiei un raport, înregistrat la 13 noiembrie 2023, referitor la impactul global asupra nivelului fraudei și asupra persoanelor impozabile.

1. CONTEXTUL PROPUNERII

• Temeiurile și obiectivele propunerii

După o perioadă de aplicare a unui sistem voluntar de plată defalcată, Polonia a introdus, în urma Deciziei de punere în aplicare (UE) 2019/310 a Consiliului, mecanismul obligatoriu de plată defalcată în cazul anumitor livrări de bunuri și prestări de servicii care prezintă risc de fraudă. Aceasta înseamnă că, în cazul în care o livrare de bunuri sau o prestare de servicii are loc în cadrul acestui mecanism [facturi, pentru bunuri și servicii care intră în domeniul de aplicare, cu o valoare brută totală (inclusiv TVA) mai mare de 15 000 PLN], furnizorul trebuie să aibă, pe lângă contul său bancar obișnuit, un așa-numit cont de TVA separat și blocat. Suma netă (fără TVA) este transferată în contul bancar obișnuit al furnizorului, iar suma TVA este transferată în acest cont separat de TVA. În timp ce fondurile din contul blocat rămân în proprietatea furnizorului, aceste fonduri pot fi utilizate numai în scopuri specifice, cum ar fi plata TVA-ului datorat autorității fiscale sau a TVA-ului rezultat din facturile primite de la alți furnizori. În cazul excedentului de TVA aferent intrărilor în raport cu TVA-ul aferent ieșirilor, trebuie să se efectueze o rambursare în termen de 60 de zile în contul obișnuit al persoanei impozabile.

---

[1] Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310 a Consiliului din 18 februarie 2019 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 (JO L 51, 22.2.2019, p. 19-27).

[2] Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/559 a Consiliului din 5 aprilie 2022 de modificare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2019/310 în ceea ce privește autorizarea acordată Poloniei de a continua să aplice măsura specială de derogare de la articolul 226 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 108, 7.4.2022, p. 51-59).

În ceea ce privește funcționarea sistemului, este necesar ca facturile, pentru livrările care intră în domeniul de aplicare al mecanismului de plată defalcată, să includă o declarație specială conform căreia TVA se plătește în contul bancar separat de TVA al furnizorului pentru plățile efectuate prin transferuri bancare. Pentru a permite acest lucru, este necesar să se deroge de la articolul 226 din Directiva TVA, care prevede că numai detaliile enumerate la articolul respectiv pot fi solicitate pe facturi; în acest articol nu sunt prevăzute detalii cu privire la un mecanism de plată defalcată.

Așa cum s-a menționat mai sus, după o primă prelungire cu o perioadă până la sfârșitul lunii februarie 2025, Polonia a solicitat acum o nouă prelungire, deoarece consideră că măsura de derogare, necesară pentru funcționarea mecanismului de plată defalcată, a avut un impact pozitiv.

Pe lângă prelungire, Polonia a solicitat înlocuirea actualei anexe a bunurilor și serviciilor ale căror livrări sau prestări fac obiectul mecanismului de plată defalcată. În prezent, lista se bazează pe Clasificarea poloneză a bunurilor și serviciilor (PKWiU 2015). Cu toate acestea, legislația națională prevede înlocuirea sistemului național de clasificare cu Nomenclatura combinată pentru identificarea mărfurilor. Pentru a evita necesitatea de a actualiza derogarea în cursul perioadei sale de aplicare, Polonia a solicitat înlocuirea listei cu 150 de elemente individuale cu o listă agregată și simplificată de 13 categorii care acoperă același subiect. Polonia a confirmat că, prin introducerea acestei liste simplificate, domeniul de aplicare al derogării nu va fi extins.

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

Derogarea se bazează pe articolul 395 din Directiva TVA în scopul simplificării procedurii de colectare a TVA sau al prevenirii 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.

În acest context, trebuie remarcat faptul că, prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2023/1552 a Consiliului[3], Italia a fost autorizată să prelungească o derogare similară în ceea ce privește aplicarea mecanismului de plată defalcată pentru anumite livrări specifice.

2. TEMEI JURIDIC, SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE

- **Temeiul juridic**

Articolul 395 din Directiva TVA.

- **Subsidiaritatea (în cazul competențelor neexclusive)**

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 solicitarea acestuia și nu constituie o obligație.

[3] Decizia de punere în aplicare (UE) 2023/1552 a Consiliului din 25 iulie 2023 de modificare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2017/784 în ceea ce privește perioada de autorizare și domeniul de aplicare al măsurii speciale adoptate de Italia de derogare de la articolele 206 și 226 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 188, 27.7.2023, p. 45-47).

Derogarea este limitată în timp, iar domeniul de aplicare vizează livrările de bunuri și prestările de servicii în sectoare specifice care ridică probleme considerabile de fraudă fiscală.

Având în vedere domeniul larg de aplicare al derogării, Polonia trebuie să prezinte, în cazul în care solicită autorizarea să prelungească măsura specială, un raport privind funcționarea și eficacitatea măsurii din punct de vedere al impactului asupra nivelului fraudei în materie de TVA și asupra persoanelor impozabile (în ceea ce privește rambursările de TVA, sarcina administrativă, eventualele costuri ce revin persoanelor impozabile etc.).

Prin urmare, măsura specială este proporțională cu obiectivul urmărit, și anume combaterea evaziunii fiscale și simplificarea colectării impozitelor.

- **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 instrumentul cel mai adecvat, dat fiind că poate fi adresată unui singur stat membru.

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

- **Evaluarea impactului**

Propunerea de decizie de punere în aplicare a Consiliului autorizează Polonia să mențină în continuare o derogare de la articolul 226 din Directiva TVA pentru a permite funcționarea mecanismului obligatoriu de plată defalcată pentru plata TVA-ului pentru anumite livrări de bunuri și prestări de servicii, astfel cum figurează într-o listă restrictivă.

După cum s-a menționat, Polonia a prezentat Comisiei un raport, astfel cum s-a solicitat în derogarea anterioară.

Din acest raport reiese că, de la ultima prelungire, mecanismul obligatoriu de plată defalcată a continuat să contribuie la reducerea fraudei (de tip carusel), a evitării obligațiilor fiscale și a evaziunii fiscale. În plus, acest mecanism a oferit clientului garanția că nu poate fi implicat în mod involuntar în practici frauduloase ale furnizorului, pentru care acesta ar putea fi considerat răspunzător în solidar.

Rambursările de TVA și eliberarea de fonduri din conturile de TVA s-au accelerat (de la o medie de 27,56 de zile în 2018 la 19,41 de zile în 2022) și au îmbunătățit lichiditatea financiară a persoanelor impozabile. Costurile administrative au scăzut, deoarece mecanismul a înlocuit, într-o serie de cazuri, mecanismul de taxare inversă pentru care erau necesare mai multe obligații de raportare. În plus, persoanele impozabile stabilite fie în Polonia, fie în alt stat membru nu au costuri pentru deschiderea unui cont de TVA la o bancă din Polonia. În

cazul în care o bancă ar percepe comisioane pentru păstrarea unui cont de TVA, aceste costuri suportate sunt rambursate de autoritatea fiscală competentă.

Alte câteva cifre-cheie și constatări din raport sunt prezentate mai jos.

Înainte de intrarea în vigoare a măsurii, s-a stabilit că frauda globală în materie de TVA se ridica la 5 168 779 146 PLN în 2018. Aceasta a scăzut la 4 716 202 928 PLN în 2019, la 3 533 646 348 PLN în 2020, la 2 672 606 551 PLN în 2021 și la 1 671 788 122 PLN în 2022. Aceasta reprezintă, la sfârșitul perioadei de reexaminare, în 2022, o scădere de 52,69 % în comparație cu 2020 și o scădere de 67,66 % de la începutul măsurii.

În mod similar, numărul procedurilor de fraudă în materie de TVA a scăzut. Înainte de adoptarea măsurii, au existat 3 507 proceduri în 2018. Acest număr a scăzut la 3 389 în 2019, 2 973 în 2020 și 3 288 în 2021. După o ușoară creștere în 2021, numărul a scăzut în continuare, ajungând la 2 750 în 2022. Aceasta reprezintă o scădere de 7,5 % în comparație cu 2020 și o scădere de 21,59 % de la începutul măsurii.

Aplicarea în continuare a mecanismului obligatoriu de plată defalcată a redus și mai mult frauda de tip carusel. Numărul procedurilor inițiate pentru frauda de tip carusel, înainte de introducerea mecanismului, a fost de 558 în 2018. Acest număr a scăzut la 277 în 2019 și la 207 în 2020. Ulterior a scăzut la 167 în 2021 și la 97 în 2022. Aceasta constituie, la sfârșitul lui 2022, o scădere de 53,14 % începând din 2020 și o scădere de 82,62 % de la începutul măsurii.

Ulterior, s-a constatat că pierderile bugetare identificate ca urmare a fraudei de tip carusel în materie de TVA au scăzut. Stabilite la 4 496 602 940 PLN înainte de introducerea mecanismului în 2018, pierderile au scăzut la 2 468 437 745 PLN în 2019 și la 1 107 992 201 PLN în 2020. În perioada analizată, pierderile au fost de 1 229 821 973 PLN în 2021 și de 111 103 219 PLN în 2022. Acest rezultat constituie o scădere drastică de 89,97 % în comparație cu 2020 și de 97,53 % de la începutul măsurii.

Pe această bază, Comisia este de părere că continuarea măsurii, care implică o derogare limitată de la cerințele de facturare prevăzute la articolul 226 din Directiva TVA, este justificată, deoarece va permite menținerea efectelor pozitive ale mecanismului obligatoriu de plată defalcată, pentru un număr predefinit de bunuri și servicii. Prin urmare, se propune acordarea derogării de la 1 martie 2025 până la 28 februarie 2028.

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 clauză de limitare în timp, derogarea expiră automat.

2025/0003 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

de modificare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2019/310 în ceea ce privește prelungirea autorizării acordate Poloniei de a aplica 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[1], în special articolul 395 alineatul (1),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

(1) Prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310[2], Consiliul a autorizat Polonia să introducă o măsură specială de derogare de la articolul 226 din Directiva 2006/112/CE, pentru a impune furnizorilor să plătească, prin intermediul unui cont bancar separat blocat pentru taxa pe valoarea adăugată (TVA) deschis în Polonia („mecanismul obligatoriu de plată defalcată”), TVA-ul de pe facturile emise pentru livrările și prestările, între persoane impozabile și plătite prin transferuri bancare electronice, de bunuri și de servicii enumerate în anexa la decizia de punere în aplicare respectivă. Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/559 a Consiliului[3] a prelungit autorizația respectivă până la 28 februarie 2025.

(2) Prin scrisorile înregistrate de Comisie la 27 martie 2024 și la 1 octombrie 2024, Polonia a solicitat o nouă prelungire, de la 1 martie 2025 până la 28 februarie 2028, a autorizării de derogare de la articolul 226 din Directiva 2006/112/CE în ceea ce privește cerințele de facturare a TVA, pentru a putea continua să aplice mecanismul obligatoriu de plată defalcată livrărilor de bunuri și prestărilor de servicii care prezintă risc de fraudă și care fac în general obiectul procedurii prin care cumpărătorul este desemnat ca persoană obligată la plata TVA pentru anumite livrări (așa-numitul „mecanism de taxare inversă”) și sunt vizate de răspundere solidară în Polonia.

(3) În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din Directiva 2006/112/CE, Comisia a informat celelalte state membre prin scrisoarea din 9 octombrie 2024 cu privire la

---

[1] JO L 347, 11.12.2006, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj.

[2] Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310 a Consiliului din 18 februarie 2019 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 (JO L 51, 22.2.2019, p. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

[3] Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/559 a Consiliului din 5 aprilie 2022 de modificare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2019/310 în ceea ce privește autorizarea acordată Poloniei de a continua să aplice măsura specială de derogare de la articolul 226 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 108, 7.4.2022, p. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

cererea prezentată de Polonia. Prin scrisoarea datată 10 octombrie 2024, Comisia a notificat Poloniei că dispune de toate informațiile necesare pentru a analiza cererea.

(4) Mecanismul obligatoriu de plată defalcată se aplică bunurilor și serviciilor enumerate în anexa la Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310. Această anexă cuprinde o listă cuprinzătoare și detaliată a bunurilor și serviciilor clasificate în conformitate cu Clasificarea poloneză a bunurilor și serviciilor. Întrucât Polonia înlocuiește în prezent, la nivel național, sistemul de clasificare respectiv cu sistemul Nomenclaturii combinate, astfel cum se prevede în Regulamentul (CEE) nr. 2658/87 al Consiliului[4], pentru a se evita necesitatea de a modifica autorizația de derogare de la articolul 226 din Directiva 2006/112/CE, lista din anexa la Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310 trebuie înlocuită cu o listă simplificată de categorii de bunuri și servicii. Polonia a confirmat că înlocuirea listei nu implică extinderea domeniului de aplicare al mecanismului obligatoriu de plată defalcată. În acest scop, se aplică în continuare obligația de a notifica Comisiei o măsură națională, prevăzută la articolul 2 din Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310.

(5) Raportul prezentat de Polonia la 13 noiembrie 2023, în temeiul articolului 2 al doilea paragraf din Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310 a Consiliului, privind impactul general al prelungirii autorizației asupra nivelului fraudei în materie de TVA și asupra persoanelor impozabile în cauză demonstrează că, de la prelungirea autorizației, utilizarea continuă a mecanismului obligatoriu de plată defalcată pentru anumite livrări de bunuri și prestări de servicii a condus, în special, la reducerea fraudei de tip carusel în sectoarele care fac obiectul mecanismului respectiv, cum ar fi sectorul oțelului, al deșeurilor, al metalelor prețioase și al combustibililor. Polonia a raportat, de asemenea, că, în cazul în care un comerciant are dreptul la o rambursare a TVA, autoritățile poloneze au reușit să reducă termenul de rambursare sub 20 de zile, pentru a îmbunătăți situația fluxului de numerar a comerciantului.

(6) În general, derogările se acordă pe o perioadă limitată, pentru a se putea evalua dacă măsura specială respectivă este sau nu adecvată și eficace. Prin urmare, este oportun ca derogarea să fie prelungită până la 28 februarie 2028. Obligația Poloniei, prevăzută la articolul 2 din Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310, de a prezenta un nou raport privind impactul global al derogării, în cazul în care solicită o prelungire a acesteia, trebuie să se aplice în continuare.

(7) Măsura specială nu va influența negativ cuantumul global al încasărilor din impozite colectate în stadiul consumului final și nu va avea niciun impact negativ asupra resurselor proprii ale Uniunii care provin din TVA.

(8) Prin urmare, Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310 trebuie să fie modificată în consecință,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/310 a Consiliului se modifică după cum urmează:

(1) la articolul 3 al doilea paragraf, data „28 februarie 2025” se înlocuiește cu „28 februarie 2028”.

[4] Regulamentul (CEE) nr. 2658/87 al Consiliului din 23 iulie 1987 privind Nomenclatura tarifară și statistică și Tariful Vamal Comun (JO L 256, 7.9.1987, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

(2) Anexa se înlocuiește cu textul din anexa la prezenta decizie.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Republicii Polone.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele