COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.1.2025
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que altera a Decisão de Execução (UE) 2019/310 no que respeita à prorrogação da autorização concedida à Polónia para 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 derrogatórias da referida diretiva para simplificar a cobrança do IVA ou para impedir certas fraudes ou evasões fiscais.

Por ofícios registados na Comissão em 27 de março de 2024 e 1 de outubro de 2024, a Polónia solicitou autorização para continuar a derrogar ao artigo 226.º da Diretiva IVA no que respeita aos requisitos de faturação do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), a fim de continuar a aplicar o mecanismo de pagamento fracionado obrigatório para os fornecimentos de bens e prestações de serviços suscetíveis de fraude na Polónia. Em conformidade com o disposto no artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva IVA, a Comissão informou os demais Estados-Membros, por ofício de 9 de outubro de 2024, do pedido apresentado pela Polónia. Por ofício de 10 de outubro de 2024, a Comissão comunicou à Polónia que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.

A derrogação para a qual é solicitada uma prorrogação foi inicialmente concedida pela Decisão de Execução (UE) 2019/310 do Conselho[1] por um período compreendido entre 1 de março de 2019 e 28 de fevereiro de 2022 e foi prorrogada pela primeira vez pela Decisão de Execução (UE) 2022/559 do Conselho[2], de 5 de abril de 2022, por um período até 28 de fevereiro de 2025.

Em conformidade com o artigo 2.º, segundo parágrafo, da Decisão de Execução (UE) 2019/310 do Conselho, a Polónia apresentou um relatório à Comissão sobre o seu impacto global no nível de fraude ao IVA e nos sujeitos passivos em causa que foi registado na Comissão em 13 de novembro de 2023.

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

Após um período de um sistema de pagamento fracionado voluntário, a Polónia introduziu, na sequência da Decisão de Execução (UE) 2019/310 do Conselho, o mecanismo de pagamento fracionado obrigatório em relação a determinados fornecimentos de bens e prestações de serviços suscetíveis de fraude. Significa isto que, se um fornecimento de bens ou uma prestação de serviços for efetuado no âmbito desse mecanismo [faturas, para bens e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação, com um montante bruto total (incluindo IVA) superior a 15 000 PLN], o fornecedor ou prestador é obrigado a ter, para além da sua conta bancária normal, uma denominada conta de IVA separada e bloqueada. O montante líquido (sem IVA) é transferido para a conta bancária normal do fornecedor ou prestador e o montante do IVA é transferido para essa conta de IVA separada. Embora os fundos da conta bloqueada continuem a ser propriedade do fornecedor ou prestador, estes fundos só podem ser utilizados para fins específicos, como o pagamento do IVA devido à autoridade fiscal ou do IVA resultante de faturas recebidas de outros fornecedores ou prestadores. Em caso de excedente

[1] Decisão de Execução (UE) 2019/310 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2019, 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 (JO L 51 de 22.2.2019, p. 19).

[2] Decisão de Execução (UE) 2022/559 do Conselho, de 5 de abril de 2022, que altera a Decisão de Execução (UE) 2019/310 no que respeita à autorização concedida à Polónia para continuar a aplicar a medida especial em derrogação ao artigo 226.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 108 de 7.4.2022, p. 51).

de IVA pago a montante sobre o IVA a jusante, o reembolso tem de ser efetuado no prazo de 60 dias na conta normal do sujeito passivo.

Para que o sistema funcione, é necessário que as faturas, para os fornecimentos e as prestações abrangidos pelo âmbito de aplicação do mecanismo de pagamento fracionado, incluam uma declaração especial segundo a qual o IVA deve ser depositado na conta bancária de IVA separada do fornecedor ou prestador no que respeita aos pagamentos efetuados por transferência bancária. Para o efeito, é necessário derrogar ao artigo 226.º da Diretiva IVA, que estabelece que apenas as menções enumeradas nesse artigo podem ser exigidas nas faturas; o referido artigo não prevê menções relativas a um mecanismo de pagamento fracionado.

Conforme acima referido, após uma primeira prorrogação por um período até ao final de fevereiro de 2025, a Polónia solicitou agora uma nova prorrogação, uma vez que considera que a medida derrogatória, necessária para o funcionamento do mecanismo de pagamento fracionado, teve um impacto positivo.

Além da prorrogação, a Polónia solicitou a substituição do atual anexo dos bens e serviços cujos fornecimentos e prestações estão sujeitos ao mecanismo de pagamento fracionado. Atualmente, a lista baseia-se na classificação polaca de produtos e serviços (PKWiU 2015). No entanto, a legislação nacional prevê a substituição do sistema de classificação nacional pela Nomenclatura Combinada para a identificação das mercadorias. A fim de evitar a necessidade de atualizar a derrogação durante o seu período de aplicação, a Polónia solicitou a substituição da lista de 150 elementos individuais por uma lista agregada e simplificada de 13 categorias que abrangem o mesmo objeto. A Polónia confirmou que, com a introdução desta lista simplificada, o âmbito de aplicação da derrogação não será alargado.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A derrogação baseia-se no artigo 395.º da Diretiva IVA, com vista a simplificar a cobrança do IVA ou para evitar certas formas de evasão ou de elisão fiscais. A Polónia solicitou a medida derrogatória 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.

Neste contexto, convém notar que, pela Decisão de Execução (UE) 2023/1552 do Conselho[3], a Itália foi autorizada a prorrogar uma derrogação semelhante em relação à aplicação do mecanismo de pagamento fracionado para determinados fornecimentos de bens e prestações de serviços.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Artigo 395.º da Diretiva IVA.

- **Subsidiariedade (em 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.

[3] Decisão de Execução (UE) 2023/1552 do Conselho, de 25 de julho de 2023, que altera a Decisão de Execução (UE) 2017/784 no que diz respeito ao período de autorização e ao âmbito de aplicação da medida especial em derrogação dos artigos 206.º e 226.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado tomada pela Itália (JO L 188 de 27.7.2023, p. 45).

- **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 qualquer obrigação.

A derrogação é limitada no tempo e o âmbito de aplicação visa os fornecimentos de bens e as prestações de serviços em setores específicos que levantam problemas consideráveis em matéria de fraude fiscal.

Dado o âmbito alargado da derrogação, a Polónia deve apresentar um relatório sobre o funcionamento e a eficácia da medida no nível de fraude ao IVA e nos sujeitos passivos (no que diz respeito ao reembolso do IVA, aos encargos administrativos, aos possíveis custos para os sujeitos passivos, etc.) caso a Polónia solicite autorização para prorrogar a medida especial.

Assim, a medida especial é proporcional ao objetivo visado, ou seja, o combate à evasão fiscal e a simplificação da cobrança do imposto.

- **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*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consultas das partes interessadas**

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

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Não foi necessário recorrer a peritos externos.

- **Avaliação de impacto**

A proposta de decisão de execução do Conselho autoriza a Polónia a continuar a derrogar ao artigo 226.º da Diretiva IVA, a fim de permitir o funcionamento do mecanismo de pagamento fracionado obrigatório para o pagamento do IVA relativo a fornecimentos de bens e a prestações de serviços específicos estabelecidos numa lista restritiva.

Conforme referido, a Polónia apresentou um relatório à Comissão, como solicitado pela derrogação anterior.

Segundo este relatório, desde a última prorrogação, o mecanismo de pagamento fracionado obrigatório continuou a contribuir para a diminuição da fraude (carrossel), da elisão fiscal e da evasão fiscal. Além disso, este mecanismo garante ao adquirente que não pode ser envolvido involuntariamente em práticas fraudulentas do fornecedor ou prestador pelas quais poderia ser considerado solidariamente responsável.

Os reembolsos do IVA e a libertação de fundos das contas de IVA aceleraram (de uma média de 27,56 dias em 2018 para 19,41 dias em 2022) e melhoraram a liquidez financeira dos

sujeitos passivos. Os custos administrativos diminuíram dado que o mecanismo substituiu, em vários casos, o mecanismo de autoliquidação, que implicava mais obrigações de comunicação. Além disso, os sujeitos passivos estabelecidos na Polónia ou noutro Estado-Membro não suportam custos de abertura de uma conta de IVA num banco na Polónia. No caso de um banco cobrar taxas pela manutenção de uma conta de IVA, estes custos suportados são reembolsados pela autoridade fiscal competente.

Apresentam-se a seguir outros dados e conclusões fundamentais do relatório.

Antes da entrada em vigor da medida, concluiu-se que a fraude global ao IVA ascendia a 5 168 779 146 PLN em 2018. Este valor diminuiu para 4 716 202 928 PLN em 2019, 3 533 646 348 PLN em 2020, 2 672 606 551 PLN em 2021 e 1 671 788 122 PLN em 2022. Isto representa, no final do período de reexame em 2022, uma diminuição de 52,69 % em comparação com 2020 e uma diminuição de 67,66 % desde o início da medida.

Do mesmo modo, o número de processos de fraude ao IVA diminuiu. Antes da medida, havia 3 507 processos em 2018. Este número diminuiu para 3 389 em 2019, 2 973 em 2020 e 3 288 em 2021. Após um ligeiro aumento em 2021, o número voltou a diminuir, situando-se em 2 750 em 2022. Trata-se de uma diminuição de 7,5 % em comparação com 2020 e de uma diminuição de 21,59 % desde o início da medida.

A continuação da aplicação do mecanismo de pagamento fracionado obrigatório reduziu ainda mais a fraude «carrossel». O número de processos iniciados por fraude carrossel, antes da introdução do mecanismo, era de 558 em 2018. Este número diminuiu para 277 em 2019 e 207 em 2020, voltando a diminuir para 167 em 2021 e 97 em 2022. Isto constitui, no final de 2022, uma diminuição de 53,14 % desde 2020 e uma diminuição de 82,62 % desde o início da medida.

Posteriormente, verificou-se que as perdas orçamentais identificadas devidas à fraude ao IVA do tipo carrossel diminuíram. Estabelecidas em 4 496 602 940 PLN antes da introdução do mecanismo em 2018, as perdas diminuíram para 2 468 437 745 PLN em 2019 e para 1 107 992 201 PLN em 2020. No período de reexame, as perdas ascenderam a 1 229 821 973 PLN em 2021 e 111 103 219 PLN em 2022. Este resultado constitui uma diminuição drástica de 89,97 % em comparação com 2020 e de 97,53 % desde o início da medida.

Nesta base, a Comissão considera que a continuação da medida, que implica uma derrogação limitada aos requisitos de faturação estabelecidos no artigo 226.º da Diretiva IVA, se justifica, já que permitirá manter os efeitos positivos do mecanismo de pagamento fracionado obrigatório, para um número predefinido de bens e serviços. Assim sendo, propõe-se que a derrogação seja concedida de 1 de março de 2025 a 28 de fevereiro de 2028.

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.

2025/0003 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que altera a Decisão de Execução (UE) 2019/310 no que respeita à prorrogação da autorização concedida à Polónia para 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 acrescentado[1], nomeadamente o artigo 395.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Pela Decisão de Execução (UE) 2019/310[2], o Conselho autorizou a Polónia a introduzir uma medida especial em derrogação ao artigo 226.º da Diretiva 2006/112/CE, a fim de exigir que os fornecedores ou prestadores pagassem, através de uma conta bancária separada e bloqueada do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) aberta na Polónia («mecanismo de pagamento fracionado obrigatório»), o IVA sobre as faturas emitidas em relação aos fornecimentos e prestações, entre sujeitos passivos e pagos por transferências bancárias eletrónicas, dos bens e serviços enumerados no anexo da referida decisão de execução. A Decisão de Execução (UE) 2022/559 do Conselho[3] prorrogou essa autorização até 28 de fevereiro de 2025.

(2) Por ofícios registados na Comissão em 27 de março de 2024 e 1 de outubro de 2024, a Polónia solicitou uma nova prorrogação, de 1 de março de 2025 a 28 de fevereiro de 2028, da autorização para derrogar ao artigo 226.º da Diretiva 2006/112/CE no que respeita aos requisitos de faturação do IVA a fim de continuar a aplicar o mecanismo de pagamento fracionado obrigatório aos fornecimentos de bens e prestações de serviços suscetíveis de fraude que estão, em geral, abrangidos pelo procedimento segundo o qual o adquirente é designado como devedor do IVA em relação a determinados fornecimentos de bens e prestações de serviços (o denominado «mecanismo de autoliquidação») e por uma responsabilidade solidária na Polónia.

---

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

2 Decisão de Execução (UE) 2019/310 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2019, 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 (JO L 51 de 22.2.2019, p. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

3 Decisão de Execução (UE) 2022/559 do Conselho, de 5 de abril de 2022, que altera a Decisão de Execução (UE) 2019/310 no que respeita à autorização concedida à Polónia para continuar a aplicar a medida especial em derrogação ao artigo 226.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 108 de 7.4.2022, p. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

(3) Nos termos do artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva 2006/112/CE, a Comissão informou os demais Estados-Membros, por ofício de 9 de outubro de 2024, do pedido apresentado pela Polónia. Por ofício de 10 de outubro de 2024, a Comissão comunicou à Polónia que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.

(4) O mecanismo de pagamento fracionado obrigatório aplica-se aos bens e serviços que figuram no anexo da Decisão de Execução (UE) 2019/310. Esse anexo consiste numa lista exaustiva e pormenorizada de bens e serviços classificados em conformidade com a classificação polaca de bens e serviços. Uma vez que a Polónia está atualmente a substituir, a nível nacional, esse sistema de classificação pelo sistema da nomenclatura combinada estabelecido no Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho[4], a fim de evitar a necessidade de alterar a autorização para derrogar ao artigo 226.º da Diretiva 2006/112/CE, a lista constante do anexo da Decisão de Execução (UE) 2019/310 deve ser substituída por uma lista simplificada de categorias de bens e serviços. A Polónia confirmou que a substituição da lista não implica o alargamento do âmbito de aplicação do mecanismo de pagamento fracionado obrigatório. Para o efeito, continua a aplicar-se a obrigação de notificar à Comissão uma medida nacional prevista no artigo 2.º da Decisão de Execução (UE) 2019/310.

(5) O relatório apresentado pela Polónia em 13 de novembro de 2023, nos termos do artigo 2.º, segundo parágrafo, da Decisão de Execução (UE) 2019/310 do Conselho, sobre o impacto global da prorrogação da autorização no nível de fraude ao IVA e nos sujeitos passivos em causa demonstra que, desde que a autorização foi prorrogada, a continuação da utilização do mecanismo de pagamento fracionado obrigatório para determinados fornecimentos de bens e prestações de serviços resultou na redução, em especial, da fraude carrossel nos setores sujeitos a esse mecanismo, como o setor do aço, da sucata, dos metais preciosos e dos combustíveis. A Polónia comunicou ainda que, quando um operador tem direito a um reembolso do IVA, as autoridades polacas conseguiram reduzir o tempo de reembolso para menos de vinte dias, a fim de melhorar a sua situação de tesouraria.

(6) Regra geral, as derrogações são concedidas por um período de tempo limitado, de modo a permitir uma avaliação da oportunidade e da eficácia da medida especial. É, por conseguinte, adequado que a derrogação seja prorrogada até 28 de fevereiro de 2028. A obrigação, prevista no artigo 2.º da Decisão de Execução (UE) 2019/310, de a Polónia apresentar um novo relatório sobre o impacto global da derrogação, caso solicite a sua prorrogação, deve continuar a aplicar-se.

(7) A medida especial não terá efeitos negativos no montante global do imposto cobrado na fase de consumo final nem nos recursos próprios da União provenientes do IVA,

(8) Por conseguinte, a Decisão de Execução (UE) 2019/310 deve ser alterada em conformidade,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Decisão de Execução (UE) 2019/310 do Conselho é alterada do seguinte modo:

[4] Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho, de 23 de julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum (JO L 256 de 7.9.1987, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

1) No artigo 3.º, segundo parágrafo, a data de «28 de fevereiro de 2025» é substituída pela de «28 de fevereiro de 2028»;

2) O anexo é substituído pelo texto constante do anexo da presente decisão.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República da Polónia.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente