IL-KUMMISSJONI
EWROPEA

Brussell, 22.6.2020
COM(2020) 243 final

KOMUNIKAZZJONI TAL-KUMMISSJONI LILL-KUNSILL

skont l-Artikolu 395 tad-Direttiva tal-Kunsill 2006/112/KE

1. SFOND

Skont l-Artikolu 395 tad-Direttiva tal-Kunsill 2006/112/KE tat-28 ta' Novembru 2006 dwar is-sistema komuni ta' taxxa fuq il-valur miżjud[1] (id-Direttiva tal-VAT), il-Kunsill, filwaqt li jaġixxi b'mod unanimu fuq proposta mill-Kummissjoni, jista' jawtorizza lil kwalunkwe Stat Membru jdaħħal miżuri speċjali ta' deroga mid-dispożizzjonijiet ta' din id-Direttiva, għas-simplifikazzjoni tal-proċedura tal-ġbir tal-VAT jew għall-prevenzjoni ta' ċerti forom ta' evażjoni jew ta' evitar tat-taxxa. Peress li din il-proċedura tipprevedi deroga mill-prinċipji ġenerali tal-VAT, f'konformità mal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja tal-Unjoni Ewropea (QĠUE), il-miżuri nazzjonali ta' deroga msemmija fl-Artikolu 395 tad-Direttiva tal-VAT li huma permessi "sabiex jissimplifika[w] [i]l-proċedura tal-ġbir tal-VAT jew sabiex jipprevjen[u] ċertu tipi ta' evażjoni jew evitar tat-taxxa", iridu jiġu interpretati b'mod strett u dawk il-miżuri jridu jkunu wkoll meħtieġa u xierqa biex jintlaħaq l-objettiv speċifiku li jridu jiksbu, filwaqt li jkollhom l-inqas effett possibbli fuq l-objettivi u l-prinċipji tad-Direttiva tal-VAT[2].

Permezz ta' ittra rreġistrata mal-Kummissjoni fis-17 ta' Diċembru 2019, l-Italja talbet awtorizzazzjoni biex tapplika miżura ta' deroga mill-Artikolu 193 tad-Direttiva tal-VAT. F'konformità mal-Artikolu 395(2) tad-Direttiva tal-VAT, il-Kummissjoni infurmat lill-Istati Membri l-oħra bit-talba tal-Italja permezz ta' ittra bid-data tal-5 ta' Mejju 2020. Permezz ta' ittra bid-data tas-6 ta' Mejju 2020, il-Kummissjoni għarrfet lill-Italja li kellha l-informazzjoni kollha meħtieġa biex tevalwa t-talba.

Bħala regola ġenerali, il-persuna responsabbli għall-ħlas tal-VAT lill-awtoritajiet tat-taxxa skont l-Artikolu 193 tad-Direttiva tal-VAT hija l-persuna taxxabbli li twettaq il-forniment tal-merkanzija jew tas-servizzi. Il-fini tad-deroga mitluba mill-Italja huwa li dik ir-responsabbiltà titqiegħed fuq il-persuna taxxabbli li lilha jsiru l-fornimenti (l-hekk imsejjaħ mekkaniżmu tar-reverse charge), fil-każ tal-kuntratti kollha li jinvolvu forniment atipiku ta' persunal, jiġifieri l-forniment ta' servizzi mwettqa permezz ta' kuntratti ta' akkwist, sottokuntrattar, inkarigu lil konsorzji jew kumpaniji oħra assoċjati, karatterizzat minn użu predominanti ta' forza tax-xogħol fil-bini tan-negozju tal-klijent, bl-użu ta' beni kapitali li jkunu l-proprjetà tal-klijent jew, fi kwalunkwe każ, li jkunu attribwibbli lilu. L-għan tad-deroga mitluba huwa l-ġlieda kontra l-frodi.

2. IR-REVERSE CHARGE

Il-persuna responsabbli għall-ħlas tal-VAT skont l-Artikolu 193 tad-Direttiva tal-VAT hija l-persuna taxxabbli li twettaq il-forniment tal-merkanzija jew tas-servizzi. Il-fini tal-mekkaniżmu tar-reverse charge huwa li dik ir-responsabbiltà tiġi trasferita lill-persuna taxxabbli li lilha jsiru l-fornimenti. Ir-reverse charge spiss jintuża sabiex tiġi indirizzata l-frodi tal-VAT li sseħħ f'setturi speċifiċi tal-ekonomija, b'mod partikolari permezz tal-użu ta' strutturi ta' "negozjant nieqes".

[1] ĠU L 347, 11.12.2006, p. 1.

[2] Ara s-sentenza tas-27 ta' Jannar 2011 fil-kawża *Vandoorne* C-489/09, EU:C:2011:33, il-paragrafu 27.

Il-frodi b'negozjant nieqes isseħħ meta n-negozjanti jbigħu merkanzija jew ifornu servizzi, jiġbru l-VAT mingħand il-konsumaturi tagħhom u wara jisparixxu bla ma jħallsu l-VAT miġbura mingħand il-konsumaturi tagħhom lill-awtoritajiet tat-taxxa. Intwera li, f'dawn il-każijiet, meta l-persuna li lilha jiġu fornuti l-merkanzija jew is-servizzi tiġi nominata bħala l-persuna responsabbli għall-ħlas tal-VAT, il-mekkaniżmu tar-reverse charge domestiku jelimina l-opportunità li dak li jkun iwettaq dik il-forma ta' evażjoni tat-taxxa.

3. IT-TALBA

Skont l-Artikolu 395 tad-Direttiva tal-VAT, l-Italja titlob li l-Kunsill, filwaqt li jaġixxi fuq proposta tal-Kummissjoni, jawtorizzaha biex tapplika miżura speċjali ta' deroga mill-Artikolu 193 tad-Direttiva tal-VAT fir-rigward tal-applikazzjoni tal-mekkaniżmu tar-reverse charge b'rabta mal-forniment domestiku ta' servizzi li jinvolvu l-forniment atipiku ta' persunal.

Għalhekk, it-talba tkopri l-forniment ta' servizzi, imwettqa permezz ta' kuntratti ta' akkwist, sottokuntrattar, inkarigu lil konsorzji jew kumpaniji oħra assoċjati, karatterizzat minn użu predominanti ta' forza tax-xogħol fil-bini tan-negozju tal-klijent, bl-użu ta' beni kapitali li jkunu l-proprjetà tal-klijent jew, fi kwalunkwe każ, li jkunu attribwibbli lilu. Dan ma jinkludix il-forniment ta' servizzi lill-amministrazzjonijiet pubbliċi u każijiet ta' self ta' persunal mill-*Agenzie per il lavoro* (aġenziji tal-impjiegi ċċertifikati), li huma regolati bid-Digriet Leġiżlattiv Nru 276 tal-10 ta' Settembru 2003 u huma awtorizzati jwettqu l-attività ta' intermedjazzjoni tax-xogħol u self, reklutaġġ u rikollokament ta' persunal.

L-Italja ssostni li l-introduzzjoni tal-miżura ta' deroga hija neċessarja għall-ġlieda kontra l-frodi fis-settur tal-forniment atipiku ta' persunal. Skont it-talba, il-mudell tal-frodi jinvolvi diversi atturi, b'mod partikolari l-fornituri ta' persunal, li huma s-soċjetajiet kooperattivi tal-produtturi u tal-ħaddiema, u l-klijenti, li normalment huma kumpaniji stabbiliti sew li jissottokuntrattaw il-forza tax-xogħol li jeħtieġu biex iwettqu l-attivitajiet tagħhom. Bejn iż-żewġ partijiet hemm il-konsorzji, li jaġixxu bħala intermedjarji bejn il-fornituri u l-klijenti.

Is-soċjetajiet kooperattivi joħorġu fatturi għas-servizzi pprovduti (il-forniment atipiku) u jimponu l-VAT fuq il-kost totali tas-servizz. Minħabba n-natura tas-servizzi pprovduti (prinċipalment, forza tax-xogħol), il-kost ewlieni għal dawn il-kumpaniji huwa l-ħlas tas-salarji lill-ħaddiema tagħhom, li ma jinvolvi l-ebda VAT tal-input. Għalhekk, l-ammont totali ta' VAT tal-input li jħallsu huwa baxx ħafna. B'riżultat ta' dan, dawn il-kumpaniji normalment ftit li xejn ikollhom VAT tal-input, li jistgħu jnaqqsuha mill-VAT fuq il-bejgħ tagħhom. Normalment dan għandu jwassal għal pożizzjoni ta' dejn fil-konfront tat-Teżor rigward il-VAT. Madankollu, ġie osservat li, fil-prattika, għadd importanti ta' dawn il-fornituri ta' persunal ma jħallsux il-VAT lill-Awtoritajiet tat-Taxxa. F'xi każijiet, iżidu l-VAT tal-input tagħhom b'mod artifiċjali sabiex joħolqu kreditu ta' taxxa permezz

ta' operazzjonijiet ta' input fittizji. Dan il-kreditu ta' taxxa fittizju jintuża biex ipaċi[3] d-djun tat-taxxa relatati mal-VAT, ma' kontribuzzjonijiet tas-sigurtà soċjali u ma' taxxi oħra li dawn il-kumpaniji għandhom iżommu. F'każijiet oħra, il-kumpaniji ma jirrapportawx il-VAT dovuta jew sempliċiment ma jħallsux l-ammont tal-VAT dovut.

Skont l-istimi inklużi fit-talba, 30 % tal-frodi tikkonsisti minn VAT mhux imħallsa mill-kumpaniji li jwettqu l-forniment atipiku ta' persunal, li tkun affettwata mill-mekkaniżmu tar-reverse charge, filwaqt li s-70 % l-oħra tikkonsisti minn VAT tal-input falza, użata ħażin biex jitħallsu kontribuzzjonijiet tas-sigurtà soċjali u taxxi minn ras il-għajn fuq ir-remunerazzjonijiet tal-persunal ikkuntrattat permezz ta' mekkaniżmu ta' tpaċija.

L-Italja tixtieq tiġġieled il-frodi msemmija hawn fuq, li sseħħ fis-settur tal-forniment atipiku ta' persunal, billi l-persuna li lilha jiġu fornuti s-servizzi tiġi nominata bħala l-persuna responsabbli għall-ħlas tal-VAT.

Apparti l-mekkaniżmu tar-reverse charge, l-Italja se tintroduċi miżuri oħra kontra l-frodi b'rabta ma' taxxi diretti oħra. B'mod partikolari, se tintroduċi mekkaniżmu li permezz tiegħu d-dejn tat-taxxa jiġi ttrasferit lill-klijent minflok lin-negozju li jforni l-ħaddiem, b'mod simili għal kif isir bil-mekkaniżmu għall-kontribuzzjonijiet tas-sigurtà soċjali. Fl-aħħar nett, se tiġi implimentata wkoll miżura li tipprojbixxi t-tpaċija ta' krediti (inklużi krediti tal-VAT) għall-ħlas ta' kontribuzzjonijiet tas-sigurtà soċjali u ta' taxxi minn ras il-għajn. Din il-miżura se tipprevjeni li krediti tal-VAT maħluqa b'mod artifiċjali jintużaw għall-ħlas ta' djun relatati ma' kontribuzzjonijiet tas-sigurtà soċjali u ma' taxxi minn ras il-għajn.

4. L-OPINJONI TAL-KUMMISSJONI

Meta l-Kummissjoni tirċievi talbiet skont l-Artikolu 395 tad-Direttiva tal-VAT, dawn jiġu eżaminati bil-ħsieb li jiġi żgurat li l-kundizzjonijiet bażiċi biex din id-deroga tintlaqa' jkunu ssodisfati, jiġifieri, jekk il-miżura speċifika proposta tissimplifikax il-proċeduri għall-persuni taxxabbli u/jew għall-amministrazzjoni tat-taxxa jew jekk il-proposta tipprevjenix ċerti tipi ta' evażjoni jew evitar tat-taxxa. F'dan il-kuntest, il-Kummissjoni dejjem adottat approċċ restrittiv u kawt biex tiżgura li d-derogi ma jdgħajfux it-tħaddim tas-sistema ġenerali tal-VAT, li jkollhom kamp ta' applikazzjoni limitat u li jkunu meħtieġa u proporzjonati.

Għalhekk, kwalunkwe deroga mis-sistema ta' ħlas frazzjonat tista' tkun biss l-aħħar għażla u miżura ta' emerġenza, u trid toffri garanziji dwar il-ħtieġa u n-natura eċċezzjonali tad-deroga mogħtija. Għar-raġunijiet spjegati hawn taħt, jidher li f'dan il-każ dawn il-kundizzjonijiet ma ġewx issodisfati.

Il-punt (b) tal-Artikolu 199(1) tad-Direttiva tal-VAT jippermetti lill-Istati Membri japplikaw il-mekkaniżmu tar-reverse charge għall-forniment ta' persunal li jaħdem fis-

[3] It-tpaċija tal-krediti ta' taxxa hija rregolata mil-leġiżlazzjoni nazzjonali tal-Istati Membri.

settur tal-kostruzzjoni, u din il-miżura diġà ġiet implimentata mill-Italja. It-talba li ppreżentat l-Italja fir-rigward tal-forniment ta' persunal għandha kamp ta' applikazzjoni ferm usa', peress li tkun miżura trażversali li potenzjalment taffettwa bosta setturi tal-ekonomija, billi tapplika għal stadji differenti ta' produzzjoni u distribuzzjoni. Għandu jiġi nnutat li din il-miżura tista' taffettwa lil kwalunkwe kumpanija f'kull settur tal-ekonomija, bħala riċevitur tas-servizz, kull meta tittieħed deċiżjoni biex tiġi esternalizzata l-forza tax-xogħol meħtieġa għat-twettiq ta' kompitu konkret. Barra minn hekk, kwalunkwe kumpanija li twettaq forniment ta' persunal bħala parti min-negozju tagħha għandha tivverifika jekk tikkonformax mal-kriterji stabbiliti biex jiġi ddeterminat meta kumpanija tkun qed tipprovdi forniment atipiku ta' persunal u jekk, bħala riżultat, hijiex soġġetta għall-applikazzjoni tar-reverse charge. Għalhekk, hija miżura ta' natura ġenerali li tidher li mhijiex immirata biżżejjed biex tiġġieled sitwazzjoni konkreta ta' frodi.

Ta' min jinnota li l-Italja diġà ngħatat żewġ miżuri speċjali ta' natura ġenerali biex tiġġieled il-frodi tal-VAT: il-mekkaniżmu ta' ħlas maqsum[4] għall-fornimenti ta' merkanzija u servizzi lil awtoritajiet pubbliċi, lil kumpaniji kkontrollati minn awtoritajiet pubbliċi u lil kumpaniji elenkati fil-Borża li huma inklużi fl-indiċi FTSE MIB, u l-fatturazzjoni elettronika ġeneralizzata obbligatorja[5]. L-għoti ta' miżura speċjali oħra bħal dik li ntalbet jimplika tnaqqis akbar tal-armonizzazzjoni tas-sistema tal-VAT Taljana mas-sistema komuni tal-VAT stabbilita bid-Direttiva tal-VAT, u kumplikazzjoni akbar għan-negozji, li jwasslu għal żieda fil-piż amministrattiv tagħhom u b'hekk imorru lil hinn minn dak li hu meħtieġ biex tiġi indirizzata sitwazzjoni ta' frodi partikolari. Il-fornituri l-ewwel iridu jivverifikaw jekk il-kumpanija li lilha jkunu qed jiġi fornut is-servizz hijiex kumpanija li taqa' taħt il-kamp ta' applikazzjoni tal-mekkaniżmu ta' ħlas maqsum. Jekk dan ma jkunx il-każ, ikollhom jivverifikaw jekk il-forniment li jkunu qed iwettqu jikkwalifikax bħala forniment atipiku ta' persunal. Jekk dan ikun il-każ, ikollhom japplikaw il-mekkaniżmu tar-reverse charge; inkella, japplikaw l-arranġamenti normali tal-VAT. Għalhekk, jistgħu jiltaqgħu ma' tliet modi possibbli biex jimponu l-VAT fuq l-operazzjonijiet tagħhom ta' kuljum, u dan iżid il-possibbiltà li jkun hemm żbalji, litigazzjoni u penali. Il-benefiċjarji tas-servizz ikollhom jivverifikaw ukoll jekk il-forniment li jkunu qed jirċievu jikkwalifikax bħala forniment atipiku ta' persunal, u dan jista' joħloq l-istess problemi fir-rigward ta' żbalji, litigazzjoni u penali.

Barra minn hekk, skont it-talba, il-frodi li l-miżura għandha l-għan li tindirizza għandha żewġ komponenti. Madwar 30 % tal-frodi tikkonsisti minn VAT mhux imħallsa mill-kumpaniji li jwettqu l-forniment atipiku ta' persunal, filwaqt li s-70 % l-oħra tikkonsisti minn VAT tal-input falza użata biex jitħallsu kontribuzzjonijiet tas-sigurtà soċjali u taxxi

[4] Id-Deċiżjoni ta' Implimentazzjoni tal-Kunsill (UE) 2017/784 tal-25 ta' April 2017 li tawtorizza lir-Repubblika Taljana biex tapplika miżura speċjali ta' deroga mill-Artikoli 206 u 226 tad-Direttiva 2006/112/KE dwar is-sistema komuni ta' taxxa fuq il-valur miżjud u li tħassar id-Deċiżjoni ta' Implimentazzjoni (UE) 2015/1401, ĠU L 118, 6.5.2017, p. 17-19.

[5] Id-Deċiżjoni ta' Implimentazzjoni tal-Kunsill (UE) 2018/593 tas-16 ta' April 2018 li tawtorizza lir-Repubblika Taljana tintroduċi miżura speċjali ta' deroga mill-Artikoli 218 u 232 tad-Direttiva 2006/112/KE dwar is-sistema komuni ta' taxxa fuq il-valur miżjud, ĠU L 99, 19.4.2018, p. 14-15.

minn ras il-għajn fuq ir-remunerazzjonijiet tal-persunal ikkuntrattat permezz ta' mekkaniżmu ta' tpaċija. Il-mekkaniżmu tar-reverse charge applikat għall-forniment atipiku ta' persunal ikollu l-għan biss li jindirizza 30 % tal-frodi totali, jiġifieri dik li tirriżulta minħabba l-evitar tat-taxxa. Madankollu, dan ma jipprevjenix lill-kumpaniji milli jżidu l-VAT tal-input tagħhom b'mod artifiċjali biex joħolqu krediti ta' taxxa mhux dovuti għall-ħlas ta' kontribuzzjonijiet tas-sigurtà soċjali u ta' taxxi minn ras il-għajn, u b'hekk, 70 % tal-frodi totali tibqa' mhux solvuta.

Skont informazzjoni li ressqet l-Italja, b'rabta mat-taxxi diretti qed jiġi previst mekkaniżmu li permezz tiegħu d-dejn tat-taxxa jiġi ttrasferit lill-klijent minflok lin-negozju li jforni l-ħaddiem, b'mod simili għal kif isir bil-mekkaniżmu għall-kontribuzzjonijiet tas-sigurtà soċjali. Barra minn hekk, se tiġi implimentata wkoll miżura li tipprojbixxi t-tpaċija ta' krediti (inklużi krediti tal-VAT) għall-ħlas ta' kontribuzzjonijiet tas-sigurtà soċjali u ta' taxxi minn ras il-għajn. Minħabba li tali miżuri jindirizzaw l-aktar perċentwal sinifikanti tal-frodi tal-VAT marbuta mal-forniment atipiku ta' persunal, isir aktar diffiċli li tiġi ġustifikata l-introduzzjoni ta' mekkaniżmu eċċezzjonali bħal dak tar-reverse charge.

Fir-rigward tal-ewwel komponent tal-frodi, jiġifieri n-nuqqas ta' ħlas tal-VAT minn kumpaniji li jwettqu l-forniment atipiku ta' persunal, din hija problema li għandha tiġi indirizzata permezz ta' miżuri konvenzjonali bħal spezzjonijiet ta' rutina u awditjar. F'dan ir-rigward, il-fatturazzjoni elettronika ġeneralizzata obbligatorja għandha tkun għodda utli ħafna għad-detezzjoni bikrija u l-indirizzar ta' din il-frodi.

Għalhekk, il-miżura mitluba mill-Italja ma tidhirx li għandha kamp ta' applikazzjoni limitat, u li hi meħtieġa u proporzjonata biex tindirizza s-sitwazzjoni speċifika ta' frodi marbuta mal-forniment atipiku ta' persunal. Jingħata parir li l-ewwel issir analiżi tar-riżultati tal-miżuri implimentati fir-rigward ta' taxxi diretti u kumpens ta' krediti, u tal-użu tal-fatturazzjoni elettronika u tal-miżuri ta' kontroll f'dan is-settur.

5. KONKLUŻJONI

Il-Kummissjoni toġġezzjona għat-talba tal-Italja abbażi tal-elementi msemmija hawn fuq.