KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.6.2020 r.
COM(2020) 242 final

2020/0119 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą Rady (UE) 2017/784 upoważniającą Republikę Włoską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 206 i 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 395 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[1] („dyrektywa VAT”) Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów wspomnianej dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

Pismem, które wpłynęło do Komisji w dniu 4 grudnia 2019 r., Republika Włoska wystąpiła z wnioskiem o upoważnienie do dalszego stosowania odstępstwa od art. 206 i 226 dyrektywy VAT dotyczących płatności VAT i wymogów w zakresie fakturowania w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług dla organów publicznych. Wniosek ten obejmował ograniczenie zakresu stosowania obowiązującego środka stanowiącego odstępstwo, przyznanego decyzją wykonawczą Rady (UE) 2017/784[2], który miał zastosowanie również do dostaw towarów i świadczenia usług na rzecz przedsiębiorstw kontrolowanych przez centralne i lokalne organy publiczne oraz przedsiębiorstw ujętych w sporządzonym wykazie spółek giełdowych.

W piśmie, które wpłynęło do Komisji w dniu 27 marca 2020 r., Włochy zmieniły jednak swój wniosek, wnosząc, by zakres upoważnienia pozostał taki sam jak w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2017/784, i w związku z tym zwróciły się o zastosowanie odstępstwa od art. 206 i 226 dyrektywy VAT w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług na rzecz organów publicznych, przedsiębiorstw kontrolowanych przez centralne i lokalne organy publiczne oraz przedsiębiorstw ujętych w sporządzonym wykazie spółek giełdowych. Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z dnia 5 maja 2020 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Republikę Włoską. Pismem z dnia 6 maja 2020 r. Komisja zawiadomiła Republikę Włoską, że posiada wszystkie informacje konieczne do rozpatrzenia wniosku.

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

W następstwie wprowadzenia systemu kontroli statystycznych Włochy wykryły znaczne oszustwa związane z VAT w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług dla administracji publicznej. Aby położyć kres tego rodzaju praktykom, Włochy wystąpiły w 2014 r. z wnioskiem, by w przypadku dostaw dla organów publicznych należny podatek VAT nie był już płacony dostawcy, lecz był wpłacany na odrębny i zablokowany rachunek bankowy administracji podatkowej. Mechanizm ten jest powszechnie określany jako rodzaj „podzielonej płatności”, ponieważ płatność, którą nabywca zazwyczaj przekazuje w całości dostawcy (świadczenie wzajemne w zamian za dostawę plus VAT), jest podzielona na: (i) świadczenie wzajemne, które jest wypłacane dostawcy towarów lub usług; oraz (ii) należny VAT, wpłacany na zablokowany rachunek bankowy organów podatkowych.

Odstępstwo to zostało dopuszczone decyzją wykonawczą Rady (UE) 2015/1401[3] do dnia 31 grudnia 2017 r. Rada upoważniła w niej Włochy do zastosowania odstępstwa od art. 206 dyrektywy VAT w odniesieniu do płatności VAT i od art. 226 dyrektywy VAT w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania.

---

1 Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.
2 Dz.U. L 118 z 6.5.2017, s. 17.
3 Dz.U. L 217 z 18.8.2015, s. 7.

Włochy wystąpiły o odstępstwo na ograniczony okres, pozwalający na zorganizowanie i wdrożenie odpowiednich środków strategii kontroli oraz na pełne wykorzystanie danych dostępnych dzięki fakturowaniu elektronicznemu. Realizacja obowiązku fakturowania elektronicznego w przypadku dostaw dla organów publicznych, umożliwiającego kontrolę w czasie rzeczywistym poszczególnych transakcji oraz dokładnych kwot podatku VAT należnego od organów publicznych z tytułu dokonanych zakupów, powinna umożliwić Włochom prowadzenie kontroli w przedmiotowym sektorze za pomocą tradycyjnych technik kontroli bez konieczności stosowania odstępstwa od przepisów dyrektywy VAT w celu zastosowania mechanizmu podzielonej płatności.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze włoskie wprowadzenie fakturowania elektronicznego w przypadku dostaw dla organów publicznych zapewniło organom podatkowym dużą ilość informacji dotyczących przepływu faktur, pozwalających na kontrolę nad transakcjami i odpowiadającymi im kwotami podatku VAT. Jednakże inny element skutecznego systemu kontroli – obowiązek przekazywania organom podatkowym danych o wszystkich wystawionych i otrzymanych fakturach – wprowadzono dopiero od dnia 1 stycznia 2017 r. Potrzeba było więcej czasu, aby środek ten stał się skuteczny oraz skutecznie skłonił podatników do lepszego przestrzegania zobowiązań podatkowych. W związku z tym Włochy zwróciły się o przedłużenie odstępstwa od art. 206 i 226 dyrektywy VAT w odniesieniu do dostaw dla organów publicznych.

Włochy wykryły ponadto oszustwa podatkowe w sektorze dostaw dla przedsiębiorstw kontrolowanych przez organy publiczne oraz dla niewielkiej grupy 40 spółek giełdowych. Aby walczyć z tymi oszustwami podatkowymi i zahamować dalsze straty dla dochodów publicznych związane z uchylaniem się od podatku VAT, Włochy zwróciły się o rozszerzenie zakresu odstępstwa od art. 206 i 226 dyrektywy VAT na dostawy towarów i świadczenie usług dla wyżej wymienionych podmiotów, które zostały uznane przez Włochy za równie wiarygodne jak organy publiczne. Podmioty te to przedsiębiorstwa kontrolowane przez centralne i lokalne organy publiczne oraz ok. 40 spółek giełdowych ujętych w wykazie. Łącznie jest to ok. 2 400 przedsiębiorstw. Włochy oczekiwały, że rozszerzenie mechanizmu podzielonej płatności na te przedsiębiorstwa zwalczy uchylanie się od opodatkowania w postaci braku zapłaty przez dostawców podatku VAT zainteresowanym podmiotom i w związku z tym przyczyni się do zwiększenia dochodów z podatku VAT.

Przedłużenie odstępstwa w poszerzonym zakresie zostało dopuszczone decyzją wykonawczą Rady (UE) 2017/784 do dnia 30 czerwca 2020 r.

W październiku 2018 r. Włochy przedłożyły sprawozdanie zgodnie z art. 3 akapit drugi decyzji wykonawczej Rady (UE) 2017/784. Ze sprawozdania tego wynika, że mechanizm podzielonej płatności wprowadzony we Włoszech zwiększył dochody z tytułu VAT i wzrost ten był wyższy niż szacowano w momencie wprowadzenia środka. W sprawozdaniu stwierdzono ponadto, że zwiększenie nadpłat VAT w przypadku dostawców przedsiębiorstw objętych zakresem podzielonej płatności, które wystąpiło w związku z wprowadzeniem środka, może być łatwo kontrolowane i zarządzane i że sytuacja w zakresie zwrotów VAT nie pogorszyła się.

Mechanizm podzielonej płatności należy do pakietu środków wprowadzonych przez Włochy, aby zwalczać oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania. Pakiet ten obejmuje między innymi fakturowanie elektroniczne oraz elektroniczne przekazywanie danych dotyczących dziennych kwot podatku. Fakturowanie elektroniczne wprowadzono od dnia 1 lipca 2018 r. w odniesieniu do niektórych sektorów i od dnia 1 stycznia 2019 r. ogólnie.

Obowiązek ten dopuszczono decyzją wykonawczą Rady (UE) 2018/593[4]. Elektroniczne przekazywanie danych dotyczących dziennych kwot podatku wymaga od podatników prowadzących działalność w zakresie handlu detalicznego i podobną działalność (bez obowiązku fakturowania) przechowywania danych dotyczących opłat dziennych elektronicznie i przekazywania ich drogą elektroniczną do organu *Agenzia delle Entrate*. Obowiązek przekazywania danych zaczął obowiązywać w dniu 1 stycznia 2020 r., a w przypadku podatników o obrotach powyżej 400 000 EUR – w dniu 1 lipca 2019 r. Ten pakiet środków zastąpił inne środki kontrolne i umożliwia włoskim organom podatkowym kontrolę krzyżową różnych operacji zgłoszonych przez przedsiębiorców i monitorowanie dokonanych płatności VAT. Ostatnie zmiany legislacyjne wprowadziły obowiązek natychmiastowego udostępniania podatnikom danych dotyczących transakcji VAT z faktur elektronicznych, transakcji transgranicznych i opłat elektronicznych w celu uproszczenia przestrzegania przepisów; dzięki temu deklaracje VAT będą wstępnie wypełniane przez organ *Agenzia delle Entrate*, a regularne oceny VAT przygotowywane, tak by podatnicy mogli je zatwierdzić lub uzupełnić. Zgodnie z motywem 7 wspomnianej wyżej decyzji 2017/784, gdy system ten zostanie w pełni wdrożony, stosowanie odstępstwa od dyrektywy 2006/112/WE nie powinno być już dłużej konieczne w celu stosowania mechanizmu podzielonej płatności

Według władz włoskich całkowite usunięcie mechanizmu podzielonej płatności w chwili obecnej nie byłoby wskazane. Z szacunków władz włoskich wynika, że środki wdrożone w ramach pakietu dotyczącego zwalczania nadużyć finansowych zmniejszają czas potrzebny administracji podatkowej na wykrycie potencjalnych przypadków nadużyć finansowych lub uchylania się od opodatkowania do trzech miesięcy – w porównaniu z 18 miesiącami, które były konieczne wcześniej. Bez mechanizmu podzielonej płatności odzyskanie środków po przeprowadzeniu kontroli od podmiotów uchylających się od opodatkowania lub oszustów podatkowych może jednak okazać się niemożliwe, jeżeli osoby te są niewypłacalne. Mechanizm podzielonej płatności, jako środek *ex ante*, gwarantuje znacznie większą skuteczność.

Komisja nadal uważa, że pełne wdrożenie pakietu środków zwalczania nadużyć finansowych opracowanego przez Włochy powinno zakończyć potrzebę dalszych odstępstw od dyrektywy VAT w celu stosowania mechanizmu podzielonej płatności. Środki te zostały jednak wdrożone niedawno i jest jeszcze zbyt wcześnie, by w pełni ocenić ich skuteczność. Ogólny obowiązek fakturowania elektronicznego wszedł w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2019 r., a elektroniczne przekazywanie danych dotyczących dziennych kwot podatku zostało w pełni wdrożone w dniu 1 stycznia 2020 r. Nie można w związku z tym przeprowadzić szeroko zakrojonej oceny tych środków i ich wpływu na wykrywanie oszustw związanych z VAT oraz poborem podatku. Wobec braku pełnego wdrożenia pakietu dotyczącego zwalczania nadużyć finansowych zaleca się więc przedłużenie przedmiotowego środka o dodatkowy okres, ponieważ jego usunięcie może mieć znaczący negatywny wpływ na walkę z uchylaniem się od opodatkowania i na pobór podatku VAT w odniesieniu do sektorów objętych zakresem stosowania tego środka. Jeżeli środek nie zostanie przedłużony, przedsiębiorstwa stosujące mechanizm podzielonej płatności musiałyby ponadto zmienić swoje systemy fakturowania w celu dostosowania się do zmian. Podobne dostosowania swoich systemów musiałaby wprowadzić administracja podatkowa. Ze względu na trudności spowodowane we Włoszech przez pandemię COVID-19 nie wydaje się właściwe, by w tym momencie wymagać od przedsiębiorstw i organów podatkowych dokonania tych zmian.

[4] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/593 z dnia 16 kwietnia 2018 r. upoważniająca Republikę Włoską do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 99 z 19.4.2018, s. 14

Jednym ze skutków mechanizmu podzielonej płatności jest fakt, iż dostawcy będący podatnikami nie są w stanie kompensować podatku VAT zapłaconego od kosztów produkcji podatkiem VAT otrzymanym od swoich dostaw. Mogą mieć oni ciągle nadpłacony podatek i mogą być zmuszeni do zwracania się do administracji podatkowej o skuteczny zwrot tego podatku VAT. Z drugiej strony Włochy pod pewnymi warunkami zezwalają tym dostawcom na rekompensowanie podatku VAT, którego nie otrzymali oni od swoich klientów, innymi podatkami należnymi we Włoszech, ograniczając w ten sposób problem płynności finansowej, który w przeciwnym razie mógłby wystąpić u przedsiębiorstw zobowiązanych do płacenia podatków we Włoszech.

Z informacji przekazanych przez Włochy wynika, że procedura zwrotu została przyspieszona. Wnioski o zwrot są rozpatrywane średnio w terminie 67 dni, a średni czas faktycznej płatności na rzecz beneficjenta wynosi 7 dni. Przy wprowadzaniu mechanizmu podzielonej płatności przewidziano, że podatnicy, którzy dokonują transakcji objętych tym mechanizmem w ramach limitu nadpłaty wynikającej z takich transakcji, są priorytetowo uprawnieni do otrzymania zwrotu odpowiedniej nadpłaty z tytułu VAT. Praktyka ta oznacza, że wnioski o zwrot związane z mechanizmem podzielonej płatności są rozpatrywane w pierwszej kolejności, przed zwrotami nieprioritetowymi, zarówno w trakcie wstępnego badania, jak i na etapie dokonywania płatności.

Wniosek Włoch, który wpłynął do Komisji w dniu 4 grudnia 2019 r., przewidywał ograniczenie zakresu obowiązującego środka; Włochy wystąpiły o upoważnienie do dalszego stosowania odstępstwa od art. 206 i 226 dyrektywy VAT tylko w odniesieniu do płatności VAT i wymogów w zakresie fakturowania dotyczących dostaw towarów i świadczenia usług dla organów publicznych. W piśmie, które wpłynęło do Komisji w dniu 27 marca 2020 r., Włochy zmieniły jednak swój wniosek, wnosząc, by zakres upoważnienia pozostał taki sam jak w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2017/784, i w związku z tym zwróciły się o zastosowanie odstępstwa od art. 206 i 226 dyrektywy VAT w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług na rzecz organów publicznych, przedsiębiorstw kontrolowanych przez centralne i lokalne organy publiczne oraz przedsiębiorstw ujętych w sporządzonym wykazie spółek giełdowych.

Powodem zmiany zakresu był fakt, że w międzyczasie udostępniono ostateczne dane dotyczące skuteczności środka, z których wynikało, że skuteczność środka była wyższa, niż wskazano w poprzednich sprawozdaniach. Wniosek o przedłużenie złożony w grudniu 2019 r. zmieniono wnioskiem o przedłużenie obowiązywania środka stanowiącego odstępstwo zatwierdzonego decyzją wykonawczą Rady (UE) 2017/784.

Z uwagi na szeroki zakres odstępstwa oraz utrzymujące się obawy przedsiębiorstw dotyczące zwrotu podatku VAT należy zapewnić niezbędne działania następcze w ramach niniejszego odstępstwa, w szczególności dotyczące wpływu środka na poziom oszustw związanych z VAT oraz na sytuację w zakresie zwrotu podatku VAT dla podatników objętych odstępstwem. Włochy są zatem zobowiązane do przedstawienia sprawozdania w sprawie procedury zwrotu VAT w odniesieniu do sytuacji dostawców (podatników) objętych odstępstwem w terminie osiemnastu miesięcy od jego wejścia w życie. Sprawozdanie to powinno zawierać w szczególności dane statystyczne dotyczące średniego czasu, jaki jest potrzebny do skutecznego zwrotu podatku VAT takim podatnikom, oraz przedstawiać szczególne problemy, jakie mogły pojawić się w tym kontekście. Sprawozdanie to powinno również ukazywać różne środki wprowadzone w celu walki z uchylaniem się od opodatkowania w przypadku dostaw objętych odstępstwem, datę ich wejścia w życie oraz ocenę ich skuteczności.

Mimo że Włochy wystąpiły z wnioskiem o przedłużenie upoważnienia do dnia 31 grudnia 2023 r., proponuje się, by zezwolić na odstępstwo od dnia 1 lipca 2020 r. do dnia 30 czerwca 2023 r. Okres ten powinien wystarczyć do dokonania pełnej oceny skuteczności wdrożonych środków mających na celu ograniczenie uchylania się od opodatkowania w sektorach objętych zakresem środka. Do tego czasu przedsiębiorstwa i administracja podatkowa będą też w stanie lepiej dostosować swoje systemy.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Można zezwolić na odstępstwo na podstawie art. 395 dyrektywy VAT w celu uproszczenia procedury poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania. Włochy wystąpiły o środek stanowiący odstępstwo w celu walki z uchylaniem się od opodatkowania w sektorach, w których od lat wykrywa się oszustwa związane z VAT, a zgodnie z danymi przedstawionymi przez Włochy przedmiotowy środek doprowadził do poprawy ściągalności podatków i ograniczenia oszustw związanych z VAT w tych sektorach. Odstępstwo jest zgodne z obowiązującymi przepisami w przedmiotowej dziedzinie.

Decyzją wykonawczą Rady (UE) 2019/310[5] podobne odstępstwo w celu zastosowania mechanizmu podzielonej płatności przyznano Polsce. Polski system podzielonej płatności obejmuje dobrowolny i obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności. Obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności dotyczy dostaw towarów i świadczenia usług opłacanych elektronicznymi przelewami bankowymi dokonywanymi między podatnikami w obszarach szczególnie narażonych na oszustwa związane z VAT, w których od lat wykrywane są nadużycia finansowe. W polskim obowiązkowym mechanizmie podzielonej płatności bank pełni funkcję pośrednika i przenosi kwotę zapłaconą przez klienta na odpowiednie rachunki dostawcy/usługodawcy, tj. podstawę opodatkowania na zwykły rachunek przedsiębiorcy, a kwotę VAT – na zablokowany rachunek VAT przedsiębiorcy. Właścicielem środków na zablokowanym rachunku VAT jest podatnik, ale ma on ograniczoną możliwość dysponowania tymi funduszami, gdyż może je wykorzystać zasadniczo tylko do zapłaty należnego podatku VAT organom podatkowym lub zapłaty VAT należnego w związku z fakturami otrzymanymi od dostawców/usługodawców.

Również Rumunia wystąpiła z wnioskiem o odstępstwo w celu zastosowania mechanizmu podzielonej płatności w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług przez niektórych podatników. Rumuński mechanizm podzielonej płatności budził jednak poważne obawy co do jego proporcjonalności i zgodności z Traktatem. W związku z tym Komisja sprzeciwiła się wnioskowi złożonemu przez Rumunię[6].

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Art. 395 dyrektywy VAT.

[5] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 51 z 22.2.2019, s. 19.

[6] Komunikat Komisji do Rady zgodnie z art. 395 dyrektywy Rady 2006/112/WE, COM(2018) 666 final.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Biorąc pod uwagę przepis dyrektywy VAT będący podstawą wniosku, należy stwierdzić, że wniosek wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. Zasada pomocniczości nie ma zatem zastosowania.

- **Proporcjonalność**

Niniejsza decyzja dotyczy upoważnienia przyznanego państwu członkowskiemu w odpowiedzi na jego własny wniosek i nie stanowi żadnego zobowiązania.

Biorąc pod uwagę, że okres obowiązywania odstępstwa jest ograniczony w czasie i ograniczony do sektora publicznego, przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo oraz spółek giełdowych, zakres odstępstwa obejmuje sektor, który stwarza istotne problemy w zakresie uchylania się od opodatkowania. Przedmiotowy szczególny środek jest zatem proporcjonalny do zamierzonego celu, tj. zwalczania uchylania się od opodatkowania.

- **Wybór instrumentu**

Proponowany instrument to decyzja wykonawcza Rady.

Zgodnie z art. 395 dyrektywy VAT odstępstwo od wspólnych przepisów dotyczących podatku VAT jest możliwe jedynie na podstawie upoważnienia Rady, stanowiącej jednomyślnie na wniosek Komisji. Decyzja wykonawcza Rady jest najwłaściwszym instrumentem, ponieważ może być skierowana do poszczególnych państw członkowskich.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Nie przeprowadzono konsultacji z zainteresowanymi stronami. Niniejszy wniosek opiera się na wniosku złożonym przez Włochy i dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

- **Ocena skutków**

Wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady ma na celu przedłużenie stosowania odstępstwa od art. 206 i 226 dyrektywy VAT w odniesieniu do dostaw dla organów publicznych, przedsiębiorstw kontrolowanych przez centralne i lokalne organy publiczne oraz około 40 spółek giełdowych ujętych w wykazie. Poprzez wprowadzenie obowiązku wpłacania należnego podatku VAT na odrębny rachunek bankowy administracji podatkowej wniosek w sprawie decyzji wykonawczej Rady ma na celu przede wszystkim zwalczanie oszustw podatkowych w postaci braku zapłaty podatku VAT przez dostawców podmiotów ujętych w wykazie. Środek stosowany obecnie przez Włochy okazał się skutecznym narzędziem do osiągnięcia tego celu.

Z danych przekazanych przez Włochy wynika, że wdrożenie środka w pierwotnym zakresie spowodowało w 2015 r. wzrost płatności o około 3,5 mld EUR. Kwotę tę ustaliła *Agenzia delle Entrate*, biorąc pod uwagę, że w przypadku dostawców/usługodawców *Pubblica Amministrazione* (PA) i tych samych transakcji suma niższego należnego podatku VAT faktycznie zapłaconego po wprowadzeniu mechanizmu podzielonej płatności, bez uwzględnienia wyższych rekompensat i zwrotów, jest niższa niż płatności dokonane przez PA

w odniesieniu do tych samych transakcji. Z dalszej analizy przeprowadzonej przez Włochy wynika, że wpływ ten utrzymywał się na stabilnym poziomie w kolejnych latach. Zgodnie z tą analizą rozszerzony zakres środka (dostawcy/usługodawcy przedsiębiorstw kontrolowanych przez organy centralne i lokalne oraz spółki giełdowe) przyczynił się do zwiększenia płatności o 1,08 mld EUR. Również i ten początkowy skutek środka utrzymywał się na stabilnym poziomie w kolejnych latach jego stosowania. W związku z tym łączny skutek zastosowania środka wynosi 4,58 mld EUR rocznie.

Inny skutek, jaki należy wziąć pod uwagę, polega na tym, że dostawcy/usługodawcy w ramach tego mechanizmu nie pobierają podatku VAT od swoich klientów. W związku z tym muszą częściej zwracać się o skuteczny zwrot tego podatku, w przypadku gdy nie mogą skompensować tego podatku VAT innymi podatkami należnymi we Włoszech. W celu uniknięcia negatywnych skutków dla tych podatników, szczególnie w przypadku, gdy dostawcy nie mają siedziby we Włoszech, istotne jest, aby procedury zwrotu działały prawidłowo i terminowo. Według Włoch system zwrotu podatku VAT funkcjonuje prawidłowo, a średni czas procedury zwrotu podatku VAT skrócił się do 67 dni plus 7 dni na dokonanie faktycznej płatności na rzecz beneficjenta. Co więcej, obowiązujące nowe zasady będą odpowiednio regulować ewentualny wzrost zwrotów podatku VAT. Z informacji przedstawionych przez Włochy wynika ponadto, że przy wprowadzaniu mechanizmu podzielonej płatności przewidziano, że podatnicy, którzy dokonują transakcji objętych tym mechanizmem w ramach limitu nadpłaty wynikającej z takich transakcji, są priorytetowo uprawnieni do otrzymania zwrotu odpowiedniej nadpłaty z tytułu VAT. Przepis ten oznacza, że wnioski o zwrot związane z mechanizmem podzielonej płatności są rozpatrywane w pierwszej kolejności, przed zwrotami niepriorytetowymi, zarówno w trakcie wstępnego badania, jak i na etapie dokonywania płatności.

- **Prawa podstawowe**

Wniosek nie ma żadnych skutków dla ochrony praw podstawowych.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Środek nie będzie miał negatywnego wpływu na zasoby własne Unii z tytułu VAT.

2020/0119 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą Rady (UE) 2017/784 upoważniającą Republikę Włoską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 206 i 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[1], w szczególności jej art. 395 ust. 1,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Decyzją wykonawczą Rady (UE) 2015/1401[2] upoważniono Włochy, do dnia 31 grudnia 2017 r., do wprowadzenia wymogu, zgodnie z którym podatek od wartości dodanej (VAT) należny z tytułu dostaw dla organów publicznych musi być wpłacany przez te organy na odrębny i zablokowany rachunek bankowy administracji podatkowej. Ten środek szczególny stanowił odstępstwo od art. 206 i 226 dyrektywy 2006/112/WE dotyczących płatności VAT i zasad fakturowania.

(2) Decyzją wykonawczą Rady (UE) 2017/784[3] upoważniono Włochy do stosowania tego środka szczególnego do dnia 30 czerwca 2020 r. Zakres stosowania środka szczególnego został ponadto rozszerzony w celu uwzględnienia dostaw dla przedsiębiorstw kontrolowanych przez organy publiczne w rozumieniu art. 2359 włoskiego kodeksu cywilnego (*Codice Civile*) oraz dla spółek giełdowych, które są uwzględnione w indeksie Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa („FTSE MIB”).

(3) Pismem, które wpłynęło do Komisji w dniu 4 grudnia 2019 r., Włochy wystąpiły o przedłużenie upoważnienia do dnia 31 grudnia 2023 r. oraz o ograniczenie zakresu zastosowania środka szczególnego wyłącznie do dostaw towarów i świadczenia usług dla organów publicznych. Pismem, które wpłynęło do Komisji w dniu 27 marca 2020 r., Włochy zwróciły się z wnioskiem o rozszerzenie zakresu stosowania środka o dostawy towarów i świadczenia usług dla przedsiębiorstw kontrolowanych przez centralne i lokalne organy publiczne oraz dla spółek giełdowych objętych indeksem FTSE MIB. W związku z tym Włochy wnoszą o to, by środek szczególny został przedłużony z takim samym zakresem, jak w przypadku upoważnienia przyznanego decyzją wykonawczą (UE) 2017/784.

(4) Zgodnie z art. 395 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2006/112/WE pismem z dnia 5 maja 2020 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym

[1] Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.
[2] Dz.U. L 217 z 18.8.2015, s. 7.
[3] Dz.U. L 118 z 6.5.2017, s. 17.

przez Włochy. Pismem z dnia 6 maja 2020 r. Komisja zawiadomiła Włochy, że posiada wszelkie informacje potrzebne do rozpatrzenia wniosku.

(5) Środek należy do pakietu środków wprowadzonych przez Włochy, aby zwalczać oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania. Od dnia 1 lipca 2018 r. w odniesieniu do niektórych sektorów, a od dnia 1 stycznia 2019 r. ogólnie wprowadzono obowiązek fakturowania elektronicznego. Obowiązek ten dopuszczono decyzją wykonawczą Rady (UE) 2018/593[4]. Ten pakiet środków, w tym fakturowanie elektroniczne, zastąpił inne środki kontrolne i umożliwia włoskim organom podatkowym kontrolę krzyżową różnych operacji zgłoszonych przez podmioty i monitorowanie dokonanych płatności VAT.

(6) Włochy wyjaśniają w swoim wniosku, że chociaż pakiet wdrożonych środków zmniejsza do trzech miesięcy czas potrzebny organom podatkowym do stwierdzenia potencjalnego przypadku uchylania się od opodatkowania lub oszustwa – w porównaniu z osiemnastoma miesiącami, które były pierwotnie konieczne – to w przypadku braku mechanizmu podzielonej płatności odzyskanie środków od osób uchylających się od opodatkowania lub oszustów podatkowych po przeprowadzeniu kontroli może być niemożliwe w przypadku ich niewypłacalności. Mechanizm podzielonej płatności, jako środek *ex ante*, gwarantuje znacznie większą skuteczność. Ostateczne dane dotyczące skuteczności środka wskazują, że środek był jeszcze bardziej skuteczny, niż oczekiwano.

(7) Jednym ze skutków środka jest fakt, iż dostawcy będący podatnikami nie są w stanie kompensować podatku VAT zapłaconego od kosztów produkcji podatkiem VAT otrzymanym od swoich dostaw. Mogą mieć oni ciągle nadpłacony podatek i mogą być zmuszeni do zwracania się do administracji podatkowej o skuteczny zwrot tego podatku VAT. Z informacji przekazanych przez Włochy wynika, że wnioski o zwrot są rozpatrywane średnio w terminie 67 dni, a średni czas faktycznej płatności na rzecz beneficjenta wynosi 7 dni. Przy wprowadzaniu mechanizmu podzielonej płatności przewidziano, że podatnicy, którzy dokonują transakcji objętych tym mechanizmem w ramach limitu nadpłaty wynikającej z takich transakcji, są priorytetowo uprawnieni do otrzymania zwrotu odpowiedniej nadpłaty z tytułu VAT. Praktyka ta oznacza, że wnioski o zwrot związane z mechanizmem podzielonej płatności są rozpatrywane w pierwszej kolejności, przed zwrotami niepriorytetowymi, zarówno w trakcie wstępnego badania, jak i na etapie dokonywania płatności.

(8) Zgodnie z motywem 7 decyzji wykonawczej (UE) 2017/784, gdy system złożony z pakietu środków kontroli planowanych przez Włochy zostanie w pełni wdrożony, stosowanie odstępstwa od dyrektywy 2006/112/WE nie powinno być już dłużej konieczne w celu stosowania mechanizmu podzielonej płatności W związku z tym Włochy zapewniły, że nie będą się starały o ponowne przedłużenie odstępstwa umożliwiającego stosowanie mechanizmu podzielonej płatności. Jednak z uwagi na fakt, że wciąż jest zbyt wcześnie, by w pełni ocenić skuteczność tych środków ze względu na ich niedawne wdrożenie, oraz ze względu na trudną sytuację Włoch w związku z pandemią COVID-19, co utrudnia podatnikom wdrożenie wymaganych zmian w systemach fakturowania, a administracjom podatkowym – dostosowanie swoich systemów, usunięcie przedmiotowego środka mogłoby mieć znaczące

[4] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/593 z dnia 16 kwietnia 2018 r. upoważniająca Republikę Włoską do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 99 z 19.4.2018, s. 14

negatywne skutki w zakresie zwalczania uchylania się od opodatkowania i w zakresie poboru VAT, a także kosztów administracyjnych ponoszonych przez podatników w obecnych okolicznościach.

(9) Wnioskowane odstępstwo powinno być ograniczone w czasie, aby umożliwić przeprowadzenie oceny, czy specjalny środek jest właściwy i skuteczny. Mimo że Włochy wystąpiły z wnioskiem o przedłużenie upoważnienia do dnia 31 grudnia 2023 r., należy je przedłużyć jedynie do dnia 30 czerwca 2023 r. Okres ten powinien wystarczyć do dokonania pełnej oceny skuteczności wdrożonych środków mających na celu ograniczenie uchylania się od opodatkowania w sektorach objętych zakresem środka.

(10) Aby zagwarantować niezbędne działania następcze w ramach niniejszego odstępstwa, a w szczególności wpływu na zwrot podatku VAT podatnikom objętym odstępstwem, Włochy powinny przedstawić Komisji, w ciągu 15 miesięcy od przedłużenia środka stanowiącego odstępstwo, sprawozdanie dotyczące ogólnej sytuacji w zakresie zwrotu podatku VAT, ze szczególnym uwzględnieniem średniego czasu potrzebnego na zwrot tego podatku podatnikom, a także skuteczności tego środka szczególnego i innych środków wdrożonych w celu ograniczenia uchylania się od opodatkowania w przedmiotowych sektorach. Sprawozdanie powinno zawierać wykaz różnych wdrożonych środków wraz z datą ich wejścia w życie.

(11) Środek szczególny jest proporcjonalny do zamierzonych celów, ponieważ jest ograniczony w czasie i ograniczony do sektorów, które stwarzają istotne problemy w zakresie uchylania się od opodatkowania. Środek szczególny nie stwarza ponadto niebezpieczeństwa, że uchylanie się od opodatkowania przeniesie się do innych sektorów lub innych państw członkowskich.

(12) Odstępstwo nie wpłynie negatywnie na ogólną kwotę wpływów z podatków pobieranych na etapie ostatecznej konsumpcji i nie będzie mieć negatywnego wpływu na zasoby własne Unii pochodzące z podatku VAT.

(13) Należy zatem odpowiednio zmienić decyzję wykonawczą (UE) 2017/784,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W decyzji wykonawczej Rady (UE) 2017/784 wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 3 akapit drugi otrzymuje brzmienie:

„Do dnia 30 września 2021 r. Włochy przedkładają Komisji sprawozdanie na temat ogólnej sytuacji w zakresie zwrotu podatku VAT podatnikom, których dotyczą środki, o których mowa w art. 1 i 2, w szczególności w zakresie średniego czasu trwania procedury zwrotu oraz w zakresie skuteczności tego środka i innych wdrożonych środków mających na celu ograniczenie uchylania się od opodatkowania w przedmiotowych sektorach. Sprawozdanie to zawiera wykaz poszczególnych wdrożonych środków wraz z datą ich wejścia w życie.”;

2) w art. 5 datę „30 czerwca 2020 r.” zastępuje się datą „30 czerwca 2023 r.”.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Włoskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący