



Bruksela, dnia 26.6.2023 r.
COM(2023) 342 final

2023/0214 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą Rady (UE) 2017/784 w odniesieniu do okresu upoważnienia do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 206 i 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej i zakresu tego środka, wprowadzonego przez Włochy

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 395 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹ („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 26 września 2022 r., Republika Włoch 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, przedsiębiorstw kontrolowanych przez centralne i lokalne organy publiczne oraz przedsiębiorstw notowanych na giełdzie.

Pismem, które wpłynęło do Komisji 8 maja 2023 r., Włochy zmodyfikowały swój wniosek, zwracając się o ograniczenie – od 1 lipca 2025 r. – zakresu upoważnienia do dostaw towarów i świadczenia usług dla organów publicznych i przedsiębiorstw kontrolowanych przez centralne i lokalne organy publiczne. Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z dnia 11 maja 2023 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Republikę Włoską. Pismem z dnia 12 maja 2023 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 (wynagrodzenie w zamian za dostawę plus VAT), jest podzielona na: (i) wynagrodzenie, które jest wypłacane dostawcy towarów lub usług, oraz (ii) należny VAT, który jest wpłacany na zablokowany rachunek bankowy organów podatkowych.

Odstępstwo to zostało dopuszczone decyzją wykonawczą Rady (UE) 2015/1401² do 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.

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

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

² Dz.U. L 217 z 18.8.2015, s. 7.

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. Inny element skutecznego systemu kontroli – obowiązek przekazywania organom podatkowym danych o wszystkich wystawionych i otrzymanych fakturach – wprowadzono jednak dopiero od 1 stycznia 2017 r. Potrzeba było więcej czasu, aby środek ten stał się skuteczny oraz skutecznie skłaniał podatników do lepszego przestrzegania obowiązków 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 notowanych na giełdzie, co daje łącznie 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) 2017/784³ do 30 czerwca 2020 r. Odstępstwo to zostało następnie ponownie przedłużone decyzją wykonawczą Rady (UE) 2020/1105⁴ do 30 czerwca 2023 r.

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 1 lipca 2018 r. w odniesieniu do niektórych sektorów, a od 1 stycznia 2019 r. w sposób ogólny. Obowiązek ten został dopuszczony decyzją wykonawczą Rady (UE) 2018/593⁵. 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 dziennych płatności elektronicznie i przekazywania ich drogą elektroniczną do *Agenzia delle Entrate*. Obowiązek przekazywania danych zaczął obowiązywać 1 stycznia 2020 r., a w przypadku podatników o obrotach powyżej 400 000 EUR – 1 lipca 2019 r. Ten pakiet środków zastąpił inne środki kontroli, umożliwiając włoskim organom podatkowym kontrolę krzyżową różnych operacji zgłaszanych przez podmioty i monitorowanie dokonanych płatności VAT. Ostatnie zmiany legislacyjne wprowadziły obowiązek natychmiastowego udostępniania podatnikom danych dotyczących transakcji VAT z faktur elektronicznych, transakcji transgranicznych i opłat

³ Dz.U. L 118 z 6.5.2017, s. 17.

⁴ Dz.U. L 242 z 28.7.2020, s. 4.

⁵ 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.

elektronicznych w celu uproszczenia przestrzegania przepisów; dzięki temu deklaracje VAT będą wstępnie wypełniane przez *Agenzia delle Entrate*, a regularne oceny VAT przygotowywane, tak by podatnicy mogli je zatwierdzić lub uzupełnić.

Zgodnie z motywem 7 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. Ponieważ jednak, jak stwierdzono w motywie 8 decyzji 2020/1105, w tamtym czasie środki te zostały dopiero niedawno wprowadzone, było zbyt wcześnie, by w pełni ocenić ich skuteczność. Ponadto ze względu na trudności, z jakimi borykały się Włochy w związku z pandemią COVID-19, podatnikom trudniej było wprowadzić wymagane zmiany w swoich systemach fakturowania, a administracjom podatkowym – dostosować swoje systemy kontroli i systemy informatyczne. W związku z tym zniesienie tego środka mogłoby mieć znaczące negatywne skutki w zakresie zwalczania uchylania się od opodatkowania i poboru VAT, a także kosztów administracyjnych ponoszonych przez podatników. Z tego powodu upoważnienie do dalszego stosowania mechanizmu podzielonej płatności zostało przedłużone do 30 czerwca 2023 r.

Włochy uważają jednak, że mechanizm podzielonej płatności i obowiązkowe fakturowanie elektroniczne przyniosły synergie, które doprowadziły do znacznego ograniczenia oszustw związanych z VAT, i w związku z tym powinny nadal współistnieć, mając na uwadze to, że podzielona płatność jest narzędziem do zapobiegania oszustwom, a fakturowanie elektroniczne jest narzędziem do wykrywania oszustw.

Zdaniem Włoch skuteczność mechanizmu podzielonej płatności polega na tym, że instrument ten działa w sposób zapobiegawczy w odniesieniu do przypadków uchylania się od opodatkowania, zapewniając tym samym większe dochody niż jakkolwiek środki obejmujący działania kontrolne *ex post*. Niezależnie od tego, jak terminowa i natychmiastowa może być kontrola, środki *ex post* nie zawsze mogą zapewnić skuteczny pobór niezapłaconych podatków. Chociaż fakturowanie elektroniczne (lub zgłaszanie danych umieszczanych na fakturze w przypadkach, w których fakturowanie elektroniczne nie jest obowiązkowe) jest niezwykle skutecznym środkiem, po przeprowadzeniu kontroli może się okazać, że podmiot uchylający się od opodatkowania nie ma zdolności finansowej niezbędnej do zapłaty długu. Z tego powodu Włochy twierdzą, że mechanizm podzielonej płatności jest bardzo skutecznym narzędziem, w przypadku gdy odbiorca wykazuje wyższy stopień przestrzegania przepisów podatkowych niż dostawca. W związku z tym Włochy uważają, że środki te wzajemnie się uzupełniają, ale nie są wzajemnie wymienne.

Aby jednak wywiązać się ze swojego zobowiązania do stopniowego wycofywania tego środka, pismem zarejestrowanym przez Komisję 8 maja 2023 r. Włochy zmodyfikowały swój wniosek, by wyłączyć z zakresu środka szczególnego dostawy towarów i świadczenie usług dla przedsiębiorstw, które figurują w indeksie FTSE MIB giełdy *Borsa Italiana*, od 1 lipca 2025 r. Ustanowienie takiego terminu umożliwi podatnikom, których dotyczy ograniczenie zakresu tego odstępstwa, dokonanie odpowiednich dostosowań operacyjnych, a włoskim organom – monitorowanie skuteczności środka i odpowiednią ocenę ewentualnych środków alternatywnych.

Należy zauważyć, że 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. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Włochy średni czas przetwarzania wniosków o zwrot VAT w 2021 r. wynosił generalnie 68 dni, natomiast w przypadku podatników objętych mechanizmem podzielonej płatności średni czas przetwarzania wniosków o zwrot VAT wynosił 63 dni.

W związku z powyższym proponuje się przyjąć wniosek złożony przez Włochy o przedłużenie upoważnienia do stosowania odstępstwa, ale tylko do 30 czerwca 2026 r. (a nie do 31 grudnia 2026 r., jak wnioskowały Włochy). Okres ten powinien wystarczyć do 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.

Z uwagi na szeroki zakres odstępstwa należy zapewnić niezbędne działania następcze w ramach tego odstępstwa, a w szczególności ocenić wpływ środka na poziom oszustw związanych z VAT oraz na sytuację w zakresie zwrotu VAT dla podatników objętych odstępstwem. Włochy są zatem zobowiązane do przedstawienia sprawozdania dotyczącego procedury zwrotu VAT w odniesieniu do sytuacji dostawców (podatników) objętych odstępstwem w terminie piętnastu miesięcy od wejścia odstępstwa 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.

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

Odstępstwo jest zgodne z obowiązującymi przepisami w przedmiotowym obszarze polityki.

8 grudnia 2022 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej⁶. Jednym z głównych celów tego wniosku jest zwalczanie oszustw związanych z VAT poprzez wdrożenie wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej opartych na fakturowaniu elektronicznym. Gdy reforma ta zostanie przyjęta, umożliwi ona państwu członkowskiemu wdrożenie obowiązkowego fakturowania elektronicznego, tak jak stosowane jest ono obecnie przez Włochy, i wyeliminuje potrzebę występowania o dalsze odstępstwa od dyrektywy VAT w celu wdrożenia takich systemów. Jak wspomniano powyżej, przekazywanie administracji podatkowej danych za pośrednictwem fakturowania elektronicznego jest, wraz z mechanizmem podzielonej płatności, częścią pakietu środków przyjętych przez Włochy w celu zwalczania oszustw związanych z VAT.

Decyzją wykonawczą Rady (UE) 2019/310⁷ podobne odstępstwo w celu zastosowania mechanizmu podzielonej płatności przyznano Polsce. Odstępstwo to zostało początkowo przyznane do 28 lutego 2022 r., a następnie przedłużone do 28 lutego 2025 r.⁸ Polski system podzielonej płatności obejmuje dobrowolny i obowiązkowy mechanizm podzielonej

⁶ COM/2022/701 final.

⁷ 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.

⁸ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/559 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany decyzji wykonawczej (UE) 2019/310 w odniesieniu do przyznania Polsce zezwolenia na dalsze stosowanie szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 108 z 7.4.2022, s. 51.

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.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawą prawną jest art. 395 dyrektywy VAT, który przewiduje, że Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów tej dyrektywy w celu uproszczenia procedury poboru podatku VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

• 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 dostaw towarów i świadczenia usług dla sektora publicznego, przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo oraz spółek notowanych na giełdzie (przy czym w przypadku tych ostatnich tylko do 1 lipca 2025 r.), zakres odstępstwa obejmuje konkretne sektory, które stwarzają istotne problemy w zakresie uchylania się od opodatkowania. Przedmiotowy środek szczególny 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.

- **Ocena skutków**

Nie przeprowadzono oceny skutków, ponieważ nie oczekuje się, by wniosek spowodował znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne.

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 notowanych na giełdzie. 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 spowodowało zwiększenie płatności o około 4,6 mld EUR rocznie. Kwotę tę ustaliła *Agenzia delle Entrate*, biorąc pod uwagę, że w przypadku dostawców/usługodawców *Pubblica Amministrazione* (PA) w odniesieniu do transakcji dokonanych na rzecz PA 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 stałym poziomie przez wszystkie lata, w których środek ten był wdrażany w pełnym zakresie. Włochy obawiają się, że zniesienie środka mogłoby spowodować uszczuplenie dochodów w takiej samej skali i to w czasie, gdy Włochy muszą nadal radzić sobie ze znaczną luką w podatku VAT.

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 średni czas rozpatrywania wniosku o zwrot pokrywa się w dużej mierze z trzymiesięcznym terminem określonym w przepisach krajowych⁹. Czas rozpatrywania wniosków jest poza tym skrócony w przypadku przedsiębiorstw podlegających mechanizmowi podzielonej płatności dzięki priorytetowemu rozpatrywaniu tych wniosków. Ponadto wprowadzenie fakturowania elektronicznego usprawniło ogólne przetwarzanie wniosków, przyczyniając się do ogólnego skrócenia czasu potrzebnego na rozpatrzenie wniosku o zwrot. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Włochy średni czas przetwarzania wniosków o zwrot w 2021 r. wynosił 68 dni, natomiast w przypadku wniosków w ramach mechanizmu podzielonej płatności średni czas wynosił 63 dni.

⁹ Art. 38-bis dekretu prezydenckiego nr 633 z dnia 26 października 1972 r.

- **Prawa podstawowe**

Wniosek nie ma żadnych skutków dla ochrony praw podstawowych.

4. WPLYW NA BUDŻET

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

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą Rady (UE) 2017/784 w odniesieniu do okresu upoważnienia do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 206 i 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej i zakresu tego środka, wprowadzonego przez Włochy

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹, w szczególności jej art. 395 ust. 1,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Decyzją wykonawczą Rady (UE) 2015/1401² upoważniono Włochy, do 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 („środek szczególny”). Środek szczególny stanowił odstępstwo od art. 206 i 226 dyrektywy 2006/112/WE dotyczących płatności VAT i zasad fakturowania.
- (2) Decyzją wykonawczą Rady (UE) 2017/784³ upoważniono Włochy do stosowania tego środka szczególnego do 30 czerwca 2020 r., a zakres jego stosowania rozszerzono w celu uwzględnienia dostaw dla niektórych przedsiębiorstw kontrolowanych przez organy publiczne oraz dla spółek giełdowych, które figurują w indeksie Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa („FTSE MIB”). Decyzją wykonawczą Rady (UE) 2020/1105⁴ upoważnienie to zostało następnie przedłużone do 30 czerwca 2023 r.
- (3) Pismem, które wpłynęło do Komisji 26 września 2022 r., Włochy wystąpiły o przedłużenie tego upoważnienia do 31 grudnia 2026 r. Pismem, które wpłynęło do Komisji 8 maja 2023 r., Włochy zwróciły się z wnioskiem o ograniczenie – od 1 lipca 2025 r. – zakresu stosowania środka szczególnego do dostaw towarów i świadczenia usług dla organów publicznych i niektórych przedsiębiorstw kontrolowanych przez organy publiczne.
- (4) Pismem z 11 maja 2023 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Włochy. Pismem z 12 maja 2023 r. Komisja zawiadomiła Włochy, że posiada wszystkie informacje potrzebne do rozpatrzenia wniosku.

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.

⁴ Dz.U. L 242 z 28.7.2020, s. 4.

- (5) Środek szczególny należy do pakietu środków wprowadzonych przez Włochy, aby zwalczać oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania. Ten pakiet środków, w tym obowiązek fakturowania elektronicznego dopuszczony decyzją wykonawczą Rady (UE) 2018/593⁵, zastąpił inne środki kontroli i umożliwia włoskim organom podatkowym kontrolę krzyżową różnych operacji zgłaszanych przez podmioty i monitorowanie dokonanych przez nie płatności VAT.
- (6) Włochy uważają, że – w kontekście pakietu wdrożonych środków – obowiązek fakturowania elektronicznego skraca czas potrzebny organom podatkowym do stwierdzenia potencjalnego przypadku oszustwa podatkowego lub uchylania się od opodatkowania. Włochy są jednak również zdania, że w przypadku braku mechanizmu podzielonej płatności wprowadzonego środkiem szczególnym odzyskanie środków od oszustów podatkowych lub osób uchylających się od opodatkowania po przeprowadzeniu kontroli krzyżowej mogłoby być niemożliwe w przypadku ich niewypłacalności. Mechanizm podzielonej płatności, jako środek *ex ante*, okazał się zatem wysoce skuteczny i uzupełniający w stosunku do obowiązku fakturowania elektronicznego, który jest środkiem *ex post*.
- (7) Włochy wielokrotnie zobowiązywały się do nieubiegania się o przedłużenie środka szczególnego umożliwiającego stosowanie mechanizmu podzielonej płatności, gdy tylko pakiet środków, które Włochy zamierzały zastosować, zostanie w pełni wdrożony. Włochy uważają jednak, że ze względu na skuteczność środka szczególnego i jego synergii z innymi stosowanymi środkami, w szczególności z obowiązkiem fakturowania elektronicznego, środek szczególny należy rozszerzyć, aby uniknąć spowolnienia wysiłków podejmowanych w celu zmniejszenia luki w podatku VAT we Włoszech. Aby jednak wywiązać się ze swojego zobowiązania do stopniowego wycofywania środka szczególnego, Włochy zmodyfikowały swój wniosek, by wyłączyć z jego zakresu – od 1 lipca 2025 r. – dostawy towarów i świadczenie usług dla spółek giełdowych, które figurują w indeksie Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa („FTSE MIB”). Ustanowienie takiego terminu umożliwi podatnikom, których dotyczy ograniczenie zakresu środka szczególnego, dokonanie odpowiednich dostosowań operacyjnych, a włoskim organom podatkowym – monitorowanie skuteczności środka szczególnego i odpowiednią ocenę ewentualnych środków alternatywnych.
- (8) Jednym ze skutków środka szczególnego jest to, że dostawcy będący podatnikami nie są w stanie kompensować podatku VAT zapłaconego od kosztów produkcji podatkiem VAT otrzymanym z tytułu swoich dostaw. Tacy dostawcy mogą mieć ciągle nadpłacony podatek i mogą być zmuszeni do zwracania się do administracji podatkowej o skuteczny zwrot tego podatku VAT zapłaconego od kosztów produkcji. Z informacji przekazanych przez Włochy wynika, że podatnicy, którzy dokonują transakcji objętych mechanizmem podzielonej płatności, są priorytetowo uprawnieni do otrzymania zwrotu odpowiedniej nadpłaty z tytułu VAT w ramach limitu nadpłaty wynikającej z takich transakcji. 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 należnych płatności.

⁵ 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.

- (9) Wnioskowane odstępstwo powinno być ograniczone w czasie, aby umożliwić przeprowadzenie oceny, czy środek szczególny jest właściwy i skuteczny. Upoważnienie należy zatem przedłużyć do 30 czerwca 2026 r., co powinno zapewnić wystarczająco dużo czasu na ocenę skuteczności środków wprowadzonych przez Włochy w celu ograniczenia uchylania się od opodatkowania w przedmiotowych sektorach.
- (10) Aby zagwarantować niezbędne działania następcze w ramach wnioskowanego odstępstwa, a w szczególności aby ocenić wpływ na zwrot podatku VAT podatnikom objętym tym odstępstwem, Włochy powinny zostać zobowiązane do przedstawienia Komisji – do września 2024 r. – sprawozdania dotyczącego ogólnej sytuacji w zakresie zwrotu podatku VAT podatnikom, ze szczególnym uwzględnieniem średniego czasu potrzebnego na zwrot tego podatku, a także skuteczności środka szczególnego i wszelkich innych środków wprowadzonych przez Włochy w celu ograniczenia uchylania się od opodatkowania w przedmiotowych sektorach. Sprawozdanie to 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, jeśli chodzi o uchylanie się od opodatkowania. Środek szczególny nie stwarza ponadto niebezpieczeństwa, że uchylanie się od opodatkowania przeniesie się do innych sektorów lub innych państw członkowskich.
- (12) Środek szczególny 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) w art. 1 uchyla się tiret trzecie;
- 2) w art. 3 akapit drugi datę „30 września 2021 r.” zastępuje się datą „30 września 2024 r.”;
- 3) w art. 5 datę „30 czerwca 2023 r.” zastępuje się datą „30 czerwca 2026 r.”.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja staje się skuteczna z dniem jej notyfikacji.

Art. 1 pkt 1 stosuje się jednak od 1 lipca 2025 r.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Włoskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*