



Bruxelles, 23.1.2019
COM(2019) 10 final

2019/0007 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Polonia a introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

RELAZIONE

A norma dell'articolo 395, paragrafo 1, della direttiva 2006/112/CE, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (di seguito "la direttiva IVA"), il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare ogni Stato membro a introdurre misure speciali di deroga alle disposizioni di detta direttiva allo scopo di semplificare la riscossione dell'IVA o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 15 maggio 2018 la Polonia ha chiesto l'autorizzazione di derogare all'articolo 226 della direttiva IVA per quanto attiene ai requisiti di fatturazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e di introdurre il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi esposte alle frodi e di norma interessate dal meccanismo di inversione contabile nonché dalla responsabilità in solido in tale paese. A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA, con lettera del 3 settembre 2018 la Commissione ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Polonia. Con lettera del 4 settembre 2018 la Commissione ha comunicato alla Polonia che disponeva di tutte le informazioni necessarie per l'esame della richiesta.

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Al fine di affrontare le frodi all'IVA la Polonia intende introdurre il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio per il pagamento dell'IVA relativo a talune cessioni di beni e prestazioni di servizi esposte a frodi.

Il meccanismo del pagamento frazionato è un sistema alternativo per la riscossione dell'IVA. Nell'ambito di una procedura normale, per una data operazione, il soggetto passivo tenuto al pagamento dell'IVA riscuote il pagamento dell'importo imponibile e l'IVA (se pertinente) dal cliente o da un terzo. Il soggetto passivo tenuto al pagamento dell'IVA introduce quindi tale operazione nella dichiarazione IVA periodica. Subordinatamente all'esito della dichiarazione IVA, questa è dovuta dal soggetto passivo alle autorità fiscali o può essere da esse rimborsata. Se l'IVA è dovuta, il soggetto passivo versa l'IVA allo Stato membro su una base periodica definita (mensile, trimestrale, ecc.). Il ricorso al pagamento frazionato introduce un cambiamento in questa catena (regolare) di operazioni, in quanto si deve effettuare un frazionamento fra il pagamento dell'importo dell'IVA dovuta e dell'importo imponibile dovuto. Se è interessato da queste disposizioni in materia di pagamento frazionato, il fornitore o prestatore dovrà disporre di un conto vincolato distinto per l'IVA, oltre al conto bancario ordinario. Il conto vincolato può essere usato esclusivamente per ricevere l'IVA dai clienti e versare l'IVA ai fornitori o prestatori. In questo caso l'acquirente paga l'importo imponibile al fornitore o prestatore, solitamente su un conto bancario ordinario, mentre l'IVA dovuta sulla cessione o prestazione è versata sull'apposito conto bancario vincolato.

La Polonia sostiene che nonostante le numerose misure adottate per lottare contro le frodi (per es. l'introduzione del meccanismo di inversione contabile e della responsabilità in solido per il cliente, l'introduzione del file di audit standard, norme più rigorose per la registrazione e la cancellazione dal registro dell'IVA dei soggetti passivi, un maggior numero di audit, ecc.), queste soluzioni restano ancora insufficienti per escludere le frodi all'IVA e incrementare il gettito IVA. Il recente studio sul divario dell'IVA nei 28 Stati membri dell'UE¹ indica che tale divario si attesta al 25 % per la Polonia. La Polonia ritiene che l'applicazione del meccanismo

¹ Studio e relazioni sul divario dell'IVA nei 28 Stati membri dell'UE: relazione finale 2018.

di pagamento frazionato obbligatorio eliminerà le frodi all'IVA fin dall'inizio. Poiché l'effetto del modello del pagamento frazionato consiste nel fatto che l'importo IVA depositato sul conto IVA distinto di un soggetto passivo può essere usato unicamente da detto soggetto passivo a fini limitati, ossia per versare l'IVA dovuta alle autorità fiscali o per versare l'IVA fatturata dai fornitori o prestatori, le autorità fiscali hanno una maggior garanzia di ricevere l'intero importo dell'IVA che dovrebbe essere trasferito dal soggetto passivo all'erario.

Il 1° luglio 2018 la Polonia pertanto ha introdotto il meccanismo del pagamento frazionato su base facoltativa. La Polonia ritiene tuttavia che in settori particolarmente esposti alle frodi all'IVA e nei quali da anni si rilevano frodi sia opportuno andare oltre e introdurre il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio. Fra questi settori si annoverano settori dell'economia quali acciaio, rottami, apparecchiature elettroniche, oro, metalli non ferrosi, combustibili e plastiche, di norma interessati dal meccanismo di inversione contabile e dalla responsabilità in solido in Polonia (l'elenco dei settori interessati dal meccanismo del pagamento frazionato è inserito nell'allegato della decisione).

Il modello del pagamento frazionato obbligatorio si applicherà a determinate cessioni e prestazioni fra soggetti passivi (cessioni e prestazioni B2B) e coprirà unicamente i trasferimenti bancari elettronici. La banca fungerà da agente frazionatore ed effettuerà le attività con l'obiettivo di trasferire l'importo pagato dal cliente sul conto pertinente del fornitore o prestatore, ossia l'importo imponibile sul conto ordinario dell'operatore e l'importo IVA sul conto IVA vincolato dello stesso. I fondi presenti sul conto IVA vincolato saranno di proprietà del soggetto passivo, tuttavia la sua facoltà di disporre sarà limitata in linea di principio al pagamento dell'IVA dovuta alle autorità fiscali o dell'IVA risultante dalle fatture ricevute dai fornitori o prestatori.

Nell'ambito della normativa generale applicabile in Polonia, in caso di eccedenza dell'imposta a monte rispetto all'imposta a valle indicata dal soggetto passivo nella dichiarazione IVA come importo IVA rimborsabile, tale rimborso sarà effettuato entro 60 giorni sul conto ordinario del soggetto passivo. Per attenuare gli effetti del modello del pagamento frazionato sui flussi di cassa dell'operatore, la Polonia prevede una procedura più rapida per il rimborso delle eccedenze dell'imposta a monte. Su richiesta del soggetto passivo il rimborso avverrà entro 25 giorni. Nella domanda la Polonia ha inoltre sottolineato che sarà prioritario garantire procedure di rimborso efficaci e tempestive.

Secondo la Polonia, i costi di attuazione del sistema del pagamento frazionato non dovrebbero essere rilevanti e saranno per la maggior parte connessi all'attuazione del sistema, alla sua messa in opera e alla gestione del conto bancario. I soggetti passivi non sosterranno costi di apertura e di gestione del conto IVA, in quanto questo sarà fornito dalla banca senza commissioni né spese.

Il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio sarà inoltre applicabile agli operatori non stabiliti in Polonia che dovranno disporre di un conto bancario gestito conformemente alla legge polacca sul diritto bancario. A tal proposito la Polonia ha confermato alla Commissione che gli operatori non stabiliti non sosterranno spese aggiuntive connesse all'obbligo di aprire il conto bancario in Polonia, poiché tali soggetti passivi potranno aprire e detenere il conto bancario in Polonia senza spese.

Per un corretto funzionamento del meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio, le informazioni relative all'uso di tale meccanismo figureranno nella fattura emessa dal fornitore o prestatore. L'articolo 226 contiene un elenco di elementi da includere nelle fatture. Gli Stati membri non dispongono della facoltà di inserire ulteriori elementi di fatturazione. Alla luce

del fatto che l'applicazione del meccanismo del pagamento frazionato esige un'ulteriore menzione nella fattura, la Polonia ha chiesto una deroga all'articolo 226 della direttiva IVA.

Il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio previsto dalla Polonia genererà cambiamenti significativi per i soggetti passivi. Tuttavia, poiché tale sistema è già operativo su base facoltativa dal 1° luglio 2018, i soggetti passivi hanno avuto l'opportunità di familiarizzarsi con esso.

Tenuto conto di quanto esposto, la Commissione ritiene che il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi esposte a frodi ed elencate nell'allegato possa produrre risultati efficaci nella lotta contro le frodi fiscali. Si propone pertanto di concedere la deroga dal 1° marzo 2019 al 28 febbraio 2022.

Tuttavia, considerati la novità e l'ampio ambito di applicazione della deroga, è importante garantire il seguito necessario nell'ambito del quadro della presente deroga, in particolare per quanto attiene all'incidenza della misura sul livello delle frodi all'IVA e sui soggetti passivi (relativamente ai rimborsi dell'IVA, agli oneri amministrativi, ai costi per i soggetti passivi, ecc.). Di conseguenza la Polonia è tenuta a presentare una relazione sull'incidenza della misura 18 mesi dall'entrata in vigore.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La deroga può essere autorizzata in base all'articolo 395 della direttiva IVA allo scopo di semplificare la procedura di riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali. La Polonia ha chiesto la misura di deroga per lottare contro l'evasione fiscale nei settori in cui le frodi all'IVA sono state rilevate per anni. La deroga è coerente con le disposizioni politiche vigenti.

Con la decisione di esecuzione (UE) 2017/784 del Consiglio² l'Italia ha ottenuto una deroga analoga per applicare il meccanismo del pagamento frazionato. Nel caso dell'Italia, l'IVA dovuta è versata sul conto IVA vincolato alle autorità fiscali. L'ambito di applicazione della deroga italiana è limitato alle cessioni e prestazioni alle pubbliche amministrazioni, alle società da esse controllate e a determinate società quotate in Borsa.

Anche la Romania ha chiesto una deroga per applicare il meccanismo del pagamento frazionato alle cessioni e prestazioni da parte di taluni soggetti passivi. La situazione rumena genera preoccupazioni di rilievo in merito alla sua proporzionalità e alla sua compatibilità con il trattato. Di conseguenza la Commissione ha obiettato alla domanda di deroga della Romania³.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

Articolo 395 della direttiva IVA.

² Decisione di esecuzione (UE) 2017/784 del Consiglio, del 25 aprile 2017, che autorizza la Repubblica italiana ad applicare una misura speciale di deroga agli articoli 206 e 226 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e che abroga la decisione di esecuzione (UE) 2015/1401 (GU L 118 del 6.5.2017, pag. 17).

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio a norma dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, COM/2018/666 final.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Considerando la disposizione della direttiva IVA su cui si basa la proposta, il principio di sussidiarietà non si applica.

- **Proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità per le seguenti ragioni.

La decisione riguarda un'autorizzazione concessa a uno Stato membro su sua richiesta e non costituisce un obbligo.

Poiché la deroga è limitata nel tempo e circoscritta a cessioni e prestazioni specifiche, l'ambito di applicazione è mirato ai settori nei quali si verificano notevoli problemi di frode fiscale. Pertanto la misura speciale è commisurata all'obiettivo perseguito, ossia la lotta contro le frodi fiscali.

Considerati la novità e l'ampio ambito di applicazione della deroga, la Polonia è tenuta a presentare una relazione sull'incidenza della misura sul livello delle frodi all'IVA e sui soggetti passivi (relativamente ai rimborsi dell'IVA, agli oneri amministrativi, ai costi per i soggetti passivi, ecc.) 18 mesi dopo la sua entrata in vigore in Polonia.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Atto giuridico proposto: decisione di esecuzione del Consiglio.

A norma dell'articolo 395 della direttiva IVA, la concessione di una deroga alle disposizioni comuni sull'IVA è possibile soltanto su autorizzazione del Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione. Una decisione di esecuzione del Consiglio è lo strumento più idoneo poiché può essere destinata a un singolo Stato membro.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La presente proposta si basa su una domanda presentata dalla Polonia e concerne solo questo Stato membro.

- **Assunzione e uso di perizie**

Non è stato necessario ricorrere al parere di esperti esterni.

- **Valutazione d'impatto**

La proposta di decisione di esecuzione del Consiglio autorizza la Polonia a derogare all'articolo 226 della direttiva IVA e a introdurre il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio per il versamento dell'IVA su specifiche cessioni di beni e prestazioni di servizi.

Stabilendo l'obbligo di versare l'IVA dovuta su un apposito conto bancario vincolato del fornitore o prestatore, la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio mira a lottare contro le frodi fiscali sotto forma di mancato assolvimento degli obblighi IVA da parte dei fornitori dei beni e dei prestatori dei servizi esposti alle frodi. Poiché l'importo IVA depositato su un conto IVA distinto di un soggetto passivo può essere usato unicamente a fini limitati, ossia per versare l'IVA dovuta alle autorità fiscali o per versare l'IVA fatturata dai fornitori o prestatori, le autorità fiscali hanno una maggior garanzia di ricevere l'intero importo dell'IVA che dovrebbe essere trasferito dal soggetto passivo all'erario.

I fondi presenti sul conto IVA vincolato non possono essere fruiti dal soggetto passivo, salvo per versare l'IVA dovuta alle autorità fiscali o l'IVA risultante dalle fatture ricevute dai fornitori o prestatori, con conseguenze sul flusso di cassa degli operatori. Per attenuare l'incidenza negativa, in caso di eccedenza dell'imposta a monte rispetto all'imposta a valle riconosciuta dalle autorità fiscali, la Polonia prevede una procedura più rapida per il rimborso delle eccedenze dell'imposta a monte. Su richiesta del soggetto passivo il rimborso avverrà entro 25 giorni, anziché entro i 60 giorni previsti dalla procedura normale. Nella domanda la Polonia ha inoltre sottolineato che sarà prioritario garantire rimborsi efficaci e tempestivi.

Gli operatori non stabiliti in Polonia saranno anch'essi interessati dal meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio quando effettuano cessioni di beni e prestazioni di servizi oggetto di tale meccanismo in Polonia. Tali operatori dovranno detenere un conto bancario gestito conformemente alla legge polacca sul diritto bancario. A tal proposito la Polonia ha confermato alla Commissione che gli operatori non stabiliti non sosterranno spese aggiuntive connesse all'obbligo di aprire il conto bancario in Polonia, poiché tali soggetti passivi potranno aprire e detenere il conto bancario in Polonia senza spese.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La misura non avrà alcuna incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA.

5. ALTRI ELEMENTI

La proposta contiene una clausola di temporaneità, ossia un termine automatico.

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Polonia a introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

vista la direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto⁴, in particolare l'articolo 395, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Con lettera protocollata dalla Commissione il 15 maggio 2018 la Polonia ha chiesto l'autorizzazione di derogare all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE e di chiedere l'inclusione di una dichiarazione speciale, ossia che l'imposta sul valore aggiunto (IVA) deve essere versata sul conto IVA vincolato del fornitore o prestatore per le fatture emesse in relazione alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi esposte alle frodi e di norma interessate dal meccanismo di inversione contabile nonché dalla responsabilità in solido in Polonia. La Polonia ha chiesto la deroga per un periodo di tre anni, dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2021.
- (2) In conformità dell'articolo 395, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2006/112/CE, la Commissione ha trasmesso la domanda della Polonia agli altri Stati membri con lettere del 3 settembre 2018. Con lettera del 4 settembre 2018 la Commissione ha comunicato alla Polonia che disponeva di tutte le informazioni necessarie per l'esame della richiesta.
- (3) Sebbene abbia adottato numerose misure per lottare contro le frodi (per es. l'introduzione del meccanismo di inversione contabile e della responsabilità in solido per il cliente, l'introduzione del file di audit standard, norme più rigorose per la registrazione e la cancellazione dal registro dell'IVA dei soggetti passivi, un maggior numero di audit, ecc.), la Polonia ritiene che tali soluzioni restino ancora insufficienti per escludere le frodi all'IVA.
- (4) La Polonia ritiene che l'applicazione del meccanismo del pagamento frazionato eliminerà le frodi all'IVA. Poiché nell'ambito di tale modello l'importo IVA depositato sul conto IVA distinto di un soggetto passivo può essere usato unicamente a fini limitati, ossia per versare l'IVA dovuta alle autorità fiscali o per versare l'IVA fatturata dai fornitori o prestatori, le autorità fiscali hanno una maggior garanzia di ricevere l'intero importo dell'IVA che dovrebbe essere trasferito dal soggetto passivo all'erario polacco.
- (5) Il 1° luglio 2018 la Polonia ha introdotto il meccanismo del pagamento frazionato su base facoltativa. La Polonia ritiene che nei settori particolarmente esposti alle frodi

⁴ GU 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

all'IVA sia opportuno introdurre il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio. Questi settori comprendono settori dell'economia quali acciaio, rottami, apparecchiature elettroniche, oro, metalli non ferrosi, combustibili e plastiche, di norma interessati dal meccanismo di inversione contabile e dalla responsabilità in solido in Polonia

- (6) Il modello del pagamento frazionato obbligatorio si applicherà alle forniture di beni e alle prestazioni di servizi elencate in allegato effettuate fra soggetti passivi o fra imprese (B2B) e coprirà unicamente i trasferimenti bancari elettronici.
- (7) In caso di eccedenza dell'imposta a monte rispetto all'imposta a valle indicata dal soggetto passivo nella dichiarazione IVA come importo IVA rimborsabile, tale rimborso è di norma effettuato entro 60 giorni sul conto ordinario del soggetto passivo. La Polonia ha tuttavia comunicato che per le operazioni interessate dal modello del pagamento frazionato obbligatorio, su richiesta di un soggetto passivo che dispone di un conto IVA vincolato, il rimborso sarà effettuato entro 25 giorni.
- (8) I soggetti passivi non sosterranno costi di apertura e di gestione del conto bancario IVA, in quanto la banca non imporrà commissioni né spese su tale conto.
- (9) Il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio sarà applicabile a tutti gli operatori, inclusi quelli non stabiliti in Polonia, che dovranno disporre di un conto bancario gestito conformemente alla legge polacca sul diritto bancario. A tal proposito la Polonia ha confermato che gli operatori non sosterranno spese aggiuntive connesse all'obbligo di aprire un conto bancario in Polonia, poiché tali soggetti passivi potranno aprire e detenere senza spese il conto bancario destinato ai pagamenti IVA in Polonia.
- (10) Il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio previsto dalla Polonia genererà cambiamenti significativi per i soggetti passivi. Tuttavia, poiché tale sistema è già operativo dal 1° luglio 2018 su base facoltativa, i soggetti passivi hanno avuto l'opportunità di familiarizzarsi con esso.
- (11) La Commissione ritiene che il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi esposte a frodi possa produrre risultati efficaci nella lotta contro le frodi. Le deroghe sono di norma concesse per un periodo limitato. La deroga chiesta dalla Polonia dovrebbe quindi essere autorizzata dal 1° marzo 2019 fino al 28 febbraio 2022.
- (12) Considerati la novità e l'ampio ambito di applicazione della deroga, è importante garantire il seguito necessario nel quadro della presente deroga, in particolare per quanto attiene all'incidenza della misura sul livello delle frodi all'IVA e sui soggetti passivi (relativamente ai rimborsi dell'IVA, agli oneri amministrativi, ai costi per i soggetti passivi, ecc.). La Polonia dovrebbe quindi presentare una relazione sull'incidenza della misura 18 mesi dopo la sua entrata in vigore in Polonia
- (13) La deroga non inciderà sull'importo complessivo del gettito fiscale riscosso nella fase del consumo finale e non avrà alcuna incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

In deroga all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE, la Polonia è autorizzata a chiedere l'inclusione di un requisito speciale, ossia che l'IVA deve essere versata sul conto bancario IVA del fornitore o prestatore, aperto in Polonia, distinto e vincolato, per le fatture emesse in

relazione alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi di cui all'allegato della presente decisione effettuate fra soggetti passivi, qualora i pagamenti per tali cessioni e prestazioni siano effettuati per mezzo di trasferimenti bancari elettronici.

Articolo 2

La Polonia notifica alla Commissione il provvedimento nazionale di cui all'articolo 1.

Entro 18 mesi a decorrere dall'entrata in vigore in Polonia della misura di cui all'articolo 1, la Polonia presenta una relazione alla Commissione in merito alla sua incidenza complessiva sul livello delle frodi all'IVA e sui soggetti passivi interessati.

Articolo 3

La presente decisione si applica dal 1° marzo 2019 al 28 febbraio 2022.

Articolo 4

La Repubblica di Polonia è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente