



Ομιλία προέδρου Επιμελητηρίου Κυκλάδων κ. Γιάννη Ρούσσου στη συνάντηση του INSULEUR (13/6/2016)

I. Το σχέδιο δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Προς έναν ενιαίο χώρο ΦΠΑ στην Ε.Ε. – Η ώρα των αποφάσεων» αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για τη μεταρρύθμιση του συστήματος ΦΠΑ εντός της ενιαίας αγοράς, αποβλέποντας μεταξύ άλλων και στην αντιμετώπιση του «ελλείμματος ΦΠΑ». Χαράσσει ως βασικές στοχεύσεις της μεταρρύθμισης:

- A) τη μείωση του κόστους συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις,*
- B) την καταπολέμηση του κινδύνου απάτης,*
- Γ) την ενίσχυση της αποδοτικότητας του συστήματος, όπως επίσης της εμπιστοσύνης μεταξύ των επιχειρήσεων και των φορολογικών διοικήσεων και μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων στην ΕΕ.*

Προτείνει μια σειρά από συγκεκριμένα επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση του «ελλείμματος ΦΠΑ», όπως:

- A) τη βελτίωση της συνεργασίας εντός της ΕΕ και με τρίτες χώρες,*
- B) την ενίσχυση της αποδοτικότητας των φορολογικών διοικήσεων,*
- Γ) τη βελτίωση της οικειοθελούς συμμόρφωσης,*
- Δ) την υιοθέτηση νέων προσεγγίσεων στην είσπραξη των φόρων, όπως επίσης*
- Ε) την ενδεχόμενη πρόβλεψη προσωρινής παρέκκλισης για τα κράτη μέλη με σκοπό την αντιμετώπιση περιπτώσεων εθνικής και διαρθρωτικής απάτης.*

Σε ένα μεσοπρόθεσμο επίπεδο, προτείνεται επίσης για την αντιμετώπιση του ελλείμματος ΦΠΑ η ομοιόμορφη αντιμετώπιση διασυνοριακών και εγχώριων συναλλαγών.

Ιδιαίτερης σημασίας από την οπτική γωνία των νησιωτικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι όμως η ανάδειξη με σαφήνεια, στο σχέδιο δράσης της Επιτροπής, της ανάγκης μιας εκσυγχρονισμένης πολιτικής συντελεστών. Το σχέδιο τονίζει έτσι την ανάγκη για «μια μεταρρύθμιση που θα παρέχει στα κράτη μέλη μεγαλύτερη ελευθερία που θα τους δώσει τη δυνατότητα να λάβουν τις αποφάσεις φορολογικής πολιτικής που επιθυμούν ταχύτερα». Η Επιτροπή προτείνει δύο δυνατές εναλλακτικές επιλογές ως προς τον καθορισμό των συντελεστών. Βασική κατεύθυνση και των δύο επιλογών είναι όμως η υιοθέτηση ενός πιο αποκεντρωμένου συστήματος είτε:

- A) με την επέκταση και τακτική επανεξέταση του καταλόγου αγαθών και υπηρεσιών που είναι επιλέξιμα για εφαρμογή μειωμένων συντελεστών είτε*
- B) με την κατάργηση του καταλόγου και την παροχή μεγαλύτερης ελευθερίας στα κράτη μέλη σε σχέση με τον αριθμό και το ύψος των μειωμένων συντελεστών.*

Κοινό σημείο και των δύο αυτών προτάσεων αποτελεί η τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των κρατών μελών, την οποία ρητά αναδεικνύει το σχέδιο δράσης της Επιτροπής. Προβλέπεται έτσι η διατήρηση των υφιστάμενων μειωμένων συντελεστών, συμπεριλαμβανομένων των παρεκκλίσεων, που εφαρμόζονται νόμιμα στα κράτη μέλη και η δυνατότητα εφαρμογής τους από όλα τα κράτη μέλη. Σε σχέση με τις νησιωτικές περιοχές της Ε.Ε., το εν λόγω σχέδιο δράσης, κατά συνέπεια, όχι μόνο δεν θέτει ζήτημα αύξησης των υφιστάμενων συντελεστών, όπου προβλέπεται ήδη στην ενωσιακή νομοθεσία δυνατότητα μείωσης σε σχέση με τα γενικώς ισχύοντα, αλλά αντίθετα παρέχει επαρκή θεμελίωση για την εισαγωγή νέων μειωμένων συντελεστών και πέραν όσων προβλέπονται σήμερα. Αποτελεί με την έννοια αυτή ένα πολύ σημαντικό βήμα για τη λήψη υπόψη των ιδιαιτεροτήτων συγκεκριμένων περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε απόλυτη συμφωνία προς τις θεμελιώδεις ενωσιακές αρχές της αλληλεγγύης και της επικουρικότητας κατά τη λήψη των αποφάσεων.



Σε σχέση προς αυτές τις πρόσφατες εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, **η σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα χαρακτηρίζεται από μια θεμελιώδη αντίφαση:** Ως μείζον βήμα για τη μείωση του «ελλείμματος ΦΠΑ» ανάμεσα στα προβλεπόμενα έσοδα και στα έσοδα που πράγματι εισπράχθηκαν θεωρήθηκε η κατάργηση των μειωμένων, κατά 30%, συντελεστών του φόρου για τα νησιά των νομών Λέσβου, Χίου, Σάμου, Δωδεκανήσων, Κυκλάδων και τα νησιά του Αιγαίου, Θάσο, Σαμοθράκη, Βόρειες Σποράδες και Σκύρο. Με το ν. 4334/2015 προβλέφθηκε πράγματι η σταδιακή κατάργηση των μειωμένων αυτών συντελεστών. Η κατάργηση τέθηκε σε εφαρμογή από την 1^η Οκτωβρίου 2015 για την πρώτη και από την 1^η Ιουνίου 2016 για τη δεύτερη ομάδα νησιών. Το καθεστώς μειωμένων συντελεστών διατηρείται σε ισχύ μόνο για την τρίτη ομάδα των πιο απομακρυσμένων νησιών, για την οποία όμως επίσης έχει ήδη νομοθετηθεί η κατάργηση των μειωμένων συντελεστών από την 1^η Ιανουαρίου 2017. **Από την αντιδιαστολή προς το σχέδιο δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκύπτει όμως ότι η κατάργηση των μειωμένων συντελεστών του φόρου που προβλέφθηκε για τα ελληνικά νησιά αντιστρατεύεται τις θέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής** τόσο ως προς την ανάγκη αναγνώρισης μεγαλύτερης ευελιξίας στα κράτη μέλη για τον καθορισμό μειωμένων συντελεστών, όσο όμως και ως προς την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης, δεδομένου ότι δεν έχει τεθεί σε αμφισβήτηση η εφαρμογή μειωμένων συντελεστών σε άλλες γεωγραφικές περιοχές της Ένωσης.

II. Η ανάγκη λήψης ειδικών μέτρων για την προστασία και ανάπτυξη των νησιωτικών περιοχών κατοχυρώνεται όμως ήδη και νομικά σε σειρά κειμένων του ενωσιακού δικαίου. Ειδικότερα:

- Σε επίπεδο πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ρητά μνημονεύει, στο άρθρο 174, τις νησιωτικές περιοχές, μεταξύ των περιοχών που πλήττονται από σοβαρά και μόνιμα φυσικά ή δημογραφικά προβλήματα και απαιτούν την ιδιαίτερη προσοχή της Ένωσης, προκειμένου να μειωθούν οι διαφορές μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της Ένωσης και η ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής της συνοχής. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας μάλιστα προστέθηκε ρητά για πρώτη φορά η τελευταία διάσταση της εδαφικής συνοχής, αποσκοπώντας στην εξασφάλιση όλων των περιοχών που συνιστούν την ευρωπαϊκή εδαφική ποικιλομορφία. Η ίδια Συνθήκη τονίζει ακόμη, επίσης ρητά, στο άρθρο 170 παρ. 2 την ανάγκη σύνδεσης των νησιωτικών περιοχών με τις κεντρικές περιοχές της Ένωσης στο πλαίσιο της δημιουργίας και ανάπτυξης διευρωπαϊκών δικτύων.
- Κατ'εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ έχουν ήδη λάβει σοβαρά υπόψη τους τη νησιωτική διάσταση σε σειρά τομεακών πολιτικών της Ένωσης, όπως στην περιφερειακή πολιτική, την πολιτική των θαλασσιών μεταφορών, την πολιτική κρατικών ενισχύσεων και την αγροτική πολιτική.
- Η πρόβλεψη ειδικών φορολογικών ρυθμίσεων στην ισχύουσα Οδηγία 2006/112/EK του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας αποτελεί μια ακόμη εξειδίκευση και εφαρμογή των ενωσιακών μέτρων για την προστασία της νησιωτικότητας. Προβλέπονται ειδικότερα:

Α) Νησιωτικές περιοχές της ΕΕ (Γερμανία, Ισπανία, Γαλλία, Δανία, Φινλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο), που εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας με αποτέλεσμα να μπορούν να εφαρμόζονται μηδενικοί συντελεστές ΦΠΑ,

Β) Νησιωτικές περιοχές της ΕΕ (Αζόρες και Μαδέιρα της Πορτογαλίας, Νησιά Αιγαίου της Ελλάδας και Κορσική της Γαλλίας) όπου μπορούν να εφαρμόζονται μειωμένοι φορολογικοί συντελεστές.

- Όπως τόνισε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Ψήφισμα που εξέδωσε στις 4 Φεβρουαρίου 2016 σχετικά με την ειδική κατάσταση των νησιών, οι ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις που έχουν χορηγηθεί σε ορισμένα ευρωπαϊκά νησιά, σύμφωνα με την Οδηγία 2006/112/EK, αποτελούν «αντιστάθμισμα στα



μόνιμα φυσικά-γεωγραφικά και δημογραφικά τους μειονεκτήματα». Στο ίδιο Ψήφισμα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τόνισε τη σημασία που έχουν οι εν λόγω ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις για τις τοπικές κοινωνίες και οικονομίες, ζητώντας μάλιστα να συνεχίσουν να υφίστανται, «ιδίως σε εκείνα τα κράτη μέλη που υπάγονται σε προγράμματα οικονομικής προσαρμογής». Οι ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις που ισχύουν για τις νησιωτικές περιοχές οφείλονται πράγματι στις αντικειμενικές διαφορές συνθηκών μεταξύ νησιωτικών και ηπειρωτικών περιοχών. Θεμελιώνονται σε παράγοντες όπως:

- A) Η γεωγραφική απόσταση από την ηπειρωτική χώρα,
- B) Το αυξημένο κόστος μεταφορών,
- Γ) Η αυξημένη εξάρτηση των νησιωτικών περιοχών από την ηπειρωτική χώρα, καθώς αυτές κατά κανόνα δεν μπορούν να είναι αυτόνομες.

Ειδικά στην περίπτωση της Ελλάδας συντρέχουν περαιτέρω επιβαρυντικοί παράγοντες όπως:

- A) Οι ελλείψεις ή και ανύπαρκτες δομές Υγείας, Παιδείας και Κοινωνικής Πρόνοιας,
- B) Η δυσκολία ή και αδυναμία πρόσβασης σε δημόσιες υπηρεσίες Υγείας,
- Γ) Το αυξημένο κόστος διαβίωσης, ακόμα και σε είδη πρώτης ανάγκης,
- Δ) Οι σταδιακές καταργήσεις των δημόσιων υπηρεσιών και ο εξαναγκασμός των νησιωτών να μετακινούνται για διοικητικές ή φορολογικές υποθέσεις είτε σε άλλα νησιά, είτε στην ηπειρωτική χώρα.

Οι παράγοντες αυτοί ισχύουν, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, για τις περισσότερες νησιωτικές περιοχές της Ε.Ε. Η ειδική αναφορά ορισμένων από αυτές στην Οδηγία 2006/112/EK, κατ'αποκλεισμό άλλων, όπως επίσης οι μεταξύ τους διαφοροποιήσεις δεν δικαιολογούνται αντικειμενικά. Το νέο σχέδιο δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αναδεικνύει τόσο τη σημασία της αρχής της ίσης μεταχείρισης όσο και την ανάγκη δυνατότητας εφαρμογής από όλα τα κράτη μέλη των μειωμένων συντελεστών, όπου αυτοί προβλέπονται, υπό τις ίδιες συνθήκες πρέπει να αποτελέσει το έναυσμα για την καθολική αναγνώριση της δυνατότητας εφαρμογής μειωμένων συντελεστών σε όλες τις νησιωτικές περιοχές της Ε.Ε. όπου συντρέχουν οι ανωτέρω αντικειμενικές συνθήκες που τις διαφοροποιούν σε σχέση προς τις ηπειρωτικές περιοχές. Άλλωστε και η υποχρέωση του κοινού νομοθέτη και της Διοίκησης, όπου αυτή κατοχυρώνεται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών και να μεριμνούν για την ανάπτυξή τους (όπως κατά το άρθρο 101^Α του ελληνικού Συντάγματος), ισχύει χωρίς περαιτέρω διακρίσεις μεταξύ των νησιωτικών περιοχών.

III. Πέραν όμως των νομικών ζητημάτων, τα οικονομικά δεδομένα καταδεικνύουν τη σχέση στενής αλληλεξάρτησης μεταξύ των συντελεστών ΦΠΑ των νησιωτικών περιοχών και του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της χώρας. Ειδικότερα:

- Η κατάργηση των μειωμένων συντελεστών, όπου αυτοί εφαρμόζονται, συνεπάγεται μετακύλιση του φορολογικού βάρους στους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις, μέσω αύξησης των τιμών, επιφέροντας πολλαπλές επιβαρύνσεις σε πολλούς κλάδους της πραγματικής οικονομίας. Θετικά θα είναι, αντίθετα, τα αποτελέσματα μιας γενικευμένης μείωσης των συντελεστών ΦΠΑ στις νησιωτικές περιοχές.
- Με δεδομένη μάλιστα την υψηλή συμμετοχή του τουρισμού στην οικονομική δραστηριότητα, ιδίως των νησιωτικών περιοχών των χωρών της Νότιας Ευρώπης, υψηλοί συντελεστές ΦΠΑ επιφέρουν αυξήσεις στις τιμές των προϊόντων και των υπηρεσιών που συνδέονται με τον κλάδο του τουρισμού. Οδηγούν έτσι σε μείωση τόσο του εγχώριου τουρισμού όσο και της διεθνούς ανταγωνιστικότητας του ευρωπαϊκού τουρισμού, με περαιτέρω αρνητικές συνέπειες για τον κύκλο εργασιών και την τοπική, εθνική και



ευρωπαϊκή οικονομία. Η ανταγωνιστικότητα του ευρωπαϊκού τουριστικού προϊόντος ενισχύεται αντίθετα σε περίπτωση εφαρμογής μειωμένων συντελεστών στις νησιωτικές περιοχές.

- Η κατάργηση των μειωμένων φορολογικών συντελεστών οδηγεί επίσης σε μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος και της αποταμίευσης των νοικοκυριών με αρνητικές συνέπειες στην κατανάλωση. Επίσης αποθαρρύνει τις επενδύσεις που σχετίζονται με τον τουρισμό σε λιγότερο αναπτυγμένα νησιά καθώς και επενδύσεις σε άλλους παραγωγικούς τομείς λόγω του υψηλού κόστους μεταφορικών. Θετικές συνέπειες θα επιφέρει όμως και εδώ η πρόβλεψη μειωμένων φορολογικών συντελεστών για τις νησιωτικές περιοχές.
- Μέσα σε αυτό το οικονομικό περιβάλλον η πρόβλεψη υψηλότερων συντελεστών ΦΠΑ δεν είναι σε θέση να επιφέρει τις προσδοκώμενες θετικές συνέπειες για τα δημόσια έσοδα. Στην περίπτωση της Ελλάδας, μολοντί κατά το έτος 2015, εκτός της κατάργησης των μειωμένων συντελεστών σε έξι νησιά από την 1η Οκτωβρίου, σειρά προϊόντων και υπηρεσιών υπήχθησαν στον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ του 23 % αντί του μειωμένου συντελεστή του 13 %, τα έσοδα από ΦΠΑ αυξήθηκαν μόλις κατά 0,09%, ή διαφορετικά, κατά 12 εκατ. ευρώ, όταν το σύνολο των εσόδων του ΦΠΑ ανέρχεται στο ποσό των 13,6 δισ. ευρώ.

Για τους παραπάνω λόγους, το σχέδιο δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αποτελεί μια μοναδική ευκαιρία για την ολοκληρωμένη λήψη υπόψη των ιδιαίτερων αναγκών των νησιωτικών περιοχών στο πλαίσιο του ενωσιακού συστήματος του ΦΠΑ. Προσβλέπουμε σε συνέχιση του διαλόγου, για την επίτευξη του θεμελιώδους σκοπού της εδαφικής συνοχής της ΕΕ και της αρμονικής ανάπτυξης του συνόλου της.