

Βρυξέλλες, 7.4.2016
COM(2016) 148 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ**

σχετικά με ένα σχέδιο δράσης για τον ΦΠΑ

Προς έναν ενιαίο χώρο ΦΠΑ στην ΕΕ - Η ώρα των αποφάσεων

Πίνακας περιεχομένων

1	Εισαγωγή: Οι λόγοι για τη δημιουργία ενιαίου χώρου ΦΠΑ στην ΕΕ.....	3
2	Πρόσφατες και τρέχουσες πρωτοβουλίες πολιτικής.....	5
2.1	Άρση των εμποδίων που δημιουργεί ο ΦΠΑ στο ηλεκτρονικό εμπόριο στην ενιαία αγορά	6
2.2	Προς μια δέσμη μέτρων για τον ΦΠΑ υπέρ των ΜΜΕ	6
3	Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση του ελλείμματος ΦΠΑ	7
3.1	Βελτίωση της συνεργασίας εντός της ΕΕ και με τρίτες χώρες.....	7
3.2	Προς αποδοτικότερες φορολογικές διοικήσεις	8
3.3	Βελτίωση της οικειοθελούς συμμόρφωσης.....	8
3.4	Είσπραξη φόρων.....	9
3.5	Προσωρινή παρέκκλιση για τα κράτη μέλη με σκοπό την αντιμετώπιση περιπτώσεων εθνικής και διαρθρωτικής απάτης.....	9
4	Μεσοπρόθεσμο μέτρο για την αντιμετώπιση του ελλείμματος ΦΠΑ: προς έναν ισχυρό ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο ΦΠΑ.....	10
5	Προς μια εκσυγχρονισμένη πολιτική συντελεστών	12
5.1	Επιλογή 1: Επέκταση και τακτική επανεξέταση του καταλόγου αγαθών και υπηρεσιών που είναι επιλέξιμα για εφαρμογή μειωμένων συντελεστών	14
5.2	Επιλογή 2: Κατάργηση του καταλόγου.....	14
6	Συμπέρασμα	15
7	Χρονοδιάγραμμα.....	16

1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΝΙΑΙΟΥ ΧΩΡΟΥ ΦΠΑ ΣΤΗΝ ΕΕ

Το παρόν σχέδιο δράσης καθορίζει την πορεία για τη δημιουργία ενιαίου χώρου ΦΠΑ¹ στην ΕΕ. Ενός χώρου ΦΠΑ που μπορεί να στηρίξει μια βαθύτερη και δικαιότερη ενιαία αγορά και να συμβάλει στην τόνωση της απασχόλησης, της ανάπτυξης, των επενδύσεων και της ανταγωνιστικότητας. Ενός χώρου ΦΠΑ που θα είναι προσαρμοσμένος στις ανάγκες του 21ου αιώνα.

Το κοινό σύστημα ΦΠΑ είναι βασικό στοιχείο της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς. Με την άρση των εμποδίων που νόθευαν τον ανταγωνισμό και παρεμπόδιζαν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, διευκόλυνε το εμπόριο εντός της ενιαίας αγοράς. Πρόκειται για σημαντική και αυξανόμενη πηγή εσόδων στην ΕΕ, που απέφερε σχεδόν 1 τρισεκατ. EUR το 2014, ποσό που αντιστοιχεί στο 7% του ΑΕΠ της ΕΕ². Ένας από τους ιδίους πόρους της ΕΕ βασίζεται επίσης στον ΦΠΑ. Ως φόρος κατανάλωσης ευρείας βάσης, είναι μία από τις πιο φιλικές προς την ανάπτυξη μορφές φορολόγησης.

Ωστόσο, το σύστημα ΦΠΑ δεν κατόρθωσε να συμβαδίσει με τις προκλήσεις της σημερινής παγκόσμιας, ψηφιακής και κινητής οικονομίας. Το ισχύον σύστημα ΦΠΑ, το οποίο προοριζόταν να αποτελέσει μεταβατικό σύστημα, είναι κατακερματισμένο, πολύπλοκο για τον αυξανόμενο αριθμό των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο και αφήνει περιθώρια για απάτες: οι εγχώριες και οι διασυνοριακές συναλλαγές αντιμετωπίζονται διαφορετικά, ενώ τα αγαθά ή οι υπηρεσίες μπορούν να αγοραστούν χωρίς ΦΠΑ εντός της ενιαίας αγοράς.

Τώρα χρειάζεται επείγοντως μεταρρύθμιση:

- Πρέπει να γίνει απλούστερο στη χρήση για τις επιχειρήσεις. Το κόστος συμμόρφωσης είναι σημαντικά υψηλότερο για το εμπόριο στην ενιαία αγορά απ' ό,τι για τις εγχώριες συναλλαγές³, ενώ η πολυπλοκότητα παρεμποδίζει τις επιχειρήσεις, ιδίως τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ)⁴.
- Πρέπει να καταπολεμήσει τον αυξανόμενο κίνδυνο απάτης. Το «έλλειμμα ΦΠΑ» ανάμεσα στα προβλεπόμενα έσοδα και στα έσοδα που πράγματι εισπράχθηκαν εκτιμάται σε 170 δισεκατ. EUR⁵, ενώ μόνο η διασυνοριακή απάτη ευθύνεται για την απώλεια εσόδων ύψους 50 δισεκατ. EUR ετησίως⁶.
- Πρέπει να γίνει πιο αποδοτικό, ιδίως όσον αφορά την εκμετάλλευση των δυνατοτήτων της ψηφιακής τεχνολογίας και τη μείωση του κόστους της είσπραξης εσόδων.

¹ Φόρος Προστιθέμενης Αξίας.

² Το 17,5% των εθνικών φορολογικών εσόδων, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών εισφορών (Eurostat).

³ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study*, 2015.

⁴ Το κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις υπολογίζεται σε ποσοστό μεταξύ 2 και 8% της είσπραξης του ΦΠΑ (Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, 2011).

⁵ Η διαφορά μεταξύ των προβλεπόμενων εσόδων ΦΠΑ και του ΦΠΑ που πράγματι εισπράχθηκε από τις εθνικές αρχές. Το έλλειμμα ΦΠΑ παρέχει μια εκτίμηση της απώλειας εσόδων λόγω περιπτώσεων απάτης και φοροδιαφυγής, φοροαποφυγής, πτωχεύσεων, οικονομικής αφερεγγυότητας και εσφαλμένων υπολογισμών (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*, 2015).

⁶ Ernst & Young, 2015.

- Πρέπει να βασίζεται σε μεγαλύτερη εμπιστοσύνη: εμπιστοσύνη μεταξύ των επιχειρήσεων και των φορολογικών διοικήσεων και εμπιστοσύνη μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων στην ΕΕ.

Συνοψίζοντας, ο ΦΠΑ πρέπει να εκσυγχρονιστεί και να αναθεωρηθεί εκ βάθρων. Η επίτευξη αυτού του στόχου δεν θα είναι εύκολη υπόθεση. Το ισχύον σύστημα αποδείχθηκε δύσκολο να μεταρρυθμιστεί και η απαίτηση για ομοφωνία μεταξύ όλων των κρατών μελών για να αλλάξει οτιδήποτε αποτελεί σοβαρή πρόκληση. Ωστόσο, όλο και περισσότερο, η διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης δεν αποτελεί επιλογή. Η απλή προσθήκη νέων σειρών υποχρεώσεων και ελέγχων για την καταπολέμηση της απάτης θα αυξήσει ακόμη περισσότερο το κόστος συμμόρφωσης και την ανασφάλεια δικαίου για όλες τις επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των αξιόπιστων επιχειρήσεων, και θα παρεμποδίσει περαιτέρω τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Ούτε η αποσπασματική απλούστευση θα μπορούσε ενδεχομένως να λειτουργήσει.

Απαιτείται πλέον η ανάληψη δράσης. Είναι καιρός να δημιουργηθεί ένας πραγματικά ενιαίος χώρος ΦΠΑ στην ΕΕ για την ενιαία αγορά.

Για τον σκοπό αυτόν, η Επιτροπή σχεδιάζει τώρα να υποβάλει νομοθετική πρόταση με στόχο την εφαρμογή ενός οριστικού συστήματος ΦΠΑ⁷. Αυτό το οριστικό σύστημα θα στηρίζεται στη συμφωνία των νομοθετών της ΕΕ ότι το σύστημα ΦΠΑ θα πρέπει να βασίζεται στην αρχή της φορολόγησης στη χώρα προορισμού των αγαθών. Αυτό σημαίνει ότι οι φορολογικοί κανόνες σύμφωνα με τους οποίους ο προμηθευτής των αγαθών εισπράττει τον ΦΠΑ από τον πελάτη του θα επεκταθούν στις διασυνοριακές συναλλαγές. Η αλλαγή αυτή από μόνη της θα συμβάλει στη μείωση της διασυνοριακής απάτης στον τομέα του ΦΠΑ κατά 40 δισεκατ. EUR ετησίως⁸.

Δεδομένου ότι η προετοιμασία και η έγκριση μιας τόσο σημαντικής αλλαγής στον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί ο ΦΠΑ θα απαιτήσει κάποιο χρόνο, η Επιτροπή θα προωθήσει παράλληλα ορισμένες άλλες συναφείς πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που παρουσιάζει το σύστημα ΦΠΑ. Ορισμένες από τις πρωτοβουλίες αυτές έχουν ήδη εξαγγελθεί και θα συμπληρωθούν με άλλα μέτρα για την άμεση αντιμετώπιση του ζητήματος της απάτης.

Το ισχύον σύστημα δυσκολεύεται επίσης να αντιμετωπίσει τα καινοτόμα επιχειρηματικά μοντέλα και την τεχνολογική πρόοδο στο σημερινό ψηφιακό περιβάλλον. Οι διαφορετικοί συντελεστές ΦΠΑ μεταξύ των φυσικών και των ψηφιακών αγαθών και υπηρεσιών δεν αντικατοπτρίζουν πλήρως τη σημερινή πραγματικότητα. Επιπλέον, τα κράτη μέλη θεωρούν ότι περιορίζονται υπερβολικά όσον αφορά την πολιτική καθορισμού των συντελεστών τους. Η μεταστροφή των τελευταίων ετών προς την αρχή του προορισμού απαιτεί ευρύτερο προβληματισμό σχετικά με τις συνέπειες που απορρέουν για το σύστημα ΦΠΑ και τους κανόνες της ΕΕ που διέπουν τους συντελεστές ΦΠΑ.

Συνολικά, το παρόν σχέδιο δράσης καθορίζει τα προοδευτικά βήματα που πρέπει να γίνουν για τη δημιουργία ενιαίου χώρου ΦΠΑ στην ΕΕ. Καθορίζει άμεσες και επείγουσες δράσεις για την αντιμετώπιση του ελλείμματος ΦΠΑ και την προσαρμογή του συστήματος ΦΠΑ στην

⁷ Στο πλαίσιο του προγράμματος βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT).

⁸ Ernst & Young, 2015.

ψηφιακή οικονομία και τις ανάγκες των ΜΜΕ. Επίσης, παρέχει σαφείς μακροπρόθεσμες κατευθύνσεις για το οριστικό σύστημα ΦΠΑ και τους συντελεστές ΦΠΑ. Οι αποφάσεις για όλα αυτά τα ζητήματα πρέπει να ληφθούν τώρα. Πάνω απ' όλα, απαιτείται πολιτική ηγεσία για την υπέρβαση των βαθιά ριζωμένων εμποδίων που απέτρεψαν την πρόοδο κατά το παρελθόν και την έγκριση επιτέλους των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων για την καταπολέμηση της απάτης, την άρση των διοικητικών φραγμών και τη μείωση του κανονιστικού κόστους, ώστε να διευκολυνθούν οι επιχειρήσεις της Ευρώπης.

2 ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΚΑΙ ΤΡΕΧΟΥΣΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η Επιτροπή έχει ζητήσει επανειλημμένα τη μεταρρύθμιση του συστήματος ΦΠΑ. Πρόσφατα, μετά από ευρεία και γόνιμη δημόσια συζήτηση που ξεκίνησε με την *Πράσινη Βίβλο σχετικά με το μέλλον του ΦΠΑ* τον Δεκέμβριο του 2010⁹, η Επιτροπή παρουσίασε τα συμπεράσματά της σε *ανακοίνωση για το μέλλον του ΦΠΑ* τον Δεκέμβριο του 2011¹⁰ και καθόρισε τις δράσεις προτεραιότητας για τα επόμενα έτη.

Με την ευκαιρία αυτή, μετά από πολυετείς άκαρπες προσπάθειες, η Επιτροπή εγκατέλειψε τον στόχο της εφαρμογής οριστικών ρυθμίσεων ΦΠΑ με βάση την αρχή της φορολόγησης όλων των διασυνοριακών παραδόσεων αγαθών στο κράτος μέλος προέλευσής τους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν για το εγχώριο εμπόριο, συμπεριλαμβανομένων των συντελεστών ΦΠΑ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹¹ και το Συμβούλιο¹² συμφώνησαν ότι το οριστικό σύστημα θα πρέπει να βασίζεται στην αρχή της φορολόγησης στο κράτος μέλος προορισμού των αγαθών.

Οι πρωτοβουλίες που επιτεύχθηκαν τότε περιλάμβαναν:

- τον μηχανισμό ταχείας αντίδρασης για την καταπολέμηση περιπτώσεων αιφνίδιας και μαζικής απάτης στον τομέα του ΦΠΑ¹³.
- την εφαρμογή των νέων κανόνων για τον τόπο παροχής υπηρεσιών, σύμφωνα με τις γενικές αρχές, στον τόπο προορισμού, για τις τηλεπικοινωνιακές, τις ραδιοτηλεοπτικές και τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες που παρέχονται στους τελικούς καταναλωτές με υπηρεσία μίας στάσης για τη διευκόλυνση της φορολογικής συμμόρφωσης¹⁴.
- ένα νέο, πιο διαφανές σύστημα διακυβέρνησης για το σύστημα ΦΠΑ της ΕΕ, στο οποίο συμμετείχαν περισσότερο όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς¹⁵.

Στη συνέχεια, δρομολογήθηκαν άλλες πρωτοβουλίες για την άρση των εμποδίων που δημιουργεί ο ΦΠΑ στην ψηφιακή ανάπτυξη και την ανάπτυξη των ΜΜΕ στην ενιαία αγορά, καθώς και για την αναθεώρηση των κανόνων ΦΠΑ στον δημόσιο τομέα¹⁶.

⁹ COM(2010) 695, έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SEC(2010) 1455 της 1.12.2010.

¹⁰ COM(2011) 851 της 6.12.2011.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EL&reference=P7-TA-2011-0436>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf.

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules

¹⁵ Συνστάθηκαν η ομάδα εμπειρογνομόνων σε θέματα ΦΠΑ και το φόρουμ της ΕΕ για τον ΦΠΑ, και δημοσιεύθηκαν επεξηγηματικές σημειώσεις και οι κατευθυντήριες γραμμές της επιτροπής για τον ΦΠΑ.

2.1 Άρση των εμποδίων που δημιουργεί ο ΦΠΑ στο ηλεκτρονικό εμπόριο στην ενιαία αγορά

Το ισχύον σύστημα ΦΠΑ για το διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο είναι πολύπλοκο και δαπανηρό τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για τις επιχειρήσεις. Το μέσο ετήσιο κόστος της παράδοσης αγαθών σε άλλη χώρα της ΕΕ υπολογίζεται σε 8 000 EUR¹⁷. Επιπλέον, οι επιχειρήσεις της ΕΕ βρίσκονται σε μειονεκτική θέση από άποψη ανταγωνισμού, δεδομένου ότι οι προμηθευτές εκτός ΕΕ μπορούν να παρέχουν αγαθά χωρίς ΦΠΑ σε καταναλωτές στην ΕΕ στο πλαίσιο της εξαίρεσης για τις εισαγωγές μικροδεμάτων (το 2015 εισήχθησαν σχεδόν 150 εκατ. μικροδέματα χωρίς ΦΠΑ¹⁸). Η πολυπλοκότητα του συστήματος δυσκολεύει επίσης τα κράτη μέλη όσον αφορά τη διασφάλιση της συμμόρφωσης, με απώλειες που υπολογίζονται σε περίπου 3 δισεκατ. EUR ετησίως¹⁹.

Όπως ανακοινώθηκε τον Μάιο του 2015 στη στρατηγική για την ψηφιακή ενιαία αγορά²⁰, η Επιτροπή θα υποβάλει νομοθετική πρόταση έως τα τέλη του 2016 με σκοπό τον εκσυγχρονισμό και την απλούστευση του ΦΠΑ για το διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο, ιδίως για τις ΜΜΕ. Η εν λόγω πρόταση θα περιλαμβάνει τα εξής:

- επέκταση του μηχανισμού υπηρεσίας μίας στάσης στις διαδικτυακές πωλήσεις υλικών αγαθών στην ΕΕ και σε τρίτες χώρες προς τους τελικούς καταναλωτές·
- θέσπιση ενός κοινού σε επίπεδο ΕΕ μέτρου απλούστευσης (κατώτατο όριο ΦΠΑ²¹), ώστε να βοηθηθούν οι μικρές νεοφυείς επιχειρήσεις ηλεκτρονικού εμπορίου·
- δυνατότητα διενέργειας ελέγχων στη χώρα προέλευσης, συμπεριλαμβανομένου ενιαίου ελέγχου των διασυνοριακών επιχειρήσεων·
- κατάργηση της απαλλαγής από τον ΦΠΑ για τις εισαγωγές μικροδεμάτων από προμηθευτές εκτός ΕΕ.

2.2 Προς μια δέσμη μέτρων για τον ΦΠΑ υπέρ των ΜΜΕ

Γενικότερα, οι ΜΜΕ επιβαρύνονται με αναλογικά υψηλότερο κόστος συμμόρφωσης με το σύστημα ΦΠΑ απ' ό,τι οι μεγάλες επιχειρήσεις λόγω της πολυπλοκότητας και του κατακερματισμού του συστήματος ΦΠΑ στην ΕΕ²². Σε συνέχεια της νέας στρατηγικής για την ενιαία αγορά²³, η Επιτροπή εκπονεί επί του παρόντος μια ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων απλούστευσης για τις ΜΜΕ, η οποία θα έχει ως στόχο να δημιουργήσει ένα περιβάλλον που θα συμβάλλει στην ανάπτυξή τους και θα ευνοεί το διασυνοριακό εμπόριο. Ειδικότερα, το

¹⁶ Σύμφωνα με ειδικούς κανόνες που χρονολογούνται από τη δεκαετία του 1970, ορισμένες δραστηριότητες φορέων του δημόσιου τομέα ή φορέων που θεωρείται ότι εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον δεν υπόκεινται σε ΦΠΑ. Έκτοτε ελευθερώνονται ή ιδιωτικοποιούνται σταδιακά όλο και περισσότερο, επιτείνοντας τις ανησυχίες σχετικά με τις πιθανές στρεβλωτικές επιπτώσεις αυτών των κανόνων στον ανταγωνισμό και την πολυπλοκότητά τους. Η Επιτροπή διερεύνησε πιθανά διορθωτικά μέτρα.

¹⁷ Προκαταρκτικά στοιχεία από την εν εξελίξει μελέτη της Επιτροπής σχετικά με τα εμπόδια που δημιουργεί ο ΦΠΑ στο διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ COM(2015) 192 της 6.5.2015.

²¹ Κάτω από το οποίο δεν απαιτείται εγγραφή στα μητρώα σε άλλα κράτη μέλη ή στην υπηρεσία μίας στάσης για τις διασυνοριακές παραδόσεις αγαθών ή παροχές υπηρεσιών.

²² Institute for Fiscal Studies, βλ. ανωτέρω.

²³ COM(2015) 550 της 28.10.2015.

ειδικό καθεστώς για τις μικρές επιχειρήσεις θα αποτελέσει αντικείμενο αναθεώρησης. Η εν λόγω δέσμη μέτρων θα υποβληθεί το 2017.

Επίσης, η Επιτροπή θα αντλήσει διδάγματα από την απόσυρση της πρότασης για μια τυποποιημένη δήλωση ΦΠΑ²⁴, η οποία εξακολουθεί να αποτελεί σημαντικό πεδίο απλούστευσης, και θα συνεχίσει να μελετά τρόπους για τη μείωση του κόστους συμμόρφωσης για τις ΜΜΕ στον συγκεκριμένο τομέα.

3 ΕΠΕΙΓΟΝΤΑ ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ ΦΠΑ

Τα τρέχοντα επίπεδα του ελλείμματος ΦΠΑ απαιτούν επείγουσα δράση σε τρία μέτωπα: επίτευξη καλύτερης διοικητικής συνεργασίας, βελτίωση της οικειοθελούς συμμόρφωσης και συλλογική βελτίωση των επιδόσεων των ευρωπαϊκών φορολογικών διοικήσεων. Επιπλέον, η ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου απαιτεί μια νέα προσέγγιση στην είσπραξη των φόρων.

3.1 Βελτίωση της συνεργασίας εντός της ΕΕ και με τρίτες χώρες

Όπως αναγνωρίζεται από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο²⁵, τα μέσα διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων δεν αξιοποιούνται επαρκώς. Επιπλέον, η εφαρμογή του Eurofisc²⁶ δεν υπήρξε αρκετά φιλόδοξη. Επομένως, από τα υφιστάμενα μοντέλα συνεργασίας που βασίζονται στην ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών πρέπει να στραφούμε σε νέα μοντέλα που βασίζονται στην από κοινού χρήση και ανάλυση πληροφοριών, καθώς και στην ανάληψη κοινής δράσης. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να επωφελούνται από ικανότητες διαχείρισης των κινδύνων σε επίπεδο ΕΕ, ώστε να είναι σε θέση να εντοπίζουν και να εξαρθρώνουν δίκτυα απάτης γρήγορα και πιο αποτελεσματικά.

Αυτό συνεπάγεται την εξέταση τρόπων ενίσχυσης του ρόλου και του αντικτύπου του Eurofisc, με σκοπό να πραγματοποιηθεί ένα ποιοτικό άλμα προς μια πιο προηγμένη δομή. Με τη στήριξη της Επιτροπής, οι αρμόδιοι υπάλληλοι που εργάζονται στο Eurofisc θα πρέπει να έχουν άμεση πρόσβαση στις σχετικές πληροφορίες που τηρούνται στα διάφορα κράτη μέλη, ώστε να έχουν τη δυνατότητα να ανταλλάσσουν, να χρησιμοποιούν από κοινού και να αναλύουν βασικές πληροφορίες και να δρομολογούν κοινούς ελέγχους. Το 2017 θα κατατεθεί νομοθετική πρόταση για την εφαρμογή αυτών των βελτιώσεων.

Πρέπει επίσης να ενισχυθεί η αμοιβαία συνδρομή για την είσπραξη φορολογικών οφειλών.

Η καταπολέμηση των δικτύων οργανωμένου εγκλήματος και της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ όσον αφορά τις εισαγωγές απαιτεί επίσης την άρση των εμποδίων στην αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ φορολογικών διοικήσεων και τελωνειακών αρχών, καθώς και με τα όργανα επιβολής του νόμου και τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικό ρόλο θα μπορούσε να διαδραματίσει η έγκριση των

²⁴ COM(2013) 721 της 23.10.2013.

²⁵ Ειδική έκθεση αριθ. 24/2015: Αντιμετώπιση της ενδοκοινοτικής απάτης στον τομέα του ΦΠΑ: ανάγκη για περαιτέρω δράση, 3 Μαρτίου 2016.

²⁶ Το Eurofisc είναι ένα δίκτυο δημοσίων υπαλλήλων των κρατών μελών, το οποίο συστάθηκε για την ταχεία ανταλλαγή στοχευμένων πληροφοριών σχετικά με περιπτώσεις απάτης στον τομέα του ΦΠΑ.

προτάσεων της Επιτροπής για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ²⁷, με σκοπό την κάλυψη της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ σε ολόκληρη την ΕΕ, και της πρότασης για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας²⁸.

Τέλος, η βελτίωση της συνεργασίας με διεθνείς οργανισμούς και τρίτες χώρες στον τομέα του ΦΠΑ αναμένεται να καταστήσει δυνατή την επέκταση του ενωσιακού συστήματος διοικητικής συνεργασίας σε τρίτες χώρες, ιδίως για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής φορολόγησης του ηλεκτρονικού εμπορίου.

3.2 Προς αποδοτικότερες φορολογικές διοικήσεις

Η επιβολή της φορολογικής νομοθεσίας αποτελεί ευθύνη των φορολογικών διοικήσεων των κρατών μελών. Η είσπραξη του ΦΠΑ και η καταπολέμηση της απάτης σε ένα παγκόσμιο οικονομικό περιβάλλον απαιτεί ισχυρές φορολογικές διοικήσεις που είναι καλά εξοπλισμένες για να αλληλοϋποστηρίζονται. Σε πολλές συστάσεις του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου τα κράτη μέλη καλούνται να βελτιώσουν τη φορολογική συμμόρφωση και την οικεία ικανότητα φορολογικής διοίκησης. Επομένως, θα πρέπει να γίνουν περισσότερα για την ανταλλαγή και την εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών σε αυτόν τον τομέα.

Ο εκσυγχρονισμός της είσπραξης του ΦΠΑ θα μπορούσε επίσης να έχει σημαντικά οφέλη. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και οι ψηφιακοί φορολογικοί λογαριασμοί θα απλουστεύσουν τις διαδικασίες για τις φορολογικές αρχές και θα μειώσουν τον φόρτο για τις επιχειρήσεις, τόσο εντός των κρατών μελών όσο και σε διασυνοριακό επίπεδο. Επιπλέον, αυτό θα μπορούσε να συμβάλει στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης και στην καταπολέμηση της απάτης.

Είναι καιρός να καταρτιστεί ένα κοινό πρόγραμμα δράσης για τις φορολογικές διοικήσεις, με σκοπό την οικοδόμηση εμπιστοσύνης και την ενίσχυση της ικανότητας των φορολογικών διοικήσεων να καταπολεμούν την απάτη και να προσαρμόζονται στις οικονομικές εξελίξεις, ενώ παράλληλα θα συνεργάζονται. Η Επιτροπή:

- θα μεριμνήσει για τη διεξαγωγή μιας στρατηγικής συζήτησης μεταξύ των επικεφαλής των 28 φορολογικών διοικήσεων, καθώς και με τις τελωνειακές αρχές, προκειμένου να καταρτιστεί ένα τέτοιο πρόγραμμα δράσης·
- θα διευκολύνει τη σύναψη συμφωνιών σχετικά με τα ελάχιστα πρότυπα ποιότητας για τις βασικές λειτουργίες της φορολογικής διοίκησης και την αξιολόγηση·
- θα παράσχει πλατφόρμες για την ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών και την παροχή τεχνικής βοήθειας με σκοπό τη στήριξη των μεταρρυθμίσεων²⁹.

3.3 Βελτίωση της οικειοθελούς συμμόρφωσης

Είναι επίσης σημαντικό να βελτιωθεί η οικειοθελής συμμόρφωση και η συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων και φορολογικών αρχών. Η Επιτροπή θα διευκολύνει τη διαδικασία αυτή με

²⁷ COM(2012) 363 της 11.7.2012, Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

²⁸ COM(2013) 534 της 17.7.2013, Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

²⁹ Θα μπορούσε να διαδραματίσει κάποιο ρόλο η Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (SRSS) της Επιτροπής.

την υλοποίηση ή τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων έργων, όπως οι αποτελεσματικοί μηχανισμοί πρόληψης και επίλυσης διαφορών στο πλαίσιο του φόρουμ της ΕΕ για τον ΦΠΑ, και θα διευκολύνει τη σύναψη συμφωνιών μεταξύ φορολογικών διοικήσεων και επιχειρηματικών κλάδων.

3.4 Είσπραξη φόρων

Το ηλεκτρονικό εμπόριο, η συνεργατική οικονομία και άλλες νέες μορφές επιχειρηματικών δραστηριοτήτων αποτελούν πρόκληση, αλλά και ευκαιρία, όσον αφορά την είσπραξη των φόρων. Αυτό ισχύει τόσο σε εθνικό όσο και σε διασυνοριακό επίπεδο. Τα κράτη μέλη πρέπει να συνεργάζονται μεταξύ τους και, με τη στήριξη της Επιτροπής, να προσδιορίζουν και να ανταλλάσσουν βέλτιστες πρακτικές για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων. Οι νέες προσεγγίσεις στην είσπραξη των φόρων μπορεί να περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων: νέα εργαλεία υποβολής εκθέσεων, νέα εργαλεία ελέγχου, τον καθορισμό νέων ρόλων για ορισμένους μεσάζοντες της αγοράς.

3.5 Προσωρινή παρέκκλιση για τα κράτη μέλη με σκοπό την αντιμετώπιση περιπτώσεων εθνικής και διαρθρωτικής απάτης

Η απάτη στον τομέα του ΦΠΑ δεν πλήττει εξίσου όλες τις χώρες της ΕΕ· πράγματι, το έλλειμμα ΦΠΑ κυμαίνεται από ποσοστά κάτω του 5% έως ποσοστά άνω του 40%. Ορισμένα κράτη μέλη που πλήττονται περισσότερο ζήτησαν να τους επιτραπεί να εφαρμόσουν ένα προσωρινό γενικευμένο σύστημα αντιστροφής της επιβάρυνσης, το οποίο θα παρεκκλίνει από τις γενικές αρχές της οδηγίας ΦΠΑ³⁰. Τα αιτήματα αυτά θα έχουν ως στόχο να αντιμετωπίσουν την ενδημική απάτη στον τομέα του ΦΠΑ, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες των εν λόγω κρατών μελών.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη να εξευρεθούν πρακτικές και βραχυπρόθεσμες λύσεις για την αντιμετώπιση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ. Ενώ τα αιτήματα αυτά προχωρούν πέρα από τις δυνατότητες της σημερινής οδηγίας ΦΠΑ³¹ και, ως εκ τούτου, απαιτούν τροποποίηση της νομοθεσίας, η Επιτροπή τα λαμβάνει πολύ σοβαρά υπόψη και θα αξιολογήσει ενδελεχώς τις πολιτικές, νομικές και οικονομικές επιπτώσεις τους προτού παρουσιάσει τα συμπεράσματά της. Οι εν λόγω παρεκκλίσεις δεν θα πρέπει να εμποδίζουν δυσανάλογα την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς και θα απαιτήσουν ομοφωνία στο Συμβούλιο. Η αξιολόγηση αυτή θα περιλαμβάνει λεπτομερή ανάλυση, ώστε να διασφαλιστεί μια εμπεριστατωμένη και ακριβής εικόνα της κατάστασης και των πιθανών επιπτώσεων των προσωρινών παρεκκλίσεων. Οι πιθανές επιπτώσεις στις επιχειρήσεις και τις φορολογικές διοικήσεις, ιδίως όσον αφορά το κόστος προσαρμογής καθώς και τη μετατόπιση της απάτης σε γειτονικές χώρες και σε επίπεδο λιανικής πώλησης, θα είναι ένα κρίσιμο στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη.

Σε κάθε περίπτωση, υπάρχουν αξιόπιστα διοικητικά μέτρα που έχουν αποδείξει την αποτελεσματικότητά τους ως προς τον περιορισμό της απάτης σε πολλά κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή είναι επίσης έτοιμη να βοηθήσει τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη να βελτιώσουν τις ικανότητές τους στους τομείς της είσπραξης των φόρων και της διενέργειας ελέγχων. Θα μπορούσαν να εφαρμοστούν ταχέως ολοκληρωμένα μεταρρυθμιστικά

³⁰ Οδηγία 2006/112/ΕΚ, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας.

³¹ Άρθρο 395 της οδηγίας ΦΠΑ.

προγράμματα που θα βασίζονται σε διεξοδική ανάλυση του ελλείμματος ΦΠΑ και των μηχανισμών απάτης στα εν λόγω κράτη μέλη, αξιοποιώντας τις βέλτιστες πρακτικές. Αυτό θα μπορούσε να περιλαμβάνει χρηματοδοτική στήριξη από την Επιτροπή και την παροχή εμπειρογνωμοσύνης από τις εθνικές φορολογικές διοικήσεις που εμφανίζουν καλές επιδόσεις στον τομέα αυτόν. Επιπλέον, το Eurofisc θα μπορούσε να βοηθήσει στη διενέργεια ανάλυσης κινδύνου και θα μπορούσαν να δρομολογηθούν κοινοί έλεγχοι, στους οποίους ενδεχομένως θα συμμετέχουν εθελοντικά οι εθνικές φορολογικές διοικήσεις.

Η αξιολόγηση των εν λόγω παρεκκλίσεων θα γίνεται με την επιφύλαξη των προτάσεων για την εφαρμογή του οριστικού συστήματος ΦΠΑ που θα υποβληθεί από την Επιτροπή. Η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση σχετικά με την πορεία αυτού του ζητήματος έως τον Ιούνιο του τρέχοντος έτους.

4 ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΜΕΤΡΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ ΦΠΑ: ΠΡΟΣ ΕΝΑΝ ΙΣΧΥΡΟ ΕΝΙΑΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΧΩΡΟ ΦΠΑ

Το ισχύον σύστημα, το οποίο εφαρμόζεται από το 1993 και υποτίθεται ότι ήταν μεταβατικό, χωρίζει κάθε διασυνοριακή συναλλαγή σε απαλλασσόμενη διασυνοριακή παράδοση αγαθών ή παροχή υπηρεσιών και σε φορολογητέα διασυνοριακή αγορά. Ομοιάζει με ένα τελωνειακό σύστημα, αλλά δεν περιλαμβάνει ανάλογους ελέγχους και, ως εκ τούτου, αποτελεί το βαθύτερο αίτιο της διασυνοριακής απάτης.

Αυτού του είδους η απάτη συντελείται όταν ένας προμηθευτής ισχυρίζεται ότι μετέφερε τα αγαθά σε άλλο κράτος μέλος, αλλά αυτά στην πραγματικότητα καταναλώνονται χωρίς ΦΠΑ σε τοπικό επίπεδο ή ιδίως όταν ο πελάτης μιας διασυνοριακής συναλλαγής αγοράζει αγαθά ή υπηρεσίες χωρίς ΦΠΑ και χρεώνει ΦΠΑ χωρίς να τον αποδίδει στις φορολογικές αρχές, ενώ ο πελάτης του έχει δικαίωμα έκπτωσης του ΦΠΑ³².

Είναι πλέον καιρός να υιοθετήσουμε ενιαία προσέγγιση για την αντιμετώπιση της απάτης αυτού του είδους που να είναι απολύτως συμβατή με τις απαιτήσεις της ενιαίας αγοράς. Ακόμη και οι φιλόδοξες διοικητικές δράσεις που αναφέρονται ανωτέρω για την αντιμετώπιση του ελλείμματος ΦΠΑ, παρότι χρήσιμες, δεν θα είναι από μόνες τους αρκετές για να θέσουν τέλος στη διασυνοριακή απάτη.

Ένας ισχυρός ενιαίος ευρωπαϊκός χώρος ΦΠΑ θα αντιμετωπίζει τις διασυνοριακές συναλλαγές κατά τον ίδιο τρόπο με τις εγχώριες συναλλαγές, θέτοντας τέλος στην ενδημική αδυναμία του συστήματος, και θα ενσωματώσει τη διαχείριση και την επιβολή του ΦΠΑ μέσω της στενότερης συνεργασίας μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων.

Σε συνέχεια των συμπερασμάτων του Συμβουλίου του Μαΐου του 2012, η Επιτροπή προέβη σε διαφανή διάλογο με τα κράτη μέλη και άλλους ενδιαφερομένους³³ με σκοπό να εξεταστούν λεπτομερώς οι πιθανές επιλογές για την εφαρμογή της «αρχής του προορισμού»

³² «Ενδοκοινοτική απάτη αφανούς εμπόρου» και «αλυσιδωτή απάτη».

³³ Εκπρόσωποι επιχειρήσεων και φοροτεχνικών, καθώς και ακαδημαϊκοί, από την ομάδα εμπειρογνομόνων σε θέματα ΦΠΑ.

στο μεταξύ επιχειρήσεων (B2B)³⁴ διασυνοριακό εμπόριο³⁵, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής ενός γενικευμένου συστήματος αντιστροφής της επιβάρυνσης.

Στο πλαίσιο ενός γενικευμένου συστήματος αντιστροφής της επιβάρυνσης, ο ΦΠΑ «αναστέλλεται» σε όλο το μήκος της οικονομικής αλυσίδας και χρεώνεται μόνο στους καταναλωτές. Αυτό σημαίνει ότι η συνολική είσπραξη του ΦΠΑ μετατίθεται στο στάδιο της λιανικής πώλησης. Ένα τέτοιο σύστημα δεν έχει τον αυτοελεγχόμενο χαρακτήρα του ισχύοντος συστήματος ΦΠΑ (δηλ. βάσει της αρχής της τμηματικής καταβολής), που διασφαλίζει ότι ένας μικρός αριθμός αρκετά μεγάλων, αξιόπιστων υποκειμένων στον φόρο κατά μήκος της οικονομικής αλυσίδας αποδίδει το μεγαλύτερο μέρος του ΦΠΑ.

Επιπλέον, ενδέχεται να προκύψουν άλλα είδη απάτης, π.χ. απατεώνες που παρουσιάζονται ως υποκείμενοι στον φόρο για να αποκτήσουν αγαθά τα οποία προορίζονται για τελική κατανάλωση χωρίς ΦΠΑ. Υπάρχει, επομένως, μεγάλος εγγενής κίνδυνος να αυξηθεί η απάτη και η αφορολόγητη ιδιωτική κατανάλωση, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των υψηλών συντελεστών ΦΠΑ στις χώρες της ΕΕ (έως 27%).

Ως εκ τούτου, το συμπέρασμα της Επιτροπής από αυτές τις εργασίες είναι ότι η καλύτερη επιλογή για την ΕΕ συνολικά θα ήταν να φορολογούνται οι παραδόσεις αγαθών μεταξύ επιχειρήσεων εντός της ΕΕ κατά τον ίδιο τρόπο με τις εγχώριες παραδόσεις, ώστε να διορθωθεί το μεγάλο μειονέκτημα των μεταβατικών ρυθμίσεων, ενώ παράλληλα θα μείνουν ανέπαφα τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος ΦΠΑ.

Ένα τέτοιο σύστημα φορολόγησης των διασυνοριακών παραδόσεων θα διασφαλίσει τη συνεπή μεταχείριση των εγχώριων και των διασυνοριακών παραδόσεων κατά μήκος όλης της αλυσίδας παραγωγής και διανομής και θα αποκαταστήσει τα βασικά χαρακτηριστικά του ΦΠΑ στο διασυνοριακό εμπόριο, δηλ. το σύστημα τμηματικών καταβολών με τον αυτοελεγχόμενο χαρακτήρα του.

Ως εκ τούτου, η αλλαγή αυτή αναμένεται να μειώσει τη διασυνοριακή απάτη κατά περίπου 40 δισεκατ. EUR (80%) ετησίως στην ΕΕ³⁶. Η ενδιάμεση και η τελική κατανάλωση των αγαθών θα συνεχίσουν να φορολογούνται στον τόπο όπου μεταφέρονται τα αγαθά, ο οποίος αποτελεί αξιόπιστη ένδειξη του τόπου κατανάλωσης. Ένα τέτοιο αντικειμενικό κριτήριο θα καταστήσει δύσκολο για τους υποκείμενους στον φόρο το να προβούν σε φορολογικό σχεδιασμό ή να διαπράξουν απάτη. Αυτό θα δώσει στις φορολογικές διοικήσεις τη δυνατότητα να συγκεντρώσουν τους πόρους στην αντιμετώπιση άλλων προκλήσεων.

Θα ληφθούν ορισμένα σημαντικά μέτρα απλούστευσης που θα συνοδεύουν αυτήν την αλλαγή. Για παράδειγμα, η υπηρεσία μίας στάσης που ήδη υπάρχει για τις τηλεπικοινωνιακές, τις ραδιοτηλεοπτικές και τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες, και που πρόκειται να επεκταθεί σε όλες τις συναλλαγές ηλεκτρονικού εμπορίου³⁷, θα εφαρμοστεί ακόμη ευρύτερα και θα αναθεωρηθεί εκ βάθρων, ώστε να αξιοποιηθούν πλήρως οι δυνατότητες που προσφέρει η

³⁴ Business to Business.

³⁵ SWD(2014) 338 της 29.10.2014 σχετικά με την εφαρμογή του οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ για το διασυνοριακό εμπόριο.

³⁶ Στη Γαλλία, για παράδειγμα, η απάτη θα μειωθεί κατά περίπου 10 δισεκατ. EUR. Άλλα αριθμητικά στοιχεία ενδεικτικά: Ιταλία: 7 δισεκατ. EUR, Ηνωμένο Βασίλειο: 4 δισεκατ. EUR, Ρουμανία: περίπου το 17% των τρεχόντων εσόδων ΦΠΑ, Ελλάδα: 12%, Ernst & Young, 2015.

³⁷ Βλ. την επικείμενη νομοθετική πρόταση που αναφέρεται ανωτέρω.

ψηφιακή τεχνολογία για την απλούστευση, την τυποποίηση και τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών. Οι επιχειρήσεις θα πρέπει να εγγράφονται μόνο στο μητρώο ΦΠΑ του κράτους μέλους όπου συστάθηκαν. Συνολικά, οι επιχειρήσεις αναμένεται να εξοικονομήσουν κατά μέσο όρο περίπου 1 δισεκατ. EUR³⁸.

Ένα τέτοιο σύστημα θα απαιτεί μεγαλύτερη εμπιστοσύνη και συνεργασία μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων, δεδομένου ότι το κράτος μέλος άφιξης των αγαθών θα πρέπει να βασίζεται στο κράτος μέλος αναχώρησης για την είσπραξη του ΦΠΑ που οφείλεται για τη διασυνοριακή παράδοση. Η αποτελεσματικότητα στην είσπραξη του ΦΠΑ και την καταπολέμηση της απάτης μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων θα πρέπει, συνεπώς, να ευθυγραμμιστεί στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο. Ένα τέτοιο σύστημα συνεπάγεται επίσης σημαντικές αλλαγές για τις επιχειρήσεις. Η τυχόν υλοποίηση θα πρέπει, επομένως, να είναι σταδιακή, για να διασφαλιστεί η ομαλή μετάβαση για τις επιχειρήσεις και να μπορέσουν όλα τα κράτη μέλη να επιτύχουν υψηλότερα επίπεδα συνεργασίας και διοικητικής ικανότητας. Θα πρέπει επίσης να είναι φιλικό προς τον χρήστη και να βασίζεται στις τελευταίες διαθέσιμες ψηφιακές τεχνολογίες.

Ως πρώτο νομοθετικό βήμα, θα αποκατασταθεί η αρχή της φορολόγησης των διασυνοριακών παραδόσεων και θα επεκταθεί η υπηρεσία μίας στάσης για να καλύπτει τις διασυνοριακές παραδόσεις αγαθών μεταξύ επιχειρήσεων. Ωστόσο, οι συμμορφούμενες επιχειρήσεις, που είναι πιστοποιημένες από τις φορολογικές διοικήσεις τους, συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ, θα εξακολουθήσουν να υπόκεινται σε ΦΠΑ για τα αγαθά που αγοράζουν από άλλες χώρες της ΕΕ. Δεδομένου ότι οι συμμορφούμενες επιχειρήσεις αντιπροσωπεύουν τη συντριπτική πλειονότητα των υποκειμένων στον φόρο που προβαίνουν σε διασυνοριακές συναλλαγές, αυτό θα μειώσει σημαντικά τα ποσά του ΦΠΑ που διοχετεύονται μέσω της υπηρεσίας μίας στάσης και θα διευκολύνει την προσαρμογή των επιχειρήσεων.

Ως δεύτερο νομοθετικό βήμα, η φορολόγηση θα καλύπτει όλες τις διασυνοριακές παραδόσεις αγαθών ή παροχές υπηρεσιών, έτσι ώστε όλες οι παραδόσεις αγαθών ή παροχές υπηρεσιών στην ενιαία αγορά, είτε εγχώριες είτε διασυνοριακές, να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο. Για τον σκοπό αυτόν, θα χρειαστεί σημαντική ποιοτική αναβάθμιση των μέσων συνεργασίας και κοινής επιβολής για να διασφαλιστεί η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων. Η ενίσχυση της συνεργασίας μέσω του Eurofisc και η βελτίωση των ικανοτήτων των φορολογικών διοικήσεων θα είναι το πρώτο στάδιο για την επίτευξη αυτού του στόχου. Το οριστικό σύστημα θα μπορέσει να εφαρμοστεί πλήρως, μόνον όταν τα κράτη μέλη κρίνουν ότι έχει επιτευχθεί η ποιοτική αναβάθμιση.

5 ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΕΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ

Η οδηγία ΦΠΑ καθορίζει γενικούς κανόνες που περιορίζουν την ελευθερία των κρατών μελών να καθορίζουν τους συντελεστές ΦΠΑ. Οι εν λόγω κανόνες αποσκοπούσαν να διασφαλίσουν προπάντων την ουδετερότητα, την απλότητα και τη λειτουργικότητα του συστήματος ΦΠΑ. Ο νομοθέτης επέλεξε να εφαρμόσει, εξ ορισμού, κανονικό συντελεστή ΦΠΑ σε όλες τις φορολογητέες παραδόσεις αγαθών και παροχές υπηρεσιών και να καθορίσει ελάχιστο συντελεστή 15%. Επέτρεψε δύο μειωμένους συντελεστές, από 5% και άνω, οι οποίοι περιορίστηκαν σε ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες που παρατίθενται στην οδηγία

³⁸ Ernst & Young, βλ. ανωτέρω.

ΦΠΑ³⁹. Επιπλέον, σε ορισμένα κράτη μέλη επιτρέπονται ορισμένοι μειωμένοι συντελεστές, μεταξύ άλλων και κάτω από 5%, σύμφωνα με τις «παρεκκλίσεις διατήρησης της υφιστάμενης κατάστασης»⁴⁰.

Ωστόσο, οι ισχύοντες κανόνες δεν λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις τεχνολογικές και οικονομικές εξελίξεις. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, στην περίπτωση των ηλεκτρονικών βιβλίων και των ηλεκτρονικών εφημερίδων, που δεν μπορούν να επωφεληθούν από τους μειωμένους συντελεστές που είναι διαθέσιμοι για τις φυσικές εκδόσεις. Το ζήτημα αυτό θα αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο της στρατηγικής για την ψηφιακή ενιαία αγορά.

Επιπλέον, οι εν λόγω κανόνες σχεδιάστηκαν πριν από δύο και πλέον δεκαετίες, με στόχο την επίτευξη ενός οριστικού συστήματος ΦΠΑ με βάση την αρχή της προέλευσης. Έκτοτε, ο ΦΠΑ εξελίσσεται ολοένα και περισσότερο σε ένα σύστημα με βάση την αρχή του προορισμού. Ωστόσο, οι κανόνες για τους συντελεστές δεν προσαρμόστηκαν ποτέ, έτσι ώστε να αντικατοπτρίζουν τη λογική αυτή, που προβλέπει μεγαλύτερη ποικιλομορφία στους συντελεστές ΦΠΑ. Οι διαφορές στους συντελεστές ΦΠΑ μπορεί να εξακολουθούν να επηρεάζουν τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς σε ένα σύστημα όπου οι καταναλωτές διέρχονται τα σύνορα για να αγοράζουν αγαθά και υπηρεσίες. Εκτός όμως από αυτές τις περιπτώσεις, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει στο πλαίσιο ενός συστήματος με βάση την αρχή της προέλευσης, οι προμηθευτές δεν αποκομίζουν σημαντικό όφελος από την εγκατάσταση σε κράτος μέλος με χαμηλότερους συντελεστές· επομένως οι διαφορές στους συντελεστές ΦΠΑ είναι λιγότερο πιθανό να διαταράξουν τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

Οι κανόνες της οδηγίας ΦΠΑ έχουν ως στόχο να διαφυλάξουν τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς και να αποτρέψουν τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η ΕΕ μπορεί να ενεργεί μόνον εφόσον και στο μέτρο που ορισμένοι στόχοι δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης. Οι ισχύοντες κανόνες καθιστούν αργή και δύσκολη την επέκταση των μειωμένων συντελεστών σε νέους τομείς, δεδομένου ότι όλες οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με ομοφωνία. Ως εκ τούτου, η οδηγία ΦΠΑ καθίσταται παρωχημένη, για παράδειγμα όσον αφορά τα προϊόντα που επηρεάζονται από την τεχνολογική πρόοδο.

Ακόμη χειρότερα, δεδομένων των μεγάλων καθυστερήσεων όσον αφορά την έγκριση αλλαγών στη νομοθεσία της ΕΕ, τα κράτη μέλη καταλήγουν να παραβιάζουν τους κανόνες. Μέχρι σήμερα, η Επιτροπή έχει αναγκαστεί να κινήσει 40 διαδικασίες επί παραβάσει κατά των δύο τρίτων και πλέον των κρατών μελών. Μια μεταρρύθμιση που θα παρέχει στα κράτη μέλη μεγαλύτερη ελευθερία θα τους δώσει τη δυνατότητα να λάβουν τις αποφάσεις φορολογικής πολιτικής που επιθυμούν ταχύτερα, απαλλάσσοντας παράλληλα την ΕΕ από περιττές δικαστικές διαμάχες.

Από την άλλη πλευρά, η παραχώρηση στα κράτη μέλη πλήρους αρμοδιότητας για τον καθορισμό των συντελεστών δεν θα είναι χωρίς κόστος και μειονεκτήματα, έστω και αν δεν απειλεί, αυτή καθαυτή, τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Μπορεί να προκαλέσει διάβρωση των εσόδων από τον ΦΠΑ, καθώς επιμέρους κλάδοι θα μπορούσαν να αξιώσουν ευνοϊκότερη μεταχείριση. Μακροπρόθεσμα, αυτό θα μπορούσε να συρρικνώσει τη φορολογική βάση,

³⁹ Στο παράρτημα III της οδηγίας ΦΠΑ.

⁴⁰ Άρθρα 109-122 της οδηγίας ΦΠΑ.

πράγμα που είναι αντίθετο προς τις συστάσεις της ΕΕ για την οικονομική πολιτική. Πράγματι, η διαφορά μεταξύ των μειωμένων και των κανονικών συντελεστών τείνει να διευρύνεται τα τελευταία έτη, με αποτέλεσμα τη μείωση της αποδοτικότητας του ΦΠΑ και την αύξηση των στρεβλώσεων. Επιπλέον, η μεγαλύτερη αποκέντρωση μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της πολυπλοκότητας, δημιουργώντας πρόσθετο κόστος για τις επιχειρήσεις και προκαλώντας ανασφάλεια δικαίου. Σε ένα σύστημα με βάση την αρχή του προορισμού, στο πλαίσιο του οποίου οι επιχειρήσεις σε κάθε κράτος μέλος πρέπει να χρεώνουν ΦΠΑ σύμφωνα με τους συντελεστές που εφαρμόζονται σε άλλα κράτη μέλη, καθίσταται ολοένα και πιο σημαντικό κάθε σύνολο εθνικών κανόνων να είναι απλό και να βασίζεται, στον ευρύτερο δυνατό βαθμό, σε εναρμονισμένες κατηγορίες προϊόντων.

Η εκτίμηση σχετικά με ένα πιο αποκεντρωμένο σύστημα εξαρτάται σε τελευταία ανάλυση από τις πολιτικές προτιμήσεις. Κατά συνέπεια, η εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος δεν μπορεί να αποφασιστεί ως αμιγώς τεχνικό ζήτημα, αλλά απαιτεί πολιτική συζήτηση. Υπάρχουν διάφορες πιθανές επιμέρους επιλογές σε τεχνικό επίπεδο, αλλά πρώτα θα πρέπει να επιτευχθεί ομοφωνία για τη γενική κατεύθυνση της μεταρρύθμισης. Κατωτέρω περιγράφονται δύο κύριες επιλογές. Οι επιλογές αυτές δεν είναι αντιφατικές, αλλά αντιπροσωπεύουν διαφορετικούς βαθμούς ευελιξίας που θα μπορούσαν να χορηγηθούν στα κράτη μέλη.

5.1 Επιλογή 1: Επέκταση και τακτική επανεξέταση του καταλόγου αγαθών και υπηρεσιών που είναι επιλέξιμα για εφαρμογή μειωμένων συντελεστών

Ο ελάχιστος κανονικός συντελεστής ΦΠΑ 15% θα διατηρηθεί. Ο κατάλογος των αγαθών και υπηρεσιών που μπορούν να επωφεληθούν από την εφαρμογή μειωμένου συντελεστή θα επανεξεταστεί στο πλαίσιο της μετάβασης στο οριστικό σύστημα και στη συνέχεια θα επανεξετάζεται σε τακτά χρονικά διαστήματα, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των πολιτικών προτεραιοτήτων. Τα κράτη μέλη θα μπορούν να υποβάλλουν στην Επιτροπή τις απόψεις τους σχετικά με τις ανάγκες προσαρμογής.

Η Επιτροπή, με την υποστήριξη των κρατών μελών, θα αναλύει κατά πόσον οι αλλαγές αυτές ενέχουν κίνδυνο για τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς ή ενδέχεται να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό και θα υποβάλλει έκθεση με τα πορίσματά της πριν από κάθε αλλαγή.

Στο πλαίσιο αυτής της επιλογής, όλοι οι υφιστάμενοι επί του παρόντος μειωμένοι συντελεστές, συμπεριλαμβανομένων των παρεκκλίσεων, που εφαρμόζονται νόμιμα στα κράτη μέλη, θα διατηρηθούν και θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν στον κατάλογο των προαιρετικών μειωμένων συντελεστών που είναι διαθέσιμοι για όλα τα κράτη μέλη, εξασφαλίζοντας ίση μεταχείριση.

5.2 Επιλογή 2: Κατάργηση του καταλόγου

Η πιο φιλόδοξη προσέγγιση όσον αφορά τη χορήγηση στα κράτη μέλη μεγαλύτερης εξουσίας για τον καθορισμό των συντελεστών θα ήταν η κατάργηση του καταλόγου και η παροχή μεγαλύτερης ελευθερίας σε σχέση με τον αριθμό και το ύψος των μειωμένων συντελεστών.

Παρόλο που τα κράτη μέλη θα συνεχίσουν να περιορίζονται από τη νομοθεσία της ΕΕ, όπως οι κανόνες για την ενιαία αγορά ή τον ανταγωνισμό, και από το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, η επιλογή αυτή απαιτεί την εφαρμογή διασφαλίσεων για την αποφυγή του αθέμιτου φορολογικού ανταγωνισμού εντός της ενιαίας αγοράς, με παράλληλη

διασφάλιση της ασφάλειας δικαίου και μείωση του κόστους συμμόρφωσης. Συνεπώς, η ελευθερία καθορισμού των συντελεστών ΦΠΑ θα πρέπει να συνοδεύεται από μια σειρά βασικών κανόνων που θα περιορίζουν τις περιπτώσεις στις οποίες θα μπορούν να εφαρμόζονται μειωμένοι συντελεστές.

Ειδικότερα, θα μπορούσε να ζητηθεί από τα κράτη μέλη να ενημερώνουν την Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη σχετικά με κάθε νέο μέτρο και να αξιολογούν τις επιπτώσεις που θα μπορούσε να έχει στην ενιαία αγορά. Για την πρόληψη του αθέμιτου φορολογικού ανταγωνισμού στις διασυνοριακές αγορές, μία πιθανή λύση θα μπορούσε να είναι η απαγόρευση της εφαρμογής μειωμένων συντελεστών σε αγαθά και υπηρεσίες υψηλής αξίας, ιδίως σε αντικείμενα που μεταφέρονται εύκολα. Για να διασφαλιστεί η συνολική συνέπεια και απλότητα του συστήματος των συντελεστών, θα μπορούσε να περιοριστεί ο συνολικός αριθμός των μειωμένων συντελεστών που θα επιτρέπουν τα κράτη μέλη. Τα στοιχεία αυτά θα περιορίσουν τη δυνατότητα χορήγησης αθέμιτων φορολογικών ελαφρύνσεων ειδικά σε ορισμένους κλάδους.

Στο πλαίσιο και αυτής της επιλογής, όλοι οι υφιστάμενοι επί του παρόντος μειωμένοι συντελεστές, συμπεριλαμβανομένων των παρεκκλίσεων, που εφαρμόζονται νόμιμα στα κράτη μέλη, θα διατηρηθούν, και όλα τα κράτη μέλη θα έχουν τη δυνατότητα να τους εφαρμόσουν. Ο ελάχιστος κανονικός συντελεστής ΦΠΑ θα καταργηθεί.

6 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το σχέδιο δράσης καθορίζει την πορεία για την επίτευξη ενιαίου χώρου ΦΠΑ στην ΕΕ. Οι πρωτοβουλίες που απορρέουν από την παρούσα ανακοίνωση θα αναπτυχθούν σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας⁴¹.

Η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, να παράσχουν το συντομότερο δυνατόν σαφή πολιτική καθοδήγηση, επιβεβαιώνοντας τη βούλησή τους για στήριξη των δράσεων που καθορίζονται στην παρούσα ανακοίνωση.

Προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνεχής καθοδήγηση της αναμόρφωσης του συστήματος ΦΠΑ της ΕΕ που ξεκίνησε το 2011, η Επιτροπή θα συνεχίσει να υποβάλλει τακτικά εκθέσεις προόδου και να καθορίζει νέες δράσεις.

⁴¹ SWD(2015) 111 της 19.5.2015.

7 ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

Προσαρμογή του συστήματος ΦΠΑ στην ψηφιακή οικονομία και στις ανάγκες των ΜΜΕ

2016	Πρόταση σχετικά με την άρση των εμποδίων που δημιουργεί ο ΦΠΑ και παρακωλύουν το διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο (ψηφιακή ενιαία αγορά - REFIT) - ηλεκτρονικές δημοσιεύσεις
2017	Δέσμη μέτρων για τον ΦΠΑ υπέρ των ΜΜΕ

Προς έναν ισχυρό ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο ΦΠΑ

2016	Μέτρα για τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων, καθώς και με τις τελωνειακές αρχές και τα όργανα επιβολής του νόμου, και για την ενίσχυση της ικανότητας των φορολογικών διοικήσεων
2016	Έκθεση αξιολόγησης της οδηγίας σχετικά με την αμοιβαία συνδρομή για την είσπραξη φορολογικών οφειλών
2017	Πρόταση σχετικά με τη βελτίωση της διοικητικής συνεργασίας στον τομέα του ΦΠΑ και την ενίσχυση του Eurofisc
2017	Πρόταση σχετικά με το οριστικό σύστημα ΦΠΑ για το διασυνοριακό εμπόριο (ενιαίος ευρωπαϊκός χώρος ΦΠΑ - πρώτο βήμα - REFIT)

Προς μια εκσυγχρονισμένη πολιτική συντελεστών

2017	Μεταρρύθμιση των συντελεστών ΦΠΑ (REFIT)
------	--