



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 31.5.2006  
COM(2006) 254 τελικό

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

**σχετικά με την ανάγκη χάραξης συντονισμένης στρατηγικής με σκοπό τη βελτίωση της  
καταπολέμησης της φοροδιαφυγής**

{SEC(2006) 659}

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

σχετικά με την ανάγκη χάραξης συντονισμένης στρατηγικής με σκοπό τη βελτίωση της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το 2004, τα φορολογικά έσοδα, δηλαδή το συνολικό ποσό των υποχρεωτικών φόρων και κοινωνικών εισφορών, αντιστοιχούσαν στο 39,3% του ΑΕγχΠ στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ήτοι 4.097,7 δισεκατ. ευρώ. Απεναντίας, ελάχιστες εκτιμήσεις είναι διαθέσιμες όσον αφορά το ύψος των φόρων που δεν έχουν εισπραχθεί λόγω της φοροδιαφυγής. Η οικονομική βιβλιογραφία αναφέρει γενικά ότι η φοροδιαφυγή ανέρχεται περίπου στο 2 έως 2,5% του ΑΕγχΠ.

Κατά συνέπεια, η φοροδιαφυγή αποτελεί θέμα καίριας σημασίας. Η λειτουργία των φορολογικών συστημάτων αποτελεί κυρίως αρμοδιότητα των κρατών μελών και, από την άποψη αυτή, πρέπει να παραμείνει έτσι. Η οργάνωση της φορολογικής διοίκησης, ο έλεγχος των υποκείμενων στο φόρο και η είσπραξη του φόρου αποτελούν τομείς αρμοδιότητας των κρατών, αλλά η Επιτροπή, προκειμένου να διασφαλίσει την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας<sup>1</sup>, οφείλει να τονώσει και να διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Η φοροδιαφυγή συνιστά εμπόδιο στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς στο βαθμό που συνεπάγεται στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ των φορολογουμένων.

Το εύρος της φοροδιαφυγής προκαλεί έντονη ανησυχία στα κράτη μέλη. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών, των προσώπων και των κεφαλαίων στο πλαίσιο εφαρμογής της εσωτερικής αγοράς το 1993 καθιστά τα κράτη μέλη όλο και λιγότερο ικανά να καταπολεμήσουν τη φοροδιαφυγή μεμονωμένα. Η δυσκολία αυτή ενισχύεται, σε διεθνές επίπεδο, από το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας.

Στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Η συμβολή των φορολογικών και τελωνειακών πολιτικών στη στρατηγική της Λισαβόνας» της 25ης Οκτωβρίου 2005, η Επιτροπή τάχθηκε υπέρ μιας περισσότερο συνεννοημένης και συντονισμένης προσέγγισης σε κοινοτικό επίπεδο, ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής από τα κράτη μέλη.

Σκοπός της παρούσας ανακοίνωσης είναι να δώσει έναυσμα σε μια συζήτηση με βάση ιδέες για προβληματισμό με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη όσον αφορά τα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη για τη χάραξη στρατηγικής για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

---

<sup>1</sup> Τα κράτη μέλη συνεισφέρουν στους ίδιους πόρους του κοινοτικού προϋπολογισμού σε συνάρτηση με το ΦΠΑ που εισπράττεται.

## 2. Η ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ: ΠΑΡΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

### 2.1. ΦΠΑ

Η απάτη στον τομέα του ΦΠΑ λαμβάνει διάφορες μορφές, από την παράλληλη οικονομία μέχρι την εσωτερική απάτη (ψευδείς δηλώσεις, δόλιες εκπτώσεις) στα κράτη μέλη. Υπάρχει μια ιδιαίτερη μορφή απάτης, η λεγόμενη «αλυσιδωτή απάτη» (ή τύπου «cartoussel»), που εκμεταλλεύεται συνήθως το συνδυασμό συναλλαγών στο εσωτερικό κράτους μέλους (με απαίτηση του ΦΠΑ) και ενδοκοινοτικών συναλλαγών (χωρίς απαίτηση του ΦΠΑ μεταξύ των αντισυμβαλλομένων)<sup>2</sup>. Πρόσφατα, άρχισε να παρατηρείται επίσης ότι εμπλέκονται όλο και συχνότερα οικονομικοί φορείς εγκατεστημένοι σε τρίτες χώρες.

Η απάτη στον τομέα του ΦΠΑ θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας στα οποία αναφέρεται το άρθρο 280 της συνθήκης ΕΚ<sup>3</sup>.

Αν και το νομικό κοινοτικό πλαίσιο για τη διοικητική συνεργασία<sup>4</sup> ενισχύθηκε πριν από μερικά έτη, επιβάλλεται η ακόλουθη διαπίστωση: τα κράτη μέλη δεν χρησιμοποιούν επαρκώς τις νέες δυνατότητες που προσφέρονται πλέον και το επίπεδο χρησιμοποίησης της διοικητικής συνεργασίας είναι δυσανάλογο προς τις διαστάσεις του ενδοκοινοτικού εμπορίου.

### 2.2. Ειδικό φόρο κατανάλωσης

Μετά το 1993, εκφράστηκαν ανησυχίες όσον αφορά το ευάλωτο του «χάρτινου» συστήματος παρακολούθησης της διακίνησης υπό αναστολή του ειδικού φόρου κατανάλωσης και την απάτη εκτός καθεστώτος αναστολής που εκμεταλλεύεται τις διαφορές συντελεστών μεταξύ των κρατών μελών.

Η μηχανογράφηση του συστήματος παρακολούθησης της διακίνησης των προϊόντων τα οποία υπόκεινται σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης προϊόντων και τελούν υπό αναστολή φόρου αποτελεί σημαντικό στάδιο στην κατοχύρωση της ασφάλειας του συστήματος. Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Ιουνίου 2003 προβλέπει τη δημιουργία του μηχανογραφημένου συστήματος εντός προθεσμίας έξι ετών. Ορισμένα βραχυπρόθεσμα μέτρα έχουν ήδη ληφθεί, εκ των οποίων η έκδοση νέου ειδικού κανονισμού για τον τομέα των ειδικών φόρων κατανάλωσης που αποβλέπει στην ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας.

Ωστόσο, υπάρχουν ανησυχίες ότι, παρά το μηχανογραφημένο σύστημα, ενδέχεται να αναπτυχθούν άλλα φαινόμενα απάτης, τα οποία σημειώνονται τελείως εκτός του καθεστώτος αναστολής, όπως το λαθρεμπόριο και η παραποίηση προϊόντων καπνού και αλκοόλ, και θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο να θεσπιστούν άλλα μέτρα.

---

<sup>2</sup> Για λεπτομερέστερη περιγραφή της αλυσιδωτής απάτης, βλ. COM(2004) 260 της 16.4.2004, σημείο 3.2.2.

<sup>3</sup> Οι στρεβλώσεις που προκαλούνται από τις απάτες στον τομέα του ΦΠΑ υπονομεύουν τη συνολική ισορροπία του συστήματος των ιδίων πόρων, το οποίο οφείλει να είναι «δίκαιο και διαφανές», ώστε να διασφαλίζει την ομαλή λειτουργία της Κοινότητας.

<sup>4</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1798/2003 του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2003, για τη διοικητική συνεργασία στον τομέα του φόρου προστιθεμένης αξίας (ΕΕ L 264 της 15.10.2003, σ. 1).

### 2.3. Άμεση φορολογία

Η αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των κρατών μελών διέπεται από την οδηγία 77/799/ΕΟΚ<sup>5</sup>, η οποία προβλέπει την ανταλλαγή όλων των πληροφοριών που δύνανται να επιτρέψουν τον ορθό υπολογισμό των φόρων εισοδήματος και περιουσίας από τα κράτη μέλη.

Εξάλλου, η οδηγία 2003/48/ΕΚ<sup>6</sup> θεσπίζει ένα σύστημα αυτόματης ανταλλαγής ορισμένων πληροφοριών σχετικά με την καταβολή τόκων. Μέτρα ισοδύναμα με εκείνα που προβλέπει η οδηγία αποτέλεσαν αντικείμενο συμφωνιών με την Ελβετία, την Ανδόρα, το Λιχτενστάιν, το Μονακό και τον Άγιο Μαρίνο.

### 2.4. Αξιολόγηση του ισχύοντος νομικού πλαισίου

Το κοινοτικό νομικό πλαίσιο σε θέματα διοικητικής συνεργασίας στον τομέα του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης κρίνεται ικανοποιητικό από την Επιτροπή. Αν και μπορεί να εξεταστεί το ενδεχόμενο βελτιώσεων όσον αφορά ορισμένα συγκεκριμένα σημεία, το εν λόγω πλαίσιο προσφέρει πραγματικές ευκαιρίες συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

Εντούτοις, από πρακτική άποψη, η οδηγία 77/799/ΕΟΚ δεν είναι τόσο αποτελεσματική όσο είναι ίσως επιθυμητό, λόγω, ιδίως, της ανεπαρκούς προσφυγής στο μηχανισμό που έχει δημιουργηθεί. Στην έκθεσή της της 22ας Μαΐου 2000<sup>7</sup>, η ομάδα ad hoc του Συμβουλίου για τη φοροδιαφυγή προέβη σε πλήρη ανάλυση των συστημάτων καταπολέμησης της απάτης και διατύπωσε συστάσεις για την ενίσχυση των μηχανισμών διοικητικής συνεργασίας. Εξάλλου, η Επιτροπή υπέβαλε, το 2004, την ανακοίνωσή της με τίτλο «Πρόληψη και καταπολέμηση αθέμιτων εταιρικών και χρηματοοικονομικών πρακτικών»<sup>8</sup>, στην οποία επισημαίνεται επίσης η ανάγκη να βελτιωθεί η διοικητική συνεργασία και προτείνονται πρωτοβουλίες για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των φορολογικών αρχών τόσο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και με τις τρίτες χώρες.

Προκύπτει από τις διαπιστώσεις της εν λόγω έκθεσης και της ανακοίνωσης, καθώς και από τις μεταγενέστερες επαφές μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, ότι πρέπει να εφοδιαστεί η οδηγία 77/799/ΕΟΚ με αποτελεσματικότερα μέσα, τα οποία θα εμπνέονται από τα ήδη υπάρχοντα στον τομέα της έμμεσης φορολογίας (αναθεώρηση του άρθρου 8 της οδηγίας, προθεσμίες απάντησης, παρουσία δημόσιων υπαλλήλων άλλων κρατών μελών κατά τις επαληθεύσεις κ.λπ.).

---

<sup>5</sup> Οδηγία 77/799/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19 Δεκεμβρίου 1977 σχετικά με την αμοιβαία συνδρομή των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών στον τομέα των άμεσων φόρων και των φόρων επί των ασφαλιστρών (ΕΕ L 336 της 27.12.1977, σ. 15), όπως τροποποιήθηκε την τελευταία φορά με την οδηγία 2004/106/ΕΚ της 16ης Νοεμβρίου 2004 (ΕΕ L 359 της 4.12.2004).

<sup>6</sup> Οδηγία 2003/48/ΕΚ του Συμβουλίου, της 3ης Ιουνίου 2003, για τη φορολόγηση των υπό μορφή τόκων εισοδημάτων από αποταμιεύσεις (ΕΕ L 157 της 26.06.2003, σ. 38).

<sup>7</sup> FISC 67 – CRIMORG 83 της 22.5.2000.

<sup>8</sup> COM(2004)611 τελικό της 27.9.2004.

### 3. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

#### 3.1. Βελτίωση της επιχειρησιακής λειτουργίας της συνεργασίας

Τα κράτη μέλη αναφέρουν διάφορους λόγους για να εξηγήσουν την ανεπαρκή χρησιμοποίηση των μέσων συνεργασίας: γλωσσικά προβλήματα, έλλειψη ανθρώπινων πόρων και ανεπαρκή γνώση των διαδικασιών συνεργασίας σε επίπεδο ελεγκτών κ.λπ.

Οι ελλείψεις αυτές υπήρχαν και παλαιότερα, καθώς έχουν αναφερθεί επανειλημμένα στις εκθέσεις της Επιτροπής, χωρίς ωστόσο να βελτιωθεί πράγματι η κατάσταση. Εξάλλου, η ομάδα ad hoc του Συμβουλίου για τη φοροδιαφυγή εντόπισε την απουσία «κοινοτικής διοικητικής νοοτροπίας» ως εμπόδιο για την καταπολέμηση της απάτης.

Ωστόσο, δεν αρκεί να διαπιστώνεται το γεγονός αυτό· απαιτείται πολιτική δέσμευση εκ μέρους των κρατών μελών για να επιλυθεί. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή φρονεί ότι είναι πλέον καιρός να δημιουργηθεί ένα σύστημα εποπτείας, με βάση ποσοτικοποιήσιμους δείκτες, ώστε να διασφαλιστεί ότι κάθε κράτος μέλος είναι σε θέση να παρέχει και ότι πράγματι παρέχει αποτελεσματική συνδρομή στα λοιπά κράτη μέλη.

Εξάλλου, οι πολυμερείς λογιστικοί έλεγχοι πρέπει να αποτελέσουν τον κανόνα, λαμβανομένης υπόψη της κοινοτικής διάστασης του εμπορίου.

Στον τομέα του ΦΠΑ, τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να χρησιμοποιήσουν κατά τρόπο πιο συνεκτικό τις δομές υποστήριξης και συνδρομής που λειτουργούν σε κοινοτικό επίπεδο, ιδίως τους πόρους της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), η οποία ενεργεί ως πλατφόρμα υπηρεσιών (επιχειρησιακή συνδρομή και πληροφορίες) για τις επιχειρησιακές μονάδες των κρατών μελών.

Πράγματι, η φοροδιαφυγή συνδέεται συχνά με δομές οργανωμένου εγκλήματος που δραστηριοποιούνται σε διάφορους τομείς του εγκλήματος. Το προϊόν των δραστηριοτήτων φορολογικής εγκληματικότητας (π.χ.: απάτη στον τομέα του ΦΠΑ ή λαθρεμπόριο τσιγάρων) επενδύεται συνήθως σε άλλες εγκληματικές δραστηριότητες. Είναι επομένως σημαντικό να υιοθετηθεί μια περισσότερο συνολική και πολυτομεακή προσέγγιση για την καταπολέμηση της απάτης.

Γι' αυτό το λόγο η Επιτροπή κατάρτισε την πρόταση κανονισμού σχετικά με την αμοιβαία διοικητική συνδρομή για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά της απάτης και οποιασδήποτε άλλης παράνομης δραστηριότητας<sup>9</sup>.

Η πρόταση αυτή θα διασαφηνίζε και θα ενίσχυε το νομικό πλαίσιο της εν λόγω επιχειρησιακής συνδρομής και θα επέτρεπε ήδη στο επίπεδο της αμοιβαίας διοικητικής συνδρομής να χρησιμοποιούνται πληροφορίες σχετικά με τις ύποπτες οικονομικές συναλλαγές που προέρχονται από τον τομέα της καταπολέμησης του ξεπλύματος χρημάτων και θα διαμόρφωνε κυρίως ένα λεπτομερές πλαίσιο για την επιχειρησιακή συνδρομή και στον τομέα της πληροφόρησης από την Επιτροπή (OLAF).

---

<sup>9</sup> COM(2004)509 τελικό της 20.7.2004.

Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το άρθρο 10 της συνθήκης ΕΚ υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λάβουν όλα τα γενικά ή ειδικά μέτρα για να εξασφαλίσουν την εκτέλεση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τις κοινοτικές πράξεις, μεταξύ των οποίων η διοικητική συνεργασία, και ότι το άρθρο 280 της συνθήκης ΕΚ τα υποχρεώνει να συντονίζουν τη δράση τους με στόχο την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΚ.

### **3.2. Συνδρομή για την είσπραξη**

Εκτός από την ενίσχυση των μέσων για την αντίχρεωση της φοροδιαφυγής, η ενίσχυση της σημερινής νομοθεσίας στον τομέα της συνδρομής για την είσπραξη αναμένεται να διασφαλίσει την καλύτερη είσπραξη των φόρων που δεν καταβλήθηκαν στο κράτος.

Πρέπει επομένως να διερευνηθούν οι δυνατότητες διευκόλυνσης των διαδικασιών και τα μέτρα συνδρομής για τους φορολογικούς υπαλλήλους. Εξάλλου, η επιτυχία της αμοιβαίας συνδρομής εξαρτάται επίσης από τις ικανότητες των εθνικών αρχών και των μέσων είσπραξης που τους παρέχει το αντίστοιχο εθνικό τους δίκαιο.

Επιπλέον, θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο άλλων μέτρων, όπως ένα καθεστώς κινήτρων και/ή κυρώσεων.

### **3.3. Καλύτερη διαχείριση των κινδύνων**

Ένας οδηγός για τη διαχείριση του κινδύνου για τις φορολογικές διοικήσεις ολοκληρώθηκε πρόσφατα σε συνεργασία με τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή επιμένει ότι τα αποτελέσματα του πραγματοποιηθέντος έργου να τεθούν πράγματι σε εφαρμογή από τα κράτη μέλη.

Επιπλέον, πρέπει να εξεταστεί σε ποιο μέτρο θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί βέλτιστα για τη φορολογία η κτηθείσα πείρα στον τελωνειακό τομέα, στον οποίο η διαχείριση του κινδύνου είναι πιο προηγμένη. Τα κράτη μέλη προβαίνουν ιδίως σε μηχανογραφημένα και ασφαλή ανταλλαγή των πληροφοριών σχετικά με τον κίνδυνο με βάση ένα τυποποιημένο ηλεκτρονικό έντυπο.

Σε μια ενιαία αγορά, είναι προς το συμφέρον κάθε κράτους μέλους η οικεία φορολογική διοίκηση να μπορεί να συγκεντρώνει ταχέως πληροφορίες για τους δυνητικούς κινδύνους που παρουσιάζουν ορισμένες επιχειρήσεις και οι οποίοι προσδιορίζονται σύμφωνα με κοινή μεθοδολογία, ιδίως όταν ένας υποκείμενος στο φόρο, ήδη δραστήριος σε άλλα κράτη μέλη, ξεκινά δραστηριότητα στο έδαφός του.

### **3.4. Μόνιμο φόρουμ συζήτησης σε κοινοτικό επίπεδο**

Σήμερα, η μόνιμη επιτροπή διοικητικής συνεργασίας στον τομέα του ΦΠΑ, η επιτροπή «ειδικών φόρων κατανάλωσης», η ομάδα εργασίας για τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της άμεσης φορολογίας και η επιτροπή «είσπραξης» αποτελούν όργανα, στο πλαίσιο των οποίων τα κράτη μέλη και η Επιτροπή εξετάζουν τεχνικά ζητήματα στους αντίστοιχους τομείς. Πρόκειται πρωτίστως για τμηματική προσέγγιση.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι σκόπιμο να θεσπιστεί ένα φόρουμ συζήτησης ή και διαβούλευσης σε υψηλό επίπεδο, στο πλαίσιο του οποίου θα μπορούν να εξετάζονται πιο σφαιρικά τα ζητήματα φοροδιαφυγής και συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Το εν λόγω φόρουμ θα μπορούσε να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο για την παρακολούθηση των προαναφερόμενων δράσεων και ιδίως για την παροχή κατευθυντήριων γραμμών ως προς τα

έργα που πρέπει να εκτελεστούν στο πλαίσιο των ειδικών επιτροπών και της ομάδας εργασίας.

#### **4. ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΟ ΑΝΕΠΤΥΓΜΕΝΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΙΣ ΤΡΙΤΕΣ ΧΩΡΕΣ**

Η φοροδιαφυγή δεν σταματά στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης· επομένως, καθίσταται όλο και πιο φανερή η ανάγκη να αναπτυχθεί η εξωτερική πτυχή της διοικητικής συνεργασίας.

Η αυξημένη εμπλοκή επιχειρήσεων εγκατεστημένων σε τρίτες χώρες στις αλυσιδωτές απάτες, το ηλεκτρονικό εμπόριο και η παγκοσμιοποίηση της αγοράς των υπηρεσιών υπογραμμίζουν την ανάγκη για διεθνή συνεργασία στον τομέα του ΦΠΑ. Μολονότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 26 της πρότυπης σύμβασης του ΟΟΣΑ επεκτάθηκε στο ΦΠΑ, η κατάσταση εξακολουθεί να μην είναι ικανοποιητική, κυρίως επειδή ο μηχανισμός συνεργασίας στηρίζεται σε διμερή βάση.

Πρέπει να εξεταστεί μια συντονισμένη προσέγγιση σε κοινοτικό επίπεδο θα προκειμένου να ενισχυθεί η ικανότητα δράσης των κρατών μελών· θα μπορούσε να εξεταστεί η δυνατότητα σύμβασης.

Στον τομέα της άμεσης φορολογίας, πρέπει να εξεταστούν η αύξηση της φορολογικής διαφάνειας ορισμένων τρίτων χωρών (και εξαρτώμενων και συνδεδεμένων εδαφών), ώστε να επιτραπεί στα κράτη μέλη να συγκεντρώνουν τις χρήσιμες πληροφορίες, καθώς και η ενίσχυση του ελέγχου της εφαρμογής των φορολογικών νόμων των εν λόγω χωρών, ιδίως σε συντονισμό με άλλους διεθνείς οργανισμούς.

Όσον αφορά τα κράτη μέλη, η συνεργασία με τις τρίτες χώρες διεξάγεται κυρίως βάσει διμερών συμφωνιών, γεγονός το οποίο δεν εγγυάται επαρκώς αποτελεσματική προσέγγιση. Η Επιτροπή εξετάζει τη σκοπιμότητα να υποβάλει προτάσεις για την ανάπτυξη κοινοτικής προσέγγισης όσον αφορά τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες.

Επιπλέον, σε κοινοτικό επίπεδο, η ενσωμάτωση ρητρών συνεργασίας στο φορολογικό τομέα στο πλαίσιο των συμφωνιών οικονομικής εταιρικής σχέσης, τις οποίες η Ένωση συνάπτει με τους εταίρους της, αποτελεί ένα μέσο το οποίο θα μπορούσε να επιτρέψει τη στήριξη του εν λόγω στόχου. Η ενσωμάτωση διατάξεων σχετικών με την ορθή διακυβέρνηση, ιδίως στο φορολογικό τομέα, στις προσεχείς εμπορικές συμφωνίες, θα εξεταστεί σε μεμονωμένη βάση. Εξάλλου, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η Επιτροπή επιχειρεί να προωθήσει σήμερα τις δράσεις τεχνικής συνδρομής, ώστε να βοηθήσει τους τρίτους εταίρους της συνεργασίας να αυξήσουν τη διαφάνεια των φορολογικών τους συστημάτων. Έτσι, το 10ο ΕΤΑ θα προβλέπει ένα κονδύλιο για την παροχή κινήτρων όσον αφορά την ορθή διακυβέρνηση, ιδίως στο χρηματοοικονομικό, το φορολογικό και το δικαστικό τομέα.

#### **5. ΆΛΛΕΣ ΠΤΥΧΕΣ**

##### **5.1. Η προστασία των εσόδων: επιμερισμένη ευθύνη μεταξύ των κρατών μελών**

Στις απάτες κοινοτικής διάστασης (ιδίως τις αλυσιδωτές απάτες), διαπιστώνεται συχνά ότι παρεμβαίνουν στα σχετικά κυκλώματα ορισμένα πρόσωπα, χωρίς αυτό να συνεπάγεται απώλεια εσόδων στο δικό τους κράτος μέλος. Η παρέμβασή τους αποσκοπεί συνήθως στην αύξηση της αδιαφάνειας των κυκλωμάτων αυτών, ώστε να δυσχεραίνεται η είσπραξη των οφειλόμενων φόρων ή και να καθίσταται αδύνατη.

Για την προστασία των φορολογικών εσόδων όλων των κρατών μελών στην εσωτερική αγορά, τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν συγκρίσιμα μέτρα κατά των φοροφυγών, ιδίως όσον αφορά τις κυρώσεις και τις ποινικές διώξεις, ανεξαρτήτως εάν η απάτη που συμπράχθηκε συνεπάγεται ή όχι απώλειες εσόδων για το οικείο κράτος μέλος.

## **5.2. Βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών**

Στον τομέα του ΦΠΑ, επειδή η ταχεία πρόσβαση στις πληροφορίες αποτελεί παράγοντα καθοριστικής σημασίας για την καταπολέμηση της απάτης, είναι σκόπιμο να μελετηθούν αποτελεσματικότερες μέθοδοι ανταλλαγής πληροφοριών, λαμβανομένων υπόψη των πρόσφατων τεχνολογικών εξελίξεων και του επιπέδου εξοπλισμού των επιχειρήσεων. Για το σκοπό αυτό πρέπει να εξεταστούν οι δυνατότητες συχνότερων και αναλυτικότερων αυτοματοποιημένων ανταλλαγών μεταξύ των κρατών μελών ή και άμεσης πρόσβασης σε εθνικές βάσεις δεδομένων. Ο αναγκαίος εκσυγχρονισμός του συστήματος VIES αποτελεί ευκαιρία να αναπτυχθούν ορισμένες από τις εν λόγω βελτιώσεις.

Στον τομέα της άμεσης φορολογίας, θα ήταν σκόπιμο να προβλεφθούν τυποποιημένα έντυπα και ηλεκτρονικά μορφότυπα για τα είδη ανταλλαγής πληροφοριών και συνεργασίας που προβλέπει η οδηγία, ιδίως με την επαναχρησιμοποίηση και την αναπροσαρμογή σε άλλους φόρους του αυτόματου συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών που δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της οδηγίας για την «αποταμίευση». Ομοίως, θα ήταν χρήσιμο να παρασχεθούν στα κράτη μέλη εξηγήσεις, εγχειρίδια, κατευθυντήριες γραμμές, χαρακτηριστικά χωρών κ.λπ.

## **5.3. Ενίσχυση των υποχρεώσεων δήλωσης**

Θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο της γενικής ενίσχυσης των υποχρεώσεων δήλωσης, έστω και με την πρόβλεψη της μείωσης των εν λόγω υποχρεώσεων για τις επιχειρήσεις, στις οποίες θα παρέχεται άδεια μέσω της σύναψης εταιρικής σχέσης με τη φορολογική διοίκηση, όπως πράττεται στον τελωνειακό τομέα. Σκοπός είναι να διατηρηθούν οι υποχρεώσεις αναλυτικής δήλωσης για τους υποκείμενους στο φόρο που παρουσιάζουν κίνδυνο. Παράλληλα, ή αντιθέτως, θα ήταν ίσως χρήσιμο να εντατικοποιηθούν οι υποχρεώσεις για τις επιχειρήσεις που έχουν κριθεί προβληματικές κατά την ανάλυση του κινδύνου.

## **6. ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΦΠΑ ΚΑΙ ΤΩΝ ΦΟΡΩΝ ΕΙΔΙΚΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗΣ**

Στον τομέα του ΦΠΑ, η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να αναλυθούν τα αδύνατα σημεία του σημερινού συστήματος υπό το πρίσμα των δυνατοτήτων απάτης που δημιουργούν. Πρόκειται κυρίως για τη φορολογία των πωλήσεων εξ αποστάσεως, τους κανόνες φορολόγησης των νέων και μεταχειρισμένων μεταφορικών μέσων ή ακόμη για τους κανόνες φορολόγησης των ενδοκοινοτικών συναλλαγών εν γένει.

Χωρίς να επιθυμεί να αποκλείσει άλλες λύσεις, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το οριστικό καθεστώς ΦΠΑ που εγκρίθηκε από τα κοινοτικά όργανα είναι πιθανό να προσφέρει απαντήσεις στις αδυναμίες αυτές, καθώς και σε ορισμένα είδη απάτης.

Εξάλλου, θα μπορούσε να εξεταστεί η δυνατότητα ενίσχυσης της αρχής της αλληλέγγυας και εις ολόκληρον ευθύνη για την καταβολή του ΦΠΑ. Η αρχή αυτή αποτέλεσε αντικείμενο ζωηρών συζητήσεων μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων και των οικονομικών φορέων. Ο σχετικός προβληματισμός πρέπει να πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο που διαμόρφωσε το



Δικαστήριο στην απόφασή του της 11ης Μαΐου 2006<sup>10</sup>, το οποίο θέτει, σε γενικές γραμμές, το ζήτημα της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου των μέτρων για την καταπολέμηση της απάτης.

Εξάλλου, ορισμένα κράτη μέλη πιστεύουν ωστόσο ότι είναι σκόπιμο να τροποποιηθεί το σύστημα ΦΠΑ, ώστε να μπορέσουν να μειωθούν οι απώλειες εσόδων ΦΠΑ λόγω απάτης. Συνηγορούν υπέρ της επέκτασης της χρησιμοποίησης του μηχανισμού αντίστροφης επιβάρυνσης στις συναλλαγές στο εσωτερικό κράτους μέλους, θέτοντας έτσι υπό αμφισβήτηση την αρχή της τμηματικής καταβολής που εθεωρείτο μέχρι σήμερα θεμελιώδες στοιχείο του συστήματος ΦΠΑ. Το θέμα αυτό έχει ήδη συζητηθεί στο πλαίσιο διαφόρων φόρουμ. Ειδικότερα, αποτέλεσε το αντικείμενο τεχνικής ομάδας της Επιτροπής με τα κράτη μέλη.

Δεδομένου ότι υποστηρίζει το στόχο της καταστολής της απάτης, η Επιτροπή εξετάζει στο στάδιο αυτό την αναγκαιότητα μιας τέτοιας ενέργειας με ανοικτό πνεύμα. Ωστόσο, προϋπόθεση για κάθε αλλαγή του σημερινού συστήματος ΦΠΑ είναι να συνάδει με τις εξής παραμέτρους:

- να μειώνει σε σημαντικό βαθμό τις δυνατότητες απάτης και να αποκλείει νέους σημαντικούς κινδύνους απάτης·
- να μη συνεπάγεται κανένα δυσανάλογο διοικητικό φόρτο για τις επιχειρήσεις και τις φορολογικές διοικήσεις·
- να εξασφαλίζει την ουδετερότητα του φόρου·
- να εξασφαλίζει μεταχείριση η οποία δεν εισάγει διακρίσεις σε ένα κράτος μέλος μεταξύ των εθνικών οικονομικών φορέων και των μη εγκατεστημένων σε αυτό οικονομικών φορέων.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η εφαρμογή του μηχανισμού αντίστροφης επιβάρυνσης έχει αποδείξει την αποτελεσματικότητά του σε συγκεκριμένους τομείς, όπως οι δομικές κατασκευές. Θεωρητικά, η γενικότερη εφαρμογή θα μπορούσε να μειώσει ορισμένες απάτες, αλλά ενέχει άλλα μειονεκτήματα, ιδίως τον κίνδυνο νέων ειδών απάτης.

Εξάλλου, τα κράτη μέλη που τάσσονται υπέρ της ευρύτερης εφαρμογής του μηχανισμού αντίστροφης επιβάρυνσης πιστεύουν ότι ένα τέτοιο σύστημα πρέπει να συνοδεύεται από πρόσθετες υποχρεώσεις δήλωσης σε σχέση με το σημερινό σύστημα, προκειμένου να αποφευχθούν νέοι κίνδυνοι απάτης.

Μια τέτοια αλλαγή θέτει ορισμένες διάφορες ερωτήσεις που απαιτούν συζήτηση επί της ουσίας με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και πρωτίστως με τους οικονομικούς φορείς που θα βρεθούν αντιμέτωποι με το εν λόγω σύστημα. Τα σχετικά ερωτήματα αφορούν κυρίως:

- το επίπεδο της ασφάλειας δικαίου για τους οικονομικούς φορείς που εφαρμόζουν το σύστημα αντίστροφης επιβάρυνσης με καλή πίστη (καθώς η επιβολή ΦΠΑ στη συναλλαγή εξαρτάται από το καθεστώς του πελάτη)·

---

<sup>10</sup> Υπόθεση C-384/04, Commissioners of Customs & Excise και Attorney General κατά Federation of Technological Industries κ.λπ.

– τα πλεονεκτήματα και το κόστος εφαρμογής του.

Εάν εξεταστεί η προαιρετική εφαρμογή του εν λόγω μηχανισμού αντίστροφης επιβάρυνσης, πρέπει να εξασφαλιστεί η τήρηση αυστηρών προϋποθέσεων στο κοινοτικό πλαίσιο, ιδίως όσον αφορά την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, καθώς και στο πλαίσιο της πολιτικής απλούστευσης (αποκλίνουσες κανονιστικές ρυθμίσεις, ιδίως όσον αφορά την τιμολόγηση και τις συμπληρωματικές υποχρεώσεις).

Στο πλαίσιο του προβληματισμού για τις πιθανές αλλαγές του συστήματος ΦΠΑ στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, πρέπει να εξεταστεί επίσης η φορολόγηση των ενδοκοινοτικών παραδόσεων είτε με ενιαίο συντελεστή επαρκώς υψηλό ώστε να αποφεύγεται κάθε πειρασμός διοργάνωσης αλυσιδωτής απάτης, είτε με το συντελεστή του κράτους μέλους προορισμού.

Στον τομέα των ειδικών φόρων κατανάλωσης, είναι ολοφάνερο ότι η σημερινή δομή φορολόγησης των καπνών εμποδίζει την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, ιδίως λόγω του κατακερματισμού των αγορών (καθορισμός των τιμών) που προκαλεί εκτροπές της διακίνησης. Πρέπει επομένως να εξαιρεθούν οι στρεβλώσεις αυτές.

## 7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η παρούσα ανακοίνωση δεν περιέχει «τη» μοναδική και σφαιρική λύση των προβλημάτων. Σκοπός της είναι να παρουσιάσει ένα σύνολο ρεαλιστικών και πρακτικών βραχυπρόθεσμα δυνατών δράσεων, είναι όμως θεμελιώδες η δράση αυτή να διεξαχθεί κατά τρόπο συνεκτικό και συντονισμένο ώστε να ανταποκρίνεται στην κοινοτική, ή και στη διεθνή, διάσταση των οικονομικών αγορών.

Επιπλέον, είναι σημαντικό να υπενθυμιστεί ότι η παρούσα ανακοίνωση εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της υλοποίησης των στόχων της Λισαβόνας. Η απλούστευση του φορολογικού περιβάλλοντος αποτελεί βασικό στοιχείο της εν λόγω πολιτικής και τα εξεταζόμενα μέτρα για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής δεν μπορούν να αντιβαίνουν στο στόχο αυτό.

Όσον αφορά ειδικότερα το ΦΠΑ, η συζήτηση έχει ήδη αρχίσει σχετικά με σημαντικές αλλαγές ορισμένων μηχανισμών του κοινού συστήματος.

Η Επιτροπή είναι πρόθυμη να συζητήσει περαιτέρω το θέμα αλλά οι αρχικές συζητήσεις με τα κράτη μέλη και τους οικονομικούς φορείς δείχνουν ότι η αλλαγή του συστήματος ΦΠΑ θέτει ορισμένα σημαντικά ερωτήματα, τα οποία απαιτούν ανάλυση επί της ουσίας, ιδίως όσον αφορά τα αποτελέσματα για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Η Επιτροπή έχει τη γνώμη ότι, στο παρόν στάδιο, η απάτη θα μπορούσε να κατασταλεί καλύτερα με κοινή δράση της Επιτροπής και των κρατών μελών και με την αποτελεσματική και σύγχρονη οργάνωση του ελέγχου σε συνδυασμό με ισχυρή και ταχεία συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και, ενδεχομένως, της OLAF με τη βοήθεια κατάλληλων νομικών μέσων.

Λαμβανομένης υπόψη της σοβαρότητας της κατάστασης, η Επιτροπή καλεί τα ενδιαφερόμενα όργανα, ιδίως το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, να διεξαγάγουν τις σχετικές συζητήσεις το ταχύτερο δυνατόν, προκειμένου να καταλήξουν σε σαφείς προτάσεις, ενώ η ίδια είναι έτοιμη να δρομολογήσει πολύ σύντομα ένα πρόγραμμα στοχοθετημένων δράσεων.