



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 19.12.2006
COM(2006) 823 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ**

**Συντονισμός των συστημάτων άμεσης φορολογίας των κρατών μελών στην εσωτερική
αγορά**

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Εισαγωγή.....	3
2.	Βασικές αρχές για το συντονισμό των φορολογικών συστημάτων	5
2.1.	Βασικές αρχές	5
2.2.	Εξάλειψη των διακρίσεων και της διπλής φορολόγησης.....	5
2.3.	Αποφυγή της διπλής φορολόγησης και των καταχρήσεων.....	7
2.4.	Μείωση του κόστους συμμόρφωσης με τη νομοθεσία και απλούστευση των διαδικασιών.....	7
3.	Αναζήτηση συντονισμένων λύσεων	7
4.	Συμπέρασμα	9

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα κράτη μέλη πρέπει να αντιμετωπίσουν νέες προκλήσεις. Ο κύριος στόχος των εθνικών φορολογικών συστημάτων είναι να εξασφαλίσουν επαρκές επίπεδο εσόδων για τη χρηματοδότηση των δημόσιων δαπανών. Η παγκοσμιοποίηση των επιχειρηματικών και ιδιωτικών δραστηριοτήτων ασκούν πιέσεις στην ανταγωνιστικότητα των φορολογικών συστημάτων. Σύμφωνα με τη σημερινή κοινοτική νομοθεσία, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα, σε μεγάλο βαθμό, να καθορίζουν τα δικά τους συστήματα άμεσης φορολογίας, ούτως ώστε να ανταποκρίνονται στους στόχους και τις απαιτήσεις της εθνικής πολιτικής τους. Η αντιμετώπιση της αλληλεπίδρασης των πολυάριθμων φορολογικών συστημάτων αποτελεί πρόβλημα για την εσωτερική αγορά. Τα φορολογικά συστήματα αντιπροσωπεύουν επίσης τις βασικές δημοκρατικές επιλογές για τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να αντλούνται, σε ισότιμη βάση, τα κεφάλαια αυτά και για τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να κατανέμονται τα έσοδα. Ωστόσο, οι εθνικές φορολογικές διατάξεις που έχουν μελετηθεί αποκλειστικά ή πρωτίστως σε συνάρτηση με την εγχώρια κατάσταση μπορούν να οδηγήσουν σε ασυνεπή φορολογική συμπεριφορά, όταν εφαρμόζονται σε διασυνοριακό πλαίσιο.

Ένας φορολογούμενος (είτε πρόκειται για ιδιώτη είτε για επιχείρηση) που δραστηριοποιείται σε διασυνοριακό επίπεδο, μπορεί να υποστεί δυσμενείς διακρίσεις, να υποβληθεί σε διπλή φορολόγηση ή να επιβαρυνθεί με πρόσθετο κόστος συμμόρφωσης προς τη νομοθεσία¹. Η κατάσταση αυτή λειτουργεί ως αντικίνητρο για τους ιδιώτες που επιθυμούν να εργαστούν ή να επενδύσουν σε άλλα κράτη μέλη. Αποτελεί επίσης φραγμό για τις εταιρείες που επιθυμούν να εγκατασταθούν, να δραστηριοποιηθούν ή να πραγματοποιήσουν επενδύσεις σε διασυνοριακό πλαίσιο, δεδομένου ότι τις εμποδίζει να επωφεληθούν πλήρως από την εσωτερική αγορά². Τα προβλήματα αυτά μπορούν εν μέρει μόνο να επιλυθούν μέσω των μονομερών μέτρων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη ή μέσω των υφιστάμενων διμερών φορολογικών συμβάσεών τους. Τα φορολογικά εμπόδια των διασυνοριακών δραστηριοτήτων και επενδύσεων εξακολουθούν να αποτελούν αντικείμενο πολυάριθμων δικαστικών αγωγών τα τελευταία έτη, δεδομένου ότι οι φορολογούμενοι θέτουν υπό αμφισβήτηση τους κανόνες των κρατών μελών με βάση τις ελευθερίες της Συνθήκης³.

¹ Τα κυριότερα φορολογικά εμπόδια των διασυνοριακών οικονομικών δραστηριοτήτων στην εσωτερική αγορά περιγράφονται στη μελέτη "Φορολογία των επιχειρήσεων στην εσωτερική αγορά" (SEC(2001)1681, της 23.10.2001, Μέρος III, σελίδες 223-305).

² Η Επιτροπή, σε λεπτομερή οικονομική μελέτη (SEC(2001)1681, προσαρτημένη στην ανακοίνωση με τίτλο "Προς μία εσωτερική αγορά χωρίς φορολογικά εμπόδια", COM (2001) 582), προσδιόρισε διάφορα φορολογικά εμπόδια στο διασυνοριακό εμπόριο στην εσωτερική αγορά, καθώς και ορισμένα μέτρα που μπορούν να ληφθούν για την εξάλειψη των εμποδίων αυτών. Στον τομέα των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών, έχουν προσδιοριστεί και διάφορα άλλα φορολογικά εμπόδια από την ομάδα εμπειρογνομόνων "FISCO" (βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο "Εκκαθάριση και διακανονισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Κατευθύνσεις για τα επόμενα βήματα", COM(2004) 312), η οποία παρέχει συμβουλές για τον τρόπο εξάλειψης των εμποδίων αυτών - που οφείλονται στο πρόβλημα της συμμόρφωσης με τη φορολογική νομοθεσία - όσον αφορά την εκκαθάριση και το διακανονισμό των διασυνοριακών συναλλαγών σε τίτλους στην ΕΕ.

³ Οι σημερινοί περιορισμοί των εθνικών φορολογικών πολιτικών στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης εσωτερικής αγοράς έχουν καταδειχθεί σε διάφορες αποφάσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (βλ., μόνο για το 2006, αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις C-520/04 *Turpeinen*, C-196/04 *Cadbury Schweppes*, C-386/04 *Centro di Musicologia Stauffer*, C-290/04 *Scorpio*, C-346/04 *Conijn*, C-152/03 *Ritter-Coulais*, C-471/04 *Keller Holding* και C-365/04 *Bouanich*).

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ένας συστηματικός τρόπος να αρθούν τα φορολογικά εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη είναι να προβλεφθεί για τους πολυεθνικούς ομίλους μια κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας επιχειρήσεων (ΚΕΒΦΕ) για όλες τις δραστηριότητες που αναπτύσσουν στην ΕΕ. Επομένως, η Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να υποβάλει συνολική νομοθετική πρόταση για μια κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας επιχειρήσεων το 2008. Ωστόσο, εξακολουθεί να είναι αναγκαία η θέσπιση πιο στοχοθετημένων μέτρων για την επίλυση των πιο επιτακτικών προβλημάτων βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα. Επιπλέον, δεν θα μπορούσαν να επιλυθούν όλα τα προβλήματα, ακόμη και αν δημιουργηθεί η ΚΕΒΦΕ, ιδίως επειδή η κοινή αυτή βάση δεν θα ισχύει για τους ιδιώτες και δεν θα εφαρμοστεί κατ'ανάγκη σε όλες τις επιχειρήσεις και/ή τα κράτη μέλη, και, επίσης, επειδή θα ήταν αναγκαίο να επιλυθεί το πρόβλημα της αλληλεπίδρασης μεταξύ της ΚΕΒΦΕ και διαφόρων άλλων πτυχών των συστημάτων άμεσης φορολογίας.

Επομένως, εξακολουθεί να είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί η εύρυθμη λειτουργία μεταξύ των μη εναρμονισμένων εθνικών φορολογικών συστημάτων, τόσο για να αρθούν τα προαναφερόμενα εμπόδια, όσο και για να αποφευχθεί η διάβρωση της φορολογικής βάσης των κρατών μελών. Όπως γίνεται φανερό σε συνεχώς αυξανόμενο βαθμό, η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των συστημάτων άμεσης φορολογίας μπορεί να οδηγήσει και σε ακούσια μη φορολόγηση ή κατάχρηση και, ως εκ τούτου, σε διάβρωση των φορολογικών εσόδων, με αρνητικές επιπτώσεις στην ικανότητα διαχείρισης των κρατών μελών να εφαρμόζουν αποτελεσματικά και ισορροπημένα φορολογικά συστήματα, καθώς και, σε τελική ανάλυση, στη διατηρήσιμη χρηματοδότηση των κοινωνικών μοντέλων των κρατών μελών⁴.

Η παρούσα ανακοίνωση αποβλέπει, επομένως, στο συντονισμό και την καλύτερη λειτουργία των μη εναρμονισμένων συστημάτων άμεσης φορολογίας. Ενώ η εναρμόνιση εκφράζεται με τη δημιουργία κοινής κοινοτικής νομοθεσίας που υπερισχύει των εθνικών νομοθεσιών, ο συντονισμός αποβλέπει στο να καταστήσει τα εθνικά συστήματα συμβιβάσιμα τόσο με τη Συνθήκη όσο και μεταξύ τους. Ο στόχος του συντονισμού δεν είναι να αντικατασταθούν τα υφιστάμενα εθνικά συστήματα με ένα ενιαίο κοινοτικό σύστημα, αλλά να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη λειτουργία μεταξύ των συστημάτων αυτών.

Όπως υπογράμμισε η Επιτροπή στην εισήγησή της στη σύνοδο κορυφής του Hampton Court, είναι αναγκαίο να εξεταστεί με προσοχή με ποιο τρόπο μπορούν να καταστούν αποτελεσματικότερα τα σημερινά φορολογικά συστήματα σε όλη την ΕΕ. Η καλύτερη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και ο καλύτερος συντονισμός των κανόνων τους θα βελτιώσουν αισθητά τη λειτουργία των φορολογικών συστημάτων. Τα κράτη μέλη θα έχουν περισσότερες δυνατότητες να επιτύχουν τους στόχους τους στον τομέα της φορολογικής πολιτικής και να διαφυλάξουν τη φορολογική βάση τους και, συγχρόνως, να διασφαλίσουν την εξάλειψη των διακρίσεων και της διπλής φορολόγησης προς το συμφέρον των ιδιωτών και των επιχειρήσεων. Με τον τρόπο αυτό, τα φορολογικά συστήματα θα συμβάλουν αποτελεσματικότερα στην επιτυχία της εσωτερικής αγοράς, στη βελτίωση της οικονομικής ανάπτυξης και της απασχόλησης και στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των

⁴ COM(2005) 525 τελικό της 3.11.2005, Ευρωπαϊκές αξίες και παγκοσμιοποίηση: Εισήγηση της Επιτροπής στη σύνοδο των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων που θα πραγματοποιηθεί τον Οκτώβριο.

επιχειρήσεων της ΕΕ σε παγκόσμιο επίπεδο σύμφωνα με την ανανεωμένη στρατηγική της Λισαβόνας⁵.

2. ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

2.1. Βασικές αρχές

Για να διασφαλιστεί συνεκτική και συντονισμένη φορολογική μεταχείριση, είναι αναγκαίο:

- να εξαλειφθούν οι διακρίσεις και η διπλή φορολόγηση,
- να αποφεύγονται καταστάσεις ακούσιας μη φορολόγησης και κατάχρησης, και
- να μειωθεί το κόστος συμμόρφωσης από την υπαγωγή σε περισσότερα του ενός φορολογικά συστήματα.

Οι πρωτοβουλίες συντονισμού μπορούν να λάβουν διάφορες μορφές, από τη συντονισμένη μονομερή δράση των κρατών μελών, αφενός, έως τη συλλογική δράση υπό μορφή κοινοτικού μέσου, αφετέρου. Σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί να αρκεί η μονομερής εφαρμογή, από τα κράτη μέλη, λύσεων που λαμβάνονται με κοινή συμφωνία (για παράδειγμα τροποποίησης των εθνικών κανόνων με σκοπό την εξάλειψη των διακρίσεων). Σε άλλες περιπτώσεις, η μονομερής δράση ενδέχεται να μην είναι επαρκής και μπορεί να απαιτείται διμερής δράση υπό μορφή διατάξεων φορολογικών συμβάσεων ή συλλογική δράση υπό μορφή κοινοτικού μέσου. Τούτο ισχύει κυρίως στις περιπτώσεις που οι αποκλίσεις μεταξύ των κανόνων των κρατών μελών οδηγούν σε διπλή φορολόγηση ή σε ακούσια μη φορολόγηση. Είναι επίσης αναγκαίο να βελτιωθεί ο συντονισμός των ρυθμίσεων μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών σε ορισμένους τομείς, ιδίως όσον αφορά τα μέτρα κατά της φοροαποφυγής, ούτως ώστε να διαφυλαχθεί η φορολογική βάση των κρατών μελών.

Ένα σημαντικό πρόβλημα για τα κράτη μέλη, ιδίως ενόψει της έντονης αύξησης των δικαστικών αγωγών που κινούν οι φορολογούμενοι τα τελευταία έτη, είναι να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση των φορολογικών ρυθμίσεων με τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου. Με την παροχή βοήθειας στα κράτη μέλη για την εξάλειψη των διακρίσεων, οι πρωτοβουλίες αυτές θα πρέπει να συμβάλουν στη διασφάλιση της τήρησης των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη και στη μείωση των διαταραχών που μπορούν να προκαλέσουν οι δικαστικές αυτές αγωγές.

2.2. Εξάλειψη των διακρίσεων και της διπλής φορολόγησης

Η εξάλειψη των φορολογικών διακρίσεων αποτελεί θεμελιώδη απαίτηση του κοινοτικού δικαίου. Ένα κράτος μέλος μπορεί να επιφυλάσσει σε διασυνοριακές υποθέσεις φορολογική μεταχείριση διαφορετική από εκείνη που επιφυλάσσει στις εγχώριες υποθέσεις, μόνο αν αυτό δικαιολογείται από διαφορές στα δεδομένα των φορολογουμένων. Με την πάροδο των ετών, έχει γίνει φανερό ότι πολλές πτυχές των κανόνων των κρατών μελών έρχονται σε σύγκρουση με τη Συνθήκη, συμπεριλαμβανομένων και των κανόνων φορολόγησης των κερδών (για παράδειγμα φόρων εξόδου), της φορολόγησης των μερισμάτων (για παράδειγμα της παρακράτησης του φόρου στην πηγή), της φορολόγησης ομίλων (για παράδειγμα της

⁵ COM(2005) 532 τελικό της 25.11.2005. Η συμβολή των φορολογικών και τελωνειακών πολιτικών στη στρατηγική της Λισαβόνας.

έλλειψης διασυννοριακής φορολογικής ελάφρυνσης λόγω ζημιών), της φορολόγησης των υποκαταστημάτων και των κανόνων κατά της φοροαποφυγής. Ωστόσο, παρά το σημαντικό όγκο της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), δεν είναι πάντα εύκολο να γίνει κατανοητό κατά ποιο τρόπο οι ελευθερίες, που διατυπώνονται με πολύ γενικούς όρους στη Συνθήκη, εφαρμόζονται στον πολύπλοκο τομέα της φορολογικής νομοθεσίας. Η νομολογία είναι ως επί το πλείστον πρόσφατη, εξακολουθεί να εξελίσσεται και αφορά γενικά τις συγκεκριμένες φορολογικές διατάξεις των μεμονωμένων κρατών μελών. Γι' αυτό δεν είναι πάντα εύκολο για τους φορολογούμενους, τις φορολογικές διοικήσεις και τα εθνικά δικαστήρια να κατανοήσουν όλες τις συνέπειες των αποφάσεων ή να τις αναγάγουν σε γενικότερο πλαίσιο.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, είναι αναγκαίο να καθοριστούν κατευθυντήριες γραμμές για τις αρχές που απορρέουν από τη νομολογία και για τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζονται στους κυριότερους τομείς της άμεσης φορολογίας. Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές θα αυξήσουν τη νομική ασφάλεια προς όφελος των φορολογουμένων, των φορολογικών αρχών και των εθνικών δικαστηρίων.

Ωστόσο, αυτό είναι μόνο η αρχή. Είναι αναγκαίο να εξευρεθούν λύσεις που θα εξασφαλίζουν συνεκτική διασυννοριακή φορολογική μεταχείριση. Η πείρα έχει αποδείξει ότι δεν είναι πάντα δυνατό να εφαρμόζεται η υποχρέωση της αποφυγής διακρίσεων κατά συνεκτικό ή βέλτιστο τρόπο με μονομερή μέσα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη έχουν λάβει μονομερείς πρωτοβουλίες με την κατάργηση των εγχώριων φορολογικών πλεονεκτημάτων ή με την επέκταση στις εγχώριες υποθέσεις των υποχρεώσεων που προβλέπονται για τις διασυννοριακές υποθέσεις, στις περιπτώσεις που τα μέτρα αυτά δεν ήταν επιθυμητά από απόψεως φορολογικής πολιτικής. Η λύση αυτή αντίκειται στα συμφέροντα της εσωτερικής αγοράς και θίγει την ανταγωνιστικότητα των οικονομιών των κρατών μελών⁶. Η Επιτροπή προτείνει να υποβάλει ορισμένες πρωτοβουλίες για να βοηθήσει τα κράτη μέλη να εξεύρουν συντονισμένες λύσεις που θα τους επιτρέψουν να επιτύχουν τους στόχους τους στον τομέα της φορολογικής πολιτικής και, συγχρόνως, να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου.

Η εξάλειψη της διπλής φορολόγησης στην εσωτερική αγορά προβλέπεται ρητά στο άρθρο 293 της συνθήκης ΕΚ. Η διπλή φορολόγηση σε διεθνές επίπεδο αποτελεί σοβαρό εμπόδιο για τις διασυννοριακές δραστηριότητες και επενδύσεις στο πλαίσιο της ΕΕ. Η εξάλειψή της αποτελεί, επομένως, θεμελιώδη στόχο και θεμελιώδη αρχή κάθε συντονισμένης λύσης. Η διπλή αυτή φορολόγηση προκύπτει, εξ ορισμού, από την υπαγωγή των φορολογουμένων σε περισσότερες από μία φορολογικές αρμοδιότητες. Πρόκειται για κλασικό παράδειγμα εμποδίου της εσωτερικής αγοράς που οφείλεται στην έλλειψη συντονισμού μεταξύ των εθνικών φορολογικών συστημάτων και μπορεί να εξαλειφθεί μόνο με τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

⁶ Βλ. σημείο 68 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Geelhoed (της 29^{ης} Ιουνίου 2006), στην υπόθεση C-524/04 *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation κατά Commissioners of Inland Revenue*: "Μια τέτοια επέκταση της νομοθεσίας σε καταστάσεις που δεν έχουν καμία σχέση με το λόγο ύπαρξής της, και τούτο για σκοπούς καθαρά τυπολατρικούς και με αποτέλεσμα τεράστια πρόσθετη διοικητική επιβάρυνση για τις εθνικές επιχειρήσεις και τις φορολογικές αρχές, είναι εντελώς άχρηστη, και στην πράξη αντιπαραγωγική σε όρους οικονομικής αποδοτικότητας. Τέτοια νομοθεσία είναι αυτή καθαυτή ολέθρια για την εσωτερική αγορά".

2.3. Αποφυγή της διπλής φορολόγησης και των καταχρήσεων

Οι ασυνέπειες μεταξύ φορολογικών συστημάτων λόγω της έλλειψης συντονισμού μπορούν επίσης να οδηγήσουν σε περιπτώσεις ακούσιας μη φορολόγησης και να ανοίξουν το δρόμο για καταχρήσεις. Η μη φορολόγηση και οι καταχρήσεις θίγουν εξίσου τα συμφέροντα της εσωτερικής αγοράς, επειδή υπονομεύουν το δίκαιο και ισόρροπο χαρακτήρα των φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών. Το πρόβλημα αυτό μπορεί επίσης να λυθεί με τον καλύτερο συντονισμό των κανόνων των κρατών μελών και την εντατικότερη συνεργασία για την εξασφάλιση της εφαρμογής της νομοθεσίας. Τούτο θα αποτελέσει θεμελιώδες στοιχείο των πρωτοβουλιών της Επιτροπής, η οποία προτίθεται να εξετάσει στο άμεσο μέλλον το θέμα αυτό από κοινού με τα κράτη μέλη στο πλαίσιο ομάδας εργασίας, με βάση την πρόοδο της νομολογίας του ΔΕΚ στον τομέα αυτό.

2.4. Μείωση του κόστους συμμόρφωσης με τη νομοθεσία και απλούστευση των διαδικασιών

Η ύπαρξη πολυάριθμων φορολογικών συστημάτων σημαίνει συμμόρφωση με πολυάριθμες απαιτήσεις. Η ανάγκη να εξαιρεθούν οι πολυεθνικές εταιρείες από την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τα φορολογικά συστήματα των 25 κρατών μελών, καθώς και από τους κανόνες στον τομέα των τιμών μεταβίβασης για την κατανομή της φορολογικής βάσης μεταξύ των κρατών, αποτέλεσε καθοριστικό παράγοντα για την απόφαση της Επιτροπής να προσανατολιστεί προς μια ΚΕΦΒΕ. Συγχρόνως, η Επιτροπή επιδίωξε, με τις εργασίες που πραγματοποιήθηκαν από το Joint Transfer Pricing Forum, να διερευνήσει τις δυνατότητες μείωσης των επιβαρύνσεων συμμόρφωσης σχετικά με τις τιμές μεταβίβασης. Είναι επιθυμητό να εξεταστεί γενικότερα με ποιο τρόπο μπορεί να μειωθεί το κόστος συμμόρφωσης που συνδέεται με τις διασυνοριακές δραστηριότητες και να απλουστευθούν οι διαδικασίες για τους φορολογούμενους, ιδίως για τις ΜΜΕ και τους ιδιώτες, κυρίως με τη βελτίωση της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

3. ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΕΝΩΝ ΛΥΣΕΩΝ

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών αποτελεί τον καλύτερο - και μερικές φορές τον μοναδικό - τρόπο επίτευξης των προαναφερόμενων στόχων. Μέχρι σήμερα, η Επιτροπή έχει εκδώσει δύο ανακοινώσεις σχετικά με ειδικούς τομείς για τους οποίους θεωρεί ότι απαιτείται συντονισμένη δράση.

Η πρώτη ανακοίνωση αφορά τον τομέα των φόρων εξόδου. Ο τομέας των φόρων εξόδου, που περιλαμβάνει επίσης τους φόρους για τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων σε άλλη δικαιοδοσία, καταδεικνύει ότι είναι αναγκαίο να εξασφαλιστεί ο κατάλληλος συντονισμός των φορολογικών κανόνων των κρατών μελών και να ενισχυθεί με την αποτελεσματική συνεργασία για την εφαρμογή των εν λόγω κανόνων. Όπως απορρέει από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, όπως ερμηνεύεται από τη νομολογία του ΔΕΚ, οι διασυνοριακές υποθέσεις δεν μπορούν να αποτελούν αντικείμενο λιγότερο ευνοϊκής μεταχείρισης σε σχέση με συγκρίσιμες εγχώριες υποθέσεις. Στην περίπτωση των φόρων εξόδου, το ΔΕΚ έχει αποκλείσει τη δυνατότητα άμεσης είσπραξης των φόρων αυτών για μη επιτευχθέντα κέρδη σε διασυνοριακό επίπεδο, αν μια τέτοια φορολόγηση δεν προβλέπεται σε συγκρίσιμες εθνικές καταστάσεις⁷. Το ΔΕΚ δήλωσε επίσης ότι η αναστολή της καταβολής

⁷ Υπόθεση C-9/02 Hughes de Lasteyrie du Saillant κατά Ministère de l'économie, des Finances et de l'Industrie, EE C 94 της 17.04.2004, σ. 5

του φόρου δεν μπορεί να εξαρτάται από ορισμένες προϋποθέσεις, όπως η απαίτηση σύστασης τραπεζικής εγγύησης ή ορισμού φορολογικού αντιπροσώπου. Ωστόσο, χωρίς κατάλληλο συντονισμό και αποτελεσματική συνεργασία στον τομέα της εφαρμογής της νομοθεσίας, υπάρχει κίνδυνος τα κέρδη που πραγματοποιούνται από την πώληση περιουσιακών στοιχείων να μην φορολογούνται ή να φορολογούνται διπλά λόγω αποκλίσεων στο επίπεδο των δικαιωμάτων φορολόγησης που προβλέπουν οι διατάξεις των εθνικών και διμερών φορολογικών συμβάσεων ή λόγω ελλείψεως των πληροφοριών ή των μέσων είσπραξης που απαιτούνται για την ορθή εκτέλεση των φορολογικών απαιτήσεων. Στην ανακοίνωση για τους φόρους εξόδου, η Επιτροπή διατύπωσε διάφορες ειδικές προτάσεις για τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη μπορούν να συντονίσουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες τους στον τομέα αυτό, ώστε να εξαλείψουν τις παράνομες διακρίσεις και, συγχρόνως, να αποφύγουν τη διπλή φορολόγηση ή τη διπλή μη φορολόγηση. Προσδιόρισε επίσης ορισμένους τομείς στους οποίους πρέπει να διεξαχθούν διεξοδικότερες εργασίες. Η ανακοίνωση αυτή είναι σημαντική τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για τους ιδιώτες.

Η δεύτερη ανακοίνωση αφορά τη διασυνοριακή ελάφρυνση λόγω ζημιών των εταιριών και ομίλων. Αν δεν υπάρξει μια τέτοια ελάφρυνση, τα κέρδη και οι ζημίες των εταιριών ενός ομίλου ή των διαφόρων εγκαταστάσεων μιας εταιρείας κινδυνεύουν να κατανεμηθούν σε διάφορες περιοχές δικαιοδοσίας, με τη συνέπεια ένας όμιλος ή μια εταιρεία να καταβάλλουν φόρους για ένα ποσό που υπερβαίνει το σύνολο των αποτελεσμάτων τους σε επίπεδο ΕΕ. Η κατάσταση αυτή αποθαρρύνει σαφώς την άσκηση διασυνοριακών εμπορικών δραστηριοτήτων και υπονομεύει την ανταγωνιστικότητα των εταιριών και των ομίλων της ΕΕ. Η ΚΕΒΦΕ, εάν υιοθετηθεί, θα εξασφαλίσει τη συνολική ενοποίηση σε επίπεδο ΕΕ των αποτελεσμάτων των ομίλων που καλύπτονται από το καθεστώς. Η ανακοίνωση αποσκοπεί στην καθιέρωση αμεσότερου συντονισμού των διατάξεων των κρατών μελών. Βασίζεται στην πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ, ιδίως στην απόφαση που εξέδωσε το ΔΕΚ για την υπόθεση Marks & Spencer, και προωθεί ένα ελάχιστο αναγκαίο πρότυπο για τη διασυνοριακή ελάφρυνση λόγω ζημιών των θυγατρικών στο επίπεδο της μητρικής εταιρείας.

Είναι προφανές ότι η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών είναι θεμελιώδης σε τομείς όπως οι προαναφερόμενοι, όπου οι αποκλίσεις μεταξύ των συστημάτων των κρατών μελών οδηγούν σε διπλή φορολόγηση ή σε διπλή μη φορολόγηση. Ωστόσο, ακόμη και στις περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόσουν λύσεις με μονομερή μέτρα, μπορεί να αποδειχθεί προτιμότερο να αναζητηθούν κοινές λύσεις. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι κανόνες κατά της φοροαποφυγής, όπως το καθεστώς των ελεγχόμενων αλλοδαπών εταιριών (ΕΑΕ)⁸, αποτελούν έναν από τους τομείς αυτούς. Όπως προκύπτει από την πρόσφατη νομολογία, πρόκειται για ευαίσθητο τομέα όπου είναι σκόπιμο να εξευρεθεί ισορροπία μεταξύ του συμφέροντος της αποτελεσματικής καταπολέμησης των καταχρήσεων στο πλαίσιο της ΕΕ και της ανάγκης να αποφευχθούν δυσανάλογοι περιορισμοί στις διασυνοριακές δραστηριότητες οι οποίοι αντίκεινται στο κοινοτικό δίκαιο. Είναι επίσης επιτακτικά αναγκαίο να εξασφαλιστεί ο καλύτερος συντονισμός της εφαρμογής των κανόνων αυτών έναντι των τρίτων χωρών, ώστε να διαφυλαχθεί η φορολογική βάση των κρατών μελών.

⁸ Ο κύριος στόχος των κανόνων για τις ΕΑΕ είναι να αποτραπεί η διαφυγή από την εθνική νομοθεσία των εγκατεστημένων εταιριών με τη μεταφορά των εσόδων σε θυγατρικές που βρίσκονται σε χώρες όπου το επίπεδο φορολόγησης είναι (σαφώς) χαμηλότερο. Σε γενικές γραμμές, οι κανόνες για τις ΕΑΕ προβλέπουν ότι τα κέρδη που πραγματοποιεί μια αλλοδαπή ελεγχόμενη θυγατρική μπορούν να αποδοθούν στην εθνική μητρική και να φορολογηθούν στο επίπεδο της τελευταίας κατά τον ίδιο τρόπο που φορολογούνται τα δικά της κέρδη.

Η Επιτροπή σκοπεύει να δημοσιεύσει μία ακόμη ανακοίνωση τον επόμενο χρόνο σχετικά με τους κανόνες κατά των καταχρήσεων. Όπως έχει προαναφερθεί, είναι επιτακτικά αναγκαίο να εξευρεθούν στον τομέα αυτό ισόρροπες λύσεις που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των κρατών μελών και, συγχρόνως, συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου.

Είναι δυνατό να προκύψουν επίσης αποκλίσεις, για παράδειγμα, όσον αφορά τον χαρακτηρισμό των δανείων και των ιδίων κεφαλαίων από τα κράτη μέλη. Ένα κράτος μέλος μπορεί να θεωρεί μια συναλλαγή ως συνεισφορά ιδίων κεφαλαίων αντί για δάνειο και, επομένως, να κρίνει ότι τα έσοδα των κεφαλαίων αυτών δεν είναι φορολογητέα, ενώ ένα άλλο κράτος μέλος μπορεί να θεωρεί το δάνειο ως οφειλή και να επιτρέπει στην εταιρεία που καταβάλλει τους τόκους την αφαίρεσή τους. Η κατάσταση αυτή μπορεί να οδηγήσει σε έκπτωση φόρου σε ένα κράτος μέλος, χωρίς να υπάρχει αντίστοιχη φορολόγηση σε ένα άλλο. Ένας άλλος τομέας είναι εκείνος των υβριδικών οντοτήτων, δηλαδή των οντοτήτων που θεωρούνται ως νομικά πρόσωπα (μη διαφανείς οντότητες) από ένα κράτος μέλος και ως μη νομικά πρόσωπα (διαφανείς οντότητες) από ένα άλλο. Η διαφορά αυτή ως προς τον χαρακτηρισμό που δίδουν τα κράτη μέλη μπορεί να οδηγήσει σε διπλές απαλλαγές ή σε διπλές εκπτώσεις. Επιπλέον, η Επιτροπή μελετά σοβαρά την ανάγκη ανάληψης πρωτοβουλιών σε άλλους τομείς, όπως στον τομέα παρακράτησης φόρου στην πηγή, φορολόγησης των υποκαταστημάτων και φόρων κληρονομίας. Θα επιθυμούσε ιδιαίτερα να διερευνήσει με τα κράτη μέλη, τους φορείς της αγοράς και, ενδεχομένως, με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, άλλους τομείς, στους οποίους υπάρχει ιδιαίτερη ανάγκη για τέτοιες πρωτοβουλίες.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι, πέρα από τις ειδικές αυτές πρωτοβουλίες, για τον καλύτερο συντονισμό των φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών, είναι αναγκαίο να εξευρεθεί γενικότερη λύση για τους φορολογούμενους που υπόκεινται σε διπλή φορολόγηση λόγω διαφορών στα δικαιώματα φορολόγησης. Η σύμβαση διαιτησίας, της οποίας την εφαρμογή έχει αναλάβει να βελτιώσει η Επιτροπή, περιορίζεται στις διαφορές που αφορούν τις τιμές μεταβίβασης. Η Επιτροπή προτείνει να διερευνήσει από κοινού με τα κράτη μέλη το πεδίο εφαρμογής ενός δεσμευτικού, αποτελεσματικού και γενικευμένου, μηχανισμού διευθέτησης των διαφορών, για να αντιμετωπιστούν κατά γενικότερο τρόπο τα προβλήματα διεθνούς διπλής φορολόγησης εντός της ΕΕ. Ένας τέτοιος μηχανισμός θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμος για τους φορολογούμενους που δραστηριοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο, ιδίως για τους ιδιώτες και τις ΜΜΕ.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ο κατάλληλος συντονισμός και η κατάλληλη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών μπορούν να επιτρέψουν στα κράτη αυτά να επιτύχουν τους στόχους της φορολογικής πολιτικής τους και να διαφυλάξουν τη φορολογική βάση τους και, συγχρόνως, να διασφαλίσουν την εξάλειψη των διακρίσεων και της διπλής φορολόγησης και να μειώσουν το κόστος συμμόρφωσης με τη νομοθεσία. Με τον τρόπο αυτό, τα φορολογικά συστήματα θα συμβάλουν καλύτερα στην επιτυχία της εσωτερικής αγοράς και θα επιτρέψουν να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων της ΕΕ σε παγκόσμιο επίπεδο σύμφωνα με την ανανεωμένη στρατηγική της Λισαβόνας.

Η Επιτροπή είναι έτοιμη να βοηθήσει τα κράτη μέλη στην ανάπτυξη των αρχών για την εξεύρεση των συντονισμένων λύσεων που περιγράφονται στην παρούσα ανακοίνωση και να βελτιώσει τις πρακτικές ρυθμίσεις για τη διοικητική συνεργασία. Συγκεκριμένα, προτείνει να υποβάλει σειρά πρωτοβουλιών που θα καλύπτουν βασικούς τομείς της άμεσης φορολογίας,

όπως εκείνους που περιγράφονται ανωτέρω, καθώς και μια πρωτοβουλία γενικότερου χαρακτήρα για την πραγματική εξάλειψη της διεθνούς διπλής φορολόγησης στο πλαίσιο της ΕΕ.

Η επιτυχία των πρωτοβουλιών αυτών θα εξαρτηθεί από τη θέληση των κρατών μελών να συνεργαστούν μεταξύ τους και να επενδύσουν σε συντονισμένες λύσεις. Η έλλειψη δράσης θα είχε μόνο ως αποτέλεσμα να αποδυναμώσει περαιτέρω την ικανότητα των κρατών μελών να διαφυλάξουν τα φορολογικά τους έσοδα και να οδηγήσει σε νέες δικαστικές αγωγές για μεμονωμένες διατάξεις. Επομένως, η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να εξετάσουν τις προτάσεις που διατυπώνονται στην παρούσα ανακοίνωση, καθώς και στις δύο ανακοινώσεις για τις διασυνοριακές ζημίες και τους φόρους εξόδου που υποβάλλονται σήμερα, και να εργαστούν μαζί με την Επιτροπή για να αντιμετωπίσουν γρήγορα και αποτελεσματικά τα ζητήματα που επισημαίνονται στα έγγραφα αυτά.

Η παρούσα πρωτοβουλία έχει μελετηθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ωφελήσει άμεσα όλους τους φορολογουμένους που δραστηριοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο και να συμβάλει στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς παράλληλα με τις πρωτοβουλίες που έχουν ήδη εγκαινιαστεί, ιδίως την πρωτοβουλία για τη δημιουργία της ΚΕΦΒΕ. Η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη, τους φορείς της αγοράς και τα κοινοτικά όργανα να υποστηρίξουν τις προοπτικές που διανοίγει η εν λόγω πρωτοβουλία.

Η Επιτροπή καλεί το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή να διατυπώσουν τη γνώμη τους σχετικά με την παρούσα ανακοίνωση.