

**EL**

**EL**

**EL**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 1.12.2010  
COM(2010) 695 τελικό

## **ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ**

**Σχετικά με το μέλλον του ΦΠΑ**

**Προς ένα απλούστερο, ισχυρότερο και αποτελεσματικότερο σύστημα ΦΠΑ**

{SEC(2010) 1455 τελικό}

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Εισαγωγή.....	3
2.	Γιατί να ξεκινήσει τώρα συζήτηση για το σύστημα ΦΠΑ;.....	5
2.1.	Η πολυπλοκότητα του ισχύοντος συστήματος.....	5
2.2.	Βελτίωση της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς.....	5
2.3.	Μεγιστοποίηση της εισπραξης εσόδων και περιορισμός των περιθωρίων που αφήνει το σύστημα για απάτη.....	6
2.4.	Αλλαγές στην τεχνολογία και στο οικονομικό περιβάλλον.....	7
3.	Θέματα που πρέπει να εξεταστούν .....	7
4.	Μεταχείριση από άποψη ΦΠΑ των διασυνοριακών συναλλαγών στην ενιαία αγορά	7
4.1.	Εφαρμογή του οριστικού καθεστώτος που βασίζεται στη φορολόγηση στο κράτος μέλος καταγωγής.....	7
4.2.	Η εναλλακτική λύση: φορολόγηση στο κράτος μέλος προορισμού.....	9
4.3.	Άλλες παραλλαγές .....	11
5.	Άλλα βασικά θέματα που πρέπει να συζητηθούν .....	12
5.1.	Με ποιο τρόπο διασφαλίζεται η ουδετερότητα του συστήματος ΦΠΑ.....	12
5.2.	Ποιο βαθμό εναρμόνισης απαιτεί η ενιαία αγορά;.....	16
5.3.	Μείωση της γραφειοκρατίας.....	19
5.4.	Ένα πιο ισχυρό σύστημα ΦΠΑ.....	24
5.5.	Μια αποτελεσματική και σύγχρονη διαχείριση του συστήματος ΦΠΑ .....	26
5.6.	Άλλα θέματα .....	27
6.	Διατυπώστε τις απόψεις σας .....	28

## ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ

### Σχετικά με το μέλλον του ΦΠΑ

#### Προς ένα απλούστερο, ισχυρότερο και αποτελεσματικότερο σύστημα ΦΠΑ

#### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο φόρος προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) καθιερώθηκε για πρώτη φορά στην Ευρώπη το 1954, στη Γαλλία. Το 1967, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, όπως ονομαζόταν τότε, συμφώνησαν να αντικαταστήσουν τα εθνικά τους συστήματα φόρου επί του κύκλου εργασιών με ένα κοινό σύστημα ΦΠΑ. Έκτοτε, ο ΦΠΑ καθιερώθηκε σε περίπου 140<sup>1</sup> χώρες σε ολόκληρο τον κόσμο.

Το 2008 τα έσοδα του ΦΠΑ αντιπροσώπευαν 21,4% των εθνικών φορολογικών εσόδων των κρατών μελών της ΕΕ (περιλαμβανομένων των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης), δηλαδή αύξηση 12% από το 1995<sup>2</sup>. Πρόκειται, συνεπώς, για μια σημαντική πηγή εσόδων για τους εθνικούς προϋπολογισμούς και σε πολλά κράτη μέλη αποτελεί την κύρια πηγή. Το 2008, τα έσοδα του ΦΠΑ αντιπροσώπευαν κατά μέσο όρο 7,8% του ΑΕΠ των κρατών μελών, ποσοστό το οποίο αυξήθηκε περίπου κατά 13% από το 1995.

Η χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση δημιούργησε σημαντικές προκλήσεις για τα δημόσια οικονομικά σε πολλά κράτη μέλη. Δεδομένης της ιδιαίτερης πτώσης που σημειώθηκε στα έσοδα που προέρχονται από άμεσους φόρους και φόρους περιουσίας λόγω της πρόσφατης ύφεσης, είναι πιθανό το μερίδιο των εσόδων του ΦΠΑ στο σύνολο των φορολογικών εσόδων να έχει αυξηθεί ακόμη περισσότερο σε πολλά κράτη μέλη.

Ορισμένα κράτη μέλη έχουν αυξήσει πρόσφατα τους συντελεστές ΦΠΑ ή προτίθενται να το πράξουν, είτε ως αντίδραση στην ανάγκη εξυγίανσης των οικονομικών λόγω της κρίσης είτε στο πλαίσιο μιας μακροπρόθεσμης μεταστροφής της άμεσης φορολογίας προς την έμμεση φορολογία. Η μεταστροφή αυτή μπορεί να εξηγηθεί από τη σχετική αποτελεσματικότητα των φόρων κατανάλωσης, δεδομένου ότι η κατανάλωση αποτελεί μια ευρύτερη και σταθερότερη βάση σε σχέση με τα κέρδη και τα έσοδα. Η ευρύτερη αυτή βάση επιτρέπει την εφαρμογή χαμηλότερων συντελεστών αμβλύνοντας, συνεπώς, τις στρεβλωτικές επιπτώσεις της φορολογίας, με ευνοϊκό αντίκτυπο στην ανάπτυξη και την απασχόληση.

Επιπλέον, δεδομένου του αντικτύπου της γήρανσης των κοινωνιών στις αγορές εργασίας, των προτύπων αποταμίευσης και κατανάλωσης και των δημοσίων οικονομικών κατά τα επόμενα έτη, τα φορολογικά συστήματα θα πρέπει να

□

<sup>1</sup> ΟΟΣΑ, *Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and excise rates, trends and administrative issues*, σ. 23.  
<sup>2</sup> *Taxation trends in the European Union*, παράρτημα Α, πίνακες 7 και 8.

προσαρμοστούν. Η χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους θα πρέπει να βασίζεται λιγότερο στη φορολόγηση της εργασίας και της απόδοσης κεφαλαίου (αποταμιεύσεις), γεγονός που συνηγορεί επίσης υπέρ της μεταστροφής προς την έμμεση φορολογία.

Μετά από 40 περίπου έτη, έχει έρθει η στιγμή να εξετάσουμε με κριτικό βλέμμα το σύστημα ΦΠΑ με σκοπό να ενισχυθεί η συνεκτικότητά του με την ενιαία αγορά, η ικανότητά του ως πηγή άντλησης εσόδων μέσω της βελτίωσης της οικονομικής αποδοτικότητάς του και της σταθερότητάς του, καθώς και η συμβολή του σε άλλες πολιτικές με παράλληλη μείωση του κόστους που συνδέεται με την τήρηση των κανόνων και την είσπραξη των φόρων. Με τον τρόπο αυτό, η μεταρρύθμιση του συστήματος ΦΠΑ μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»<sup>3</sup> και την επιστροφή στην ανάπτυξη, αφού μπορεί να δώσει νέα ώθηση στην ενιαία αγορά και να αποτελέσει το θεμέλιο μιας έξυπνης δημοσιονομικής εξυγίανσης στα κράτη μέλη. Η βελτίωση αυτή απαιτεί την καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος ΦΠΑ το οποίο να μπορεί να προσαρμόζεται ανάλογα με την εξέλιξη του οικονομικού και τεχνολογικού περιβάλλοντος και να είναι επαρκώς ανθεκτικό στις απόπειρες απάτης, όπως εκείνες που διαπιστώθηκαν τα τελευταία έτη.

Ένα απλούστερο σύστημα ΦΠΑ θα μείωνε επίσης το λειτουργικό κόστος για τους φορολογούμενους και τις φορολογικές διοικήσεις, αυξάνοντας έτσι τα καθαρά κέρδη για το δημόσιο.

Επιπλέον, ο σημαντικός ρόλος των επιχειρήσεων στην είσπραξη του ΦΠΑ πρέπει να αναγνωριστεί δεόντως, διότι ο ΦΠΑ είναι φόρος κατανάλωσης και όχι φόρος που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις. Το κόστος συμμόρφωσης με τη νομοθεσία περί ΦΠΑ αντιπροσωπεύει για τις επιχειρήσεις της ΕΕ μείζονος σημασία διοικητική επιβάρυνση και η μείωση αυτής της επιβάρυνσης θα συνέβαλε σημαντικά στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων.

Αυτές είναι οι κύριες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ στον τομέα του ΦΠΑ. Επιπλέον, οι προκλήσεις αυτές πρέπει να αντιμετωπιστούν εντός του πλαισίου της ενιαίας αγοράς, το οποίο διασφαλίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών και των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών, όπως θεσπίστηκε το 1993 με την κατάργηση των φορολογικών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ.

Στόχος της παρούσας Πράσινης Βίβλου είναι να ξεκινήσει μια ευρεία διαδικασία διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη για τη λειτουργία του ισχύοντος συστήματος ΦΠΑ και τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να αναμορφωθεί το εν λόγω σύστημα στο μέλλον.

□

<sup>3</sup> COM(2010) 2020 της 3.3.2010, «Ευρώπη 2020: στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».

## 2. ΓΙΑΤΙ ΝΑ ΞΕΚΙΝΗΣΕΙ ΤΩΡΑ ΣΥΖΗΤΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΦΠΑ;

Η προσέγγιση που ακολουθήθηκε την τελευταία δεκαετία ήταν η απλούστευση και ο εκσυγχρονισμός του ισχύοντος συστήματος ΦΠΑ σε διαδοχικά στάδια. Η μέθοδος αυτή έδωσε θετικά αποτελέσματα, παρότι έχει φθάσει στα όριά της.

Υπάρχουν επίσης ορισμένοι παράγοντες που καταδεικνύουν ότι τώρα είναι η στιγμή για έναν ευρύτερο προβληματισμό.

### 2.1. Η πολυπλοκότητα του ισχύοντος συστήματος

Η πολυπλοκότητα των κανόνων σε θέματα ΦΠΑ μεταφράζεται σε διοικητικό φόρτο για τις επιχειρήσεις. Η διαχείριση του ΦΠΑ αντιπροσωπεύει περίπου το 60% του συνολικού φόρτου που μετρήθηκε για 13 τομείς προτεραιότητας, οι οποίοι καταγράφηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας<sup>4</sup>. Σύμφωνα με τις επιχειρήσεις, η κατάσταση αυτή καθιστά την ΕΕ λιγότερο ελκυστική για τις επενδύσεις<sup>5</sup>.

Ορισμένα βασικά στοιχεία του συστήματος, όπως οι υποχρεώσεις, η έκπτωση και οι συντελεστές αποτελούν ιδιαίτερη πηγή προβληματισμού. Ο προβληματισμός αυτός μπορεί να είναι ιδιαίτερα σοβαρός για τις ΜΜΕ οι οποίες δεν διαθέτουν πάντα τα μέσα να προσφεύγουν σε εμπειρογνώμονες για την εφαρμογή ολόενα και πιο πολύπλοκων κανόνων ΦΠΑ.

### 2.2. Βελτίωση της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς

Το γεγονός ότι οι εγχώριες και οι ενδοενοσιακές<sup>6</sup> συναλλαγές εξακολουθούν να αντιμετωπίζονται διαφορετικά από την άποψη του ΦΠΑ ενδέχεται να αποτελεί εμπόδιο για την καλύτερη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Η κατάσταση αυτή δυσχεραίνεται από την ύπαρξη, στη σχετική νομοθεσία ΦΠΑ της ΕΕ, πολλών εναλλακτικών λύσεων και παρεκκλίσεων για τα κράτη μέλη, οι οποίες οδηγούν σε διαφορετικούς κανόνες σε ολόκληρη την ΕΕ.

Η ζωτική σημασία της ενίσχυσης, περαιτέρω εμβάθυνσης και επέκτασης της ενιαίας αγοράς, τονίζεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής «*Ευρώπη 2020: στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*». Η τροποποίηση των κανόνων ΦΠΑ κατά έναν «φιλικό προς την ενιαία αγορά τρόπο» ήταν μια από τις συστάσεις που διατυπώθηκαν σε έκθεση που υποβλήθηκε, κατόπιν αιτήματος του προέδρου της

□

<sup>4</sup> COM(2009) 544, της 22.10.2009, Πρόγραμμα Δράσης για τη μείωση διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση Τομεακά προγράμματα μείωσης και ενέργειες για το 2009, μελέτες μέτρησης: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/documents/ab\\_studies\\_2009\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm)

<sup>5</sup> Έγγραφο θέσης της BusinessEurope της 20ής Οκτωβρίου 2009, σχετικά με μια εταιρική σχέση για ένα δίκαιο και αποτελεσματικό σύστημα ΦΠΑ.

<sup>6</sup> Χρησιμοποιούμε εδώ τον όρο «ενδοενοσιακές» διότι, με την έναρξη ισχύος της συνθήκης της Λισαβόνας, ο όρος «ενδοκοινοτικές» που χρησιμοποιείται συνήθως και ορίζεται στη νομοθεσία ΦΠΑ, δεν πρέπει πλέον να χρησιμοποιείται. Η σημασία είναι η ίδια.

Επιτροπής José Manuel Barroso, από τον καθηγητή Mario Monti το 2010, στην οποία περιγράφεται μια ολοκληρωμένη στρατηγική σκοπός της οποίας είναι να δοθεί νέα ώθηση στην ενιαία αγορά<sup>7</sup>.

Η Πράξη για την ενιαία αγορά προβλέπει διάφορες πρωτοβουλίες, μεταξύ των οποίων τη δημιουργία νομικού και φορολογικού περιβάλλοντος ευνοϊκού για τις επιχειρήσεις, ώστε να μειωθεί ο διοικητικός φόρτος και να προωθηθεί η διασυνοριακή δραστηριότητα. Ο ΦΠΑ αποτελεί βασικό στοιχείο προς τον σκοπό αυτό<sup>8</sup>.

### **2.3. Μειστοποίηση της είσπραξης εσόδων και περιορισμός των περιθωρίων που αφήνει το σύστημα για απάτη**

Ένα σύστημα ΦΠΑ με ευρεία βάση, κατά προτίμηση με ενιαίο συντελεστή, θα ήταν σχεδόν το ιδανικό για την επιβολή φόρου αποκλειστικά στην κατανάλωση με το ελάχιστο δυνατόν κόστος συμμόρφωσης. Ωστόσο, στην ΕΕ, ο κανονικός συντελεστής καλύπτει μόνο τα δύο τρίτα της συνολικής κατανάλωσης, ενώ το υπόλοιπο ένα τρίτο αποτελεί αντικείμενο διαφόρων απαλλαγών ή μειωμένων συντελεστών<sup>9</sup>. Μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ τα οποία είναι επίσης μέλη του ΟΟΣΑ, τα πραγματικά έσοδα ΦΠΑ αντιπροσωπεύουν μόνο το 55% του μέσου όρου των εσόδων τα οποία θα μπορούσαν θεωρητικά να εισπραχθούν εάν το σύνολο της τελικής κατανάλωσης φορολογούνταν με κανονικό συντελεστή. Άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, όπως η Ιαπωνία, η Νότιος Κορέα ή η Ελβετία διαθέτουν αποτελεσματικότερο σύστημα ΦΠΑ, δεδομένου ότι το ποσοστό αυτό ανέρχεται περίπου στο 73%<sup>10</sup>.

Το 2008, τα συνολικά έσοδα ΦΠΑ που εισπράχθηκαν από τα κράτη μέλη ανέρχονταν περίπου σε 862 δισεκατομμύρια ευρώ. Σύμφωνα με εκτιμήσεις που διατυπώνονται σε μελέτη<sup>11</sup> η απόκλιση ΦΠΑ στην ΕΕ (η διαφορά μεταξύ των πράγματι εισπραχθέντων εσόδων ΦΠΑ και των εσόδων τα οποία θα μπορούσαν να είχαν εισπράξει θεωρητικά τα κράτη μέλη βάσει των οικονομιών τους) ανήλθε το 2006 σε 12% των θεωρητικών εσόδων ΦΠΑ, ενώ το ποσοστό αυτό ήταν σε πολλά κράτη μέλη πάνω από 20%. Εκτός από τη φοροαποφυγή και τις απώλειες που οφείλονται σε περιπτώσεις πτώχευσης, το έλλειμμα ΦΠΑ οφείλεται επίσης στην απάτη που οφείλεται εν μέρει στις ενδημικές αδυναμίες των ισχυουσών διατάξεων, οι οποίες επιτρέπουν ιδίως τις διασυνοριακές αγορές αγαθών και υπηρεσιών χωρίς την καταβολή ΦΠΑ.

□

<sup>7</sup> Μια νέα στρατηγική για την ενιαία αγορά - στην υπηρεσία της ευρωπαϊκής οικονομίας και κοινωνίας, [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti\\_report\\_final\\_10\\_05\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf).

<sup>8</sup> COM(2010) 608 της 27.10.2010.

<sup>9</sup> Copenhagen Economics, *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union* (Μελέτη σχετικά με τον μειωμένο ΦΠΑ που εφαρμόζεται στα αγαθά και τις υπηρεσίες στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης) τελική έκθεση, 21.6.2007.

<sup>10</sup> ΟΟΣΑ, ό.π., σ. 69.

<sup>11</sup> Μελέτη για τον ποσοτικό προσδιορισμό και την ανάλυση του ελλείμματος ΦΠΑ στα κράτη μέλη της ΕΕ των 25, η οποία εκπονήθηκε από την Reckon LLP για λογαριασμό της Επιτροπής.

## 2.4. Αλλαγές στην τεχνολογία και στο οικονομικό περιβάλλον

Το σύστημα ΦΠΑ της ΕΕ εξελίχθηκε αργά σε σχέση με το τεχνολογικό και οικονομικό περιβάλλον, το οποίο σηματοδοτήθηκε από την ταχεία μετατροπή των επιχειρησιακών μοντέλων, την αυξανόμενη χρήση των νέων τεχνολογιών, την αυξανόμενη σημασία των υπηρεσιών - οι οποίες αντιπροσωπεύουν σήμερα περίπου το 70% της οικονομικής δραστηριότητας - και εν γένει την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας.

Ωστόσο, οι τεχνολογικές αυτές εξελίξεις μπορούν επίσης να παρέχουν νέες και εναλλακτικές δυνατότητες όσον αφορά την είσπραξη του ΦΠΑ, ώστε να μειωθούν ο φόρτος για τις επιχειρήσεις και οι απώλειες ΦΠΑ. Το υφιστάμενο μοντέλο είσπραξης παρέμεινε ουσιαστικά αμετάβλητο από την καθιέρωση του ΦΠΑ.

## 3. ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΕΞΕΤΑΣΤΟΥΝ

Οι συζητήσεις για το μέλλον του ΦΠΑ διακρίνονται σε δύο μεγάλα κεφάλαια.

Το πρώτο αφορά τις αρχές φορολόγησης των ενδοενοσιακών συναλλαγών στις οποίες πρέπει να βασίζεται ένα πλήρως προσαρμοσμένο στην ενιαία αγορά σύστημα ΦΠΑ της ΕΕ. Το δεύτερο αφορά θέματα τα οποία χρήζουν προσοχής ανεξαρτήτως της λύσης που επιλέγεται όσον αφορά τη φορολόγηση των ενδοενοσιακών συναλλαγών.

Σε έγγραφο εργασίας της Επιτροπής, το οποίο είναι διαθέσιμο στη διεύθυνση [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm), περιέχεται εμπειριστωμένη και από τεχνική άποψη λεπτομερής συζήτηση για διάφορα θέματα που τίγονται στο παρόν έγγραφο.

## 4. ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΠΟ ΑΠΟΨΗ ΦΠΑ ΤΩΝ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΩΝ ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ ΣΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ

### 4.1. Εφαρμογή του οριστικού καθεστώτος που βασίζεται στη φορολόγηση στο κράτος μέλος καταγωγής

Από την έγκριση των πρώτων νομοθετικών διατάξεων σε θέματα ΦΠΑ που συμφωνήθηκαν σε επίπεδο ΕΕ, τα κράτη μέλη ανέλαβαν τη δέσμευση να καθιερώσουν ένα σύστημα ΦΠΑ προσαρμοσμένο στην ενιαία αγορά και λειτουργικό μεταξύ των κρατών μελών με τον ίδιο τρόπο όπως στο εσωτερικό μιας χώρας.

Η οδηγία ΦΠΑ<sup>12</sup> ορίζει ότι το ισχύον καθεστώς φορολόγησης των συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών είναι μεταβατικό και ότι θα αντικατασταθεί από οριστικό καθεστώς που βασίζεται στην αρχή της φορολόγησης των αγαθών και των υπηρεσιών στο κράτος μέλος καταγωγής.

□

<sup>12</sup> Οδηγία 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας.

Ωστόσο, μια προσπάθεια που έγινε το 1987 για την υλοποίηση αυτής της δέσμευσης βάσει της φυσικής ροής αγαθών ήταν ανεπιτυχής. Η εναλλακτική πρόταση η οποία υποβλήθηκε το 1996, βασιζόμενη στον τόπο εγκατάστασης του παρόχου ήταν επίσης ανεπιτυχής.

Οι προσχηματικοί λόγοι για τους οποίους η φορολόγηση στον τόπο καταγωγής δεν έχει γίνει αποδεκτή μέχρι σήμερα είναι οι ακόλουθοι:

- Απαιτείται στενή εναρμόνιση των συντελεστών ΦΠΑ ώστε να μην επηρεάζεται η απόφαση σχετικά με τον τόπο της αγοράς από την ύπαρξη διαφορετικών συντελεστών, όχι μόνο για τους ιδιώτες αλλά και για τις επιχειρήσεις, αφού η καταβολή του ΦΠΑ – αν και ενδεχομένως εκπίπτει, επηρεάζει την ταμειακή ροή τους. Εντούτοις, είναι σκόπιμο να σημειωθεί ότι τα τελευταία έτη έχει επιτευχθεί κάποια σύγκλιση των κανονικών συντελεστών ΦΠΑ.
- απαιτείται σύστημα αντιστάθμισης ώστε να διασφαλισθεί ότι τα έσοδα ΦΠΑ αποδίδονται στο κράτος μέλος κατανάλωσης. Οι νέες τεχνολογίες πληροφοριών, οι οποίες δεν υφίσταντο κατά τις προηγούμενες συζητήσεις, παρέχουν τη δυνατότητα να υπερκεραστεί αυτό το εμπόδιο.
- κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να βασίζεται στα άλλα κράτη μέλη για την είσπραξη σημαντικού μέρους των εσόδων τους ΦΠΑ.

Τον Ιούνιο 2007, το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή, στο πλαίσιο της συζήτησης για την καταπολέμηση της απάτης σε θέματα ΦΠΑ, να εξετάσει εκ νέου ένα σύστημα ΦΠΑ που θα βασίζεται στη φορολόγηση στον τόπο αναχώρησης των εμπορευμάτων.

Για να αντιμετωπιστεί το ζήτημα των διαφορετικών συντελεστών ΦΠΑ, η Επιτροπή ανέλυσε ένα μοντέλο σύμφωνα με το οποίο οι ενδοενοσιακές παραδόσεις σε φορολογούμενους θα φορολογούνται με συντελεστή 15%, ενώ το κράτος μέλος προορισμού είτε θα προβαίνει στην είσπραξη του πρόσθετου ΦΠΑ από τον πελάτη ώστε να φθάσει στο επίπεδο του εφαρμοστέου συντελεστή, είτε θα επιστρέφει τον ΦΠΑ που καταβλήθηκε καθ' υπέρβαση.

Το Συμβούλιο δεν έδωσε ωστόσο συνέχεια στο αίτημα της Επιτροπής η οποία περίμενε θετική αντίδραση για να προβεί σε εις βάθος ανάλυση αυτού του καθεστώτος.

Εν τω μεταξύ, στις νέες οδηγίες για τον καθορισμό του τόπου φορολόγησης ορισμένων συναλλαγών<sup>13</sup> έχει σαφώς εγκαταλειφθεί η αρχή φορολόγησης στο κράτος μέλος καταγωγής και ως τρόπος φορολόγησης ορίζεται ο τόπος όπου πραγματοποιείται η κατανάλωση ή όπου είναι εγκατεστημένος ο πελάτης.

□

<sup>13</sup>

Υπηρεσίες που παρέχονται ηλεκτρονικά από τρίτες χώρες σε ιδιώτες στην ΕΕ (οδηγία 2002/38/ΕΚ), παροχή ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου (οδηγία 2003/92/ΕΚ), παροχές υπηρεσιών (οδηγία 2008/8/ΕΚ).

## 4.2. Η εναλλακτική λύση: φορολόγηση στο κράτος μέλος προορισμού

Το κύριο χαρακτηριστικό της φορολόγησης στον τόπο προορισμού είναι ότι τα έσοδα ΦΠΑ περιέρχονται απευθείας στο κράτος μέλος κατανάλωσης, σύμφωνα με τους εγχώριους συντελεστές και τις απαλλαγές που ισχύουν στο εν λόγω κράτος, ενώ αίρονται οι βασικές αντιρρήσεις κατά της φορολόγησης στον τόπο καταγωγής.

Ωστόσο, ένα σημαντικό ζήτημα που πρέπει να επιλυθεί σε ένα τέτοιο σύστημα είναι η διασφάλιση της συνεπούς μεταχείρισης των ενδοενοσιακών και των εγχώριων προμηθειών ή παροχών. Ίση μεταχείριση μπορεί να επιτευχθεί είτε φορολογώντας τις ενδοενοσιακές παραδόσεις ή παροχές είτε καταργώντας την πραγματική είσπραξη του ΦΠΑ στις εγχώριες συναλλαγές μέσω ενός γενικευμένου συστήματος αντιστροφής της επιβάρυνσης (σύμφωνα με το οποίο ο υποκείμενος στον φόρο στον οποίο παραδίδονται αγαθά ή υπηρεσίες καθίσταται υπόχρεος για την καταβολή του ΦΠΑ). Ωστόσο, ένα άλλο ερώτημα που τίθεται είναι εάν πράγματι απαιτείται ίση μεταχείριση και, στην αντίθετη περίπτωση, σε ποιο βαθμό είναι αποδεκτή η διαφορετική μεταχείριση χωρίς να αποτελεί εμπόδιο στην εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς ή να επιτρέπει απάτες που συνδέονται με διασυνοριακές συναλλαγές.

### 4.2.1. Διατήρηση των αρχών του ισχύοντος συστήματος

Το ισχύον σύστημα ΦΠΑ διακρίνει μεταξύ παραδόσεων αγαθών ή παροχών υπηρεσιών μεταξύ υποκείμενων στο φόρο (business to business ή «B2B» – επιχείρηση προς επιχείρηση) και παραδόσεων αγαθών ή παροχών υπηρεσιών προς τους τελικούς καταναλωτές (business to consumer ή «B2C» - επιχείρηση προς καταναλωτή).

Για τις διασυνοριακές συναλλαγές επιχείρησης προς επιχείρηση, η γενική αρχή, τόσο για τα αγαθά όσο και για τις υπηρεσίες, είναι η φορολόγηση με τον φορολογικό συντελεστή και τους όρους του κράτους μέλους προορισμού (όπου φθάνουν τα εμπορεύματα ή, για τις υπηρεσίες, όπου είναι εγκατεστημένη η επιχείρηση του πελάτη) με τον πελάτη να καταβάλλει τον ΦΠΑ στο Δημόσιο. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι παραδόσεις αγαθών και οι παροχές υπηρεσιών να αποτελούν αντικείμενο διαφορετικής μεταχείρισης ανάλογα με το αν πρόκειται για εγχώριες ή ενδοενοσιακές συναλλαγές. Εξαιτίας της διάκρισης αυτής, το σύστημα γίνεται πολύπλοκο και ευάλωτο στην απάτη.

Οι παραδόσεις ή οι παροχές επιχείρησης προς καταναλωτή φορολογούνται κατά κανόνα στο κράτος μέλος στο οποίο πραγματοποιείται η πώληση των αγαθών ή στο οποίο είναι εγκατεστημένος ο προμηθευτής ή ο πάροχος. Ωστόσο, λόγω του κινδύνου στρέβλωσης του ανταγωνισμού, εφαρμόζονται ειδικές ρυθμίσεις στη φορολόγηση των παραδόσεων αγαθών ή των παροχών υπηρεσιών στον τόπο προορισμού, επιβάλλοντας υπέρογκες υποχρεώσεις στους προμηθευτές ή παρόχους (πωλήσεις αγαθών ή ορισμένων υπηρεσιών εξ αποστάσεως) ή στους αγοραστές (π.χ. αγορές που πραγματοποιούνται από απαλλασσόμενους υποκείμενους στο φόρο, ιδίως μικρές επιχειρήσεις ή νομικά πρόσωπα μη υποκείμενα στον φόρο και αγορές νέων μέσων μεταφοράς).

Ωστόσο, το σύστημα παρουσιάζει και πλεονεκτήματα. Για ορισμένα κράτη μέλη διασφαλίζει κάποιο βαθμό ελευθερίας δράσης και φορολογικής κυριαρχίας στη

διαχείριση του ΦΠΑ. Για τους πελάτες επιχειρήσεων διασυνοριακών συναλλαγών επιχείρησης προς επιχείρηση, δεν φαίνεται να δημιουργεί σημαντικά προβλήματα σε θέματα ΦΠΑ και μπορεί ακόμη να παρουσιάζει ορισμένα πλεονεκτήματα, δεδομένου ότι ο ΦΠΑ δεν χρειάζεται να προχρηματοδοτείται.

Το βάρος πέφτει κυρίως στον προμηθευτή ή στον πάροχο της υπηρεσίας, ο οποίος πρέπει να δικαιολογεί, στο κράτος μέλος του, την απαλλαγή (στην περίπτωση παράδοσης αγαθών) ή τη μη φορολόγηση (για υπηρεσίες) και υπόκειται σε ορισμένες πρόσθετες υποχρεώσεις αναφοράς και σε ολοένα πιο αυστηρές διατυπώσεις για την καταπολέμηση της απάτης: η γραφειοκρατία που συνδέεται με τις διασυνοριακές συναλλαγές αυξάνεται συνεχώς. Επιπλέον, οι φορολογικές διοικήσεις μπορούν να αμφισβητήσουν την απαλλαγή ή τη μη φορολόγηση εφόσον έχει διαπιστωθεί απάτη σε άλλο σημείο της εμπορικής αλυσίδας και είναι ενδεχομένως δύσκολο για τις επιχειρήσεις που τηρούν τη φορολογική νομοθεσία να προστατευθούν έναντι αυτού του κινδύνου.

Η διατήρηση των θεμελιωδών αρχών του ισχύοντος συστήματος ΦΠΑ θα απαιτούσε μια εις βάθος επανεξέταση και βελτίωση της εφαρμογής του όσον αφορά την ασφάλεια δικαίου και τον διοικητικό φόρτο που συνδέεται με τις ενδοενωσιακές συναλλαγές.

#### 4.2.2. *Γενική χρήση του συστήματος της αντιστροφής της επιβάρυνσης*

Η συνεκτικότητα μεταξύ των εγχώριων και των ενδοενωσιακών συναλλαγών θα μπορούσε να επιτευχθεί με την εφαρμογή ενός συστήματος αντιστροφής της επιβάρυνσης στις εγχώριες συναλλαγές επιχείρησης προς επιχείρηση. Το σύστημα αυτό θα συνέβαλλε στην αποκατάσταση της ενδημικής ευαισθησίας όσον αφορά την απάτη που χαρακτηρίζει το ισχύον σύστημα ΦΠΑ. Αφετέρου, θα απαιτούσε να υπόκεινται οι εγχώριες συναλλαγές σε πρόσθετους ελέγχους και υποχρεώσεις αναφοράς ώστε να περιοριστεί η μετατόπιση της απάτης στο επίπεδο του λιανικού εμπορίου, δεδομένου ότι θα συνεπαγόταν την εγκατάλειψη της αρχής της «τμηματικής καταβολής του φόρου», η οποία θεωρείται ένα από τα μεγάλα πλεονεκτήματα του ΦΠΑ.

Η Επιτροπή μελέτησε το σύστημα αυτό το 2008<sup>14</sup>. Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η έννοια της αντιστροφής της επιβάρυνσης δεν πρέπει να αποκλεισθεί αλλά ότι δεν θα μπορούσε ποτέ να εισαχθεί σε προαιρετική βάση χωρίς να επηρεάζει τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Η Επιτροπή ήταν πρόθυμη να εξετάσει το ενδεχόμενο ενός πιλοτικού προγράμματος με σκοπό τη δοκιμαστική εισαγωγή ενός υποχρεωτικού γενικευμένου συστήματος αντιστροφής της επιβάρυνσης. Παρότι εμμένει στη θέση της, η Επιτροπή έχει επίγνωση των διοικητικών και οικονομικών επιπτώσεων ενός τέτοιου σχεδίου.

□

14

COM(2008) 109 της 22.2.2008 και SEC(2008) 249 της 22.2.2008.

#### 4.2.3. Φορολόγηση των ενδοενοσιακών παραδόσεων αγαθών και παροχών υπηρεσιών

Η συνεκτικότητα μεταξύ των εγχώριων και των ενδοενοσιακών συναλλαγών θα μπορούσε επίσης να επιτευχθεί με τη φορολόγηση των ενδοενοσιακών συναλλαγών βάσει του συντελεστή και των κανόνων του κράτους μέλους προορισμού.

Η επιλογή αυτή θα υποκαθιστούσε την αρχή της τμηματικής καταβολής του φόρου για τις διασυνοριακές συναλλαγές και την ενδημική ευαισθησία του ισχύοντος συστήματος όσον αφορά την απάτη. Αφετέρου, θα είχε ως συνέπεια να αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός των συναλλαγών για τις οποίες οι υποκείμενοι στο φόρο καλούνται να καταβάλουν ΦΠΑ σε κράτος μέλος στο οποίο δεν είναι εγκατεστημένοι.

Κατά τη φορολόγηση των ενδοενοσιακών παραδόσεων αγαθών ή παροχών υπηρεσιών, ο τόπος προορισμού μπορεί να οριστεί με δύο τρόπους:

- ως ο τόπος άφιξης των εμπορευμάτων, για τις παραδόσεις αγαθών, γεγονός που σημαίνει ότι η φυσική ροή των εμπορευμάτων θα συνεχιστεί, και ως ο τόπος εγκατάστασης του αποδέκτη για τις παροχές υπηρεσιών, όπως γίνεται κατά κανόνα σήμερα·
- ως ο τόπος εγκατάστασης του πελάτη, τόσο για τις παραδόσεις αγαθών όσο και για την παροχή υπηρεσιών.

Δεδομένου ότι ο ΦΠΑ επί των ενδοενοσιακών παραδόσεων αγαθών ή των παροχών υπηρεσιών θα περιέρχεται στο κράτος μέλος προορισμού, απαιτείται ένας αποτελεσματικός μηχανισμός μονοαποδομητικής θυρίδας στο κράτος μέλος καταγωγής για τις περιπτώσεις οφειλών ΦΠΑ σε κράτη μέλη άλλα από εκείνα στα οποία είναι εγκατεστημένος ο προμηθευτής των αγαθών ή ο πάροχος των υπηρεσιών.

Μια τέτοια αλλαγή του συστήματος θα είχε συνέπειες για τις επιχειρήσεις και τις φορολογικές διοικήσεις. Η φορολόγηση των ενδοενοσιακών παραδόσεων αγαθών ή παροχών υπηρεσιών θα είχαν επιπτώσεις στην ταμειακή ροή αμφοτέρων των μερών και θα απαιτούσε πλήρη αναθεώρηση των υποχρεώσεων αναφοράς. Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη εκπονήσει λεπτομερή ανάλυση των εν λόγω ρυθμίσεων, αλλά προτίθεται να εξετάσει τις δυνατότητες αυτές εις βάθος.

#### 4.3. Άλλες παραλλαγές

Η Επιτροπή γνωρίζει ότι έχουν συζητηθεί δημοσίως και άλλες ρυθμίσεις εκτός από εκείνες οι οποίες περιγράφονται ανωτέρω. Πρόθεσή της δεν είναι να τις αποκλείσει από τη συζήτηση, αλλά, δεδομένου ότι οι περισσότερες από αυτές φαίνονται να είναι μόνο παραλλαγές, δεν είναι απαραίτητο στο παρόν στάδιο να εξεταστούν σε βάθος.

Ερώτηση 1. Θεωρείτε ότι οι ισχύουσες διατάξεις σε θέματα ΦΠΑ για τις ενδοενοσιακές συναλλαγές είναι αρκετά προσαρμοσμένες στην ενιαία αγορά ή ότι αποτελούν εμπόδιο για τη μέγιστη αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της;

Ερώτηση 2. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο δεύτερο σκέλος της πρώτης ερώτησης, ποιες θα ήταν κατά τη γνώμη σας οι καταλληλότερες διατάξεις σε θέματα ΦΠΑ για τις ενδοενωσιακές παραδόσεις αγαθών ή παροχές υπηρεσιών; Συγκεκριμένα, νομίζετε ότι η φορολόγηση στο κράτος μέλος καταγωγής εξακολουθεί να αποτελεί κατάλληλο και υλοποιήσιμο στόχο;

## 5. ΆΛΛΑ ΒΑΣΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΣΥΖΗΤΗΘΟΥΝ

Το τμήμα αυτό καλύπτει τα βασικά θέματα τα οποία πρέπει να συζητηθούν, εκτός από τη μεταχείριση των ενδοενωσιακών συναλλαγών, ώστε να καθιερωθεί ένα στέρεο, απλούστερο και αποτελεσματικότερο σύστημα ΦΠΑ για την ενιαία αγορά. Οι ερωτήσεις αυτές αφορούν το ισχύον σύστημα.

### 5.1. Με ποιο τρόπο διασφαλίζεται η ουδετερότητα του συστήματος ΦΠΑ

#### 5.1.1. Πεδίο εφαρμογής του ΦΠΑ

Οι κανόνες που εφαρμόζονται στους δημόσιους οργανισμούς δημιουργούν διαφορές στη μεταχείριση παρόμοιων δραστηριοτήτων ως προς τον ΦΠΑ ανάλογα με το καθεστώς του προμηθευτή ή του παρόχου. Η τάση που παρατηρείται στα κράτη μέλη προς την ιδιωτικοποίηση και την απορρύθμιση δραστηριοτήτων που κατά παράδοση περιορίζονταν αποκλειστικά στον δημόσιο τομέα έχουν εντείνει τις διαφορές αυτές. Νέες μορφές συνεργασίας δημιουργήθηκαν μεταξύ των δημόσιων αρχών και του ιδιωτικού τομέα (εταιρικές σχέσεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα) για την παροχή υποδομών και στρατηγικών δημόσιων υπηρεσιών όπως δρόμοι, σιδηρόδρομοι, σχολεία, νοσοκομεία, φυλακές και επεξεργασία υδάτων και λυμάτων.

Όταν οι δημόσιοι φορείς απαλλάσσονται από τον ΦΠΑ ή βρίσκονται εκτός του πεδίου εφαρμογής του, έχουν συμφέρον να περιορίζουν την ανάθεση δραστηριοτήτων σε τρίτους ώστε να αποφεύγουν την καταβολή ΦΠΑ για τον οποίο δεν υπάρχει δυνατότητα έκπτωσης. Ο ΦΠΑ καθίσταται επομένως παράγοντας που επηρεάζει τις αποφάσεις σε θέματα επενδύσεων και δαπανών.

Η Επιτροπή εκπόνησε πρόσφατα μελέτη για τον οικονομικό και κοινωνικό αντίκτυπο του ΦΠΑ στους δημόσιους οργανισμούς και για τις ενδεχόμενες λύσεις. Μια λύση θα ήταν να συμπεριληφθούν όλες οι οικονομικές δραστηριότητες των δημόσιων οργανισμών στο πεδίο εφαρμογής του ΦΠΑ και να καταρτιστεί κατάλογος των δραστηριοτήτων εκείνων που πρέπει να απαλλάσσονται. Μια άλλη εναλλακτική λύση θα ήταν να διευκρινιστούν και να προσαρμοστούν στις τρέχουσες συνθήκες οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένας δημόσιος οργανισμός δεν μπορεί πλέον να θεωρείται ότι εξαιρείται του πεδίου εφαρμογής του ΦΠΑ.

Όσον αφορά τη μεταχείριση που επιφυλάσσεται από την άποψη του ΦΠΑ στις συναλλαγές των εταιριών χαρτοφυλακίου που συνδέονται κυρίως με τη διαχείριση μετοχών ή διαθεσίμων, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο παρείχε κάποιες περιορισμένες κατευθυντήριες γραμμές των οποίων όμως η εφαρμογή στην πράξη παραμένει δύσκολη.

Η διευκρίνιση της νομικής κατάστασης στην οδηγία ΦΠΑ θα μπορούσε να αποτελεί μια εναλλακτική λύση.

Ερώτηση 3. Θεωρείτε ότι οι κανόνες ΦΠΑ που εφαρμόζονται επί του παρόντος στον δημόσιο τομέα και στις εταιρίες χαρτοφυλακίου είναι αποδεκτοί, ιδίως όσον αφορά τη φορολογική ουδετερότητα, και αν όχι, για ποιο λόγο;

Ερώτηση 4. Ποια άλλα προβλήματα αντιμετωπίσατε όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του ΦΠΑ;

Ερώτηση 5. Τι πρέπει να γίνει για να υπερκεραστούν τα προβλήματα αυτά;

### 5.1.2. Απαλλαγές από τον ΦΠΑ

Οι απαλλαγές αντιβαίνουν στην αρχή του ΦΠΑ ως φόρου ευρείας βάσης. Πολλές απ' αυτές δεν είναι ενδεχομένως πλέον κατάλληλες. Η διεύρυνση της φορολογικής βάσης με μείωση του αριθμού των απαλλαγών θα είχε ως αποτέλεσμα να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η ουδετερότητα του φόρου και θα αποτελούσε ικανοποιητική εναλλακτική λύση έναντι της αύξησης των συντελεστών ΦΠΑ.

Στην οδηγία ΦΠΑ γίνεται διάκριση μεταξύ απαλλαγών για ορισμένες δραστηριότητες γενικού συμφέροντος (π.χ. για κοινωνικούς, εκπαιδευτικούς και πολιτιστικούς λόγους) και απαλλαγών για άλλες δραστηριότητες, π.χ. ιδίως λόγω τεχνικών προβλημάτων που συνδέονται με την επιβολή του ΦΠΑ στις υποκείμενες συναλλαγές (χρηματοοικονομικές υπηρεσίες και τυχερά παιχνίδια) ή λόγω αλληλεπίδρασης με άλλους φόρους (συναλλαγές που αφορούν ακίνητη περιουσία).

Είναι ανάγκη να επανεξεταστούν οι απαλλαγές αυτές, ιδίως λαμβανομένων υπόψη των οικονομικών και τεχνολογικών εξελίξεων.

Η προσέγγιση αυτή ισχύει επίσης για τις απαλλαγές που μπορούν να συνεχίσουν να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη, διότι τις εφαρμόζαν ήδη την 1η Ιανουαρίου 1978 ή κατά την προσχώρησή τους. Παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι οι υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών μπορούν να εξακολουθήσουν να απαλλάσσονται, ανάλογα με το χρησιμοποιούμενο μέσο μεταφοράς. Άλλες παρεκκλίσεις επιτρέπουν στα κράτη μέλη να επιβάλλουν ΦΠΑ σε συναλλαγές οι οποίες κανονικά θα απαλλάσσονταν. Όλες αυτές οι παρεκκλίσεις αποδυναμώνουν τον στόχο ενός κοινού συστήματος ΦΠΑ.

Όσον αφορά τις απαλλαγές που αναφέρονται στην πρόταση για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες και στις προτάσεις για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και τις υπηρεσίες ασφάλισης<sup>15</sup>, οι συζητήσεις συνεχίζονται. Τέλος, η μελέτη σχετικά με τους δημόσιους οργανισμούς (βλ. σημείο 5.1.1, παράγραφος 3) θα καλύψει επίσης τις απαλλαγές δημοσίου συμφέροντος.

□

<sup>15</sup>

COM(2003) 234 της 5.5.2003, COM (2007) 746 της 28.11.2007.

Ερώτηση 6. Ποιες από τις ισχύουσες απαλλαγές ΦΠΑ δεν θα πρέπει να διατηρηθούν; Παρακαλώ εξηγήστε για ποιο λόγο τις θεωρείτε προβληματικές. Υπάρχουν απαλλαγές οι οποίες θα πρέπει να διατηρηθούν και εάν ναι, ποιες;

Ερώτηση 7. Θεωρείτε ότι το ισχύον σύστημα φορολόγησης μεταφοράς επιβατών δημιουργεί προβλήματα είτε όσον αφορά τη φορολογική ουδετερότητα είτε για άλλους λόγους; Θα πρέπει να εφαρμόζεται ΦΠΑ στις μεταφορές επιβατών ανεξαρτήτως του χρησιμοποιούμενου μέσου μεταφοράς;

Ερώτηση 8. Τι πρέπει να γίνει για να υπερκεραστούν τα προβλήματα αυτά;

### 5.1.3. Εκπτώσεις

Το δικαίωμα έκπτωσης του ΦΠΑ επί των εισροών είναι θεμελιώδες προκειμένου να διασφαλιστεί η ουδετερότητα του φόρου για τις επιχειρήσεις. Το εύρος της έκπτωσης του ΦΠΑ αποτελεί βασικό παράγοντα, ωστόσο και άλλοι παράγοντες όπως η στιγμή και ο τρόπος πραγματοποίησης της έκπτωσης είναι επίσης σημαντικοί.

Για να είναι ουδέτερο το σύστημα, ο ΦΠΑ επί των αγαθών και των υπηρεσιών που χρησιμοποιούνται για οικονομικές δραστηριότητες οι οποίες φορολογούνται πρέπει να μπορεί να εκπίπτει εξ ολοκλήρου. Είναι ενδεχομένως δύσκολο να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, και συνεπώς να διασφαλιστούν ίσοι όροι ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις της ΕΕ, όταν τα αγαθά ή οι υπηρεσίες χρησιμοποιούνται για διάφορους σκοπούς (φορολογούμενες δραστηριότητες, δραστηριότητες που απαλλάσσονται ή μη επαγγελματική χρήση) και σημειώνονται αλλαγές στη χρήση αυτή κατά τη διάρκεια της οικονομικής ζωής των αγαθών ή των υπηρεσιών.

Οι περιορισμοί στο δικαίωμα έκπτωσης είναι απαραίτητοι όταν τα αγαθά ή οι υπηρεσίες χρησιμοποιούνται επίσης για μη επιχειρηματικούς σκοπούς (κυρίως για ιδιωτική κατανάλωση). Οι ενιαίοι περιορισμοί ενδέχεται να αποτελούν λύση για το πρόβλημα όταν είναι δύσκολο, ή αδύνατον, να προσδιοριστεί η αναλογία της επαγγελματικής και της ιδιωτικής χρήσης. Ωστόσο, πρέπει να αντικατοπτρίζουν την οικονομική πραγματικότητα και να μην αποτελούν μέσο δημιουργίας πρόσθετων εσόδων.

Το δικαίωμα έκπτωσης προκύπτει κατά την πραγματοποίηση της παράδοσης αγαθών ή της παροχής υπηρεσιών, ανεξάρτητα από το εάν ο λήπτης έχει πληρώσει για τα αγαθά ή τις υπηρεσίες. Ο κανόνας αυτός μπορεί να δημιουργήσει ταμειακό πλεονέκτημα ιδίως για τους κακοπληρωτές, διότι το βάρος φέρουν οι προμηθευτές ή οι πάροχοι υπηρεσιών, συχνά ΜΜΕ. Η στήριξη του συστήματος ΦΠΑ στις πληρωμές (λογιστική βάσει ταμειακών συναλλαγών), έτσι ώστε ο ΦΠΑ να καταστεί απαιτητός και εκπεστέος κατά την πληρωμή της παράδοσης ή της παροχής υπηρεσιών, θα ήταν ουδέτερη για όλα τα μέρη από την άποψη της ταμειακής ροής. Ένα τέτοιο σύστημα θα επέτρεπε επίσης να περιοριστούν οι απώλειες ΦΠΑ που οφείλονται στην αφερεγγυότητα του πελάτη.

Κατά κανόνα, ο ΦΠΑ εκπίπτει με τον συμψηφισμό του εκπεστέου ΦΠΑ με τον οφειλόμενο ΦΠΑ. Στις περιπτώσεις που προκύπτει ότι ο υποκείμενος στο φόρο δικαιούται επιστροφή, οι φορολογικές διοικήσεις ακολουθούν διαφορετικές

προσεγγίσεις, δεδομένου ότι οι επιστροφές παρουσιάζουν ορισμένους κινδύνους απάτης. Ο κίνδυνος αυτός δεν πρέπει να αποτελεί πρόφαση για αδικαιολόγητη καθυστέρηση του δικαιώματος έκπτωσης.

Επιπλέον, οι μηχανισμοί επιστροφής για τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος περιπλέκουν και καθυστερούν την πραγματική έκπτωση του φόρου. Ένας μηχανισμός μονοαπευθυντικής θυρίδας, ο οποίος θα επέτρεπε στις επιχειρήσεις αυτές να συμψηφίζουν τον καταβληθέντα ΦΠΑ επί των εισροών σε ένα κράτος μέλος με τον ΦΠΑ που οφείλεται στο κράτος αυτό, θα μπορούσε να αποτελέσει λύση.

Ερώτηση 9. Ποια θεωρείτε ότι είναι τα κύρια προβλήματα που συνδέονται με το δικαίωμα έκπτωσης;

Ερώτηση 10. Ποιες τροποποιήσεις θα ήταν κατά την άποψή σας ευκαταίεες για την ενίσχυση της ουδετερότητας και της ισότητας των κανόνων όσον αφορά την έκπτωση του ΦΠΑ επί των εισροών;

#### 5.1.4. Διεθνείς υπηρεσίες

Η αυξανόμενη σημασία των διεθνών υπηρεσιών, ως αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης, της απορρύθμισης και των εξελίξεων στην τεχνολογία των επικοινωνιών, έχει σαφείς επιπτώσεις στον ΦΠΑ. Απαιτούνται διεθνώς συμφωνημένες προσεγγίσεις ώστε να αποφευχθεί η διπλή φορολόγηση ή η μη φορολόγηση των υπηρεσιών αυτών και σήμερα διεξάγονται σημαντικές εργασίες σχετικά με αυτό στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ.

Ωστόσο, εκτός από την διασφάλιση της ασφάλειας δικαίου σε θέματα φορολόγησης στη χώρα κατανάλωσης, τίθενται ορισμένα ερωτήματα όσον αφορά τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής του ΦΠΑ. Αυτή είναι ιδίως η περίπτωση για τις υπηρεσίες που παρέχονται ηλεκτρονικώς από την επιχείρηση στον καταναλωτή, όπως λογισμικά ή μουσική που διανέμονται επιγραμμικά, για τα οποία η είσπραξη του ΦΠΑ εξαρτάται κατ' εξοχήν από τη βούληση των παρόχων που είναι εγκατεστημένοι εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης να συμμορφωθούν προς τους ισχύοντες κανόνες. Τίθεται το ερώτημα εάν η κατάσταση αυτή είναι αποδεκτή από την άποψη της ουδετερότητας και του ανταγωνισμού όσον αφορά τους προμηθευτές ή τους παρόχους της ΕΕ και, μακροπρόθεσμα, τους προϋπολογισμούς των κρατών μελών.

Μία από τις λύσεις που θα μπορούσε να εξεταστεί συνίσταται στην ενθάρρυνση της διεθνούς συνεργασίας των φορολογικών αρχών σε θέματα ΦΠΑ. Η άλλη εναλλακτική λύση, η οποία εκ πρώτης όψεως είναι λιγότερο ελκυστική, εξετάζεται όμως σε ορισμένες χώρες εκτός ΕΕ όπως ο Καναδάς, συνίσταται στην αναζήτηση μέσων για την είσπραξη του ΦΠΑ από ιδιώτες καταναλωτές, για παράδειγμα με τον έλεγχο των επιγραμμικών πληρωμών.

Εκφράζονται επίσης ανησυχίες όσον αφορά την ουδετερότητα και τη διαφάνεια της μεταχείρισης των παροχών υπηρεσιών στο πλαίσιο διεθνών ομίλων επιχειρήσεων, η

οποία διαφέρει ανάλογα με την επιλεγόμενη δομή (υποκατάστημα/έδρα ή μητρική/θυγατρική) και όχι ανάλογα με τη φύση της υπηρεσίας.

Ερώτηση 11. Ποια είναι τα κύρια προβλήματα που συνδέονται με τους ισχύοντες κανόνες ΦΠΑ για τις διεθνείς υπηρεσίες, όσον αφορά τον ανταγωνισμό και τη φορολογική ουδετερότητα ή άλλους παράγοντες;

Ερώτηση 12. Τι θα πρέπει να γίνει για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα αυτά; Θεωρείτε ότι απαιτείται μεγαλύτερος συντονισμός σε διεθνές επίπεδο;

## 5.2. Ποιο βαθμό εναρμόνισης απαιτεί η ενιαία αγορά;

Κάθε αναθεώρηση του συστήματος ΦΠΑ απαιτεί να καθοριστούν, αφενός, ο βαθμός της απαιτούμενης πρόσθετης εναρμόνισης για τη βελτίωση της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς και τη μείωση του κόστους συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις και, αφετέρου, ο βαθμός ευελιξίας που απαιτείται από τα κράτη μέλη ο οποίος να συνάδει με τους στόχους αυτούς.

### 5.2.1. Η νομική διαδικασία

Η νομική βάση για την εναρμόνιση του ΦΠΑ<sup>16</sup> απαιτεί τη λήψη απόφασης ομόφωνα, αλλά δεν διευκρινίζει το νομικό μέσο που πρέπει να χρησιμοποιηθεί προς τον σκοπό αυτό. Η χρήση των οδηγιών του Συμβουλίου παρέχει στα κράτη μέλη μια ορισμένη ελευθερία για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της ενωσιακής νομοθεσίας σε θέματα ΦΠΑ, λαμβάνοντας υπόψη τις νομικές ιδιαιτερότητές τους. Το αποτέλεσμα, ωστόσο, είναι ότι συχνά η νομοθεσία σε θέματα ΦΠΑ στα διάφορα κράτη μέλη δεν είναι συνεκτική. Η χρήση κανονισμών του Συμβουλίου αντί οδηγιών θα διασφάλιζε μεγαλύτερη εναρμόνιση, επιτρέποντας ιδίως στην ΕΕ να αποφεύγει τη διπλή φορολόγηση ή τη μη φορολόγηση ή να καθορίζει τις υποχρεώσεις σε θέματα ΦΠΑ που εφαρμόζονται στις μη εγκατεστημένες επιχειρήσεις.

Οι κανόνες εφαρμογής της οδηγίας ΦΠΑ που θεσπίστηκαν από την Ευρωπαϊκή Ένωση απαιτούν επίσης ομοφωνία. Η χρήση του μηχανισμού αυτού (μέσω κανονισμού του Συμβουλίου) για την αποσαφήνιση νέων τροποποιήσεων της οδηγίας ΦΠΑ σε σύντομο χρονικό διάστημα πριν από την έναρξη ισχύος τους δεν έχει αποδειχθεί αποτελεσματική και οι επιχειρήσεις συχνά δεν γνωρίζουν πώς να χρησιμοποιήσουν στην πράξη τους νέους κανόνες.

Μια λύση θα ήταν να επιτραπεί στην Επιτροπή να εκδίδει εκτελεστικές αποφάσεις με τη συναίνεση της πλειοψηφίας των κρατών μελών. Η Επιτροπή έχει υποβάλει τέτοια πρόταση κατά το παρελθόν<sup>17</sup>, η οποία θα τροποποιούσε τον ρόλο της επιτροπής ΦΠΑ, αλλά δεν έγινε δεκτή στο Συμβούλιο.

□

<sup>16</sup>

<sup>17</sup>

Άρθρο 113 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).  
COM(97) 325 της 25.6.1997.

Το πρόβλημα αυτό θα μπορούσε επίσης να επιλυθεί, παρότι ανεπαρκώς, με εναλλακτικό τρόπο, αν προβλεφθεί ότι η Επιτροπή θα επεξηγεί, ενημερωτικά, πώς πρέπει να ερμηνευθούν οι τροποποιήσεις στη νομοθεσία για τον ΦΠΑ.

Η μη ορθή μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των τροποποιήσεων της οδηγίας ΦΠΑ μπορεί φυσικά να αντιμετωπιστεί με την κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει. Ωστόσο, οι διαδικασίες αυτές δεν εξασφαλίζουν πάντα την ταχεία επίλυση των πρακτικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις. Τα προβλήματα αυτά θα μπορούσαν να αποφευχθούν εάν η μεταφορά των νέων κανόνων στο εθνικό δίκαιο γινόταν πολύ πριν από την έναρξη ισχύος τους. Θα μπορούσε να προβλεφθεί, σε επίπεδο ΕΕ, μια διαδικασία εξορθολογισμού και συντονισμού των εθνικών διαδικασιών εφαρμογής.

Ερώτηση 13. Ποιες διατάξεις της νομοθεσίας της ΕΕ σε θέματα ΦΠΑ θα μπορούσαν, ενδεχομένως, να θεσπιστούν με κανονισμό του Συμβουλίου αντί για οδηγία;

Ερώτηση 14. Θεωρείτε ότι οι κανόνες εφαρμογής πρέπει να θεσπίζονται με απόφαση της Επιτροπής;

Ερώτηση 15. Εάν η λύση αυτή δεν είναι εφικτή, θα μπορούσαν κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τους νέους νομοθετικούς κανόνες της ΕΕ σε θέματα ΦΠΑ να είναι εποικοδομητικές, παρότι δεν είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη; Η έκδοση κατευθυντήριων γραμμών παρουσιάζει κατά τη γνώμη σας μειονεκτήματα;

Ερώτηση 16. Πώς θα μπορούσε να βελτιωθεί, εν γένει, η νομοθετική διαδικασία, η διαφάνεια της και ο ρόλος των ενδιαφερομένων στη διαδικασία, από την αρχική φάση (εκπόνηση της πρότασης) έως την τελική φάση (εφαρμογή στο εθνικό δίκαιο);

#### 5.2.2. *Παρεκκλίσεις και ικανότητα ταχείας αντίδρασης της ΕΕ*

Τα κράτη μέλη μπορούν να ζητούν μεμονωμένες παρεκκλίσεις για την απλούστευση της διαδικασίας είσπραξης του ΦΠΑ ή για την πρόληψη ορισμένων μορφών φοροαποφυγής ή φοροδιαφυγής μέσω ειδικών μέτρων τα οποία πρόκειται να είναι προσωρινά και προσαρμοσμένα σε μια συγκεκριμένη εγχώρια κατάσταση<sup>18</sup>.

Το αποτέλεσμα, ωστόσο, είναι μια πληθώρα ειδικών και τροποποιημένων κανόνων στα κράτη μέλη που καθιστά ακόμη πιο πολύπλοκο το σύστημα ΦΠΑ, ιδίως για τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε περισσότερα κράτη μέλη, και υπονομεύει την έννοια των ίσων όρων ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις της ΕΕ.

Επιπλέον, πρόσφατη εμπειρία σε θέματα οργανωμένης απάτης κατέδειξε ότι η διαδικασία χορήγησης παρεκκλίσεων δεν είναι πάντοτε αρκετά ευέλικτη ώστε να διασφαλιστεί ταχεία και κατάλληλη αντίδραση. Σχετικά με αυτό θα μπορούσε να προβλεφθεί η παροχή επιπλέον εξουσιών στην Επιτροπή ώστε να αποφασίζει

□

<sup>18</sup>

Ο κατάλογος των ισχυουσών παρεκκλίσεων είναι διαθέσιμος στην ακόλουθη διεύθυνση:  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/vat/key\\_documents/table\\_derogations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/table_derogations/index_en.htm)

βραχυπρόθεσμα, κατόπιν δεόντως αιτιολογημένου αιτήματος κράτους μέλους, για τη χορήγηση προστατευτικών και προσωρινών παρεκκλίσεων με σκοπό την καταπολέμηση της απάτης.

Ερώτηση 17. Έχετε συναντήσει δυσκολίες ως αποτέλεσμα παρεκκλίσεων που χορηγήθηκαν στα κράτη μέλη; Παρακαλώ περιγράψτε τις δυσκολίες αυτές.

Ερώτηση 18. Θεωρείτε ότι η ισχύουσα διαδικασία χορήγησης μεμονωμένων παρεκκλίσεων είναι ικανοποιητική και, εάν όχι, πώς μπορεί να βελτιωθεί;

### 5.2.3. Συντελεστές ΦΠΑ

Το «οριστικό» σύστημα ΦΠΑ που βασίζεται στη φορολόγηση στον τόπο καταγωγής θα απαιτούσε μεγαλύτερο βαθμό εναρμόνισης των συντελεστών ΦΠΑ σε σχέση με το ισχύον σύστημα που βασίζεται στη φορολόγηση στον τόπο προορισμού, το οποίο παρέχει στα κράτη μέλη μεγαλύτερη ευελιξία εντός των ορίων που καθορίζονται από τις απαιτήσεις της ενιαίας αγοράς.

Ορισμένοι ισχυρίζονται ότι η εφαρμογή ενιαίου συντελεστή ΦΠΑ για όλα τα αγαθά ή τις υπηρεσίες θα αποτελούσε ιδανική λύση από την άποψη της βελτιστοποίησης της οικονομικής απόδοσης<sup>19</sup>. Παράλληλα, πολλοί συνηγορούν υπέρ της χρήσης μειωμένων συντελεστών ως μέσων δράσης, ιδίως στον τομέα της υγείας, στον πολιτιστικό και περιβαλλοντικό τομέα με στόχο την ευκολότερη και πιο ισότιμη πρόσβαση στο εκπαιδευτικό και πολιτιστικό περιεχόμενο και την παροχή κινήτρων για την οικοκαινοτομία και την ανάπτυξη που βασίζεται στη γνώση με αποδοτική χρήση των πόρων<sup>20</sup>.

Η σημερινή ανομοιογένεια των κανονικών συντελεστών στην ΕΕ και οι μειωμένοι συντελεστές που εφαρμόζονται από ορισμένα κράτη μέλη δεν φαίνεται να διαταράσσουν την ενιαία αγορά. Αυτό οφείλεται κυρίως στους μηχανισμούς διόρθωσης (ειδικά καθεστώτα για εξ αποστάσεως πωλήσεις αγαθών ή υπηρεσιών και καινούργιων οχημάτων, βλ. σημείο 4.2.1) που προβλέπονται στο ισχύον σύστημα ΦΠΑ, οι οποίοι ωστόσο αυξάνουν σημαντικά την πολυπλοκότητά του.

Οι διασυνοριακές συναλλαγές που αφορούν αγαθά και υπηρεσίες που υπόκεινται σε μειωμένο συντελεστή δημιουργούν, ωστόσο, κόστος συμμόρφωσης και αποτελούν πηγή νομικής αβεβαιότητας για τις επιχειρήσεις. Αυτό το πρόβλημα τίθεται κυρίως όταν μια επιχείρηση υπόκειται στον ΦΠΑ σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο στο οποίο είναι εγκατεστημένη. Θα μπορούσε να προβλεφθεί η ενίσχυση της διαφάνειας με την καθιέρωση μιας υποχρεωτικής επιγραμμικής βάσης δεδομένων για αγαθά και υπηρεσίες που υπόκεινται σε μειωμένο συντελεστή.

□

<sup>19</sup>  
<sup>20</sup>

Copenhagen Economics, ό. π.

Η έκθεση σύνοψης των αποτελεσμάτων της δημόσιας διαβούλευσης που αφορούν την «επανεξέταση της υφιστάμενης νομοθεσίας όσον αφορά τους μειωμένους συντελεστές ΦΠΑ» η οποία εκπονήθηκε το 2008, είναι διαθέσιμη στην ακόλουθη διεύθυνση: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/consultations/tax/summary\\_report\\_consultation\\_vat\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/summary_report_consultation_vat_rates_en.pdf).

Επιπλέον, υφίστανται ακόμη ασυνέπειες στους συντελεστές ΦΠΑ που εφαρμόζονται σε συγκρίσιμα αγαθά ή υπηρεσίες. Για παράδειγμα, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ σε ορισμένα πολιτιστικά προϊόντα αλλά πρέπει να εφαρμόζουν τον κανονικό συντελεστή σε ανταγωνιστικές επιγραμμικές υπηρεσίες, όπως τα ηλεκτρονικά βιβλία και οι εφημερίδες. Σύμφωνα με το «ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη»<sup>21</sup>, οι προκλήσεις της σύγκλισης μεταξύ του ψηφιακού και του φυσικού περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε κάθε επανεξέταση της γενικής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων των φορολογικών θεμάτων. Προκειμένου να τερματιστούν οι διακρίσεις αυτές, υπάρχουν δύο λύσεις: είτε να διατηρηθεί ο κανονικός συντελεστής ΦΠΑ, είτε να μεταφερθούν σε ψηφιακό περιβάλλον οι υφιστάμενοι μειωμένοι συντελεστές για τα αγαθά οι οποίοι έχουν καταχωριστεί σε παραδοσιακά υποθέματα.

Ερώτηση 19. Νομίζετε ότι η ισχύουσα δομή συντελεστών δημιουργεί σημαντικά προβλήματα στην ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς (στρέβλωση του ανταγωνισμού), άνιση μεταχείριση συγκρίσιμων προϊόντων, ιδίως των επιγραμμικών υπηρεσιών σε σχέση με προϊόντα ή υπηρεσίες που αφορούν παρόμοιο περιεχόμενο, ή ότι δημιουργεί σημαντικό κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις; Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, σε ποιες καταστάσεις;

Ερώτηση 20. Θα προτιμούσατε να μην υπάρχουν μειωμένοι συντελεστές (ή ένας πολύ σύντομος κατάλογος), πράγμα που θα επέτρεπε στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν χαμηλότερο κανονικό συντελεστή ΦΠΑ ή θα υποστηρίζατε την κατάρτιση ενός υποχρεωτικού και ομοιόμορφου καταλόγου μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ εφαρμοζόμενων στην ΕΕ, ιδίως για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων που καθορίζονται συγκεκριμένα στη στρατηγική «Ευρώπη 2020»;

### 5.3. Μείωση της γραφειοκρατίας

#### 5.3.1. Πρόγραμμα δράσης της Επιτροπής για τη μείωση του διοικητικού φόρτου και τον εξορθολογισμό των υποχρεώσεων σε θέματα ΦΠΑ

Μετά την έγκριση το 2007 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο<sup>22</sup>, του προγράμματος δράσης της Επιτροπής<sup>23</sup> για τη μείωση μέχρι το 2012 του διοικητικού φόρτου που προκύπτει από τη νομοθεσία της ΕΕ έως 25%, η Επιτροπή παρουσίασε το 2009 σχέδιο<sup>24</sup> που αφορά, μεταξύ άλλων τομέων, και τον ΦΠΑ.

Το σχέδιο αυτό περιλαμβάνει 16 μέτρα, όπως την κατάργηση της ετήσιας συγκεντρωτικής δήλωσης ΦΠΑ ή του καταλόγου των ενδοενοσιακών αποκτήσεων και τη μείωση της συχνότητας των δηλώσεων ΦΠΑ και υποστηρίζεται από την ομάδα υψηλού επιπέδου ανεξάρτητων μερών για το διοικητικό φόρτο, της οποίας προεδρεύει ο

□

<sup>21</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής, Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη, COM(2010) 245 της 19.5.2010, σ. 9.

<sup>22</sup> Συμπεράσματα της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (7/8 Μαρτίου 2007), σ. 10.

<sup>23</sup> COM(2007) 23 της 21.1.2007.

<sup>24</sup> COM(2009) 544 της 22.10.2009 και Παράρτημα.

Edmund Stoiber<sup>25</sup>. Έξι από τα μέτρα αυτά είτε έχουν εγκριθεί είτε προταθεί από την Επιτροπή.

Ως συνέπεια των νέων κανόνων για τον τόπο παροχής υπηρεσιών, η ομάδα υψηλού επιπέδου συνέστησε, σε πρόσφατη γνωμοδότηση, τη λήψη πρόσθετων μέτρων για τη μείωση του διοικητικού φόρτου.

Η οδηγία ΦΠΑ περιλαμβάνει κοινή δέσμη υποχρεώσεων και τα κράτη μέλη διαθέτουν ορισμένα περιθώρια ελιγμών όσον αφορά την απόφαση του τρόπου εκπλήρωσης των υποχρεώσεων αυτών. Αυτό οδηγεί σε ένα συνονθύλευμα εθνικών υποχρεώσεων σε θέματα ΦΠΑ, ιδίως όσον αφορά τις δηλώσεις ΦΠΑ για τις οποίες απαιτούνται διαφορετικοί τύποι και όγκος πληροφοριών. Μια τυποποιημένη δήλωση ΦΠΑ σε επίπεδο ΕΕ, διαθέσιμη σε όλες τις γλώσσες, την οποία θα μπορούν να επιλέξουν να χρησιμοποιήσουν οι επιχειρήσεις αλλά την οποία θα πρέπει να αποδέχονται όλα τα κράτη μέλη, θα μπορούσε να αποτελέσει τρόπο μείωσης του κόστους συμμόρφωσης.

Επιπλέον, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλουν άλλες υποχρεώσεις, τις οποίες κρίνουν απαραίτητες, ώστε να διασφαλισθεί η ορθή είσπραξη του ΦΠΑ και να προληφθεί η φοροαποφυγή, χωρίς κανέναν κανόνα της ΕΕ να απαιτεί την εκ των προτέρων αξιολόγηση των μέτρων αυτών. Το πεδίο εφαρμογής και το κόστος των εν λόγω πρόσθετων υποχρεώσεων εκτίθενται στη μελέτη που εκπόνησε η ΓΔ Επιχειρήσεις στο πλαίσιο του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας<sup>26</sup>.

Μια πιο ενιαία προσέγγιση στον τομέα αυτό θα διευκόλυνε ασφαλώς την ανάπτυξη εργαλείων ΤΠ για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων των υποκείμενων στον ΦΠΑ σε ολόκληρη την ΕΕ και θα μείωνε τον διοικητικό φόρτο των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη. Ωστόσο, η τροποποίηση της τρέχουσας πρακτικής στα κράτη μέλη θα είχε κόστος τόσο για τις φορολογικές διοικήσεις όσο και για τις επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων εκείνων οι οποίες πρέπει να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις αυτές σε ένα μόνο κράτος μέλος.

Εάν η πλήρης εναρμόνιση δεν ενδείκνυται, θα μπορούσαν ωστόσο να περιοριστούν οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών με τον καθορισμό, σε επίπεδο ΕΕ, ενός εξαντλητικού καταλόγου τυποποιημένων υποχρεώσεων ΦΠΑ που θα μπορούν να επιβάλλουν τα κράτη μέλη. Ο εκ των προτέρων καθορισμός ενός συνόλου υποχρεώσεων θα μπορούσε να διευκολύνει την επεξεργασία τους από τα συστήματα ΤΠ.

Ερώτηση 21. Ποια είναι τα κύρια προβλήματα που αντιμετωπίσατε όσον αφορά τους ισχύοντες κανόνες για τις υποχρεώσεις σε θέματα ΦΠΑ;

Ερώτηση 22. Τι θα πρέπει να γίνει σε επίπεδο ΕΕ για να αντιμετωπισθούν τα προβλήματα αυτά;

□

<sup>25</sup> Γνωμοδότηση που εγκρίθηκε στις 28.5.2009 [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm).

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09\\_taxlaw\\_implicit.zip](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_taxlaw_implicit.zip).

Ερώτηση 23. Ποια είναι η άποψή σας, ιδίως όσον αφορά τη σκοπιμότητα και την καταλληλότητα των προτεινόμενων μέτρων, περιλαμβανομένων και εκείνων που έχουν καθορισθεί στο σχέδιο μείωσης του διοικητικού κόστους σε θέματα ΦΠΑ (αριθ. 6 έως 15) και στη γνωμοδότηση της ομάδας υψηλού επιπέδου;

### 5.3.2. Μικρές επιχειρήσεις

Με την «Πράξη περί μικρών επιχειρήσεων για την Ευρώπη»<sup>27</sup>, η ΕΕ ενέκρινε δύο βασικές αρχές για την ικανοποίηση των αναγκών των ΜΜΕ: εκπόνηση κανόνων σύμφωνα με την αρχή «προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις» και βοήθεια προς τις ΜΜΕ ώστε να επωφελούνται περισσότερο από τις δυνατότητες που παρέχει η ενιαία αγορά. Η βελτίωση του επιχειρησιακού περιβάλλοντος για τις ΜΜΕ αποτελεί επίσης μέρος μιας από τις εμβληματικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»: «Μια βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης».

Το ειδικό καθεστώς για τις μικρές επιχειρήσεις αποσκοπεί κυρίως στη μείωση του διοικητικού φόρτου που συνδέεται με την εφαρμογή των συνήθων κανόνων ΦΠΑ: επιχειρήσεις των οποίων ο ετήσιος κύκλος εργασιών δεν υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο κατώφλι δικαιούνται να τύχουν απαλλαγής από τον ΦΠΑ.

Ωστόσο, το καθεστώς αυτό παρουσιάζει ορισμένες αδυναμίες. Το νομικό πλαίσιο, το οποίο βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στη χρονική στιγμή κατά την οποία τα κράτη μέλη προσχώρησαν στην ΕΕ, έχει δημιουργήσει διαφορές στα κατώφλια που εφαρμόζονται και στο περιθώριο που παρέχεται στα κράτη μέλη για τον καθορισμό αυτών των κατωφλίων. Επιπλέον, η μέθοδος υπολογισμού του κατωφλίου και το πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος δεν λαμβάνουν υπόψη την ενιαία αγορά: για παράδειγμα, το καθεστώς δεν καλύπτει τις παραδόσεις ή τις παροχές υπηρεσιών που πραγματοποιούνται σε άλλα κράτη μέλη. Επιπλέον, η εγγραφή στο μητρώο ΦΠΑ, η δήλωση ΦΠΑ και οι πληρωμές ΦΠΑ απαιτούνται για ορισμένες διασυνοριακές αγορές, ιδίως υπηρεσιών.

Τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν άλλα απλουστευμένα καθεστάτα για τη χρέωση και την είσπραξη του ΦΠΑ, όπως το κατ' αποκοπή καθεστώς, αλλά αυτά εφαρμόζονται με διάφορους τρόπους και περιορίζονται στις εγχώριες δραστηριότητες.

Όλα αυτά τα καθεστάτα αποτελούν κατακερματισμένη απάντηση στο γεγονός ότι το κόστος που συνδέεται με την τήρηση των κανόνων σε θέματα ΦΠΑ για τις μικρές επιχειρήσεις είναι σχετικά υψηλότερο απ' ό,τι για τις μεγάλες επιχειρήσεις, ιδίως όταν αυτές δραστηριοποιούνται σε ολόκληρη την ΕΕ.

Η πιο προφανής λύση θα ήταν να καθιερωθεί ένα καθεστώς εφαρμοστέο στο επίπεδο της ΕΕ, με ένα κοινό κατώφλι το οποίο θα παρέχει περισσότερες δυνατότητες για τη μείωση του κόστους συμμόρφωσης σε όλη την ενιαία αγορά, και ως εκ τούτου, θα ενθαρρύνει την ανάπτυξη μικρών επιχειρήσεων.

□

<sup>27</sup>

COM(2008) 394 της 25.6.2008.

Εκτός από τα καθεστάτα που εφαρμόζονται σε μικρές επιχειρήσεις, ένα ειδικό καθεστώς καθιερώθηκε τη δεκαετία του 1970 για τους γεωργούς οι οποίοι αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην εφαρμογή των συνήθων κανόνων. Ο λόγος διατήρησης αυτού του καθεστώτος πρέπει να εξεταστεί, δεδομένου ότι οι προσπάθειες που καταβάλλονται για να βοηθηθούν οι μικρές επιχειρήσεις θα μπορούσαν επίσης να ανταποκρίνονται στις ανάγκες απλούστευσης που εκφράζουν οι γεωργοί.

Ερώτηση 24. Είναι σκόπιμο να αναθεωρηθεί το ισχύον καθεστώς απαλλαγής για τις μικρές επιχειρήσεις και ποια θα πρέπει να είναι τα κύρια στοιχεία αυτής της επαναξιολόγησης;

Ερώτηση 25. Είναι σκόπιμο να προβλεφθούν πρόσθετες απλουστεύσεις και ποια θα πρέπει να είναι τα κύρια στοιχεία τους;

Ερώτηση 26. Θεωρείτε ότι τα καθεστάτα που εφαρμόζονται στις μικρές επιχειρήσεις καλύπτουν επαρκώς τις ανάγκες των μικρών γεωργών;

### 5.3.3. Άλλες πιθανές πρωτοβουλίες απλούστευσης

#### 5.3.3.1. Σύστημα μονοαπευθυντικής θυρίδας

Για έναν προμηθευτή αγαθών ή πάροχο υπηρεσιών που πραγματοποιεί συναλλαγές από επιχείρηση προς καταναλωτή οι οποίες υπόκεινται σε ΦΠΑ σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο στο οποίο είναι εγκατεστημένος, η τήρηση των συγκεκριμένων κανόνων αυτού του κράτους μέλους δεν είναι πάντοτε εύκολο να διασφαλισθεί. Ορισμένα στοιχεία δείχνουν ότι οι επιχειρήσεις αποφεύγουν τις συναλλαγές αυτές λόγω των δυσχερειών. Σε άλλες περιπτώσεις, ο προμηθευτής ή ο πάροχος αγνοεί τους κανόνες που εφαρμόζονται και χρεώνει τον ΦΠΑ στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος παρά σε εκείνο όπου πράγματι πραγματοποιήθηκε η προμήθεια ή η παροχή υπηρεσίας.

Το καθεστώς της μονοαπευθυντικής θυρίδας που πρότεινε η Επιτροπή το 2004<sup>28</sup> και το οποίο συζητείται ακόμα στο Συμβούλιο είχε ως στόχο να καλύψει αυτές τις περιπτώσεις. Η βασική έννοια παραμένει σε ισχύ. Ένα πιο περιορισμένο καθεστώς υπάρχει για τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες από επιχείρηση σε καταναλωτή οι οποίες παρέχονται από τους παρόχους που είναι εγκατεστημένοι εκτός της ΕΕ. Το καθεστώς αυτό θα επεκταθεί το 2005 στις υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών και ραδιοφωνικής και τηλεοπτικής μετάδοσης καθώς και στους προμηθευτές ή παρόχους της ΕΕ.

Όσο ο ΦΠΑ στηρίζεται στην αρχή της φορολόγησης στον τόπο προορισμού, η μονοαπευθυντική θυρίδα είναι ευκατάρια ως μέτρο απλούστευσης και θα αυξήσει τη συμμόρφωση με τους κανόνες και τις διασυνοριακές συναλλαγές. Οι κανόνες σε θέματα ΦΠΑ αποτελούν τμήμα των βασικών εμποδίων που αναφέρονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής για τις «διασυνοριακές ηλεκτρονικές εμπορικές συναλλαγές μεταξύ

□

28

COM(2004) 728 της 29.10.2004.

επιχειρήσεων και καταναλωτών στην ΕΕ»<sup>29</sup>. Το θέμα αυτό είναι αναμφίβολα σήμερα πιο επίκαιρο παρά ποτέ, δεδομένου ότι πάνω από 60% του πληθυσμού στην ΕΕ χρησιμοποιεί τακτικά το διαδίκτυο και το 60% αυτού αγοράζει αγαθά και υπηρεσίες επιγραμμικά. Τα στοιχεία αυτά διπλασιάστηκαν από το 2004 (έτος κατά το οποίο υποβλήθηκε για πρώτη φορά η πρόταση) και μπορούν να αυξηθούν μόνο με την σημασία που αποδίδεται στο «ψηφιακό θεματολόγιο»<sup>30</sup>.

Ερώτηση 27. Θεωρείτε την έννοια της μονοαπευθυντικής θυρίδας κατάλληλο μέτρο απλούστευσης; Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, ποια χαρακτηριστικά θα πρέπει να έχει;

#### 5.3.3.2. Η προσαρμογή του συστήματος ΦΠΑ στις μεγάλες επιχειρήσεις και στις πανευρωπαϊκές επιχειρήσεις

Η νομική δομή (μητρική/θυγατρικές ή έδρα/υποκαταστήματα) των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται οικονομικά σε διάφορα κράτη μέλη έχει ιδιαίτερη επίδραση στη μεταχείριση των δραστηριοτήτων αυτών από την άποψη του ΦΠΑ. Για παράδειγμα, επηρεάζει τους κανόνες διασυνοριακών συναλλαγών μεταξύ των διαφόρων τμημάτων της επιχείρησης και τον υπολογισμό του εκπιπόμενου ΦΠΑ επί των εισροών.

Οι επιχειρήσεις εκφράζουν παράπονα για την έλλειψη σαφών και συνεπών κανόνων προσαρμοσμένων στις υφιστάμενες εταιρικές διαρθρώσεις. Από την πλευρά τους, οι φορολογικές αρχές ανησυχούν σχετικά με τις δυνατότητες φοροδιαφυγής στον τομέα του ΦΠΑ που παρουσιάζουν οι σύνθετες εταιρικές διαρθρώσεις.

Εάν θεωρηθεί ότι οι συναλλαγές μεταξύ συνδεδεμένων εταιριών ή οι παραδόσεις αγαθών μεταξύ υποκαταστημάτων δεν emπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ΦΠΑ ή ότι επεκτείνεται το εδαφικό πεδίο εφαρμογής της ομαδοποίησης του ΦΠΑ, θα μπορούσε να μειωθεί το κόστος συμμόρφωσης ΦΠΑ για ένα μεγάλο αριθμό ενδοενοσιακών συναλλαγών. Αφετέρου, θα έπρεπε να διασφαλιστεί ότι η εξέλιξη αυτή δεν ευνοεί αδικαιολόγητα τις μεγάλες επιχειρήσεις σε σχέση με τις μικρότερες επιχειρήσεις ή ότι δεν εξασφαλίζει νέα μέσα απάτης ή φοροδιαφυγής.

Ερώτηση 28. Θεωρείτε ότι οι ισχύοντες κανόνες σε θέματα ΦΠΑ δημιουργούν δυσκολίες στο πλαίσιο των διασυνοριακών συναλλαγών εντός της επιχείρησης ή εντός του ομίλου; Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, πώς μπορούν να αντιμετωπισθούν οι δυσκολίες αυτές;

#### 5.3.3.3. Συνέργειες με άλλες νομοθεσίες

Οι προσπάθειες που καταβάλλονται για την απλούστευση των τελωνειακών διαδικασιών εισαγωγής πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τον ΦΠΑ ώστε να μεγιστοποιούνται τα πλεονεκτήματα. Η συνοχή μεταξύ της νομοθεσίας σε θέματα ΦΠΑ και άλλων

□

<sup>29</sup>

<sup>30</sup>

COM(2009) 557 της 22.10.2009.

ό.π.

φορολογικών νομοθεσιών, ιδίως όσον αφορά τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, θα επέτρεπε να απλουστευθεί η τήρηση των κανόνων για τις επιχειρήσεις.

Πρόσφατα ξεκίνησε διαβούλευση σχετικά με την απλούστευση των διαδικασιών είσπραξης του ΦΠΑ σε σχέση με τον κεντρικό εκτελωνισμό, υπάρχουν ωστόσο και άλλοι τομείς που θα μπορούσαν να εξετασθούν.

Ερώτηση 29. Σε ποιους τομείς της νομοθεσίας σε θέματα ΦΠΑ είναι σκόπιμο να προωθηθούν οι συνέργειες με άλλες φορολογικές ή τελωνειακές διατάξεις;

#### **5.4. Ένα πιο ισχυρό σύστημα ΦΠΑ**

##### *5.4.1. Επανεξέταση του τρόπου είσπραξης του ΦΠΑ*

Ο τρόπος είσπραξης του ΦΠΑ δεν έχει αλλάξει σχεδόν καθόλου αφότου καθιερώθηκε για πρώτη φορά ο φόρος στην ΕΕ· βασίζεται ακόμη κατά κύριο λόγο στην αυτοαξιολόγηση από τον φορολογούμενο η οποία συνοδεύεται από ελέγχους της φορολογικής διοίκησης σε μεταγενέστερο στάδιο.

Στο πλαίσιο συζήτησης που βρίσκεται σε εξέλιξη σχετικά με τη στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης σε θέματα ΦΠΑ, η οποία αμφισβήτησε την αποτελεσματικότητα του εν λόγω τρόπου είσπραξης, η Επιτροπή ξεκίνησε το 2009 μελέτη σκοπιμότητας όσον αφορά τους τρόπους βελτίωσης και απλούστευσης της είσπραξης του ΦΠΑ, προσφεύγοντας σε σύγχρονες τεχνολογίες και/ή σε χρηματοπιστωτικούς διαμεσολαβητές.

Τα ακόλουθα τέσσερα μοντέλα εξετάστηκαν εις βάθος:

- Ο πελάτης δίνει εντολή στην τράπεζά του να καταβάλει το αντίτιμο των αγαθών ή των υπηρεσιών, και η τράπεζα διαχωρίζει την πληρωμή μεταξύ, αφενός, του φορολογητέου ποσού, το οποίο καταβάλλει στον προμηθευτή ή στον πάροχο και, αφετέρου, του ποσού του ΦΠΑ, το οποίο μεταβιβάζει άμεσα στη φορολογική αρχή. Το μοντέλο αυτό εξαλείφει την απάτη του «αφανούς εμπόρου» αλλά απαιτεί ουσιαστική τροποποίηση του τρόπου με τον οποίο οι επιχειρήσεις και οι φορολογικές διοικήσεις διαχειρίζονται τον ΦΠΑ. Το ζήτημα των συναλλαγών σε ρευστό ή με πιστωτική κάρτα πρέπει να εξετασθεί περαιτέρω.
- Όλα τα δεδομένα τιμολογίου αποστέλλονται σε πραγματικό χρόνο σε μια κεντρική βάση δεδομένων για την παρακολούθηση του ΦΠΑ. Οι φορολογικές αρχές θα λαμβάνουν τις πληροφορίες πολύ γρηγορότερα απ' ό,τι σήμερα και ένας ορισμένος αριθμός υποχρεώσεων σε θέματα ΦΠΑ θα μπορεί να καταργηθεί. Το σύστημα θα είναι αποτελεσματικότερο και λιγότερο επαχθές εάν χρησιμοποιηθεί η ηλεκτρονική τιμολόγηση για όλες τις συναλλαγές από επιχείρηση προς επιχείρηση.
- Ο υποκείμενος στο φόρο τηλεφορτώνει προς μια ασφαλή αποθήκη δεδομένων του ΦΠΑ, σε συμφωνηθέντα μορφότυπο, προκαθορισμένα δεδομένα σχετικά με τις συναλλαγές· την αποθήκη αυτή διατηρεί ο υποκείμενος στο φόρο και είναι

προσβάσιμη στις φορολογικές αρχές είτε άμεσα είτε πολύ γρήγορα κατόπιν αιτήματος. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν ακολουθήσει αυτή την κατεύθυνση και δεν έχουν δημιουργηθεί σημαντικά προβλήματα. Εντούτοις, το μοντέλο αυτό δεν παρεμποδίζει την απάτη του «αφανούς εμπόρου»· εάν ο έμπορος εξαφανισθεί, η αποθήκη δεδομένων του σε θέματα ΦΠΑ θα εξαφανισθεί επίσης. Ωστόσο, παρέχει τη δυνατότητα να ανακαλυφθούν ταχύτερα αυτές οι περιπτώσεις απάτης.

- Η διαδικασία και οι εσωτερικοί έλεγχοι του υποκείμενου στο φόρο για την τήρηση των κανόνων σε θέματα ΦΠΑ αποτελούν αντικείμενο πιστοποίησης. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν ακολουθήσει αυτή την κατεύθυνση. Το μοντέλο αυτό θα ενισχύσει την εμπιστοσύνη μεταξύ των φορολογικών αρχών και των υποκείμενων στο φόρο· ωστόσο, η διαδικασία πιστοποίησης είναι χρονοβόρα και απαιτεί ουσιαστικές επενδύσεις από τις φορολογικές αρχές σε ανθρώπινο δυναμικό.

Η μελέτη<sup>31</sup> δείχνει ότι και τα τέσσερα αυτά μοντέλα παρουσιάζουν θετική σχέση κόστους-οφέλους. Ωστόσο, το κόστος της απαιτούμενης αρχικής επένδυσης διαφέρει ανάλογα με το μοντέλο και επηρεάζει την ταχύτητα με την οποία οι εθνικές φορολογικές διοικήσεις θα έχουν καθαρό όφελος. Επιπλέον, συνδυασμός των διαφόρων μοντέλων θα μπορούσε επίσης να αποτελεί αποτελεσματικότερη λύση.

Ερώτηση 30. Ποιο από τα μοντέλα αυτά φαίνεται κατά την άποψή σας αποτελεσματικότερο και γιατί; Θα είχατε να προτείνετε άλλες εναλλακτικές λύσεις;

#### 5.4.2. Προστασία των καλόπιστων συναλλασσόμενων έναντι ενδεχόμενης εμπλοκής σε απάτη ΦΠΑ

Πολλά κράτη μέλη έχουν θεσπίσει εθνικά μέτρα για τον περιορισμό των απωλειών ΦΠΑ που απορρέουν από την απάτη του «αφανούς εμπόρου» στην προσπάθειά τους να ανακτήσουν το φόρο από άλλους υποκείμενους στο φόρο που εμπλέκονται στην ίδια αλυσίδα συναλλαγών. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι όταν η φορολογική διοίκηση είναι σε θέση να αποδείξει ότι ο πελάτης γνώριζε ή έπρεπε να γνωρίζει ότι η αγορά του αποτελούσε μέρος συναλλαγής συνδεδεμένης με απάτη σε θέματα ΦΠΑ, μπορεί να του αρνηθεί το δικαίωμα της έκπτωσης.

Οι φορολογικές διοικήσεις οφείλουν να αποδεικνύουν ότι αυτό ισχύει σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση. Αυτό αποτελεί μια μακρά, δαπανηρή και περίπλοκη διαδικασία. Επιπλέον, ενέχει τον κίνδυνο να θέσει τον φορολογούμενο σε ευάλωτη θέση, ιδίως όταν συναλλάσσεται με νέους προμηθευτές ή παρόχους υπηρεσιών. Ο φορολογούμενος πρέπει να διενεργεί πρόσθετους ελέγχους όσον αφορά τη συμμόρφωση κάθε προμηθευτή ή παρόχου με τη νομοθεσία περί ΦΠΑ. Οι καλόπιστοι επιχειρηματίες διατρέχουν τον κίνδυνο αμφισβήτησης του δικαιώματός τους για έκπτωση φόρου, δεδομένου ότι έχουν πραγματοποιήσει άθελά τους συναλλαγές με φοροδιαφεύγοντες.

□

31

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm).

Το πρώτο μοντέλο που περιγράφεται στο σημείο 5.4.1 εξαλείφει τη δυνατότητα απάτης του «αφανούς εμπόρου» χάρη σε ένα ευρύ, υποχρεωτικό σύστημα διαχωρισμού των πληρωμών. Θα μπορούσε επίσης να προβλεφθεί ένας απλούστερος, προαιρετικός μηχανισμός.

Στο πλαίσιο του εν λόγω προαιρετικού μηχανισμού, ο πελάτης θα είχε τη δυνατότητα να προστατεύεται έναντι αυτών των κινδύνων και να μην είναι υποχρεωμένος να ελέγχει τη συμμόρφωση των προμηθευτών του ή των παρόχων υπηρεσιών με τη νομοθεσία περί ΦΠΑ. Ο πελάτης που θα επέλεγε αυτό το σύστημα, θα κατέβαλε τον ΦΠΑ άμεσα στις φορολογικές αρχές και το καθαρό ποσό στον προμηθευτή του ή στον πάροχο των υπηρεσιών.

Για τις φορολογικές αρχές, ο τρόπος αυτός θα διασφάλιζε την είσπραξη του ΦΠΑ επί των συναλλαγών που οι ίδιοι οι συναλλασσόμενοι θεωρούν ότι ενέχουν κίνδυνο. Επιπλέον, θα ελάμβαναν πρόσθετες πληροφορίες και θα ενημερώνονταν σχετικά με τις νέες τάσεις σε θέματα απάτης.

Ωστόσο, το εν λόγω προαιρετικό σύστημα ενδέχεται να έχει αρνητική επίδραση στη σχέση μεταξύ του προμηθευτή ή του παρόχου και του πελάτη και, ως εκ τούτου στις επιχειρησιακές δραστηριότητες εν γένει. Η επιλογή αυτή θα μπορούσε επίσης να έχει συνέπειες στην ταμειακή ροή των προμηθευτών ή των παρόχων.

Ερώτηση 31. Ποια είναι η άποψή σας όσον αφορά τη σκοπιμότητα και την καταλληλότητα ενός προαιρετικού συστήματος διαχωρισμού των πληρωμών;

## 5.5. Μια αποτελεσματική και σύγχρονη διαχείριση του συστήματος ΦΠΑ

Λαμβανομένου υπόψη του σημαντικού ρόλου που διαδραματίζουν οι υποκείμενοι στο φόρο όσον αφορά τη λειτουργία του συστήματος ΦΠΑ, η αποτελεσματικότητα της σχέσης τους με τις φορολογικές αρχές θα έχει, και για τα δύο μέρη, μεγάλη επίδραση στο κόστος της διαχείρισης του συστήματος. Η εν λόγω σχέση καθορίζεται όχι μόνο από υποχρεώσεις σε θέματα αναφοράς, πληρωμών ή ελέγχου, αλλά επίσης από την ποιότητα, την αξιοπιστία και την προσβασιμότητα των πληροφοριών που παρέχονται από τις φορολογικές αρχές.

Τα θέματα φορολογικής διοίκησης εμπίπτουν πρωτίστως στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Ωστόσο, τα θέματα αυτά έχουν επίπτωση στην εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς όπως επιβεβαιώνει το Ελεγκτικό Συνέδριο στην έκθεσή του<sup>32</sup> για τους ιδίους πόρους της ΕΕ.

□

32

Στις εργασίες ελέγχου όσον αφορά την Ετήσια Έκθεση για το οικονομικό έτος 2008, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο θεώρησε ότι η συλλογή δεδομένων για τις εκθέσεις πρέπει να καταστεί ένα από τα μέσα διασφάλισης της ενιαίας εφαρμογής της οδηγίας ΦΠΑ σε όλα τα κράτη μέλη και της ίσης μεταχείρισης όλων των φορολογουμένων. Βλέπε άρθρο 12 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1553/89 του Συμβουλίου.

Στην ανακοίνωση που εξέδωσε τον Δεκέμβριο 2008 με τίτλο «*Συντονισμένη στρατηγική για τη βελτίωση της καταπολέμησης της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση*»<sup>33</sup>, η Επιτροπή τόνισε την ανάγκη να εξεταστούν τα θέματα αυτά. Πρότεινε την υιοθέτηση μιας νέας προσέγγισης η οποία βασίζεται στην εκούσια τήρηση των κανόνων, την ανάλυση κινδύνου και την παρακολούθηση με στόχο τη μείωση τόσο της εμπλοκής των φορολογικών αρχών όσο και του διοικητικού φόρτου των επιχειρήσεων. Στα προβλεπόμενα μέτρα συγκαταλέγονται τα ακόλουθα:

- ενίσχυση του διαλόγου μεταξύ των φορολογικών αρχών και των άλλων ενδιαφερομένων μερών, για παράδειγμα με τη δημιουργία ενός μόνιμου φόρουμ συζητήσεων που θα παρέχει τη δυνατότητα στις φορολογικές αρχές και στους εκπροσώπους των επιχειρήσεων σε επίπεδο ΕΕ να ανταλλάσσουν απόψεις·
- συγκέντρωση των βέλτιστων πρακτικών που παρατηρήθηκαν στα κράτη μέλη, για παράδειγμα με την εκπόνηση κατευθυντήριων γραμμών για τον εξορθολογισμό των διοικητικών πρακτικών και την κατάργηση του περιττού φόρτου που βαρύνει τις επιχειρήσεις·
- χάραξη μιας πολιτικής της ΕΕ όσον αφορά την εκούσια τήρηση των κανόνων, προσαρμοσμένης στο σύστημα ΦΠΑ της ΕΕ, μέσω ειδικών συμφωνιών με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Για παράδειγμα με την ανάπτυξη της ιδέας των «εταιρικών σχέσεων» μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων και των φορολογούμενων και ενός συστήματος εκ των προτέρων λήψης αποφάσεων για τη φορολογική μεταχείριση ορισμένων συναλλαγών·
- εξέταση θεμάτων ΤΠ κατά την εφαρμογή των νέων κανόνων ΦΠΑ: καθορισμός κατάλληλου χρονοδιαγράμματος και συμφωνία μεθόδων εργασίας για την προσαρμογή των συστημάτων ΤΠ, τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για τις φορολογικές αρχές· διευκόλυνση της αυτόματης μεταφοράς πληροφοριών μεταξύ των φορολογούμενων και των φορολογικών αρχών μέσω της βελτίωσης της διαλειτουργικότητας· και ενδεχομένως ανάπτυξη σε επίπεδο ΕΕ ενός συγκεκριμένου λογισμικού το οποίο θα τίθεται στη διάθεση των κρατών μελών.

Ερώτηση 32. Θα στηρίζατε αυτές τις προτάσεις για τη βελτίωση της σχέσης μεταξύ των εμπόρων και των φορολογικών αρχών; Έχετε άλλες προτάσεις;

## 5.6. Άλλα θέματα

Το παρόν έγγραφο θέτει προς συζήτηση ορισμένα θέματα, ωστόσο δεν είναι εξαντλητικό. Στόχος είναι να ξεκινήσει μια όσο το δυνατόν ευρύτερη συζήτηση, έτσι ώστε να συζητηθούν και άλλα θέματα στο πλαίσιο αυτό.

□

33

COM(2008) 807 της 1.12.2008.

Ερώτηση 33. Ποια θέματα, εκτός από εκείνα που έχουν ήδη αναφερθεί, θα πρέπει να εξεταστούν λαμβάνοντας υπόψη το μέλλον του συστήματος ΦΠΑ στην ΕΕ; Ποια λύση θα προτείνετε;

## 6. ΔΙΑΤΥΠΩΣΤΕ ΤΙΣ ΑΠΟΨΕΙΣ ΣΑΣ

Στόχος της παρούσας Πράσινης Βίβλου είναι να προτείνει και να ενθαρρύνει τη διεξαγωγή δημόσιας συζήτησης για το μέλλον του συστήματος ΦΠΑ στην ΕΕ. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις προτάσεις τους, έως τις 31 Μαΐου 2011, σε απάντηση των ερωτήσεων που τίθενται στην παρούσα Πράσινη Βίβλο, κατά προτίμηση με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο και σε μορφότυπο Word στην ακόλουθη διεύθυνση: [TAXUD-VAT-greenpaper@ec.europa.eu](mailto:TAXUD-VAT-greenpaper@ec.europa.eu).

Δεν είναι ανάγκη να απαντηθούν όλες οι ερωτήσεις που περιέχονται στο παρόν έγγραφο. Μπορείτε να περιοριστείτε στις ερωτήσεις εκείνες που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για εσάς. Σας παρακαλούμε να αναφέρετε σαφώς ποια θέματα αφορούν οι απαντήσεις σας και να διευκρινίσετε τον αριθμό της ερώτησης στην οποία απαντήσατε.

Εάν οι απαντήσεις σας αφορούν όλα τα θέματα που παρατίθενται στην εν λόγω Πράσινη Βίβλο, θα επιθυμούσαμε να γνωρίζουμε τη σειρά κατάταξης των διαφορετικών θεμάτων ανάλογα με τη σημασία τους.

Οι απαντήσεις θα δημοσιευτούν στο διαδίκτυο. Είναι σημαντικό να διαβάσετε την ειδική δήλωση περί της προστασίας προσωπικών δεδομένων, προκειμένου να ενημερωθείτε για το πώς θα χρησιμοποιηθούν τα προσωπικά δεδομένα και οι απόψεις σας στην ακόλουθη ιστοσελίδα: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm).

Έκθεση για την ανακεφαλαίωση των συμπερασμάτων που θα συναχθούν από τις απαντήσεις θα δημοσιευτεί επίσης στην ίδια ιστοσελίδα.

Βάσει των συμπερασμάτων που μπορούν να συναχθούν από την εν λόγω συζήτηση, και όπως ανακοινώθηκε στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2011<sup>34</sup>, η Επιτροπή θα παρουσιάσει, έως το τέλος του 2011, ανακοίνωση σχετικά με τους τομείς προτεραιότητας στους οποίους θα είναι κατάλληλη η ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ. Οι πρωτοβουλίες που θα αναληφθούν μετά την εν λόγω ανακοίνωση θα βασίζονται σε ενδεδειγμένες αξιολογήσεις επιπτώσεων.

□

34

COM(2010) 623 της 27.10.2010, Πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2011.