



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 12.2.2014
COM(2014) 69 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**Έβδομη έκθεση βάσει του άρθρου 12 του κανονισμού (ΕΟΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1553/89
περί της είσπραξης του ΦΠΑ και των διαδικασιών ελέγχου**

{SWD(2014) 38 final}

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ Έβδομη έκθεση βάσει του άρθρου 12 του κανονισμού (ΕΟΚ, Ευρατόμ)
αριθ. 1553/89 περί της είσπραξης του ΦΠΑ και των διαδικασιών ελέγχου

1.	Εισαγωγή.....	3
2.	Ο αντίκτυπος της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των φορολογικών διοικήσεων	4
2.1.	Το έλλειμμα ΦΠΑ και ο ίδιος πόρος ΦΠΑ.....	4
2.2.	Το κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις.....	5
2.3.	Το κόστος της φορολογικής διοίκησης για τα κράτη μέλη.....	5
3.	Προκλήσεις όσον αφορά την αύξηση της αποδοτικότητας της φορολογικής διοίκησης.....	6
3.1.	Η οργάνωση των φορολογικών διοικήσεων	6
3.2.	Αριθμός μητρώου ΦΠΑ, εγγραφή σε μητρώα ΦΠΑ και διαγραφή από μητρώα ΦΠΑ.....	7
3.3.	Τελωνειακό καθεστώς 42.....	8
3.4.	Υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ και καταβολή του φόρου	9
3.5.	Είσπραξη και απόδοση ΦΠΑ	10
3.6.	Έλεγχοι και έρευνες σε θέματα ΦΠΑ	11
3.7.	Σύστημα επίλυσης φορολογικών διαφορών	13
3.8.	Συμμόρφωση σε θέματα ΦΠΑ.....	14
4.	Συμπεράσματα	14
4.1.	Εκσυγχρονισμός των αρμόδιων για τον ΦΠΑ διοικήσεων.....	14
4.2.	Λήψη μέτρων από τα κράτη μέλη.....	15
4.3.	Λήψη μέτρων από την Επιτροπή	16

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άρθρο 12 του κανονισμού αριθ. 1553/89¹ του Συμβουλίου για το ομοιόμορφο οριστικό καθεστώς είσπραξης των ιδίων πόρων που προέρχονται από τον ΦΠΑ ορίζει ότι η Επιτροπή υποβάλλει κάθε τρία χρόνια στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση για τις διαδικασίες που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη σχετικά με την εγγραφή σε μητρώα των υποκειμένων στον φόρο και σχετικά με τις διαδικασίες καθορισμού και είσπραξης του ΦΠΑ, καθώς και τις λεπτομέρειες και τα αποτελέσματα των συστημάτων ελέγχου σχετικά με τον ΦΠΑ.

Από το 1989 έχουν συνταχθεί συνολικά έξι εκθέσεις². Στις προηγούμενες εκθέσεις καλύφθηκαν όλα τα θεματικά πεδία που παρατίθενται στον ανωτέρω κανονισμό και διατυπώθηκαν συστάσεις βελτίωσης για τα περισσότερα από αυτά. Επιπλέον, στην τελευταία έκθεση³ αξιολογήθηκε η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας υποβολής εκθέσεων, καθώς και των επακόλουθων συστάσεων.

Η παρούσα έκθεση είναι η έβδομη κατά σειρά και αποσκοπεί στη μέτρηση των βελτιώσεων που επήλθαν στην εφαρμογή του ΦΠΑ στα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 12 του ανωτέρου κανονισμού. Παράλληλα, στόχος της παρούσας έκθεσης είναι να προσδιοριστούν οι ορθές πρακτικές που εφαρμόζονται στα διάφορα στάδια της πραγματικής είσπραξης του ΦΠΑ και να δοθεί η δυνατότητα στα κράτη μέλη να αξιολογούν τους κινδύνους και να εντοπίζουν δυνατότητες βελτίωσης των συστημάτων ελέγχου και είσπραξης του ΦΠΑ. Από την άποψη αυτή, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η έκθεση πρέπει να εκληφθεί ως ευκαιρία για να «εξεταστεί εάν μπορούν να προταθούν ενδεχόμενες βελτιώσεις των διαδικασιών, με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας» (άρθρο 12 παράγραφος 2 του ανωτέρω κανονισμού).

Τα πορίσματα της παρούσας έκθεσης μετρώνται με βάση κοινούς δείκτες αναφοράς, τους οποίους καθόρισε η Επιτροπή βάσει των συστάσεων που περιλαμβάνονται σε προηγούμενες εκθέσεις⁴, καθώς και των εξελίξεων σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο όσον αφορά τη φορολογική διοίκηση. Οι εν λόγω εξελίξεις αφορούν κατά κύριο λόγο προληπτικά μέτρα, μέτρα προώθησης της οικειοθελούς συμμόρφωσης, προσεγγίσεις σχετικά με την εξυπηρέτηση πελατών, διαχείριση κινδύνων και βελτιστοποίηση της χρήσης των εργαλείων ΤΠ.

Προκειμένου να συγκεντρωθούν οι απαραίτητες πληροφορίες για την κατάρτιση της παρούσας έκθεσης, υποβλήθηκε σε όλα τα κράτη μέλη ερωτηματολόγιο με επιλεγμένα θέματα⁵. Οι ερωτήσεις αφορούσαν τα ακόλουθα κύρια θεματικά πεδία: οργάνωση των φορολογικών διοικήσεων, αριθμό μητρώου ΦΠΑ, εγγραφή σε μητρώα ΦΠΑ και διαγραφή από μητρώα ΦΠΑ, τελωνειακό καθεστώς 42, υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ και καταβολή του φόρου, είσπραξη και απόδοση ΦΠΑ, ελέγχους και έρευνες σε θέματα ΦΠΑ, σύστημα επίλυσης φορολογικών διαφορών, και συμμόρφωση σε θέματα ΦΠΑ. Όλα τα κράτη μέλη συμπλήρωσαν το ερωτηματολόγιο και διαβίβασαν τις πληροφορίες που τους ζητήθηκαν. Οι πληροφορίες που υποβλήθηκαν έγιναν πολλές φορές αντικείμενο συζητήσεων με τα κράτη μέλη. Στην παρούσα έκθεση, τα πορίσματα που προέκυψαν από τις απαντήσεις του

¹ Κανονισμός (ΕΟΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1553/89 του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 1989, για το ομοιόμορφο οριστικό καθεστώς είσπραξης των ιδίων πόρων που προέρχονται από τον φόρο επί της προστιθέμενης αξίας.

² Έκτη έκθεση: COM(2008) 719 τελικό + Παράρτημα SEC(2008) 2759.
Πέμπτη έκθεση: COM(2004) 0855 τελικό + Παράρτημα SEC(2004) 1721.
Τέταρτη έκθεση: COM(2000) 0028 τελικό.
Τρίτη έκθεση: COM(1998) 0490 τελικό.
Δεύτερη έκθεση: COM(1995) 354 τελικό.
Πρώτη έκθεση: SEC(1992) 280 τελικό.

³ Βλέπε την έκτη έκθεση που αναφέρεται στην υποσημείωση 2.

⁴ Βλέπε το παράρτημα της έκτης έκθεσης που αναφέρεται στην υποσημείωση 2.

⁵ Στην παρούσα έκθεση δεν περιλαμβάνεται η Κροατία διότι δεν ήταν ακόμη κράτος μέλος της ΕΕ κατά την περίοδο συλλογής των στοιχείων.

ερωτηματολογίου συνοψίζονται ανά θεματικό πεδίο, με τη σειρά που απαριθμούνται ανωτέρω.

2. Ο ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ

Η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης στα κράτη μέλη έχουν αντίκτυπο τόσο στο μέγεθος του ελλείμματος ΦΠΑ όσο και στο ποσό των ιδίων πόρων ΦΠΑ που οφείλουν τα κράτη μέλη στην ΕΕ. Κατά συνέπεια, οι παράγοντες αυτοί έχουν επίσης αντίκτυπο στο αντίστοιχο ποσοστό του συνολικού ποσού των ιδίων πόρων που καταβάλλουν τα άλλα κράτη μέλη. Παράλληλα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης επηρεάζουν επίσης το κόστος συμμόρφωσης που βαρύνει τις επιχειρήσεις και το κόστος που συνεπάγεται η φορολογική διοίκηση για τις κυβερνήσεις. Εφόσον ο ΦΠΑ αντιπροσωπεύει μεγάλο ποσοστό του διοικητικού φόρτου που επωμίζονται οι επιχειρήσεις, είναι αναγκαία για τον ίδιο λόγο και η βελτίωση της ποιότητας διαχείρισης του ΦΠΑ.

2.1. Το έλλειμμα ΦΠΑ και ο ίδιος πόρος ΦΠΑ

Ως έλλειμμα ΦΠΑ νοείται η διαφορά μεταξύ του θεωρητικά εισπράξιμου ποσού ΦΠΑ⁶ και του ποσού ΦΠΑ που εισπράττεται στην πραγματικότητα. Προκύπτει ως συνέπεια της απώλειας εσόδων λόγω περιπτώσεων απάτης και φοροδιαφυγής, νόμιμης φοροαποφυγής, πτώχευσης, χρηματοπιστωτικής αφερεγγυότητας, καθώς και εσφαλμένων υπολογισμών και των επιδόσεων των φορολογικών διοικήσεων. Όπως εκτιμάται σε πρόσφατη μελέτη⁷, το συνολικό έλλειμμα ΦΠΑ⁸ για τα 26 κράτη μέλη το 2011⁹ ανήλθε σε περίπου 193 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί περίπου στο 18 τοις εκατό του θεωρητικά εισπράξιμου ΦΠΑ στην ΕΕ των 26, ήτοι περίπου 1,5 τοις εκατό του συνολικού ΑΕΠ της ΕΕ των 26, ποσοστό που παρουσιάζει αύξηση σε σχέση με το 1,1 τοις εκατό του συνολικού ΑΕΠ της ΕΕ των 26 που είχε καταγραφεί το 2006, ενώ είναι επίσης υψηλότερο από τον μέσο όρο του 1,2 τοις εκατό κατά την περίοδο 2000-2011. Το μέσο έλλειμμα ΦΠΑ εκπεφρασμένο ως ποσοστό του ΑΕΠ παρουσίασε συγκρατημένα πτωτική τάση πριν από το 2008¹⁰, ενώ μετά το 2008 η δυσχερής οικονομική συγκυρία άσκησε πιέσεις στα συστήματα ΦΠΑ, με αποτέλεσμα την αύξηση του μέσου ελλείμματος ΦΠΑ. Ειδικότερα οι χώρες που επλήγησαν περισσότερο από την οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση παρουσίασαν αύξηση στα οικεία ελλείμματα ΦΠΑ και δεν μπόρεσαν να επιφέρουν εν ευθέτω χρόνο σημαντικές βελτιώσεις στην κατάστασή τους. Σε γενικές γραμμές, τα εκτιμώμενα ελλείμματα ΦΠΑ των επιμέρους κρατών μελών παρουσιάζουν εξαιρετικά μεγάλες αποκλίσεις και καταδεικνύουν μείζονες διαφοροποιήσεις ως προς τις επιδόσεις τους.

Ως γενικό συμπέρασμα της μελέτης προκύπτει ότι η συμμόρφωση σε θέματα ΦΠΑ παρουσιάζει φθίνουσα τάση κατά την περίοδο υφέσεων, καθώς και σε περιπτώσεις αύξησης των φορολογικών συντελεστών, ιδίως σε χώρες με ασθενέστερα συστήματα επιβολής της φορολογικής νομοθεσίας. Τα εν λόγω αποτελέσματα συνάδουν με τις προβλέψεις που

⁶ Η θεωρητική οφειλή ΦΠΑ υπολογίζεται με τον προσδιορισμό των κατηγοριών δαπανών που συνεπάγονται μη ανακτήσιμο ΦΠΑ και με τον συνδυασμό των δαπανών αυτών με τους κατάλληλους συντελεστές ΦΠΑ. Δεδομένου ότι το έλλειμμα ΦΠΑ εκτιμάται κατά κύριο λόγο με βάση δεδομένα εθνικής λογιστικής, εξαρτάται από την ακρίβεια και την πληρότητα των εν λόγω δεδομένων. Επιπλέον, δεν συνυπολογίζονται φορολογητέες δραστηριότητες που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των εθνικών λογαριασμών.

⁷ Πηγή: Μελέτη για τον ποσοτικό προσδιορισμό και την ανάλυση του ελλείμματος ΦΠΑ στα κράτη μέλη της ΕΕ των 27, η οποία εκπονήθηκε από τις εταιρείες CASE και CPB κατόπιν ανάθεσης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η μελέτη δημοσιεύθηκε από την Επιτροπή στις 19 Σεπτεμβρίου 2013 και είναι διαθέσιμη στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm.

⁸ Το συνολικό έλλειμμα ΦΠΑ υπολογίζεται για την ΕΕ των 26 ως ενιαία μονάδα.

⁹ Στη μελέτη δεν ήταν δυνατόν να συμπεριληφθεί η Κύπρος λόγω της συνεχιζόμενης μείζονος αναθεώρησης των στατιστικών στοιχείων των εθνικών λογαριασμών της χώρας.

¹⁰ Η ανωτέρω τάση ήταν περισσότερο εμφανής στα στοιχεία των νέων κρατών μελών (ΕΕ-10 και ΕΕ-2).

απορρέουν από τη θεωρία της φοροαποφυγής, καθώς και με ορισμένες προγενέστερες εκτιμήσεις, ενώ αναδεικνύουν παράλληλα τη σημασία της φορολογικής διοίκησης και της επιβολής της φορολογικής νομοθεσίας τόσο στη θέσπιση μεταρρυθμίσεων στην πολιτική του ΦΠΑ όσο και στην ανταπόκριση σε δημοσιονομικές πιέσεις.

Το 2011, ο ίδιος πόρος ΦΠΑ αντιστοιχούσε στο 11 τοις εκατό των εσόδων της ΕΕ και ανερχόταν περίπου στο ποσό των 14 δισεκατομμυρίων ευρώ. Κατά κανόνα, για τον υπολογισμό του ιδίου πόρου ΦΠΑ επιβάλλεται επί της εναρμονισμένης βάσης ΦΠΑ κάθε κράτους μέλους ενιαίος συντελεστής καταβολής της τάξης του 0,3%¹¹. Ωστόσο, στην εν λόγω βάση ΦΠΑ επιβάλλεται ανώτατο όριο ύψους 50% του ΑΕΕ για κάθε κράτος μέλος.

2.2. Το κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις

Λόγω της τρέχουσας επισφαλούς οικονομικής και χρηματοπιστωτικής συγκυρίας, το κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις αποτελεί πλέον για τις κυβερνήσεις σημαντικό ζήτημα που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την αναζήτηση βέλτιστων τρόπων τόνωσης και διατήρησης της οικονομικής ανάπτυξης. Στη μελέτη «Paying Taxes» [«Καταβολή των φόρων»] του 2013¹² συνάχθηκε το συμπέρασμα ότι υπάρχει σύνδεση μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης και των διοικητικών επιβαρύνσεων για τις επιχειρήσεις. Από τη μελέτη προκύπτει ότι σε οικονομίες στις οποίες ελήφθησαν μέτρα για την απλούστευση της περίπλοκης φορολογικής διοίκησης –ως προς τη συχνότητα των καταβολών του φόρου και ως προς τον απαιτούμενο χρόνο για τη διεκπεραίωση φορολογικών υποθέσεων– διαπιστώθηκε θετική μεταβολή στην οικονομική ανάπτυξη. Επιπλέον, διαπιστώθηκε ότι η μείωση του διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις συνδέεται περισσότερο με την οικονομική ανάπτυξη παρά με την εφαρμογή χαμηλότερων φορολογικών συντελεστών.

Όσον αφορά την περιοχή ΕΕ & ΕΖΕΣ¹³, στη μελέτη καταδεικνύεται ότι τόσο ο μέσος όρος των απαιτούμενων ωρών για τη συμμόρφωση όσο και η συχνότητα των καταβολών μειώθηκαν κατά την περίοδο διεξαγωγής της μελέτης. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην αυξημένη χρήση βελτιωμένων δυνατοτήτων ηλεκτρονικής υποβολής και καταβολής του φόρου, καθώς και στην υψηλότερη αποδοτικότητα των φορολογικών διοικήσεων. Τα συστήματα ΦΠΑ αντιπροσωπεύουν κατά μέσο όρο το 32% του απαιτούμενου χρόνου για τη συμμόρφωση προς τη φορολογική νομοθεσία στην περιοχή ΕΕ & ΕΖΕΣ. Διαπιστώνονται, ωστόσο, μείζονες διακυμάνσεις μεταξύ των κρατών μελών λόγω των σημαντικών διαφοροποιήσεων στις διοικητικές διαδικασίες που ακολουθούνται για την εφαρμογή του φόρου.

2.3. Το κόστος της φορολογικής διοίκησης για τα κράτη μέλη

Το συνολικό ύψος των δαπανών μιας φορολογικής διοίκησης για την εκτέλεση των φορολογικών και λοιπών καθηκόντων που της ανατίθενται αποτελεί σημαντικό και επίκαιρο ζήτημα για όλα τα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη έχουν στη διάθεσή τους περιορισμένους πόρους για τη διαχείριση των εθνικών φορολογικών νομοθεσιών και βρίσκονται σε διαρκή αναζήτηση τρόπων μείωσης του κόστους των φορολογικών τους διοικήσεων. Σύμφωνα με

¹¹ Η εναρμονισμένη βάση ΦΠΑ υπολογίζεται από το αντίστοιχο κράτος μέλος με τη χρήση της λεγόμενης μεθόδου των εσόδων. Η μέθοδος αυτή συνίσταται στη διαίρεση του συνόλου των εισπραττόμενων από το εν λόγω κράτος μέλος καθαρών εσόδων ΦΠΑ διά του σταθμισμένου μέσου συντελεστή ΦΠΑ, και το πηλίκο που προκύπτει είναι η ενδιάμεση βάση ΦΠΑ. Στη συνέχεια, η ενδιάμεση βάση προσαρμόζεται με αρνητικούς και θετικούς αντισταθμιστικούς συντελεστές, ούτως ώστε να προκύψει εναρμονισμένη βάση ΦΠΑ δυνάμει της οδηγίας για τον ΦΠΑ.

¹² Οι δείκτες καταβολής φόρων (Paying Taxes) (ο συνολικός φορολογικός συντελεστής, ο χρόνος συμμόρφωσης και η συχνότητα των καταβολών των φόρων) εντάσσονται στο πρόγραμμα «Doing Business Project» του Ομίλου της Παγκόσμιας Τράπεζας και καταρτίζονται από την PWC, την Παγκόσμια Τράπεζα και τον Διεθνή Οργανισμό Χρηματοδότησης (IFC).

¹³ Ευρωπαϊκή Ένωση & Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών (ΕΕ & ΕΖΕΣ). Στην ανάλυση της ΕΕ & ΕΖΕΣ περιλαμβάνονται οι ακόλουθες οικονομίες: Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Ελβετία, Ελλάδα, Εσθονία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ισλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Νορβηγία, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακική Δημοκρατία, Σλοβενία, Σουηδία, Τσεχική Δημοκρατία και Φινλανδία.

πρόσφατη έρευνα του ΟΟΣΑ¹⁴, ο δείκτης κόστους είσπραξης φορολογικών εσόδων¹⁵ παρουσιάζει στην πλειονότητα των φορολογικών διοικήσεων πτωτική τάση, η οποία ενδέχεται να οφείλεται, τουλάχιστον εν μέρει, στην αυξημένη αποδοτικότητα λόγω τεχνολογικών επενδύσεων και άλλων πρωτοβουλιών. Από την έρευνα προέκυψε επίσης ότι οι συνολικές δαπάνες μισθοδοσίας, ως ποσοστό του συνολικού διοικητικού κόστους για τις χώρες του ΟΟΣΑ, κατέγραψαν απότομη πτώση κατά 6% (απόλυτη τιμή) για καθένα από τα έτη 2010 και 2011. Η εξέλιξη αυτή αντικατοπτρίζει κατά πάσα πιθανότητα τις επιπτώσεις των περικοπών προσωπικού κατόπιν κυβερνητικής εντολής ή/και τη βελτίωση της αποδοτικότητας χάρη σε πρωτοβουλίες μηχανοργάνωσης και εσωτερικής αναδιοργάνωσης. Εντούτοις, εξακολουθούν να υφίστανται αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών.

3. ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ ΑΥΞΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Στο πλαίσιο της σύγχρονης φορολογικής διοίκησης, οι αξιολογήσεις των επιδόσεων σε τακτική βάση διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο, διότι μπορούν να αξιοποιηθούν για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εν λόγω διοίκησης. Οι ρυθμίσεις του άρθρου 12 παρέχουν, αφενός, τη δυνατότητα αξιολόγησης της λειτουργίας των αρμόδιων για τον ΦΠΑ διοικήσεων και, αφετέρου, τη δυνατότητα κατανόησης των σχημάτων συμμόρφωσης και μη συμμόρφωσης σε θέματα ΦΠΑ, στοιχείο που μπορεί, με τη σειρά του, να συμβάλει στη μείωση του ελλείμματος ΦΠΑ και στην αποκόμιση οικονομικών οφελών. Στην παρούσα ενότητα, οι δείκτες αναφοράς και τα πορίσματα της αξιολόγησης βάσει των οποίων καταρτίστηκε η έκθεση συνοψίζονται ανά θεματικό πεδίο.

3.1. Η οργάνωση των φορολογικών διοικήσεων

Δύο είναι οι βασικές τάσεις που μπορούν να προσδιοριστούν όσον αφορά την οργάνωση των φορολογικών διοικήσεων των κρατών μελών. Καταρχάς διαπιστώνεται τάση προς την ενίσχυση της αυτονομίας των φορολογικών διοικήσεων. Ως βασική αρχή, η αυτονομία μπορεί να οδηγήσει στη βελτίωση των επιδόσεων καθώς αίρονται τα εμπόδια στην αποτελεσματική και αποδοτική διαχείριση ενώ ταυτόχρονα παραμένει επαρκές το επίπεδο ελέγχου και διαφάνειας. Σε γενικές γραμμές, οι διάφορες θεσμικές ρυθμίσεις των κρατών μελών παρέχουν μεγαλύτερη αυτονομία του προϋπολογισμού, καθώς και αυτονομία στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων και στον σχεδιασμό της οργανωτικής δομής. Εντούτοις, σε πολλά κράτη μέλη εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικοί περιορισμοί σε θέματα διαχείρισης.

Δεύτερον, στην οργανωτική δομή των φορολογικών διοικήσεων παρατηρείται τάση μεταστροφής από την προσέγγιση «κατά φόρο» προς την προσέγγιση «κατά κατηγορία φορολογουμένου». Η προσέγγιση «κατά κατηγορία φορολογουμένου» περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία ειδικών μονάδων για μεγάλους φορολογουμένους, για πολύ εύπορα φυσικά πρόσωπα και αυτοαπασχολούμενους με μεγάλο εισόδημα, καθώς και για τη διαχείριση κινδύνων. Παρότι τα περισσότερα κράτη μέλη διαθέτουν μονάδα μεγάλων φορολογουμένων, η εν λόγω μονάδα λειτουργεί πολύ συχνά απλώς και μόνο ως ελεγκτικό κέντρο και δεν περιλαμβάνει υπηρεσίες υποβολής δηλώσεων, καταβολής του φόρου και

¹⁴ ΟΟΣΑ (2013), Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies (Φορολογική διοίκηση 2013: συγκριτικά στοιχεία για τις οικονομίες του ΟΟΣΑ και άλλες προηγμένες και αναδυόμενες οικονομίες), εκδόσεις OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200814-en>)

¹⁵ Ο δείκτης κόστους είσπραξης φορολογικών εσόδων υπολογίζεται όταν συγκριθούν οι ετήσιες διοικητικές δαπάνες μιας φορολογικής αρχής με τα συνολικά έσοδα που εισπράττονται καθ' όλη τη διάρκεια του φορολογικού έτους, και συχνά εκφράζεται ως ποσοστό ή ως το κόστος είσπραξης 100 μονάδων εσόδων. Ο δείκτης αυτός επηρεάζεται από μέτρα μείωσης των διοικητικών δαπανών ή βελτίωσης της συμμόρφωσης και των εσόδων. Ωστόσο, υπάρχουν και άλλοι παράγοντες που επηρεάζουν μεν τον δείκτη (π.χ. μεταβολές των φορολογικών συντελεστών, μακροοικονομικές αλλαγές ή τροποποιήσεις του πεδίου εφαρμογής των εισπραττόμενων φόρων), αλλά δεν συνδέονται καθόλου με την αντίστοιχη αποδοτικότητα ή αποτελεσματικότητα. Για τους λόγους αυτούς, οι διεθνείς συγκρίσεις των συγκεκριμένων δεικτών πρέπει να γίνονται με ιδιαίτερη προσοχή.

αναγκαστικής είσπραξης ή εξυπηρέτησης των φορολογουμένων. Ελάχιστα είναι τα κράτη μέλη τα οποία διαθέτουν χωριστή ειδική μονάδα που είναι αρμόδια για τη διαχείριση της συμμόρφωσης πολύ εύπορων φυσικών προσώπων και αυτοαπασχολούμενων με μεγάλο εισόδημα και έχουν δημιουργήσει χωριστή μονάδα διαχείρισης κινδύνων που υποστηρίζει την εφαρμογή ολιστικής προσέγγισης όσον αφορά τη συμμόρφωση.

3.2. Αριθμός μητρώου ΦΠΑ, εγγραφή σε μητρώα ΦΠΑ και διαγραφή από μητρώα ΦΠΑ

3.2.1. Δείκτες αναφοράς

Η εγγραφή σε μητρώα ΦΠΑ διέπεται από διαφάνεια και οι φορολογούμενοι λαμβάνουν επαρκή ενημέρωση σχετικά με τον τρόπο, τον χρόνο και τον τόπο εγγραφής τους. Παρέχεται πρόσβαση σε υπηρεσίες εξυπηρέτησης φορολογουμένων μέσω γραφείων υποστήριξης, επιγραμμικών συστημάτων ή τηλεφωνικών κέντρων εξυπηρέτησης. Οι μη εγκατεστημένοι φορολογούμενοι μπορούν εύκολα να αποκτήσουν πρόσβαση σε πληροφορίες. Οι αιτήσεις εγγραφής εξετάζονται εγκαίρως. Κατά τη διαδικασία εγγραφής συγκεντρώνονται πληροφορίες που επιτρέπουν στη φορολογική διοίκηση να εντοπίζει και να καταπολεμά κρούσματα απάτης σε πρώιμο στάδιο. Η φορολογική διοίκηση παρακολουθεί ευθύς εξαρχής τη συμμόρφωση προς την υποχρέωση υποβολής δηλώσεων και καταβολής του φόρου για ενδεχόμενες επισφαλείς εγγραφές, λαμβάνοντας μέριμνα για την πραγματοποίηση επιτόπιων επισκέψεων τόσο σε πρώιμο στάδιο όσο και κατά τη διάρκεια της εγγραφής και μετά από αυτή. Οι διαδικασίες διαγραφής από μητρώα ΦΠΑ είναι αποτελεσματικές ως προς την ταχεία διαγραφή αφανών εμπορών (εικονικών επιχειρήσεων) από το σύστημα ΦΠΑ. Η καταχώριση τηρείται ενημερωμένη και λαμβάνονται μέτρα για τη διασφάλιση της ποιότητας και της αξιοπιστίας των δεδομένων του συστήματος VIES. Οι φορολογικές αρχές και οι οικονομικοί φορείς μπορούν να βασίζονται στην εγκυρότητα των αριθμών μητρώου ΦΠΑ του συστήματος VIES. Σε περιπτώσεις εικασίας δόλιων προθέσεων και όταν δεν είναι δυνατή η απόρριψη αίτησης εγγραφής, οι φορολογικές διοικήσεις λαμβάνουν προληπτικά και πρόσθετα μέτρα ασφαλείας ως απαραίτητη προϋπόθεση για την εγγραφή σε μητρώα ΦΠΑ.

3.2.2. Υφιστάμενη κατάσταση

Η διαδικασία εγγραφής σε μητρώα ΦΠΑ διέπεται από διαφάνεια στα περισσότερα κράτη μέλη και οι φορολογούμενοι, συμπεριλαμβανομένων των μη εγκατεστημένων φορολογουμένων, λαμβάνουν επαρκή ενημέρωση σχετικά με τον τρόπο, τον χρόνο και τον τόπο εγγραφής τους σε μητρώα ΦΠΑ (AT, BG, CY, CZ, DK, DE, EE, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI, SK και UK). Οι μη εγκατεστημένοι φορολογούμενοι μπορούν εύκολα να αποκτήσουν πρόσβαση σε πληροφορίες σε ξένες γλώσσες, συνηθέστερα στα αγγλικά (AT, BG, CZ, DK, EE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PL, SE, SK και UK). Ωστόσο, σε περίπτωση που ανακύπτουν περισσότερο εξειδικευμένα ζητήματα και θέματα εμπορικού χαρακτήρα, οι παρεχόμενες πληροφορίες είναι σπανιότερα διαθέσιμες σε ξένες γλώσσες. Παρά τις αξιόλογες προσπάθειες που καταβάλλουν πολλά κράτη μέλη στους ιστοτόπους τους, εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα ασάφειας όσον αφορά την ανάγκη εγγραφής ή μη ορισμένων επιχειρήσεων σε μητρώα ΦΠΑ και τις σχετικές απορρέουσες υποχρεώσεις.

Κατά τη διαδικασία εγγραφής σε μητρώα ΦΠΑ πρέπει να επαληθεύονται η σκοπούμενη δραστηριότητα και τα στοιχεία ταυτότητας του φορολογούμενου, ούτως ώστε να αποτρέπονται περιπτώσεις απάτης που συνδέονται με εικονικές επιχειρήσεις (γνωστές επίσης και ως «αφανείς έμποροι»). Οι σύγχρονες διαδικασίες εγγραφής συνιστούν διατεματικές διαδικασίες που περιλαμβάνουν ελέγχους προκαταχώρισης, προγράμματα παρακολούθησης μετά την εγγραφή για τη συμμόρφωση επισφαλών εμπορών προς την υποχρέωση υποβολής δηλώσεων ΦΠΑ και καταβολής του φόρου, καθώς και για την άμεση διαγραφή τους από τα

μητρώα εφόσον διαπιστωθεί ότι δεν συμμορφώνονται προς τους όρους εγγραφής¹⁶. Με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 904/2010 του Συμβουλίου¹⁷ δίδεται πλέον μεγαλύτερη έμφαση στην προκαταχώριση και τη διαγραφή, αλλά δεν έχουν θεσπίσει όλα τα κράτη μέλη διατεταγμένη διαδικασία εγγραφής σε μητρώα ΦΠΑ.

Στο στάδιο προκαταχώρισης, η πλειονότητα των κρατών μελών (με εξαίρεση τη Γαλλία, την Ελλάδα, την Ιταλία και την Πορτογαλία) διασταυρώνουν συστηματικά τα στοιχεία της αίτησης εγγραφής με άλλες πηγές δεδομένων (π.χ. μητρώα εταιρειών και εσωτερικές βάσεις δεδομένων), αλλά πραγματοποιούν επιτόπιες επισκέψεις μόνο περιστασιακά. Τα περισσότερα κράτη μέλη βασίζονται σε δείκτες κινδύνου. Στον βαθμό που υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με την απόρριψη αιτήσεων εγγραφής στα επιμέρους κράτη μέλη (BE, BG, DK, DE, EE, ES, FR, HU, IE, LT, MT, PL, SE, SI και UK), συνάγεται το συμπέρασμα ότι οι διαδικασίες εγγραφής σπάνια καταλήγουν σε απόρριψη σχετικής αίτησης. Προγράμματα παρακολούθησης μετά την εγγραφή εφαρμόζονται σχεδόν από το ήμισυ των κρατών μελών. Όσον αφορά τη διαγραφή, παρότι υπάρχουν ελάχιστα διαθέσιμα στοιχεία, ο αριθμός των αυτεπάγγελτων διαγραφών φαίνεται να παραμένει χαμηλός και οι διαδικασίες είναι εν γένει υπερβολικά βραδείες για την καταπολέμηση περιπτώσεων απάτης ΦΠΑ από αφανείς εμπόρους.

Σε ό,τι αφορά το σύστημα VIES (σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τον ΦΠΑ), πρέπει να επέλθουν βελτιώσεις στην επικαιροποίηση, την πληρότητα και την ακρίβεια των διαθέσιμων δεδομένων του συστήματος. Ειδικότερα, προβληματικά πεδία σε διάφορα κράτη μέλη αποτελούν τα παρατεταμένα χρονοδιαγράμματα για την επικαιροποίηση του συστήματος (BE, EL, ES και PT) και η διαγραφή με αναδρομική ισχύ (CY, DK, EL, FR, IE, PL, PT, RO και UK). Στη δεύτερη περίπτωση, σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας και της ασφάλειας δικαίου, η πραγματική ημερομηνία διαγραφής του αριθμού ΦΠΑ πρέπει να είναι ορατή στη διαδικτυακή μορφή του συστήματος VIES.

3.3. Τελωνειακό καθεστώς 42

3.3.1. Δείκτες αναφοράς

Τα κράτη μέλη έχουν θέσει σε εφαρμογή κατάλληλο σύστημα ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος των αριθμών μητρώου ΦΠΑ κατά τη χρονική στιγμή της εισαγωγής. Το σύστημα αυτό περιλαμβάνει τη δυνατότητα επιγραμμικής πρόσβασης στη βάση δεδομένων VIES, η οποία περιέχει όλους τους έγκυρους αριθμούς μητρώου ΦΠΑ της βάσης δεδομένων της ΕΕ. Οι τελωνειακές αρχές διαβιβάζουν συστηματικά στις φορολογικές διοικήσεις δεδομένα που αφορούν τις εισαγωγές κάνοντας χρήση του τελωνειακού καθεστώτος 42, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική ανταλλαγή δεδομένων. Οι εισαγωγές στις οποίες χρησιμοποιείται το τελωνειακό καθεστώς 42 ταυτοποιούνται ως επιπρόσθετος κίνδυνος στο σύστημα ανάλυσης κινδύνου των φορολογικών διοικήσεων. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης κινδύνου αποτελούν αντικείμενο ανταλλαγής μέσω του τομέα εργασίας αριθ. 3 του δικτύου Eurofisc¹⁸ με τίτλο «Τελωνειακό καθεστώς 4200».

3.3.2. Υφιστάμενη κατάσταση

Ως τελωνειακό καθεστώς 42 νοείται το καθεστώς που χρησιμοποιεί ένας εισαγωγέας προκειμένου να τύχει απαλλαγής από τον ΦΠΑ κατά την εισαγωγή αγαθών που πρόκειται να μεταφερθούν σε άλλο κράτος μέλος. Ο ΦΠΑ είναι απαιτητός στο κράτος μέλος προορισμού. Σε περίπτωση επανεισαγωγής των αγαθών, χρησιμοποιείται το τελωνειακό καθεστώς 63. Για

¹⁶ Βλέπε άρθρο 23 στοιχεία α) και β) του προαναφερόμενου κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 904/2010 του Συμβουλίου.

¹⁷ Άρθρο 22 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 904/2010 του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2010, για τη διοικητική συνεργασία και την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του φόρου προστιθέμενης αξίας.

¹⁸ Βλέπε άρθρο 33 του προαναφερόμενου κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 904/2010 του Συμβουλίου.

τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, οι αναφορές στο τελωνειακό καθεστώς 42 περιλαμβάνουν και το τελωνειακό καθεστώς 63.

Δυνάμει του τελωνειακού καθεστώτος 42, σημαντικός αριθμός κρατών μελών δεν ελέγχει συστηματικά την εγκυρότητα των αριθμών μητρώου ΦΠΑ (τόσο των εισαγωγών όσο και των πελατών) (BE, BG, FR¹⁹, HU, IE, LU, NL, PT και UK) ούτε μεριμνά για την ανταλλαγή των στοιχείων των συναλλαγών μεταξύ των τελωνειακών και των φορολογικών αρχών (EL, IT, NL²⁰, PL και SK). Μόλις οι πληροφορίες καθίστανται διαθέσιμες στην τελωνειακή διοίκηση, πρέπει να διαβιβάζονται στην αρμόδια φορολογική διοίκηση του κράτους μέλους εισαγωγής. Στο στάδιο αυτό, η φορολογική διοίκηση μπορεί να ελέγξει εάν ο εισαγωγέας (ή ο φορολογικός αντιπρόσωπός του) έχει υποβάλει τον ανακεφαλαιωτικό πίνακα ώστε να είναι δυνατή στη συνέχεια η περαιτέρω παρακολούθηση της συναλλαγής.

Παρά το υψηλό ποσοστό απώλειας εσόδων ΦΠΑ λόγω της κατάχρησης του τελωνειακού καθεστώτος 42, δεν ταυτοποιούν όλα τα κράτη μέλη τις εν λόγω συναλλαγές ως επιπρόσθετους κινδύνους στα εσωτερικά συστήματα ανάλυσης κινδύνου ούτε διαβιβάζουν τα στοιχεία μέσω του δικτύου Eurofisc (EE, FI, LU και MT). Από το 2011 καθιερώθηκε στο δίκτυο Eurofisc ειδικός τομέας εργασίας για την ταχεία ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με πιθανές δόλιες συναλλαγές και εμπόρους που κάνουν κατάχρηση του τελωνειακού καθεστώτος 42.

Αρκετά κράτη μέλη κάνουν χρήση ειδικών μέσων, όπως άδειες (LU, MT, NL και SK) και εγγυήσεις (AT, DK, EE, ES, HU, IT, LU, MT, NL, RO και SK), που αποσκοπούν στην πρόληψη της κατάχρησης του τελωνειακού καθεστώτος 42. Οι άδειες και οι εγγυήσεις αποτελούν χρήσιμο μέσο στις περιπτώσεις των επισφαλών εμπόρων. Ωστόσο, η επιβολή γενικής υποχρέωσης εγγύησης ή άδειας σε όλους τους εμπόρους ή τους φορολογικούς αντιπροσώπους που προτίθενται να κάνουν χρήση του τελωνειακού καθεστώτος 42 συνιστά δυσανάλογη επιβάρυνση για τις έντιμες επιχειρήσεις και θέτει σε κίνδυνο την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, διότι της αφαιρεί την ευελιξία και την ελκυστικότητα των απλουστευμένων διαδικασιών που προβλέπονται από το συγκεκριμένο καθεστώς. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη που επιβάλλουν το εν λόγω σύστημα άδειας ή εγγύησης πρέπει να στοχεύουν μόνο τους επισφαλείς εμπόρους.

3.4. Υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ και καταβολή του φόρου

3.4.1. Δείκτες αναφοράς

Η υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ αποτελεί το πρώτο βήμα (μετά την εγγραφή) της διατεματικής διαδικασίας επιβολής οφειλών ΦΠΑ. Έχει τεθεί σε εφαρμογή συστηματική προσέγγιση για την παρακολούθηση και την επιβολή των υποχρεώσεων υποβολής και για την εξασφάλιση της εμπρόθεσμης υποβολής δηλώσεων. Οι επιχειρησιακές διαδικασίες υψηλού επιπέδου μηχανοργάνωσης, οι οποίες περιλαμβάνουν την ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ και ανακεφαλαιωτικών πινάκων VIES, υποστηρίζονται από εργαλεία κατάρτισης προφίλ φορολογουμένου για τον καθορισμό των πλέον κατάλληλων επακόλουθων ενεργειών για τα πρόσωπα που δεν υποβάλλουν πλέον δηλώσεις (π.χ. τηλεφωνική επικοινωνία, αποστολή μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, αποστολή γραπτού μηνύματος, εντολή πληρωμής φόρου, προσωπική επίσκεψη, εκτίμηση αθέτησης αδυναμίας πληρωμής ή άσκηση δίωξης). Η χρήση της ηλεκτρονικής υποβολής δηλώσεων είναι ευρέως διαδεδομένη. Τα ποσά του απαιτητού ΦΠΑ και των επιστροφών ΦΠΑ καταβάλλονται εμπρόθεσμα. Στις περιπτώσεις

¹⁹
²⁰

Στη Γαλλία θεσπίστηκε σύστημα συστηματικού και αυτόματου ελέγχου το οποίο τέθηκε σε ισχύ από την 1η Ιουνίου 2013.

Οι Κάτω Χώρες διαθέτουν εσωτερικό γενικό μηχανισμό αντιστροφής της επιβάρυνσης για τον ΦΠΑ που επιβάλλεται επί της εισαγωγής. Δεδομένου ότι δεν προβλέπεται απαλλαγή από τον ΦΠΑ επί της εισαγωγής, οι συστάσεις που περιλαμβάνονται στην έκθεση σχετικά με την εν λόγω διαδικασία δεν ισχύουν για τα συγκεκριμένα είδη εισαγωγών. Δεν αποκλείεται, ωστόσο, το ενδεχόμενο εισαγωγών στις περιπτώσεις στις οποίες χρησιμοποιείται το τελωνειακό καθεστώς 42. Ως εκ τούτου, στις περιπτώσεις αυτές ισχύουν οι ανωτέρω παρατηρήσεις.

εκπρόθεσμων πληρωμών και επιστροφών, επιβάλλονται ή καταβάλλονται αυτομάτως τόκοι. Η συμμόρφωση στις υποχρεώσεις υποβολής δηλώσεων και καταβολής του φόρου πλαισιώνεται από την επιβολή εύλογων κυρώσεων.

3.4.2. Υφιστάμενη κατάσταση

Ο μέσος λόγος υποβολής δηλώσεων (δηλαδή ο αριθμός των υποβαλλόμενων δηλώσεων σε σύγκριση με τον αριθμό των αναμενόμενων δηλώσεων) στην ΕΕ είναι υψηλός, της τάξης περίπου του 96 τοις εκατό. Υπάρχουν, ωστόσο, σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών. Ο επιμέρους λόγος υποβολής δηλώσεων εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την αποδοτικότητα του μηχανογραφημένου συστήματος υποβολής δηλώσεων και καταβολής του φόρου, τον τόκο και το καθεστώς κυρώσεων, καθώς και από την ακρίβεια των στοιχείων εγγραφής των φορολογουμένων.

Η χρήση ηλεκτρονικού συστήματος υποβολής δηλώσεων παρουσιάζει αύξηση, ωστόσο δεν ανταποκρίνεται ακόμη στις εύλογες προσδοκίες. Μια μικρή μόνο πλειοψηφία των κρατών μελών έχουν θεσπίσει κατάλληλες νομοθετικές διατάξεις με τις οποίες προβλέπεται η υποχρεωτική ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ (ΑΤ, ΒΕ, ΒΓ, ΔΕ, ΔΚ, ΕΛ, ΕΣ²¹, FR, ΙΕ, ΙΤ, ΛΥ, ΝΛ, ΡΤ, ΡΟ, ΣΙ και UK). Στα υπόλοιπα κράτη μέλη εφαρμόζεται σύστημα προαιρετικής επιλογής (CY, CZ²², ΕΕ, ΕΣ, FΙ, FR²³, ΗΥ, ΛΤ, ΜΤ, ΡΛ, ΡΟ, ΣΕ και SK). Παρότι η υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ και η καταβολή του φόρου αποτελούν αντικείμενο συστηματικής παρακολούθησης στα περισσότερα κράτη μέλη, σημαντικός αριθμός εξ αυτών στερούνται εκσυγχρονισμένων και αυτοματοποιημένων διαδικασιών παρακολούθησης για την εκπρόθεσμη (ή μη) υποβολή δηλώσεων και καταβολή του φόρου (π.χ. αυτόματες υπομνήσεις ή άμεση εκτιμώμενη αξιολόγηση σε περίπτωση μη υποβολής) (ΑΤ, ΒΕ, ΒΓ, CY, CZ, ΔΕ, ΕΕ, ΕΣ, FΙ, FR, ΗΥ, ΙΤ, ΛΥ, ΛΤ, ΝΛ, ΡΛ, ΡΤ, ΡΟ, ΣΕ, ΣΙ και SK).

Όλα τα κράτη μέλη επιβάλλουν κυρώσεις στις περιπτώσεις εκπρόθεσμης (ή μη) υποβολής δηλώσεων και καταβολής του φόρου, πλην όμως ο τόκος και τα καθεστώτα επιβολής κυρώσεων διαφοροποιούνται σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των κρατών μελών. Τα υφιστάμενα στοιχεία δεν παρέχουν καμία εγγύηση για τον πραγματικό αντίκτυπο των εν λόγω κυρώσεων και επιβαρύνουν άδικα τους φορολογουμένους με την επιβολή συνολικού κόστους το οποίο είναι υψηλότερο από εκείνο που θα επωμίζονταν στο πλαίσιο χρηματοδότησης από τρίτους.

Η έγκαιρη επιστροφή ΦΠΑ παρουσίασε εν γένει βελτίωση κατά την περίοδο 2009-2011. Στην πλειονότητα των κρατών μελών, η αίτηση επιστροφής ΦΠΑ υπόκειται σε προθεσμίες (ΑΤ, ΒΕ, ΒΓ, CZ, ΔΕ, ΔΚ, ΕΕ, ΕΛ, ΕΣ, FR, ΗΥ, ΙΕ, ΙΤ, ΣΙ, ΛΤ, ΛΥ, ΜΤ, ΝΛ, ΡΛ, ΡΟ και UK), ενώ η πραγματική περίοδος επιστροφής εμπίπτει σε γενικές γραμμές εντός των εν λόγω προθεσμιών και κυμαίνεται από 30 έως 45 ημέρες. Εντούτοις, διαπιστώνεται ότι σε ορισμένα κράτη μέλη η έγκαιρη επιστροφή του φόρου παραμένει προβληματική. Ορισμένα κράτη μέλη δεν καταβάλλουν τόκο σε περίπτωση εκπρόθεσμης επιστροφής του φόρου (ΑΤ, CY, ΛΥ, ΝΛ, και UK²⁴).

3.5. Είσπραξη και απόδοση ΦΠΑ

3.5.1. Δείκτες αναφοράς

²¹ Στην Ισπανία, η ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ είναι υποχρεωτική για ορισμένες κατηγορίες φορολογουμένων, π.χ. για τους μεγάλους φορολογούμενους.

²² Στην Τσεχική Δημοκρατία, η ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ είναι υποχρεωτική από 1ης Ιανουαρίου 2014.

²³ Στη Γαλλία, η ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ είναι υποχρεωτική από 1ης Ιανουαρίου 2014.

²⁴ Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν καταβάλλει αυτομάτως τόκο σε όλες τις περιπτώσεις εκπρόθεσμης επιστροφής του φόρου, αλλά δεν καταβάλλει ούτε τις σχετικές προσαυξήσεις σε περίπτωση που η καθυστέρηση εκ μέρους της HMRC (αρχή είσπραξης δημόσιων εσόδων και τελωνειακών δασμών), εξαιρουμένου του εύλογου χρονικού διαστήματος έρευνας, έχει ως αποτέλεσμα την εκπρόθεσμη επιστροφή φόρου κατόπιν αίτησης επιστροφής μετά από υποβολή δήλωσης ΦΠΑ.

Το ύψος της φορολογικής οφειλής είναι σταθερό σε ποσοστό χαμηλότερο του 10 τοις εκατό των ετήσιων φορολογικών εσόδων. Οι εκκρεμότητες παλαιών οφειλών επανεξετάζονται σε τακτική βάση ως προς τη δυνατότητα είσπραξης τους και εφαρμόζονται ενδεδειγμένες πολιτικές διαγραφής. Οι επιχειρήσεις είσπραξης οφειλών πραγματοποιούνται από πλήρως απασχολούμενο εργατικό δυναμικό, το οποίο συγκροτείται από εξειδικευμένο εισπρακτικό προσωπικό. Η συγκεκριμένη λειτουργία χαρακτηρίζεται από υψηλό επίπεδο μηχανοργάνωσης και περιλαμβάνει i) μηχανογραφημένο σύστημα ειδοποιήσεων, υπομνήσεων και ενταλμάτων, ii) μηχανογραφημένο σύστημα ταυτοποίησης στοιχείων ενεργητικού βάσει πληροφοριών που αντλούνται από τρίτους και iii) μηχανογραφημένο σύστημα αντιστάθμισης δικαιωμάτων πίστωσης φόρου έναντι εκκρεμουσών οφειλών. Η χρήση εργαλείων κατάρτισης προφίλ των οφειλετών συμβάλλει στην επιλογή των πλέον αποτελεσματικών μέσων είσπραξης ΦΠΑ. Τηλεφωνικά κέντρα παροχής υπηρεσιών εξερχόμενης τηλεφωνικής εξυπηρέτησης διασφαλίζουν την έγκαιρη επικοινωνία με νέους οφειλέτες. Η διοίκηση διαθέτει διαρθρωμένη και διαφανή προσέγγιση όσον αφορά τα καθεστάτα ρύθμισης σταδιακής εξόφλησης, μηχανογραφημένο σύστημα ταυτοποίησης των στοιχείων ενεργητικού βάσει πληροφοριών που αντλούνται από τρίτους, καθώς εργαλεία κατάρτισης προφίλ των οφειλετών. Επίσης, υιοθετείται ολιστική κυβερνητική προσέγγιση για τον συντονισμό τις είσπραξης του φόρου και των οφειλών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης.

3.5.2. Υφιστάμενη κατάσταση

Παρατηρείται αύξηση των ληξιπρόθεσμων οφειλών ΦΠΑ (της τάξης κατά μέσο όρο του 15 τοις εκατό στα περισσότερα κράτη μέλη), η οποία μπορεί να αιτιολογηθεί, τουλάχιστον εν μέρει, από την ύφεση. Ωστόσο, το ποσοστό των διαγραφών οφειλών σε αρκετά κράτη μέλη (BG, CY, EL, FI και MT) είναι χαμηλό, ακόμη και σχεδόν μηδενικό, γεγονός που δυσχεραίνει τη σύγκριση των ποσών των εισπράξιμων οφειλών. Οι οφειλές που αποδεικνύεται ότι είναι μη εισπράξιμες με εύλογο κόστος πρέπει να υπόκεινται σε ευέλικτο καθεστώς διαγραφής. Ελλείψει ισχύοντος προγράμματος διαγραφής οφειλών, υπάρχει ο κίνδυνος διασπάθισης από τη φορολογική διοίκηση πολύτιμων πόρων για μη εισπράξιμα ποσά, διότι με τον τρόπο αυτό αποσπάται η προσοχή από τις εισπράξιμες οφειλές.

Σε σημαντικό αριθμό κρατών μελών, η λειτουργία της είσπραξης οφειλών δεν υπάγεται σε καθεστώς διαχείρισης διατεμαστικού προσανατολισμού. Απαιτείται η υιοθέτηση συνεκτικής προσέγγισης με την οποία θα διασφαλίζεται η διαχείριση της διαδικασίας είσπραξης οφειλών από τη χρονική στιγμή βεβαίωσης της οφειλής έως και την εξόφλησή της.

Στην πλειονότητα των κρατών μελών καταβάλλονται προσπάθειες για την ενίσχυση της αποδοτικότητας της είσπραξης των οφειλών. Διαπιστώνεται σαφής τάση προς την εφαρμογή μη αλληλοδιαδόχων διαδικασιών είσπραξης οφειλών (AT, BE, BG, DE, ES, FR, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE και UK), καθώς και προς τον συνδυασμό φορολογικών οφειλών και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης (AT, BG, DK, EE, ES, FI, HU, IE, LV, NL, RO, SE, SI και UK). Περίπου το ήμισυ των κρατών μελών έχουν εφαρμόσει πλήρως ή έχουν εν μέρει ενσωματώσει διαδικασίες απόδοσης, οι οποίες υποστηρίζονται από μηχανογραφημένο σύστημα ταυτοποίησης στοιχείων ενεργητικού βάσει εσωτερικών πληροφοριών ή πληροφοριών που αντλούνται από τρίτους (BE, BG, CZ, DK, ES, FI, HU, IE, IT, LT, PT, SI και SE).

3.6. Έλεγχοι και έρευνες σε θέματα ΦΠΑ

3.6.1. Δείκτες αναφοράς

Το πρόγραμμα ελέγχων περιλαμβάνει ευρύ φάσμα ελεγκτικών μεθόδων οι οποίες παρέχουν, σε συνδυασμό με τις υπηρεσίες εξυπηρέτησης των φορολογουμένων, εξισορροπημένη προσέγγιση για την προώθηση της οικειοθελούς συμμόρφωσης. Για την επιλογή των φορολογουμένων που

πρέπει να υποβάλλονται σε έλεγχο και για τη διάθεση ελεγκτικών πόρων σύμφωνα με τον κίνδυνο που παρουσιάζουν οι φορολογούμενοι, έχει τεθεί σε εφαρμογή σύστημα διαχείρισης με βάση τους κινδύνους. Η φορολογική διοίκηση έχει στη διάθεσή της επαρκή αριθμό μελών προσωπικού με κατάλληλη κατάρτιση. Σε όλα τα στάδια της ελεγκτικής διαδικασίας πραγματοποιείται διαχωρισμός των καθηκόντων, με εφαρμογή συστήματος αμοιβαίων ελέγχων και εξισορρόπησης των εξουσιών, για τη μείωση στο ελάχιστο των περιστάσεων που ευνοούν τη διαφθορά. Για την επίτευξη του ενδεικνυόμενου επιπέδου επιχειρησιακών επιδόσεων καταρτίζεται, εφαρμόζεται και τίθεται υπό παρακολούθηση ετήσιο επιχειρησιακό σχέδιο. Οι ελεγκτές έχουν πρόσβαση σε οδηγίες σχετικά με τεχνικά και διαδικαστικά θέματα, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι λαμβάνονται επιτόπου συνεπείς και δίκαιες αποφάσεις, ενώ τίθενται επίσης στη διάθεσή τους σύγχρονα ελεγκτικά μέσα.

3.6.2. Υφιστάμενη κατάσταση

Η πλειονότητα των κρατών μελών (με εξαίρεση την Ελλάδα, την Ισπανία, το Λουξεμβούργο, την Πορτογαλία και τη Ρουμανία) εφαρμόζουν στρατηγική βάσει κινδύνου για την επιλογή των φορολογουμένων που πρέπει να υποβάλλονται σε έλεγχο και αυξάνουν σταθερά τη συχνότητα στοχοθετημένων ελέγχων. Ωστόσο, αρκετά κράτη μέλη υποχρεούνται να υποβάλλουν ορισμένους φορολογουμένους σε έλεγχο για όλα τα έτη (AT, DE, FI, IE, IT, PL και SI). Ακόμη και εάν η συγκεκριμένη υποχρέωση εφαρμόζεται μόνο σε μεγάλους φορολογουμένους, δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να έχουν τον απαραίτητο βαθμό ευελιξίας ώστε να διαθέτουν ελεγκτικούς πόρους για φορολογουμένους υψηλότερου κινδύνου.

Διαπιστώνονται σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά το ποσοστό των φορολογουμένων που υπόκεινται σε επιτόπιους ελέγχους και το ποσό του ΦΠΑ που υπολογίζεται επιπροσθέτως ως αποτέλεσμα των ελέγχων. Ωστόσο, μερικά κράτη μέλη δεν διαθέτουν δείκτες επιδόσεων για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των οικείων ελέγχων (CY, DK, FI, LU και MT). Δεδομένου του μεγάλου αριθμού μελών του προσωπικού που συμμετέχουν στην άσκηση των ελεγκτικών καθηκόντων, οι φορολογικές διοικήσεις οφείλουν να αξιολογούν την αποτελεσματικότητα του ελεγκτικού έργου τους σε τακτική βάση, ούτως ώστε να διαθέτουν αναλόγως τους πόρους τους.

Η διενέργεια ηλεκτρονικών ελέγχων είναι ευρέως διαδεδομένη στην πλειονότητα των κρατών μελών. Κατά συνέπεια, οι ελεγκτές λαμβάνουν κατάρτιση στο πεδίο των ηλεκτρονικών ελέγχων (με εξαίρεση την Ιταλία και τη Μάλτα), καθώς και τα μέσα που απαιτούνται για να αναλύουν τα δεδομένα που διαβιβάζονται μέσω συστημάτων πληροφορικής. Παράλληλα, έχουν τεθεί σε ισχύ κανόνες βάσει των οποίων οι φορολογούμενοι υποχρεούνται κατά τη διάρκεια των φορολογικών ελέγχων να παρέχουν δεδομένα μέσω συστημάτων πληροφορικής (AT, BE, BG, CZ, CY, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LV, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SI και UK). Εντούτοις, τα περισσότερα κράτη μέλη δεν απαιτούν τη χρήση τυποποιημένου φακέλου ελέγχου (Standard Audit File), ο οποίος θα μπορούσε να ενισχύσει περαιτέρω την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα του ελεγκτικού τους έργου.

Στους ελεγκτές των περισσότερων κρατών μελών παρέχεται πρόσβαση σε ευρύ φάσμα κατηγοριών πληροφοριών που αντλούνται από τρίτους (π.χ. κτηματολόγια, μητρώα οχημάτων ή στοιχεία από οργανισμούς κοινωνικών ασφαλίσεων και από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα), αλλά δεν είναι πάντα δυνατή η χρήση μηχανογραφημένου συστήματος. Παρά το γεγονός ότι η πλειονότητα των κρατών μελών ζητούν συχνά πληροφορίες από άλλα κράτη μέλη, εξακολουθούν να υφίστανται σοβαρά εμπόδια (όσον αφορά διάφορα νομικά ζητήματα, την ταχύτητα, την ποιότητα της απάντησης ή τη γλώσσα) τα οποία δεν επιτρέπουν την αποτελεσματική χρήση του συγκεκριμένου μέσου.

Τα περισσότερα κράτη μέλη διαθέτουν εξειδικευμένες μονάδες καταπολέμησης της απάτης σε θέματα ΦΠΑ (εξαιρουμένων των AT, CZ, EE, EL, FI, HU, LV, RO και SI). Πρόκειται για

σημαντική εξέλιξη, διότι η έρευνα σε δυνητικές περιπτώσεις απάτης πρέπει να διεξάγεται από καταρτισμένους ερευνητές που ενσωματώνονται σε ομάδες οι οποίες είναι σε θέση να αναλύουν τάσεις απάτης και να εντοπίζουν ενδείξεις δόλιας δραστηριότητας.

3.7. Σύστημα επίλυσης φορολογικών διαφορών

3.7.1. Δείκτες αναφοράς

Οι φορολογούμενοι δύνανται να ασκούν προσφυγή κατά αποφάσεων της φορολογικής διοίκησης μέσω ενοποιημένου, διαφανούς, ταχέος και χαμηλού κόστους συστήματος επίλυσης φορολογικών διαφορών. Το σύστημα αυτό περιλαμβάνει υποχρεωτική διαδικασία άσκησης διοικητικής προσφυγής, ανεξαρτήτως του αρχικού υπευθύνου λήψης αποφάσεων, πριν από την παραπομπή της διαφοράς ενώπιον της δικαιοσύνης. Με την εν λόγω διαδικασία διοικητικής προσφυγής πρέπει να διασφαλίζεται ότι μόνον οι υποθέσεις νομοθετικού περιεχομένου υπάγονται σε διαδικασία δικαστικής προσφυγής. Η φορολογική διοίκηση συγκεντρώνει πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με τη διαχείριση στο πλαίσιο της επίλυσης της διαφοράς και αναπροσαρμόζει τις πρακτικές της, πράγμα που αποτελεί προληπτικό μέτρο ούτως ώστε να αποφεύγεται η άσκηση περιττών προσφυγών. Η καταβολή του επίδικου φόρου απαιτείται σε περίπτωση που υποβάλλεται αίτηση δικαστικής επανεξέτασης και υπάρχει ελάχιστος αριθμός εκκρεμοσών υποθέσεων προς εκδίκαση. Για τον σκοπό αυτό υπάρχουν εξειδικευμένες μονάδες και ειδικά καταρτισμένοι υπάλληλοι για την εξέταση φορολογικών διαφορών εντός ή εκτός της φορολογικής διοίκησης. Η φορολογική διοίκηση είναι σε θέση να διαχειρίζεται το σύστημα επίλυσης φορολογικών διαφορών στηριζόμενη σε δεδομένα σχετικά με τη διαχείριση. Τα δεδομένα αυτά επιτρέπουν στη φορολογική διοίκηση αρχές να προβεί, εάν χρειαστεί, σε αναπροσαρμογή των πρακτικών της.

3.7.2. Υφιστάμενη κατάσταση

Τα περισσότερα κράτη μέλη διαθέτουν υποχρεωτική διαδικασία διοικητικής επίλυσης διαφορών, η οποία περιλαμβάνει προθεσμίες όσον αφορά τη λήψη των αποφάσεων. Η εν λόγω προσέγγιση επικεντρώνεται στην αποδοτικότητα της διαδικασίας προσφυγής και συμβάλλει στη μείωση του αριθμού και της χρονικής διάρκειας των προσφυγών. Στο ήμισυ περίπου των κρατών μελών, το πρώτο στάδιο της διαδικασίας επίλυσης φορολογικών διαφορών είναι η υποχρεωτική διαδικασία διοικητικής προσφυγής στο πλαίσιο της φορολογικής διοίκησης.

Ο αριθμός των προσφυγών ποικίλλει· σε ορισμένα κράτη μέλη είναι υψηλός, και το ίδιο ισχύει για το ποσοστό των ευνοϊκών αποφάσεων που λαμβάνονται υπέρ των φορολογουμένων. Ωστόσο, πολλά κράτη μέλη δεν παρακολουθούν ούτε συγκεντρώνουν (επαρκή) στοιχεία διαχείρισης σχετικά με τις οικείες διαδικασίες επίλυσης φορολογικών διαφορών και δεν αξιοποιούν τα αποτελέσματα των προσφυγών για τη λήψη προληπτικών μέτρων. Προκειμένου να μειωθεί στο ελάχιστο ο αριθμός των άσκοπων διαφορών, πρέπει να εμποτεύονται όλες οι πτυχές της διαδικασίας προσφυγής και τα αποτελέσματα των προσφυγών να αξιοποιούνται για τη λήψη προληπτικών μέτρων των άσκοπων διαφορών και να συνεπάγονται αναπροσαρμογές των υπηρεσιών εξυπηρέτησης των φορολογουμένων, αποσαφηνίσεις των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων κ.λπ.

Στην πλειονότητα των κρατών μελών, τα επίδικα ποσά παραμένουν εξ ολοκλήρου ή εν μέρει εισπράξιμα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προσφυγής (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES²⁵, FI, FR²⁶, HU, LU, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK και UK²⁷). Πρόκειται

²⁵ Στην Ισπανία δεν αναβάλλεται εν γένει η είσπραξη της οφειλής σε περίπτωση φορολογικής διαφοράς. Μπορεί, ωστόσο, να αναβληθεί εάν ο οφειλέτης παράσχει εγγυήσεις για το ποσό της οφειλής με οπισθογράφιση του χρέους από πιστωτικό ίδρυμα ή με σύσταση υποθήκης.

²⁶ Στη Γαλλία, ο οφειλέτης δύναται να ζητήσει την αναβολή της καταβολής του επίδικου ποσού.

για ορθή πρακτική, η οποία διασφαλίζει τα έσοδα και αποτρέπει την κατάχρηση της διαδικασίας προσφυγής.

3.8. Συμμόρφωση σε θέματα ΦΠΑ

3.8.1. Δείκτες αναφοράς

Οι φορολογικές διοικήσεις εφαρμόζουν στρατηγική διαχείρισης του κινδύνου που σχετίζεται με τη συμμόρφωση, η οποία επιτρέπει παρεμβάσεις προώθησης της συμμόρφωσης και πρόληψης της μη συμμόρφωσης με βάση τη γνώση της συμπεριφοράς των φορολογουμένων. Οι φορολογούμενοι κατηγοριοποιούνται με βάση τον κίνδυνο, διαδικασία που επιτρέπει στις φορολογικές διοικήσεις να βρίσκονται σε επικοινωνία με τους φορολογουμένους ανάλογα με τη διάρθρωση του κινδύνου που παρουσιάζουν. Οι φορολογικές διοικήσεις παρέχουν επαρκείς υπηρεσίες εξυπηρέτησης στους φορολογουμένους, οι οποίες αφενός διευκολύνουν τους φορολογουμένους που μεριμνούν για τη συμμόρφωσή τους να εκπληρώνουν τις φορολογικές υποχρεώσεις τους και αφετέρου προάγουν την οικειοθελή συμμόρφωση επηρεάζοντας τη συμπεριφορά των φορολογουμένων.

3.8.2. Υφιστάμενη κατάσταση

Στην πλειονότητα των κρατών μελών παρατηρείται τάση προς την διαμόρφωση και την εφαρμογή στρατηγικών διαχείρισης του κινδύνου που σχετίζεται με τη συμμόρφωση (AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PT, SK, SI, SE και UK). Βάσει των εν λόγω στρατηγικών, οι φορολογούμενοι κατηγοριοποιούνται σύμφωνα με το προφίλ κινδύνου που παρουσιάζουν και υποβάλλονται σε ανάλογο καθεστώς διαχείρισης με σκοπό την προώθηση της οικειοθελούς συμμόρφωσης. Ωστόσο, μερικά μόνο κράτη μέλη διενεργούν αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των στρατηγικών και των μέτρων που τίθενται σε εφαρμογή. Επιπλέον, ακόμη λιγότερα είναι τα κράτη μέλη που προβαίνουν επί του παρόντος σε εκτίμηση του ποσού του ελλείμματος ΦΠΑ (EE, IT, PL, SK και UK). Εάν δεν είναι γνωστός ο τρόπος με τον οποίο διαμορφώνεται το έλλειμμα ΦΠΑ, δεν είναι εφικτή ούτε η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων που τίθενται σε εφαρμογή για την καταπολέμηση της απάτης και της φοροδιαφυγής. Ως εκ τούτου, απαιτείται να ενταθούν οι προσπάθειες για τη βελτίωση της παρακολούθησης και της αξιολόγησης των επιδόσεων.

Επίσης, τα περισσότερα κράτη μέλη αξιοποιούν σε μεγάλο βαθμό τις πληροφορίες που αντλούνται από τρίτους για την επιλογή των ελέγχων, την κατηγοριοποίηση των φορολογουμένων και την είσπραξη των οφειλών. Εντούτοις, η διαδικασία αυτή επιδέχεται σαφώς περαιτέρω βελτιώσεις, ιδίως όσον αφορά την κατηγοριοποίηση των φορολογουμένων και την είσπραξη των οφειλών.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

4.1. Εκσυγχρονισμός των αρμόδιων για τον ΦΠΑ διοικήσεων

Από την έναρξη της ύφεσης και της χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2008, το έλλειμμα ΦΠΑ παρουσίασε αύξηση, καθώς το 2011 εκτιμήθηκε περίπου στο 1,5% του ΑΕΠ της ΕΕ των 26. Ωστόσο διαπιστώνονται μείζονες αποκλίσεις μεταξύ των ελλειμμάτων ΦΠΑ των μεμονωμένων κρατών μελών. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη που έχουν πληγεί σοβαρότερα από την κρίση βρέθηκαν αντιμέτωπα με υψηλότερο έλλειμμα ΦΠΑ και δεν ήταν σε θέση να επιφέρουν εν ευθέτω χρόνο σημαντικές βελτιώσεις στην κατάστασή τους.

27

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο φορολογούμενος δεν υποχρεούται να καταβάλει το επίδοκο ποσό ΦΠΑ πριν από την προσφυγή εάν η HMRC [Βασιλική Υπηρεσία Είσπραξης Φόρων] ή το δικαστήριο που εκδικάζει την προσφυγή εκφράζει την πεποίθηση ότι η καταβολή αναμένεται να τον οδηγήσει σε δεινή οικονομική κατάσταση.

Δεδομένου ότι το έλλειμμα ΦΠΑ αποτελεί επίσης δείκτη της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των αρμόδιων για τον ΦΠΑ διοικήσεων, τα κράτη μέλη θα υποχρεωθούν να προβούν σε εκσυγχρονισμό των αρμόδιων για τον ΦΠΑ διοικήσεών τους προκειμένου να μειώσουν το έλλειμμα ΦΠΑ. Η διαδικασία αυτή δεν είναι μόνο σημαντική από πλευράς εσόδων και ιδίων πόρων ΦΠΑ, αλλά είναι εξίσου σημαντική για τις επιχειρήσεις και τις κυβερνήσεις κατά τη διαχείριση των διοικητικών δαπανών. Σύμφωνα με το συμπέρασμα της μελέτης «Paying Taxes» [«Καταβολή των φόρων»] του 2013, διαπιστώνεται σύνδεση μεταξύ του κόστους συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις και της οικονομικής ανάπτυξης. Κατά τα φαινόμενα, η οικονομική ανάπτυξη ευνοείται από τη μείωση του διοικητικού φόρτου των επιχειρήσεων. Παράλληλα, η μείωση του κόστους των φορολογικών διοικήσεων μέσω της βελτίωσης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς τους θα μετριάσει έως έναν βαθμό τους δημοσιονομικούς περιορισμούς που επιβάλλονται στις κυβερνήσεις και θα συμβάλει στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών.

Στην παρούσα οικονομική και χρηματοπιστωτική συγκυρία, ο εκσυγχρονισμός των αρμόδιων για τον ΦΠΑ διοικήσεων είναι καίριας σημασίας και αναπόφευκτος για τα κράτη μέλη που έχουν πληγεί περισσότερο από τη χρηματοπιστωτική κρίση και αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη διαχείριση του δημοσιονομικού τους ελλείμματος. Εάν τα εν λόγω κράτη μέλη είναι πρόθυμα να αλλάξουν παγιωμένες διοικητικές πρακτικές και να επιφέρουν βελτιώσεις στις διοικητικές διαδικασίες τους, μπορούν να αποκομίσουν ουσιαστικά οφέλη από τον εν λόγω εκσυγχρονισμό. Ως εκ τούτου είναι απαραίτητη η στήριξη αυτών των κρατών μελών στις προσπάθειές τους, περιλαμβανομένης, εφόσον ζητηθεί, και της παροχής τεχνικής βοήθειας.

4.2. Λήψη μέτρων από τα κράτη μέλη

Οι συστάσεις της παρούσας έκθεσης απευθύνονται στα κράτη μέλη με σκοπό τη βελτίωση των φορολογικών διοικήσεών τους και τη μείωση, κατά συνέπεια, του ελλείμματος ΦΠΑ. Οι σημαντικότερες από τις συστάσεις αυτές συνοψίζονται κατωτέρω ανά θεματικό πεδίο.

Στο πεδίο του **αριθμού μητρώου ΦΠΑ, της εγγραφής σε μητρώα ΦΠΑ και της διαγραφής από μητρώα ΦΠΑ**, τα κράτη μέλη πρέπει να βελτιώσουν την ποιότητα των πληροφοριών που είναι διαθέσιμες σε ξένες γλώσσες και αφορούν τις απαιτήσεις και τη διαδικασία εγγραφής σε μητρώα ΦΠΑ. Παράλληλα, πρέπει επίσης να αναπτύξουν (περαιτέρω) τη διατεμαστική διαδικασία εγγραφής, ιδίως μέσω της εφαρμογής προγραμμάτων παρακολούθησης για επισφαλείς εμπόρους μετά την εγγραφή τους (BG, CY, DE, DK, EL, IE, LT, PT, RO και SK) και διαδικασιών ταχείας διαγραφής από τα μητρώα ΦΠΑ για αφανείς εμπόρους (AT, CY, EL, HU, IE, PT και RO). Δεδομένου ότι η επικαιροποίηση, η πληρότητα και η ακρίβεια των δεδομένων που είναι διαθέσιμα μέσω του συστήματος VIES συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου στο πλαίσιο των θεμιτών εμπορικών δραστηριοτήτων και την αύξηση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των φορολογικών αρχών στην ΕΕ, πολλά κράτη μέλη πρέπει να βελτιώσουν την ποιότητα των δεδομένων τους που περιλαμβάνονται στο σύστημα VIES (BE, EL, ES και PT).

Όσον αφορά το **τελωνειακό καθεστώς 42**, είναι σκόπιμο τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι οι αριθμοί μητρώου ΦΠΑ (τόσο των εισαγωγέων όσο και των πελατών) ελέγχονται συστηματικά (BE, BG, DE, EE, HU, IE, IT, LV, LU, NL, PL, PT, SE και UK) και ότι όλα τα στοιχεία σχετικά με τις αντίστοιχες συναλλαγές διαβιβάζονται σε εθνικό επίπεδο στη φορολογική διοίκηση (EL, IT, NL, PL και SK). Ένας μικρός αριθμός κρατών μελών πρέπει επίσης να χαρακτηρίσουν το τελωνειακό καθεστώς 42 ως επιπρόσθετο κίνδυνο στα εσωτερικά συστήματα ανάλυσης κινδύνου και να ενισχύσουν την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με δόλιες συναλλαγές και δόλιους εμπόρους, συμμετέχοντας μεταξύ άλλων ενεργά στο δίκτυο Eurofisc (DE, DK, NL, PL και RO). Επιπλέον, περίπου το ήμισυ των κρατών

μελών θα μπορούσαν να εξετάσουν το ενδεχόμενο χρήσης αδειών ή εγγυήσεων για τους επισφαλείς εμπόρους, με σκοπό την πρόληψη πιθανής κατάχρησης (BE, BG, CY, CZ, DE, FI, FR, EL, IE, LT, LV, PL, PT, SE, SI και UK).

Στο πεδίο της **υποβολής δηλώσεων ΦΠΑ και καταβολής του φόρου**, στα περισσότερα κράτη μέλη διαπιστώνεται ακόμη η ανάγκη εφαρμογής μιας συστηματικής προσέγγισης για την παρακολούθηση της εκπρόθεσμης ή μη υποβολής δηλώσεων και καταβολής του ΦΠΑ, συμπεριλαμβανομένων αυτοματοποιημένων διαδικασιών, όπως αυτόματες υπομνήσεις και άμεση εκτιμώμενη αξιολόγηση σε περίπτωση μη υποβολής (AT, BE, BG, CY, CZ, ES, DE, FI, FR, IT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI και SK). Από μερικά κράτη αναμένεται ακόμη να διασφαλίσουν τυποποιημένη πραγματική περίοδο επιστροφής ΦΠΑ μεταξύ 30-45 ημερών (AT, BE, EL, ES, CY, FI, IT, LU, MT και SE). Τέλος, συνιστάται ιδιαίτερα στα κράτη μέλη να διενεργούν έρευνες σχετικά με την αποδοτικότητα των οικείων καθεστώτων επιβολής τόκων και κυρώσεων σε περίπτωση εκπρόθεσμης ή μη υποβολής δηλώσεων ΦΠΑ και καταβολής του φόρου.

Όσον αφορά την **είσπραξη και απόδοση ΦΠΑ**, σε γενικές γραμμές, το ήμισυ των κρατών μελών πρέπει να θέσουν σε εφαρμογή διαδικασίες διαγραφής για οφειλές που αποδεικνύονται μη εισπράξιμες με εύλογο κόστος (BG, CY, EE, EL, IE, FI, MT και SK). Ελλείψει ισχύοντος προγράμματος διαγραφής οφειλών, υπάρχει ο κίνδυνος διασπάθισης από τη φορολογική διοίκηση πολύτιμων πόρων για μη εισπράξιμες οφειλές. Επιπροσθέτως, ενδείκνυται τα κράτη μέλη να θεσπίσουν μη αλληλοδιάδοχες και ολοκληρωμένες διαδικασίες είσπραξης οφειλών (AT, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, IT, LV, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK και UK).

Στο πεδίο των **ελέγχων και ερευνών σε θέματα ΦΠΑ**, οι συστάσεις περιλαμβάνουν, αφενός, την κατάργηση των υποχρεωτικών ελέγχων ορισμένων φορολογουμένων για όλα τα έτη και, αφετέρου, την εφαρμογή συστημάτων βάσει κινδύνου (AT, FI, DE, IT, NL, PL και SI). Παράλληλα, είναι σκόπιμο (περαιτέρω) να προαχθεί η διενέργεια ηλεκτρονικών ελέγχων και να συγκροτηθούν μονάδες καταπολέμησης της απάτης σε θέματα ΦΠΑ (AT, CZ, EE, EL, FI, HU, LV, RO και SI).

Στο πεδίο του **συστήματος επίλυσης φορολογικών διαφορών**, συνιστάται σε ορισμένα κράτη μέλη να εξετάσουν το ενδεχόμενο εφαρμογής υποχρεωτικής ανεξάρτητης διοικητικής διαδικασίας επίλυσης διαφορών, βάσει της οποίας τα επίδικα ποσά θα παραμένουν εξ ολοκλήρου ή εν μέρει εισπράξιμα καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας προσφυγής (BE, BG, CY, EE, EL, FI και IT). Επιπροσθέτως, συνιστάται εντόνως στα κράτη μέλη να παρακολουθούν όλες τις πτυχές της διαδικασίας προσφυγής και να διασφαλίζουν τις κατάλληλες συνθήκες ώστε να μειώνονται στο ελάχιστο οι άσκοπες διαφορές (AT, BG, CY, HU, IT, LU, LV, NL, RO και SK).

Όσον αφορά τη **συμμόρφωση σε θέματα ΦΠΑ**, τα κράτη μέλη πρέπει να αναπτύξουν (περαιτέρω) και να θέσουν σε εφαρμογή στρατηγικές διαχείρισης κινδύνου που σχετίζονται με τη συμμόρφωση και να αξιολογούν τα αποτελέσματα των μέτρων που εφαρμόζονται, ούτως ώστε να προσδιορίσουν τις βέλτιστες στρατηγικές επιρροής στη συμπεριφορά των φορολογουμένων με σκοπό την οικειοθελή τους συμμόρφωση προς τις φορολογικές υποχρεώσεις τους (BE, CY, CZ, DE, DK, FI, FR, IE, IT, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI και SK). Επιπλέον, η αξιοποίηση πληροφοριών που αντλούνται από τρίτους μπορεί να βελτιωθεί σε μεγάλο βαθμό, ιδίως για την κατηγοριοποίηση των φορολογουμένων και την είσπραξη των οφειλών.

4.3. Λήψη μέτρων από την Επιτροπή

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να κάνει χρήση των ρυθμίσεων του άρθρου 12 για την αξιολόγηση της λειτουργίας των αρμόδιων για τον ΦΠΑ διοικήσεων, με σκοπό την προώθηση

βελτιώσεων στις αρμόδιες για τον ΦΠΑ διοικήσεις των κρατών μελών. Στο πλαίσιο των σύγχρονων φορολογικών διοικήσεων, οι κύκλοι αξιολόγησης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο, διότι μπορούν να αξιοποιηθούν για τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών τους. Η διενέργεια κατάλληλων αξιολογήσεων προϋποθέτει τη χρήση δεικτών οι οποίοι επιτρέπουν την περιοδική παρακολούθηση της προόδου που σημειώνεται. Ως τέτοιος δείκτης μπορεί να εκληφθεί και το έλλειμμα ΦΠΑ.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις διοικητικές πρακτικές και θα συγκεντρώνει τις εν λόγω πληροφορίες με σκοπό τον εντοπισμό βέλτιστων πρακτικών, ο οποίος μπορεί να συμβάλει στον εξορθολογισμό του συστήματος ΦΠΑ και, ως εκ τούτου, στη μείωση του κόστους συμμόρφωσης, με ταυτόχρονη διασφάλιση των εσόδων ΦΠΑ.

Η Επιτροπή θα στηρίζει τα κράτη μέλη στις προσπάθειές τους να εκσυγχρονίσουν τις αρμόδιες για τον ΦΠΑ διοικήσεις και να ενισχύσουν τη συμμόρφωση. Όταν οι αρμόδιες για τον ΦΠΑ διοικήσεις είναι αποδοτικότερες και αποτελεσματικότερες, δεν συνδράμουν μόνο στην αύξηση των εσόδων ΦΠΑ, αλλά και στην ίση μεταχείριση όλων των κρατών μελών όσον αφορά τις συνεισφορές τους στον προϋπολογισμό της Ένωσης.

Η Επιτροπή θα λάβει μέριμνα για τον συντονισμό και τη διευκόλυνση τυχών αιτήσεων παροχής τεχνικής βοήθειας που λαμβάνονται από κράτη μέλη. Όπως προαναφέρθηκε, ο εκσυγχρονισμός των αρμόδιων για τον ΦΠΑ διοικήσεων είναι καίριας σημασίας και αναπόφευκτος για τα κράτη μέλη που έχουν πληγεί περισσότερο από τη χρηματοπιστωτική κρίση και αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη διαχείριση του δημοσιονομικού τους ελλείμματος.