ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 22.4.2014
COM(2014) 229 final

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σύμφωνα με το άρθρο 395 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σύμφωνα με το άρθρο 395 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Σύμφωνα με το άρθρο 395 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (εφεξής «η οδηγία ΦΠΑ»), το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα έπειτα από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να επιτρέπει σε κάθε κράτος μέλος να θεσπίζει ειδικά μέτρα παρέκκλισης από τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας για λόγους απλούστευσης των διαδικασιών επιβολής του ΦΠΑ ή πρόληψης ορισμένων τύπων φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής. Δεδομένου ότι η εν λόγω διαδικασία προβλέπει παρεκκλίσεις από τις γενικές αρχές του ΦΠΑ, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, οι εν λόγω παρεκκλίσεις θα πρέπει να είναι περιορισμένης εμβέλειας και αναλογικές.

Με την κοινοποίηση που καταχωρήθηκε από την Επιτροπή στις 27 Νοεμβρίου 2013, η Ουγγαρία ζήτησε, βάσει του άρθρο 199β[1] της οδηγίας 2006/112/ΕΚ (εφεξής «η οδηγία ΦΠΑ»), την άδεια να θεσπίσει ειδικό μέτρο του Μηχανισμού Ταχείας Αντίδρασης (ΜΤΑ) κατά παρέκκλιση από το άρθρο 193 της οδηγίας ΦΠΑ, ώστε να μπορεί να εφαρμόζει τον μηχανισμό αντιστροφής της επιβάρυνσης στις παραδόσεις ζάχαρης. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να αποδεχθεί το προτεινόμενο μέτρο, επειδή δεν πληρούνται οι βασικές νομικές προϋποθέσεις[2].

Όταν μια κοινοποίηση αποστέλλεται στο πλαίσιο του ΜΤΑ, πρέπει να υποβάλλεται αίτηση για «κανονική» παρέκκλιση κατά την έννοια του άρθρο 395 της οδηγίας ΦΠΑ, καθώς και σύμφωνα με το άρθρο 199β παράγραφος 2 τελευταίο εδάφιο της οδηγίας ΦΠΑ. Η Ουγγαρία, με την ίδια επιστολή που εστάλη για την κοινοποίηση ΜΤΑ, ζήτησε να της επιτραπεί να εφαρμόζει, όπως αναφέρθηκε, ο μηχανισμός αντιστροφής της επιβάρυνσης στις παραδόσεις ζάχαρης.

Σύμφωνα με το άρθρο 395 παράγραφος 2 της εν λόγω οδηγίας, η Επιτροπή ενημέρωσε τα άλλα κράτη μέλη, με επιστολή της 19ης Μαρτίου 2014, σχετικά με το αίτημα που υπέβαλε η Ουγγαρία. Με επιστολή της 20ής Μαρτίου 2014, η Επιτροπή κοινοποίησε στην Ουγγαρία ότι διέθετε όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για την εκτίμηση του αιτήματος.

2. ΑΝΤΙΣΤΡΟΦΗ ΤΗΣ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗΣ

Υπόχρεος για την καταβολή του ΦΠΑ, βάσει του άρθρου 193 της οδηγίας ΦΠΑ, θεωρείται ο υποκείμενος στον φόρο ο οποίος πραγματοποιεί παραδόσεις αγαθών ή

[1] Θεσπίστηκαν με την οδηγία 2013/42/ΕΕ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2013, για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας όσον αφορά τον μηχανισμό ταχείας αντίδρασης για την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ (ΕΕ L 201 της 26.7.2013, σ. 1).

[2] Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, με την οποία απορρίπτεται η αίτηση της Ουγγαρίας να θεσπίσει ειδικό μέτρο στο πλαίσιο του μηχανισμού ταχείας αντίδρασης κατά παρέκκλιση από το άρθρο 193 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (ΕΕ L 341 της 18.12.2013, σ. 68)

παροχές υπηρεσιών. Σκοπός του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης είναι να μετατοπιστεί η ευθύνη στον υποκείμενο στον φόρο προς τον οποίο πραγματοποιείται η παράδοση αγαθών ή η παροχή υπηρεσιών.

Απάτη του «αφανούς εμπόρου» διαπράττεται όταν οι εμπορευόμενοι αποφεύγουν να καταβάλλουν ΦΠΑ στις φορολογικές αρχές μετά την πώληση των προϊόντων τους. Οι πελάτες τους, ωστόσο, δικαιούνται έκπτωσης του φόρου, εφόσον έχουν στην κατοχή τους έγκυρο τιμολόγιο. Στις πιο επιθετικές περιπτώσεις αυτής της φοροδιαφυγής, τα ίδια αγαθά ή οι υπηρεσίες παραδίδονται ή παρέχονται επανειλημμένως, μέσω του μηχανισμού τύπου «καρουσέλ» (ο οποίος αφορά τα αγαθά ή τις υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο εμπορικών συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών) χωρίς να καταβάλλεται ΦΠΑ στις φορολογικές αρχές. Με τον καθορισμό του προσώπου στο οποίο παραδίδονται τα αγαθά ή παρέχονται οι υπηρεσίες ως υπόχρεου πληρωμής του ΦΠΑ στις περιπτώσεις αυτές, έχει διαπιστωθεί ότι ο μηχανισμός αντιστροφής της επιβάρυνσης εξαλείφει τη δυνατότητα αυτής της μορφής φοροδιαφυγής.

3. ΤΟ ΑΙΤΗΜΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 395 της οδηγίας ΦΠΑ και μετά την κοινοποίηση ΜΤΑ, η Ουγγαρία ζητεί από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, να την εξουσιοδοτήσει να εφαρμόσει ειδικό μέτρο παρέκκλισης από το άρθρο 193 της οδηγίας ΦΠΑ όσον αφορά την εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης στις παραδόσεις ποσοτήτων ζάχαρης άνω των 200 kg.

Με βάση τις πληροφορίες που διαβιβάστηκαν από την Ουγγαρία, φαίνεται ότι προβλήματα απάτης στον τομέα άρχισαν ήδη να εμφανίζονται το 2007. Απότομη αύξηση των μη καταβληθέντος ΦΠΑ σημειώθηκε, ωστόσο, κατά τη διάρκεια του 2013 (βάσει των τότε διαθέσιμων στοιχείων για τα τρία πρώτα τρίμηνα του έτους). Τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης τα οποία έχουν τεθεί σε εφαρμογή στο πλαίσιο αυτό δεν θα επαρκούσαν, σύμφωνα με την Ουγγαρία, για την αντιμετώπιση της αύξησης των περιπτώσεων απάτης.

4. Η ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Όταν η Επιτροπή λαμβάνει αιτήματα σύμφωνα με το άρθρο 395, εξετάζει αν πληρούνται οι βασικοί όροι αποδοχής τους, και συγκεκριμένα εξετάζει αν το προτεινόμενο ειδικό μέτρο απλουστεύει τις διαδικασίες για τους υποκείμενους στον φόρο και/ή τις φορολογικές αρχές ή αν η πρόταση επιτρέπει να αποφευχθούν ορισμένοι τύποι φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής. Στο πλαίσιο αυτό, η προσέγγιση της Επιτροπής ήταν ανέκαθεν περιοριστική και επιφυλακτική, έτσι ώστε οι παρεκκλίσεις να μην υπονομεύουν τη γενικότερη λειτουργία του συστήματος ΦΠΑ, να είναι περιορισμένης εμβέλειας, αναγκαίες και αναλογικές.

Κατ' αρχάς, η Επιτροπή επισημαίνει ότι για τρίτη φορά σε ένα έτος υποβάλλεται αίτηση από την Ουγγαρία όσον αφορά γεωργικά προϊόντα (σιτηρά και ελαιούχοι σπόροι· χοίροι· και τώρα ζάχαρη).

Κατά τον ίδιο τρόπο όπως για τη χοιροτροφία και τον κλάδο των ζωοτροφών ((COM) 2013 148final), η Επιτροπή θεωρεί ότι το είδος του εν λόγω αγαθού (ζάχαρη) είναι τέτοιας φύσης που θα επιτρέψει τον έλεγχο με τη χρήση συμβατικών μέσων ελέγχου χωρίς να υπάρχει ανάγκη εφαρμογής του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης.

Επιπλέον, η εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης σχετικά με τα εμπορεύματα που προορίζονται για τελική κατανάλωση, όπως η ζάχαρη, συνεπάγεται πάντα τον κίνδυνο ότι η απάτη θα μετατοπίζεται κατά μήκος της αλυσίδας εφοδιασμού, η οποία θα μπορούσε να είναι ακόμη πιο δύσκολο να ελεγχθεί, παρά την προτεινόμενη εφαρμογή κατώτατου ορίου. Αυτός είναι επίσης ο λόγος για τον οποίο τα κράτη μέλη απέκλεισαν εσκεμμένα γεωργικά προϊόντα που προορίζονται για τελική κατανάλωση από την οδηγία «αντιστροφής της επιβάρυνσης»[3]. Η προσέγγιση αυτή δικαιολογείται επίσης από τον κίνδυνο μετατόπισης της απάτης προς άλλα κράτη μέλη σε κλάδο του οποίου η οικονομική σημασία είναι αρκετά σημαντική σε πολλά κράτη μέλη. Προηγούμενες εμπειρίες με τα σιτηρά και τους ελαιούχους σπόρους επιβεβαιώνουν ότι ο κίνδυνος αυτός είναι περισσότερο από υποθετικός.

Σε κάθε περίπτωση η παρέκκλιση δεν αποτελεί μακροπρόθεσμη λύση ούτε αντισταθμίζει την ανεπαρκή επιτήρηση των υποκείμενων στον φόρο σε αυτή την αγορά. Από τις διάφορες αιτήσεις φαίνεται να προκύπτει ότι υπάρχουν διαρθρωτικά προβλήματα στον έλεγχο του γεωργικού τομέα στην Ουγγαρία και τα οποία, ως εκ τούτου, απαιτούν διαφορετική προσέγγιση.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή ενημερώθηκε, μέσω δημοσιεύσεων στον ουγγρικό Τύπο, όσον αφορά ισχυρισμούς περί ενδεχόμενης κακοδιαχείρισης που θα μπορούσε να εμποδίζει την ορθή είσπραξη των φόρων στον τομέα. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα προβλήματα αυτά δημιούργησαν μια δύσκολη κατάσταση. Ως εκ τούτου, φαίνεται ότι θα πρέπει να εξευρεθεί λύση σε πολιτικό, διοικητικό ή ακόμη και σε δικαστικό επίπεδο προκειμένου να αποσαφηνιστεί η κατάσταση και να διασφαλιστεί η κανονική λειτουργία της φορολογικής διοίκησης και, όπου είναι αναγκαίο, να βελτιωθεί ή να αποκατασταθεί.

Όσον αφορά τα αριθμητικά στοιχεία στο πλαίσιο της απάτης, οι απώλειες ΦΠΑ στον τομέα αυτόν είναι σημαντικές αλλά σε σχέση με το συνολικό προβλεπόμενο έλλειμμα ΦΠΑ στην Ουγγαρία, ανέρχονταν μόλις στο 0,291% (αριθμητικά στοιχεία του 2011)[4], γεγονός που υποδηλώνει την ανάγκη για μια πιο αποτελεσματική αντιμετώπιση των θεμάτων είσπραξης και ελέγχου του ΦΠΑ.

Η Ουγγαρία αναφέρει στο αίτημά της ότι έχουν ληφθεί ορισμένα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα αυτόν (όπως, μεταξύ άλλων, μια καλύτερη διαδικασία καταχώρισης, πιο αποτελεσματικοί έλεγχοι, αυξημένα πρόστιμα, ενοποίηση των φορολογικών και τελωνειακών αρχών). Ωστόσο, δεν έχει εφαρμόσει ακόμη όλες τις συστάσεις που έχει ήδη διατυπώσει η ΕΕ στο πλαίσιο αυτό.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, τα μέτρα θα πρέπει να αποσκοπούν περισσότερο στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του φορολογικού ελέγχου παρά στην επιβολή νέων υποχρεώσεων για τους φορολογούμενους. Η Επιτροπή σημειώνει μάλιστα ότι οι φορολογικές υποχρεώσεις στην Ουγγαρία είναι ήδη σχετικά επαχθείς

---

[3] Οδηγία 2013/43/ΕΕ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2013, για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας όσον αφορά την προαιρετική και προσωρινή εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης για τις παραδόσεις ορισμένων αγαθών και την παροχή υπηρεσιών που είναι επιδεκτικά απάτης (ΕΕ L 201 της 26.7.2013, σ. 4)

[4] *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States.* Έκθεση που ανατέθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εκπονήθηκε από κοινοπραξία με επικεφαλής το CPB (ολλανδικό γραφείο ανάλυσης της οικονομικής πολιτικής):
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf

και ότι η χώρα αυτή έχει λάβει χαμηλή βαθμολογία από την Παγκόσμια Τράπεζα όσον αφορά τα μέτρα για την είσπραξη των φόρων[5].

Με βάση όλα αυτά τα στοιχεία, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι παρέκκλιση που επιτρέπει την εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης δεν αποτελεί την κατάλληλη λύση προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κατάσταση όσον αφορά την απάτη στον τομέα της ζάχαρης και θα μπορούσε να έχει αρνητικές επιπτώσεις στο επίπεδο της λιανικής πώλησης και σε άλλα κράτη μέλη. Θα έπρεπε να αναζητηθεί μια ευρύτερη λύση η οποία θα περιλαμβάνει διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις του ελέγχου και της είσπραξης του ΦΠΑ. Η Επιτροπή προτίθεται να παράσχει, όπως και παλαιότερα, όπου αυτό είναι δυνατόν, την αναγκαία συνδρομή στην Ουγγαρία για την αντιμετώπιση των προβλημάτων όσον αφορά την απάτη στον τομέα του ΦΠΑ. Η Επιτροπή προτείνει επίσης στην Ουγγαρία να ενισχύσει τη συνεργασία, στο πλαίσιο του Eurofisc, με άλλα κράτη μέλη τα οποία αντιμετωπίζουν ή ενδέχεται να αντιμετωπίσουν παρόμοια προβλήματα στον γεωργικό τομέα.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Με βάση τα προαναφερθέντα στοιχεία, η Επιτροπή έχει αντιρρήσεις ως προς το αίτημα που υπέβαλε η Ουγγαρία.

[5] Βλ.: Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Hungary - Accompanying the document Recommendation for a Council recommendation on Hungary's 2013 national reform programme and delivering a Council Opinion on Hungary's convergence programme for 2012-2016 (έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής - SWD (2013) 367 final· σ. 21-22)· βλ. επίσης: http://www.doingbusiness.org