ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 8.12.2022
SWD(2022) 394 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει τα έγγραφα

Πρόταση ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ όσον αφορά τους κανόνες ΦΠΑ για την ψηφιακή εποχή

Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 904/2010 όσον αφορά τις απαιτούμενες ρυθμίσεις διοικητικής συνεργασίας στον τομέα του ΦΠΑ για την ψηφιακή εποχή

Πρόταση ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 282/2011 όσον αφορά τις απαιτήσεις παροχής πληροφοριών για ορισμένα καθεστώτα ΦΠΑ

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Συνοπτική παρουσίαση

Εκτίμηση επιπτώσεων όσον αφορά τον ΦΠΑ στην ψηφιακή εποχή

Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί αποτελεί πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;

Η απόκλιση μεταξύ των τριακονταετών κανόνων ΦΠΑ και της τρέχουσας ψηφιακής πραγματικότητας δημιουργεί ένα διττό πρόβλημα:

1. **Μη βέλτιστες μέθοδοι είσπραξης και ελέγχου του ΦΠΑ** — το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για τον ΦΠΑ δεν είναι πλήρως προσαρμοσμένο για την αντιμετώπιση της νέας ψηφιακής πραγματικότητας, ενώ είναι επίσης επιρρεπές στην απάτη.
2. **Υπερβολικές επιβαρύνσεις και δαπάνες συμμόρφωσης** — η ψηφιακή οικονομία και τα νέα επιχειρηματικά μοντέλα δημιουργούν νέες προκλήσεις και δαπάνες για τις φορολογικές διοικήσεις και τις επιχειρήσεις.

Οι προκλήσεις και τα δυνητικά οφέλη της ψηφιοποίησης όσον αφορά τον έλεγχο / την καταπολέμηση της απάτης και τη μείωση των επιβαρύνσεων δεν λαμβάνονται επί του παρόντος πλήρως υπόψη. Τα προβλήματα είναι ιδιαίτερα εμφανή σε τρεις τομείς: 1) υποβολή στοιχείων ΦΠΑ (απαιτήσεις ψηφιακής υποβολής στοιχείων), όταν η υποχρέωση υποβολής στοιχείων δεν είναι ψηφιακή και τα κράτη μέλη θεσπίζουν ποικίλες απαιτήσεις ψηφιακής υποβολής στοιχείων με μη συντονισμένο τρόπο· 2) μεταχείριση της οικονομίας των πλατφορμών από πλευράς ΦΠΑ, όταν οι παραδοσιακές και οι ψηφιακές επιχειρήσεις δεν αντιμετωπίζονται με ισότιμο τρόπο· και 3) εγγραφή σε μητρώο ΦΠΑ, όταν είναι ακόμη δυνατή η μείωση του αριθμού των περιπτώσεων στις οποίες οι επιχειρήσεις πρέπει να εγγραφούν σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη. Οι κανόνες ΦΠΑ για τις διασυνοριακές ενωσιακές εμπορικές συναλλαγές αφορούν, λόγω της ίδιας της φύσης τους, περισσότερα του ενός κράτη μέλη και ο ΦΠΑ αποτελεί φόρο ο οποίος είναι εναρμονισμένος σε επίπεδο ΕΕ.

Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;

Οι γενικοί στόχοι της πρωτοβουλίας για τον ΦΠΑ στην ψηφιακή εποχή αφορούν τον εκσυγχρονισμό του συστήματος ΦΠΑ: 1) βελτίωση της είσπραξης και του ελέγχου του ΦΠΑ· και 2) απλούστευση, εκσυγχρονισμός και διασαφήνιση ορισμένων κανόνων ΦΠΑ.

Οι ειδικοί στόχοι της πρωτοβουλίας είναι οι εξής: i) βελτίωση των απαιτήσεων υποβολής στοιχείων, με την αξιοποίηση των ευκαιριών που παρέχει η ψηφιοποίηση· ii) προώθηση της σύγκλισης και της διαλειτουργικότητας των συστημάτων ΤΠ· iii) δημιουργία ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις, ανεξάρτητα από το επιχειρηματικό τους μοντέλο· iv) μείωση της επιβάρυνσης, του κατακερματισμού και του σχετικού κόστους· και v) ελαχιστοποίηση της ανάγκης εγγραφής στα μητρώα ΦΠΑ σε πολλές χώρες της ΕΕ.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);

Για την ενδοενωσιακή πτυχή της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ απαιτείται παρέμβαση της ΕΕ. Το μέγεθος του ελλείμματος ΦΠΑ[1] (και ο διαχρονικά επίμονος χαρακτήρας του) δείχνει ότι τα εθνικά μέσα δεν επαρκούν για την καταπολέμηση της διασυνοριακής απάτης και της απάτης στον τομέα του ηλεκτρονικού εμπορίου, οι οποίες μπορούν να καταπολεμηθούν με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο μόνο με την ανάληψη συντονισμένης δράσης και την ομοιόμορφη εφαρμογή σε επίπεδο ΕΕ.

Απαιτούνται εναρμονισμένοι κανόνες ΦΠΑ για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της ενιαίας αγοράς. Οι επιχειρήσεις, για να αποκομίσουν πλήρως τα οφέλη της ενιαίας αγοράς, χρειάζονται κανόνες ΦΠΑ οι οποίοι εφαρμόζονται με ομοιόμορφο τρόπο σε ολόκληρη την ΕΕ, και όχι να υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διαφορετικούς κανόνες σε εθνικό επίπεδο. Η δυνατότητα αυτή μπορεί να εξασφαλιστεί μόνο με την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ.

Β. Λύσεις

Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Αν όχι, γιατί;

Οι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν με συνδυασμό διαφόρων επιλογών πολιτικής στους τρεις τομείς.

- **Υποβολή στοιχείων ΦΠΑ**: οι επιλογές είναι οι εξής: 1) να συσταθεί η θέσπιση ενωσιακής απαίτησης ψηφιακής υποβολής στοιχείων· 2) να ζητηθεί από τις επιχειρήσεις να καταγράφουν τα δεδομένα συναλλαγών σε προκαθορισμένο/-α μορφότυπο/-α· 3) να θεσπιστεί απαίτηση ψηφιακής υποβολής στοιχείων σε επίπεδο ΕΕ· και 4) να θεσπιστεί απαίτηση ψηφιακής υποβολής στοιχείων τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο.
- **Μεταχείριση της οικονομίας πλατφορμών από πλευράς ΦΠΑ**: οι επιλογές είναι οι εξής: 1) νομική διασαφήνιση της φύσης των παρεχόμενων υπηρεσιών και του καθεστώτος του παρόχου, σε συνδυασμό με τον εξορθολογισμό των υποχρεώσεων τήρησης στοιχείων· 2) θέσπιση διάταξης «θεωρούμενου παρόχου υπηρεσιών», σύμφωνα με την οποία η πλατφόρμα εισπράττει τον ΦΠΑ επί της παροχής i) ορισμένων υπηρεσιών καταλύματος και μεταφοράς, ii) όλων των υπηρεσιών καταλύματος και μεταφοράς ή iii) όλων των υπηρεσιών που παρέχονται μέσω πλατφορμών.
- **Εγγραφή σε μητρώα ΦΠΑ**: οι επιλογές αφορούν τις ενδοενωσιακές εμπορικές συναλλαγές (τη μονοαπευθυντική θυρίδα ή OSS) και τις εισαγωγές δεμάτων χαμηλής αξίας (τη μονοαπευθυντική θυρίδα εισαγωγών ή IOSS):
    - οι επιλογές OSS περιλαμβάνουν τα εξής: 1) ήσσονος σημασίας επέκταση της OSS, ώστε να καλύπτει όλες τις εγχώριες παραδόσεις αγαθών B2C[2]· 2) ευρύτερη επέκταση της OSS, ώστε να καλύπτει όλες τις εγχώριες παραδόσεις αγαθών B2C και τη μεταφορά (ιδίων) αγαθών σε διασυνοριακό επίπεδο· και 3) καθιέρωση της

[1] Το έλλειμμα ΦΠΑ είναι η συνολική διαφορά μεταξύ, αφενός, των αναμενόμενων εσόδων από ΦΠΑ βάσει της νομοθεσίας για τον ΦΠΑ και των συμπληρωματικών κανονισμών και, αφετέρου, του ποσού που πράγματι εισπράττεται: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_en.

[2] Επιχειρήσεις προς καταναλωτές.

αντιστροφής της επιβάρυνσης για τις παραδόσεις αγαθών B2B[3] από μη εγκατεστημένα πρόσωπα·

- οι επιλογές IOSS περιλαμβάνουν τα εξής: 1) υποχρεωτική χρήση της IOSS για α) τους θεωρούμενους προμηθευτές αγαθών, β) τους υποκείμενους στον φόρο οι οποίοι πραγματοποιούν εξ αποστάσεως πωλήσεις εντός της ΕΕ πάνω από ένα ορισμένο όριο ή γ) τους υποκείμενους στον φόρο οι οποίοι πραγματοποιούν εξ αποστάσεως πωλήσεις εντός την ΕΕ, χωρίς όριο· και 2) κατάργηση του ορίου των 150 EUR για τη χρήση της IOSS.

Δεδομένου ότι ο συνολικός αριθμός των επιλογών στους τρεις προβληματικούς τομείς παρέχει τη δυνατότητα εκατοντάδων πιθανών συνδυασμών, εξετάστηκαν πέντε διαδοχικές προσεγγίσεις (διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης, μινιμαλιστική, μετριοπαθής, ενισχυμένη και μαξιμαλιστική), οι οποίες αυξάνουν σταδιακά την ένταση της παρέμβασης της ΕΕ.

Η ενισχυμένη προσέγγιση [η οποία συνδυάζει τη θέσπιση απαιτήσεων ψηφιακής υποβολής στοιχείων σε επίπεδο ΕΕ, διάταξη περί θεωρούμενου παρόχου υπηρεσιών για όλους τους τομείς βραχυχρόνιας μίσθωσης ακινήτων και μεταφοράς επιβατών και τον συνδυασμό ευρύτερης επέκτασης της μονοαπευθυντικής θυρίδας (OSS), αντιστροφής της επιβάρυνσης και υποχρεωτικής μονοαπευθυντικής θυρίδας εισαγωγών (IOSS)] είναι καλύτερα ισορροπημένη από πλευράς αποτελεσματικότητας, αναλογικότητας και επικουρικότητας, ενώ η μαξιμαλιστική προσέγγιση (η οποία περιλαμβάνει, επιπλέον, εγχώριες απαιτήσεις ψηφιακής υποβολής στοιχείων, όλες τις υπηρεσίες που παρέχονται μέσω πλατφορμών και την κατάργηση του ορίου των 150 EUR για την IOSS) έχει τη μέγιστη αποτελεσματικότητα.

Ποιες απόψεις διατύπωσαν τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Τα ενδιαφερόμενα μέρη συμφώνησαν ότι διαπιστώνεται σύγκρουση μεταξύ των παλαιότερων κανόνων ΦΠΑ και της σημερινής ψηφιακής εποχής. Όσον αφορά την **υποβολή στοιχείων ΦΠΑ**, συμμερίστηκαν την άποψη ότι η επιβολή απαίτησης ψηφιακής υποβολής στοιχείων θα μπορούσε να αποφέρει οφέλη και κατέστησαν σαφή την προτίμησή τους υπέρ μιας λύσης ηλεκτρονικής τιμολόγησης, η οποία θα μπορεί να χρησιμοποιείται και για την εσωτερική τους αυτοματοποίηση. Τα κράτη μέλη ζήτησαν μεγαλύτερη αυτονομία κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με την απαίτηση ψηφιακής υποβολής στοιχείων σε εθνικό επίπεδο. Τα ενδιαφερόμενα μέρη εν γένει τα προβλήματα σχετικά με την **οικονομία πλατφορμών**. Οι απόψεις των επιχειρήσεων είναι πιο διαφοροποιημένες, ανάλογα με το επιχειρηματικό τους μοντέλο. Εκείνες που θα επηρεαστούν απέρριψαν την επιλογή του «θεωρούμενου προμηθευτή αγαθών ή παρόχου υπηρεσιών» και εξέφρασαν την προτίμησή τους υπέρ της διατήρησης της υφιστάμενης κατάστασης. Όσον αφορά την **εγγραφή σε μητρώο ΦΠΑ**, τα ενδιαφερόμενα μέρη συμφώνησαν ομόφωνα ότι το πεδίο εφαρμογής της OSS/IOSS πρέπει να επεκταθεί. Οι επιχειρήσεις ζήτησαν επίσης να συμπεριληφθεί στην OSS μηχανισμός έκπτωσης ή, τουλάχιστον, η εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης για τις παραδόσεις αγαθών μεταξύ επιχειρήσεων από μη εγκατεστημένα πρόσωπα. Υποστηρίχθηκε επίσης η υποχρεωτική χρήση της IOSS, αλλά διατυπώθηκαν λιγότερο υποστηρικτικές απόψεις για την κατάργηση του ορίου των 150 EUR.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

[3] Μεταξύ επιχειρήσεων.

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Η ενισχυμένη προσέγγιση είναι πιο ισορροπημένη και βαθμολογείται καλύτερα από πλευράς αναλογικότητας και επικουρικότητας. Κατά την περίοδο μεταξύ του 2023 και του 2032, αναμένεται να αποφέρει καθαρές επιπτώσεις της τάξης μεταξύ 172 δισ. EUR και 214 δισ. EUR σύμφωνα με το βασικό σενάριο. Η μαξιμαλιστική προσέγγιση συγκεντρώνει υψηλότερη βαθμολογία από πλευράς αποδοτικότητας, με καθαρές επιπτώσεις που κυμαίνονται μεταξύ 303 δισ. EUR και 386 δισ. EUR.

Κατά την περίοδο μεταξύ του 2023 και του 2032, η ενισχυμένη προσέγγιση θα εξοικονομήσει 50,6 δισ. EUR:

- 41,4 δισ. EUR από την υποβολή στοιχείων ΦΠΑ (11 δισ. EUR από την κατάργηση των παλαιότερων υποχρεώσεων υποβολής στοιχείων, 24,2 δισ. EUR από τη μείωση του κόστους κατακερματισμού, 4,3 δισ. EUR με τη χρήση προσυμπληρωμένων δηλώσεων ΦΠΑ και 1,9 δισ. EUR από τα οφέλη της ηλεκτρονικής τιμολόγησης),
- 0,5 δισ. EUR από τον εξορθολογισμό και τις διασαφηνίσεις σε σχέση με τον τομέα της οικονομίας πλατφορμών,
- 8,7 δισ. EUR από την κατάργηση των υποχρεώσεων εγγραφής σε μητρώο ΦΠΑ.

Κατά την περίοδο μεταξύ του 2023 και του 2032, οι εξοικονομήσεις για τη μαξιμαλιστική προσέγγιση είναι υψηλότερες και ανέρχονται σε 65,9 δισ. EUR: 56,7 δισ. EUR από την υποβολή στοιχείων ΦΠΑ (11 δισ. EUR από την κατάργηση των υποχρεώσεων υποβολής στοιχείων, 24,2 δισ. EUR από τη μείωση του κόστους κατακερματισμού, 7 δισ. EUR με τη χρήση προσυμπληρωμένων δηλώσεων ΦΠΑ και 14,5 δισ. EUR από τα οφέλη της ηλεκτρονικής τιμολόγησης), 0,5 δισ. EUR από τον εξορθολογισμό και τις διασαφηνίσεις σε σχέση με την οικονομία πλατφορμών και 8,7 δισ. EUR από την κατάργηση των υποχρεώσεων εγγραφής σε μητρώο ΦΠΑ.

Και για τις δύο προσεγγίσεις αναμένονται επίσης ποιοτικά οφέλη στον περιβαλλοντικό, τον κοινωνικό τομέα και τον τομέα της αυτοματοποίησης των επιχειρήσεων, καθώς και οφέλη σχετικά με τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς (πιο ισότιμοι όροι ανταγωνισμού) και την αποδοτικότητα του φορολογικού ελέγχου.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Οι επιχειρήσεις θα επιβαρυνθούν με το κόστος της πρόσθετης διοικητικής επιβάρυνσης που προκύπτει από τη θέσπιση απαιτήσεων ψηφιακής υποβολής στοιχείων. Κατά την περίοδο μεταξύ του 2023 και του 2032, το κόστος αυτό αναμένεται να ανέλθει σε 11,3 δισ. EUR για την ενισχυμένη προσέγγιση και σε 43,5 δισ. EUR για τη μαξιμαλιστική προσέγγιση. Οι φορολογικές αρχές θα επιβαρυνθούν με το κόστος εφαρμογής που συνδέεται με τη θέσπιση απαιτήσεων ψηφιακής υποβολής στοιχείων, το οποίο αναμένεται να ανέλθει περίπου σε 2,2 δισ. EUR στο πλαίσιο της ενισχυμένης προσέγγισης και σε 3,4 δισ. EUR στο πλαίσιο της μαξιμαλιστική προσέγγισης.

Υπάρχει επίσης ποιοτικό κόστος, το οποίο συνδέεται με την εμπιστευτικότητα των δεδομένων. Το κόστος αυτό αναμένεται να είναι υψηλότερο για τη μαξιμαλιστική προσέγγιση, η οποία συνεπάγεται περισσότερες ανταλλαγές δεδομένων, απ' ό,τι για την ενισχυμένη προσέγγιση. Στον τομέα της οικονομίας πλατφορμών, οι πρόσθετες επιβαρύνσεις αφορούν τη διαχείριση του

καθεστώτος θεωρούμενου προμηθευτή αγαθών ή παρόχου υπηρεσιών (στο πλαίσιο της μαξιμαλιστικής προσέγγισης επηρεάζονται περισσότεροι τομείς). Η επέκταση του πεδίου εφαρμογής της εγγραφής σε μητρώο ΦΠΑ δεν συνεπάγεται κόστος για τις επιχειρήσεις, οι οποίες μάλιστα θα επωφελούνται περισσότερο από τα ήδη υφιστάμενα συστήματα.

Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις ΜΜΕ και στην ανταγωνιστικότητα;

Η θέσπιση **ενωσιακής απαίτησης ψηφιακής υποβολής στοιχείων** συνεπάγεται κόστος για τις επιχειρήσεις. Η επιβάρυνση αυτή θα είναι μεγαλύτερη για τις πολύ μικρές και τις μικρές επιχειρήσεις, στον βαθμό που είναι λιγότερο πιθανό να επωφεληθούν από την αυτοματοποίηση των επιχειρήσεων και είναι λιγότερο πιθανό να δραστηριοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο. Στο πλαίσιο των επιλογών για το **καθεστώς θεωρούμενου προμηθευτή αγαθών ή παρόχου υπηρεσιών**, ο ΦΠΑ θα πρέπει να καταβάλλεται από την πλατφόρμα και όχι από τους μικρούς υποκείμενους προμηθευτές αγαθών ή παρόχους υπηρεσιών. Αυτό σημαίνει ότι οι εν λόγω υποκείμενοι προμηθευτές αγαθών ή πάροχοι υπηρεσιών δεν θα υποχρεούνται να εγγράφονται σε μητρώο ΦΠΑ ούτε να καταβάλλουν οι ίδιοι τον ΦΠΑ και δεν θα επωμίζονται πρόσθετη επιβάρυνση. Όσον αφορά την **εγγραφή σε μητρώο ΦΠΑ**, 280 000 ΜΜΕ θα επωφεληθούν από την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της OSS/IOSS, εξοικονομώντας εφάπαξ δαπάνες ύψους έως και 0,34 δισ. EUR και ετήσιες τρέχουσες δαπάνες ύψους έως και 0,67 δισ. EUR κατά μέσο όρο, δηλαδή συνολικά 7 δισ. EUR για την περίοδο 2023-2032.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;

Για την ενισχυμένη προσέγγιση αναμένονται πρόσθετα έσοδα από ΦΠΑ της τάξης μεταξύ των 135 δισ. EUR και των 177 δισ. EUR (0,1 % του ετήσιου μέσου όρου του ΑΕΠ, 2023-2032), ενώ για τη μαξιμαλιστική προσέγγιση αναμένονται πρόσθετα έσοδα από ΦΠΑ της τάξης μεταξύ των 284 δισ. EUR και των 367 δισ. EUR (0,2 % του ετήσιου μέσου όρου του ΑΕΠ, 2023-2032).
Κατά την περίοδο μεταξύ του 2023 και του 2032, το κόστος εφαρμογής για τις εθνικές διοικήσεις αναμένεται να κυμανθεί μεταξύ των 2,2 δισ. EUR (ενισχυμένη προσέγγιση) και των 3,4 δισ. EUR (μαξιμαλιστική προσέγγιση).

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Δεν θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις.

Αναλογικότητα;

Τόσο η ενισχυμένη όσο και η μαξιμαλιστική προσέγγιση επιτυγχάνουν τους στόχους της πρωτοβουλίας με αναλογικό τρόπο, ωστόσο η ενισχυμένη προσέγγιση φαίνεται να είναι περισσότερο αναλογική.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Η Επιτροπή θα αξιολογήσει τη λειτουργία της νέας νομοθεσίας μετά την παρέλευση πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της.