ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 8.11.2018
COM(2018) 666 final

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

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

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 («η οδηγία για τον 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 μορφών φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής. Δεδομένου ότι η εν λόγω διαδικασία προβλέπει παρεκκλίσεις από τις γενικές αρχές του ΦΠΑ, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι εν λόγω παρεκκλίσεις θα πρέπει να είναι αναλογικές και περιορισμένης εμβέλειας.

Με επιστολή που πρωτοκολλήθηκε στην Επιτροπή στις 28 Νοεμβρίου 2017, η Ρουμανία ζήτησε να εισαγάγει ειδικό μέτρο παρέκκλισης από τον τίτλο XI της οδηγίας για τον ΦΠΑ για την εφαρμογή του μηχανισμού διαχωρισμού των πληρωμών ΦΠΑ για ορισμένες κατηγορίες προσώπων. Πραγματοποιήθηκαν ανταλλαγές απόψεων μεταξύ της Επιτροπής και της Ρουμανίας, κατά τις οποίες η Επιτροπή ζήτησε περαιτέρω διευκρινίσεις και υπέδειξε στη Ρουμανία ορισμένα στοιχεία που έκρινε ότι ήταν δυσανάλογα και δύσκολο να δικαιολογηθούν. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή κάλεσε τη Ρουμανία να τροποποιήσει το αίτημά της για παρέκκλιση, αφού λάβει υπόψη τους προβληματισμούς που εκφράστηκαν από την Επιτροπή. Ωστόσο, η Ρουμανία δήλωσε ότι δεν συμφωνούσε με τα επιχειρήματα και τους προβληματισμούς της Επιτροπής και αρνήθηκε να προσαρμόσει το αίτημά της για παρέκκλιση.

Σύμφωνα με το άρθρο 395 παράγραφος 2 της οδηγίας για τον ΦΠΑ, η Επιτροπή διαβίβασε το αίτημα της Ρουμανίας στα άλλα κράτη μέλη με επιστολή της 4ης Ιουλίου 2018. Με επιστολή της 5ης Ιουλίου 2018, η Επιτροπή ενημέρωσε τη Ρουμανία ότι διέθετε όλα τα στοιχεία που έκρινε αναγκαία για την εκτίμηση του αιτήματος.

2. ΤΟ ΑΙΤΗΜΑ ΤΗΣ ΡΟΥΜΑΝΙΑΣ ΚΑΙ Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΔΙΑΧΩΡΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ

Η Ρουμανία υπέβαλε αίτημα για παρέκκλιση από τον τίτλο XI της οδηγίας για τον ΦΠΑ ώστε να της επιτραπεί να επιβάλει υποχρεωτικό μηχανισμό διαχωρισμού των πληρωμών στους υποκείμενους στον φόρο και τους δημόσιους οργανισμούς που έχουν ληξιπρόθεσμες φορολογικές οφειλές ή υπόκεινται σε διαδικασία αφερεγγυότητας. Ο μηχανισμός διαχωρισμού των πληρωμών θα πρέπει να εφαρμόζεται για τις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων (B2B) και δεν θα πρέπει να εφαρμόζεται σε υποκείμενους στον φόρο που εμπίπτουν στην απαλλαγή για τις ΜΜΕ. Ο διαχωρισμός των πληρωμών εφαρμόζεται αν οι ληξιπρόθεσμες φορολογικές οφειλές υπερβαίνουν τα 15 000 RON (περίπου 3 200 EUR) για μεγάλους φορολογουμένους, τα 10 000 RON (περίπου 2 150 EUR) για τους μεσαίους φορολογουμένους και τα 5 000 RON (περίπου 1 080 EUR) για λοιπούς φορολογουμένους και αν δεν έχουν καταβληθεί εντός 60 εργάσιμων ημερών από την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας πληρωμής.

Η Ρουμανία άρχισε να εφαρμόζει τον μηχανισμό διαχωρισμού των πληρωμών την 1η Ιανουαρίου 2018, χωρίς να αναμείνει την απάντηση της Επιτροπής στο αίτημά της.

Ο μηχανισμός διαχωρισμού των πληρωμών αποτελεί εναλλακτικό σύστημα είσπραξης του ΦΠΑ. Σύμφωνα με τη συνήθη διαδικασία, για μια δεδομένη πράξη, ο υποκείμενος στον ΦΠΑ εισπράττει την πληρωμή της φορολογητέας βάσης και τον ΦΠΑ (αν εφαρμόζεται) από τον πελάτη του (ή από τρίτο). Στη συνέχεια, ο υποκείμενος στον ΦΠΑ αναφέρει την εν λόγω πράξη στην οικεία περιοδική δήλωση ΦΠΑ. Ανάλογα με το αποτέλεσμα της δήλωσης ΦΠΑ, ο ΦΠΑ οφείλεται από τον υποκείμενο στον φόρο ή, ενδεχομένως, επιστρέφεται. Αν οφείλεται ο ΦΠΑ, ο υποκείμενος στον φόρο καταβάλλει τον ΦΠΑ στις φορολογικές αρχές του κράτους μέλους του σε καθορισμένη περιοδική βάση (μηνιαία, τριμηνιαία κ.λπ.).

Η χρήση του διαχωρισμού των πληρωμών συνεπάγεται αλλαγή, διότι γίνεται διαχωρισμός μεταξύ της καταβολής του οφειλόμενου ποσού ΦΠΑ και της βάσης επιβολής του φόρου. Στην περίπτωση της Ρουμανίας, ο αποκτών καταβάλλει τη βάση επιβολής του φόρου στον προμηθευτή ή τον πάροχο, ενώ καταβάλλει τον οφειλόμενο ΦΠΑ για την εν λόγω παράδοση ή παροχή όχι απευθείας στον προμηθευτή ή τον πάροχο, αλλά σε λογαριασμό ΦΠΑ στο ρουμανικό δημόσιο ταμείο ή σε ρουμανικό χρηματοπιστωτικό ίδρυμα.

Σύμφωνα με τη Ρουμανία, το ειδικό μέτρο ζητείται προκειμένου να αυξηθεί η είσπραξη του ΦΠΑ και να καταπολεμηθεί η φοροδιαφυγή στον τομέα του ΦΠΑ, με την αύξηση της οικειοθελούς συμμόρφωσης με την καταβολή του ΦΠΑ από τους υποκείμενους στον φόρο. Η Ρουμανία θεωρεί ότι με την εφαρμογή του διαχωρισμού των πληρωμών για τον ΦΠΑ θα σταματήσει η απάτη, στο πλαίσιο της οποίας ορισμένοι οικονομικοί φορείς δεν αποδίδουν στις φορολογικές αρχές τον ΦΠΑ που εισπράττουν από τους αποκτώντες.

3. Η ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

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

Ο μηχανισμός διαχωρισμού των πληρωμών δεν αποτελεί κοινό σύστημα καταβολής του ΦΠΑ, αλλά πρόκειται μάλλον για νεωτερισμό. Για τον μηχανισμό αυτό υπάρχει αυξανόμενο ενδιαφέρον μεταξύ κρατών μελών τα οποία τον θεωρούν ως βοηθητικό εργαλείο για την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ. Διάφορα σχέδια του εν λόγω μοντέλου διαχωρισμού των πληρωμών είναι δυνατά και κάθε μοντέλο πρέπει να αξιολογηθεί χωριστά προκειμένου η Επιτροπή να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι είναι δυνατό να δικαιολογηθεί με βάση το άρθρο 395 της οδηγίας για τον ΦΠΑ.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ορισμένα στοιχεία του ρουμανικού μοντέλου διαχωρισμού των πληρωμών εγείρουν σοβαρούς προβληματισμούς όσον αφορά την αναλογικότητά τους.

Το ρουμανικό σύστημα διαχωρισμού των πληρωμών εφαρμόζεται σε υποκείμενους στον φόρο και δημόσιους οργανισμούς οι οποίοι έχουν ληξιπρόθεσμες φορολογικές οφειλές που υπερβαίνουν ορισμένα όρια ή οι οποίοι υπόκεινται σε διαδικασίες αφερεγγυότητας. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο καθορισμός των ορίων σε σταθερό επίπεδο για τρεις κατηγορίες υποκείμενων στον φόρο δεν διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των υποκείμενων στον φόρο που εμπίπτουν στην ίδια κατηγορία. Αποτελεί γεγονός ότι το όριο των 15 000 RON δεν θα έχει τις ίδιες επιπτώσεις σε όλους τους μεγάλους φορολογουμένους ή ότι το όριο των 5 000 RON δεν θα έχει τις ίδιες επιπτώσεις σε όλους τους μικρούς υποκείμενους στον φόρο, δεδομένων των διαφορών εντός αυτών των ομάδων. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι η αναλογικότητα αυτού του συστήματος με τα σταθερά όρια δεν είναι δυνατό να δικαιολογηθεί και ότι ένα όριο συνδεδεμένο με ποσοστό του κύκλου εργασιών θα αποτελούσε, ενδεχομένως, καλύτερο κριτήριο.

Επιπλέον, σύμφωνα με το ρουμανικό σύστημα διαχωρισμού των πληρωμών, ο αποκτών είναι υποχρεωμένος να ελέγχει το μητρώο των υποκείμενων στον φόρο στους οποίους εφαρμόζεται ο διαχωρισμός των πληρωμών και να ενεργεί αναλόγως, δηλαδή να διαχωρίζει το καθαρό ποσό και το ποσό του ΦΠΑ. Παράλληλα, η κοινοποίηση σχετικά με την καταχώριση στο μητρώο αποστέλλεται από τις φορολογικές αρχές στον προμηθευτή ή τον πάροχο και όχι στους αποκτώντες. Η Ρουμανία δεν θεωρεί απαραίτητο να ενημερώνει ο προμηθευτής ή ο πάροχος τον αποκτώντα για την αναγκαιότητα εφαρμογής του μηχανισμού διαχωρισμού των πληρωμών συμπεριλαμβάνοντας κατάλληλη μνεία στο τιμολόγιο. Επιπλέον, αν ο αποκτών δεν εφαρμόσει τον μηχανισμό διαχωρισμού των πληρωμών και καταβάλει τον ΦΠΑ σε άλλον λογαριασμό από τον λογαριασμό ΦΠΑ του προμηθευτή ή του παρόχου, επιβάλλεται στον αποκτώντα πρόστιμο 0,06 % ημερησίως επί του αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού, αν δεν διορθωθεί εντός 30 εργάσιμων ημερών. Ωστόσο, ο προμηθευτής ή ο πάροχος (και όχι ο αποκτών) είναι αυτός που μπορεί να διορθώσει την κατάσταση, να μεταφέρει το εν λόγω ποσό από τον οικείο κύριο λογαριασμό ΦΠΑ και να ενημερώσει σχετικά τον συγκεκριμένο αποκτώντα, ώστε να αποφευχθούν τυχόν κυρώσεις για τον αποκτώντα. Η Ρουμανία διευκρίνισε ότι αυτή η μεταφορά από τον προμηθευτή ή τον πάροχο αποτελεί απλώς δυνατότητα και όχι υποχρέωση, καθώς ο αποκτών διατηρεί την ευθύνη για την καταβολή του ΦΠΑ στον ορθό λογαριασμό ΦΠΑ.

Το εν λόγω σύστημα διαχωρισμού των πληρωμών επιβαρύνει τον αποκτώντα με τρόπο αδικαιολόγητο και δυσανάλογο. Ακόμη και αν διατηρηθεί η υποχρέωση του αποκτώντα να ανατρέχει στο μητρώο των υποκείμενων στον φόρο που υπάγονται στον μηχανισμό διαχωρισμού των πληρωμών, ο προμηθευτής ή ο πάροχος θα πρέπει τουλάχιστον να υποχρεούται να ενημερώνει τον αποκτώντα για την υποχρέωση εφαρμογής του μηχανισμού διαχωρισμού των πληρωμών, συμπεριλαμβάνοντας σχετική μνεία στο τιμολόγιο. Δεδομένου ότι στο άρθρο 226 της οδηγίας ΦΠΑ απαριθμούνται τα στοιχεία που πρέπει να αναγράφονται στο τιμολόγιο, για την προσθήκη επιπλέον μνείας απαιτείται παρέκκλιση από το εν λόγω άρθρο. Ωστόσο, με επιστολή της 17ης Μαΐου 2018, η Ρουμανία ενημέρωσε την Επιτροπή ότι θεωρεί

περιττό να συμπεριλαμβάνεται στο τιμολόγιο αναφορά στην εφαρμογή του μηχανισμού διαχωρισμού των πληρωμών.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, η κύρωση που επιβάλλεται στον αποκτώντα στην περίπτωση της μη εφαρμογής του διαχωρισμού των πληρωμών είναι δυσανάλογη, σε περίπτωση που ο προμηθευτής ή ο πάροχος παραμείνει υπόχρεος για την καταβολή του ΦΠΑ[1]. Η εν λόγω κύρωση θα πρέπει μάλλον να επιβάλλεται στον προμηθευτή ή τον πάροχο, ιδίως επειδή ότι ο προμηθευτής ή ο πάροχος μπορεί, ανά πάσα στιγμή, να διορθώσει το σφάλμα, μεταφέροντας τον ΦΠΑ που εισπράχθηκε στον οικείο λογαριασμό ΦΠΑ.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 273 της οδηγίας ΦΠΑ, επιτρέπεται στα κράτη μέλη να προβλέπουν και άλλες υποχρεώσεις που κρίνουν αναγκαίες για τη διασφάλιση της ορθής είσπραξης του ΦΠΑ και την αποφυγή της απάτης. Ωστόσο, ο έλεγχος της αναλογικότητας ισχύει επίσης και για τα μέτρα που θεσπίζονται βάσει του εν λόγω άρθρου.

Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο ρουμανικός μηχανισμός διαχωρισμού των πληρωμών δεν είναι ανάλογος προς τους επιδιωκόμενους στόχους, δηλαδή τη διασφάλιση της ορθής είσπραξης του ΦΠΑ και την αποφυγή της φορολογικής απάτης.

Η Επιτροπή ενημέρωσε τη Ρουμανία ότι η υποχρέωση των μη εγκατεστημένων συναλλασσομένων να ανοίξουν τραπεζικό λογαριασμό σε ρουμανικό χρηματοπιστωτικό ίδρυμα δεν θα ήταν συμβατή με το άρθρο 56 της ΣΛΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών. Η Επιτροπή πρότεινε επίσης στη Ρουμανία να υποχρεώνει, αντιθέτως, τους εν λόγω συναλλασσομένους να ανοίγουν λογαριασμό στο δημόσιο ταμείο, αλλά ο λογαριασμός αυτός θα πρέπει να διατίθεται επίσης και σε ξένο συνάλλαγμα. Με την απάντησή της, η Ρουμανία επανέλαβε ότι δεν είναι δυνατή η πραγματοποίηση πληρωμών σε ξένο συνάλλαγμα με χρήση λογαριασμού του δημόσιου ταμείου.

Η Επιτροπή ζήτησε από τη Ρουμανία να ανταποκριθεί στους προβληματισμούς της σχετικά με την αναλογικότητα των ανωτέρω στοιχείων του συστήματος διαχωρισμού των πληρωμών και να τροποποιήσει αναλόγως τον μηχανισμό διαχωρισμού των πληρωμών. Ωστόσο, η Ρουμανία δεν αντέδρασε θετικά στα αιτήματα της Επιτροπής.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Με βάση τα προαναφερθέντα στοιχεία, η Επιτροπή προβάλλει αντιρρήσεις σχετικά με το αίτημα που υπέβαλε η Ρουμανία.

[1] Η Ρουμανία ενημέρωσε την Επιτροπή ότι δεν υπάρχει καμία αλλαγή όσον αφορά την ευθύνη και ότι ο προμηθευτής παραμένει υπόχρεος για την καταβολή του ΦΠΑ.