



Έμμεσοι φόροι

Οι έμμεσοι φόροι περιλαμβάνουν τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης στην αλκοόλη, τον καπνό και την ενέργεια. Το κοινό σύστημα ΦΠΑ ισχύει εν γένει για αγαθά και υπηρεσίες που αγοράζονται και πωλούνται για χρήση ή κατανάλωση εντός της ΕΕ. Οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης επιβάλλονται επί της πώλησης ή της χρήσης συγκεκριμένων προϊόντων. Οι νομοθετικές δραστηριότητες της ΕΕ έχουν ως στόχο τον συντονισμό και την εναρμόνιση της νομοθεσίας για τον ΦΠΑ, καθώς και την εναρμόνιση των φόρων κατανάλωσης που επιβάλλονται στην αλκοόλη, τον καπνό και την ενέργεια, ώστε να διασφαλίζεται η ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

1. Φόρος προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ)

A. Νομική βάση

Άρθρο 113 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

B. Εξέλιξη

Η εναρμόνιση του ΦΠΑ έχει εξελιχθεί σε διάφορα στάδια, με σκοπό να επιτευχθεί διαφάνεια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Το 1970 αποφασίστηκε η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας από τους ίδιους πόρους των Κοινοτήτων. Οι πόροι αυτοί περιλαμβάνουν πληρωμές βάσει ποσοστού του ΦΠΑ και προκύπτουν από την εφαρμογή κοινού φορολογικού συντελεστή επί ομοιόμορφης βάσης υπολογισμού. Η οδηγία ΦΠΑ (2006/112/ΕΚ), που εγκρίθηκε το 2007, κωδικοποιεί τις τροποποιήσεις αυτές σε μία ενιαία νομοθετική πράξη.

Το 1985 η Επιτροπή δημοσίευσε τη Λευκή Βίβλο για την ενιαία αγορά (COM(1985)0310), το τρίτο μέρος της οποίας αφορούσε την άρση των φορολογικών φραγμών. Η ανάγκη λήψης μέτρων στον τομέα του ΦΠΑ προέκυψε από την «αρχή της χώρας προορισμού».

Γ. Επιτεύγματα

1. Το σύστημα ΦΠΑ

α Το μεταβατικό σύστημα

Το 1987 η Επιτροπή πρότεινε τη μετάβαση στη λεγόμενη «αρχή της χώρας προέλευσης», σύμφωνα με την οποία οι συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών επιβαρύνονται με τον φόρο που έχει ήδη επιβληθεί στη χώρα προέλευσης, τον οποίο οι έμποροι μπορούν κατόπιν να εκπέσουν ως ήδη εισπραχθέντα φόρο. Η Επιτροπή πρότεινε, επιπροσθέτως, τη δημιουργία ενός συστήματος συμψηφισμού,



ώστε να ανακατανέμεται στις χώρες κατανάλωσης ο ΦΠΑ που εισπράττεται στις χώρες προέλευσης. Οι προτάσεις αυτές όμως δεν έγιναν δεκτές από τα κράτη μέλη. Ως εναλλακτική λύση παρουσίαζαν την αρχή της χώρας προορισμού για συναλλαγές μεταξύ εμπόρων υποκείμενων σε ΦΠΑ, θέτοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη βάση του μεταβατικού συστήματος, το οποίο τέθηκε σε λειτουργία το 1993 (οδηγίες 91/680/ΕΟΚ και 92/111/ΕΟΚ).

β Βιώσιμη στρατηγική για τη βελτίωση του ισχύοντος συστήματος

Η Επιτροπή ξεκίνησε το 2000 να λαμβάνει μέτρα για τη βελτίωση του μεταβατικού καθεστώτος που ίσχυε τότε. Η οδηγία για τον ΦΠΑ (2006/112/ΕΚ) έγινε η κεντρική νομοθετική πράξη της ΕΕ για τον ΦΠΑ. Το 2008 ακολούθησαν οι οδηγίες 2008/8/ΕΚ και 2008/9/ΕΚ. Ο ΦΠΑ σε υπηρεσίες μεταξύ εμπόρων επιβαλλόταν πλέον στη χώρα στην οποία είχαν παρασχεθεί οι υπηρεσίες.

Το 2005 τέθηκαν τα θεμέλια για μια πιο ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ (εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 282/2011). Όλα τα κράτη μέλη είχαν πλέον τη δυνατότητα να εφαρμόζουν ειδικές διατάξεις για την απλοποίηση της εφαρμογής του ΦΠΑ. Το σύστημα βελτιώθηκε με την έγκριση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 37/2009 για τη διοικητική συνεργασία στον τομέα του φόρου προστιθέμενης αξίας, για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής που συνδέεται με τις ενδοκοινοτικές πράξεις.

2. Συντελεστές ΦΠΑ

Η οδηγία 92/77/ΕΟΚ προέβλεπε ελάχιστο κανονικό συντελεστή 15% και την ανά διετία επανεξέτασή του. Στη συνέχεια το Συμβούλιο παρέτεινε την περίοδο ισχύος του ελάχιστου συντελεστή μέχρι το τέλος του 2017. Επιπλέον, τα κράτη μέλη μπορούσαν να εφαρμόζουν έναν ή δύο μειωμένους συντελεστές, 5% κατ' ελάχιστον, σε ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες. Τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να συνεχίσουν να εφαρμόζουν σε αγαθά και υπηρεσίες συντελεστές χαμηλότερους του ελαχίστου (ακόμα και μηδενικούς), εάν αυτοί είχαν τεθεί σε εφαρμογή πριν από την 1η Ιανουαρίου 1991. Το 2009 εγκρίθηκε η οδηγία 2009/47/ΕΚ όσον αφορά τους μειωμένους συντελεστές φόρου προστιθέμενης αξίας για ορισμένες τοπικές υπηρεσίες εντάσεως εργασίας. Το 2016 η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την εφαρμογή στις ηλεκτρονικά παρεχόμενες δημοσιεύσεις ίδιων συντελεστών ΦΠΑ με αυτούς που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη στις έντυπες δημοσιεύσεις. Το Κοινοβούλιο ενέκρινε την πρόταση της Επιτροπής τον Ιούνιο του 2017. Τον Ιανουάριο του 2018 η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για τη μεταρρύθμιση των συντελεστών ΦΠΑ ([COM\(2018\)0020](#)). Η πρόταση αποσκοπεί στην αύξηση της ευελιξίας, καθώς παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να ωφελούνται από τους μειωμένους και μηδενικούς συντελεστές που εφαρμόζονται σε άλλα κράτη μέλη.

3. Πρόσφατες εξελίξεις

Το 2010 η Επιτροπή δημοσίευσε την Πράσινη Βίβλο για το μέλλον του ΦΠΑ ([COM\(2010\)0695](#)), με στόχο να ξεκινήσει διάλογος για το υφιστάμενο σύστημα ΦΠΑ. Το 2012 η Επιτροπή συγκρότησε μια ομάδα εμπειρογνομόνων σε θέματα ΦΠΑ («επιτροπή ΦΠΑ»), η οποία δημοσιεύει τακτικά κατευθυντήριες γραμμές.

Στις 7 Απριλίου 2016 η Επιτροπή πρότεινε [σχέδιο δράσης για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος ΦΠΑ της ΕΕ](#), στο οποίο περιγράφονται αδρομερώς οι αρχές ενός



μελλοντικού ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος ΦΠΑ και βραχυπρόθεσμα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ, παρουσιάζεται σχέδιο αναθεώρησης των ρυθμίσεων περί μειωμένων συντελεστών, προτείνεται η απλοποίηση των κανόνων για τον ΦΠΑ και ανακοινώνεται δέσμη μέτρων για τον ΦΠΑ με σκοπό τη διευκόλυνση των ΜΜΕ. Κεντρικό στοιχείο του σχεδίου είναι η προτεινόμενη μετάβαση στην αρχή της χώρας προορισμού για διασυνοριακές μεταφορές εμπορευμάτων. Σύμφωνα με αυτήν, ο ΦΠΑ καταβάλλεται από τον εξαγωγέα στο κράτος μέλος όπου παραδίδονται τα εμπορεύματα. Σε πρώτη φάση, αυτό θα ισχύσει μόνο για τις μεταφορές στο πλαίσιο συναλλαγών μεταξύ επιχειρήσεων. Το σχέδιο δράσης προβλέπει επίσης δύο πιθανούς τρόπους παροχής μεγαλύτερης ευελιξίας στα κράτη μέλη όσον αφορά την εισαγωγή μειωμένων συντελεστών.

Από το 2017, η Επιτροπή έχει υποβάλει σειρά νομοθετικών προτάσεων που βασίζονται στο σχέδιο δράσης. Τον Ιούνιο του 2018, το Συμβούλιο εξέδωσε οδηγία όπου ορίζεται μόνιμος ελάχιστος κανονικός συντελεστής ΦΠΑ 15%. Τον Δεκέμβριο του 2018, το Συμβούλιο εξέδωσε νομοθετικές πράξεις σχετικά με: (i) προσωρινές λύσεις για να βελτιωθεί το ισχύον σύστημα ΦΠΑ, εν αναμονή της έναρξης ισχύος του νέου συστήματος· (ii) τον ΦΠΑ για ηλεκτρονικές δημοσιεύσεις· και (iii) τη διασυνοριακή διοικητική συνεργασία στον τομέα του ΦΠΑ. Αυτή τη στιγμή συζητούνται στο Συμβούλιο διάφορες άλλες προτάσεις της Επιτροπής.

Δ. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ στον τομέα του ΦΠΑ, ο ρόλος του Κοινοβουλίου περιορίζεται στη διαδικασία διαβούλευσης. Το 2014 το Κοινοβούλιο ενέκρινε [ψήφισμα](#) σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για την έκδοση οδηγίας του Συμβουλίου που αφορά τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα ΦΠΑ όσον αφορά τυποποιημένη δήλωση ΦΠΑ (που αργότερα αποσύρθηκε). Στις 24 Νοεμβρίου 2016 το Κοινοβούλιο ενέκρινε [ψήφισμα](#) για το σχέδιο δράσης της Επιτροπής, με το οποίο επικροτεί την πρόθεσή της να προτείνει ένα οριστικό σύστημα ΦΠΑ και πρόσθετα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης. Τον Μάρτιο του 2019, το Κοινοβούλιο ενέκρινε έκθεση που βασίστηκε στο έργο της Ειδικής Επιτροπής για το οικονομικό έγκλημα, τη φοροδιαφυγή και τη φοροαποφυγή (ΤΑΧ3), όπου εξετάζονται διάφορα ζητήματα σχετικά με τον ΦΠΑ.

2. Ειδικό φόρο κατανάλωσης στα αλκοολούχα ποτά, τα προϊόντα καπνού και την ενέργεια

A. Νομική βάση

Άρθρο 113 ΣΛΕΕ και, σε σχέση με τη φορολογία της ενέργειας, άρθρο 192 ΣΛΕΕ, για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 191 ΣΛΕΕ.

B. Στόχοι

Οι συντελεστές και οι διαρθρώσεις των ειδικών φόρων κατανάλωσης ποικίλλουν μεταξύ των κρατών μελών και, ως εκ τούτου, επηρεάζουν τον ανταγωνισμό. Πολύ μεγάλες αποκλίσεις στους φόρους που επιβάλλονται σε συγκεκριμένα προϊόντα μπορεί να οδηγήσουν σε μετακινήσεις εμπορευμάτων για φορολογικούς λόγους, σε απώλεια εσόδων και σε κρούσματα απάτης. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 καταβάλλονται



προσπάθειες για την εναρμόνιση τόσο των διαρθρώσεων όσο και των συντελεστών, χωρίς ωστόσο να έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος.

Γ. Επιτεύγματα

1. Γενικοί κανόνες

Η οδηγία 2008/118/ΕΚ σχετικά με το γενικό καθεστώς των ειδικών φόρων κατανάλωσης θεσπίζει γενικές ρυθμίσεις για τα προϊόντα που υπόκεινται σε ειδικό φόρο κατανάλωσης, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων και, ως εκ τούτου, η απρόσκοπτη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ. Τον Μάιο του 2018 η Επιτροπή πρότεινε αναδιατύπωση της οδηγίας 2008/118/ΕΚ.

2. Αλκοόλη

Ένα θεμελιώδες ζήτημα σε σχέση με τη φορολογία της αλκοόλης ήταν ο βαθμός ανταγωνισμού ανάμεσα στα διάφορα προϊόντα. Η Επιτροπή (COM(79)0261) και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (υπόθεση 170/78, Συλλ. 1985) υποστηρίζουν ανέκαθεν ότι όλα τα αλκοολούχα ποτά είναι περισσότερο ή λιγότερο εναλλάξιμα και ανταγωνιστικά μεταξύ τους. Μόλις το 1992 εγκρίθηκε η οδηγία 92/83/ΕΟΚ, η οποία ορίζει τα προϊόντα στα οποία επιβάλλεται ειδικός φόρος κατανάλωσης, καθώς και τη μέθοδο καθορισμού του φόρου αυτού. Ακολούθησαν δύο σημαντικές οδηγίες (92/84/ΕΟΚ και 92/83/ΕΟΚ). Τον Μάρτιο του 2015 αποσύρθηκε η πρόταση οδηγίας για την τροποποίηση της οδηγίας 92/84/ΕΟΚ (προσέγγιση των συντελεστών των ειδικών φόρων κατανάλωσης για τα αλκοολούχα ποτά και την αλκοόλη), διότι δεν μπόρεσε να επιτευχθεί συμφωνία στο Συμβούλιο.

Στο πλαίσιο του προγράμματος βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT), η Επιτροπή προέβη σε αξιολόγηση της οδηγίας 92/83/ΕΟΚ και, τον Μάιο του 2018, υπέβαλε πρόταση τροποποίησης της οδηγίας.

3. Προϊόντα καπνού

Η βασική διάρθρωση των ειδικών φόρων κατανάλωσης που επιβάλλονται στον καπνό συνοψίζεται σε μια ενοποιημένη οδηγία (2011/64/ΕΚ). Σε αντίθεση με τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής, ορίστηκαν μόνο κατώτατοι συντελεστές. Υπάρχουν διάφορες κατηγορίες προϊόντων καπνού που υπόκεινται σε φορολογία. Οι φόροι για τα τσιγάρα πρέπει να αποτελούνται από έναν συντελεστή αναλογικού φόρου (ad valorem), συνδυαζόμενο με ειδικό φόρο κατανάλωσης. Άλλα προϊόντα καπνού υπόκεινται είτε σε ad valorem είτε σε ειδικό είτε στον αποκαλούμενο μεικτό φόρο κατανάλωσης.

Ομοίως με τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης στην αλκοόλη, η αξιολόγηση του REFIT ανέδειξε ευκαιρίες για αναθεώρηση της σχετικής οδηγίας για τα προϊόντα καπνού. Το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να προβεί σε προπαρασκευαστικές εργασίες για πιθανή νομοθετική πρόταση. Τον Ιανουάριο του 2018, αφότου διενήργησε αξιολόγηση, η Επιτροπή αποφάσισε να μην υποβάλει πρόταση αναθεώρησης ή τροποποίησης της οδηγίας 2011/64/ΕΕ λόγω έλλειψης στοιχείων.

4. Ενεργειακά προϊόντα (πετρελαιοειδή, αέριο, ηλεκτρική ενέργεια, εναλλακτικές μορφές ενέργειας, καύσιμα αεροσκαφών)

Η βασική διάρθρωση των ειδικών φόρων κατανάλωσης στα πετρελαιοειδή εντός της Κοινότητας καθορίστηκε το 1992. Όπως και στην περίπτωση της αλκοόλης και του



καπνού, καθορίστηκαν μόνο κατώτατοι συντελεστές, σε αντίθεση με τα αρχικά σχέδια (πλήρης εναρμόνιση). Οι προτάσεις που υπέβαλε η Επιτροπή το 1997 εγκρίθηκαν με σημαντικές τροποποιήσεις (οδηγία 2003/96/ΕΚ, παρεκκλίσεις στις οδηγίες 2004/74/ΕΚ και 2004/75/ΕΚ).

Η ανακοίνωση που εξέδωσε η Επιτροπή το 2000 για τη φορολογία των καυσίμων των αεροσκαφών (COM(2000)0110) συνεπαγόταν απλώς ότι η οδηγία 2003/96/ΕΚ προέβλεπε πλέον την υποχρεωτική φορολογική απαλλαγή από τον ειδικό φόρο κατανάλωσης για ενεργειακά προϊόντα που διατίθεντο ως καύσιμα αεροσκαφών, για χρήσεις πέραν των ιδιωτικών πτήσεων αναψυχής. Εισηγήγε για πρώτη φορά διατάξεις που έδιναν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να φορολογούν τα καύσιμα αεροσκαφών για πτήσεις εσωτερικού και, μέσω διμερών συμφωνιών, τα καύσιμα που χρησιμοποιούνταν για ενδοκοινοτικές πτήσεις.

Το 2001 προτάθηκαν μέτρα για την προώθηση της χρήσης βιοκαυσίμων, που προέβλεπαν, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα εφαρμογής μειωμένου συντελεστή ειδικού φόρου κατανάλωσης, και τα οποία εγκρίθηκαν το 2003 με την οδηγία 2003/30/ΕΚ.

5. ΦΠΑ για λοιπά καύσιμα

Το 2002 υποβλήθηκε πρόταση σχετικά με την επιβολή ΦΠΑ στο φυσικό αέριο και την ηλεκτρική ενέργεια, σύμφωνα με την οποία ο τόπος εγκατάστασης του αγοραστή θεωρείται τόπος φορολόγησης για τις επιχειρήσεις. Για τους τελικούς καταναλωτές δε, αυτός είναι ο τόπος κατανάλωσης. Η πρόταση αυτή έχει επίσης εγκριθεί εν τω μεταξύ (οδηγία 2003/92/ΕΚ).

6. Πρόσφατες πρωτοβουλίες

Η τελευταία πρωτοβουλία της Επιτροπής ήταν μια πρόταση οδηγίας φορολόγησης της ενέργειας (COM(2011)0169), που επεδίωκε τον εκσυγχρονισμό των διατάξεων φορολόγησης των ενεργειακών προϊόντων. Η οδηγία αυτή θα έδινε τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να αναδιαμορφώσουν τη συνολική δομή της φορολογίας τους κατά τρόπο που θα συνέβαλλε στην ανάπτυξη και την απασχόληση, μέσω της μετατόπισης της φορολογίας από την εργασία στην κατανάλωση. Εντούτοις, η πρόταση αποσύρθηκε τον Μάρτιο του 2015.

Δ. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

1. Φορολογία της αλκοόλης και του καπνού

Το Κοινοβούλιο, σε ψήφισμα που ενέκρινε το 2002 σχετικά με τη φορολογική πολιτική της ΕΕ, καταδίκασε την πολιτική της Επιτροπής όσον αφορά τους φόρους κατανάλωσης στα προϊόντα καπνού και τα αλκοολούχα ποτά, και, ειδικότερα, απέρριπτε την εναρμόνιση προς τα άνω. Το 2009, αν και το Κοινοβούλιο τάχθηκε υπέρ της σταδιακής αύξησης των φόρων στα τσιγάρα και σε άλλα προϊόντα καπνού, δεν έκανε δεκτό το ύψος των φόρων που πρότεινε η Επιτροπή.

2. Φορολογία των πετρελαιοειδών και της ενέργειας

Το Κοινοβούλιο, σε ψήφισμα που ενέκρινε το 2002 για τη φορολογική πολιτική, υποστήριξε ότι η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» πρέπει να έχει ευρύτερη εφαρμογή, ιδιαίτερα στον τομέα των ενεργειακών προϊόντων. Το Κοινοβούλιο εξέδωσε, τον Οκτώβριο του 2002, θετική γνωμοδότηση επί των προτάσεων για τα βιοκαύσιμα



και ενέκρινε τροπολογίες για την ενίσχυσή τους. Το 2012 ενέκρινε [ψήφισμα](#) σχετικά με την πρόταση οδηγίας για τη φορολόγηση της ενέργειας, το οποίο στη συνέχεια αποσύρθηκε.

Dražen Rakić
05/2019

