



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 27.6.2012
COM(2012) 351 final

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

**σχετικά με τους συγκεκριμένους τρόπους για την ενίσχυση της καταπολέμησης της
φορολογικής απάτης και της φοροδιαφυγής, επίσης και σε σχέση με τρίτες χώρες**

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με τους συγκεκριμένους τρόπους για την ενίσχυση της καταπολέμησης της φορολογικής απάτης και της φοροδιαφυγής, επίσης και σε σχέση με τρίτες χώρες

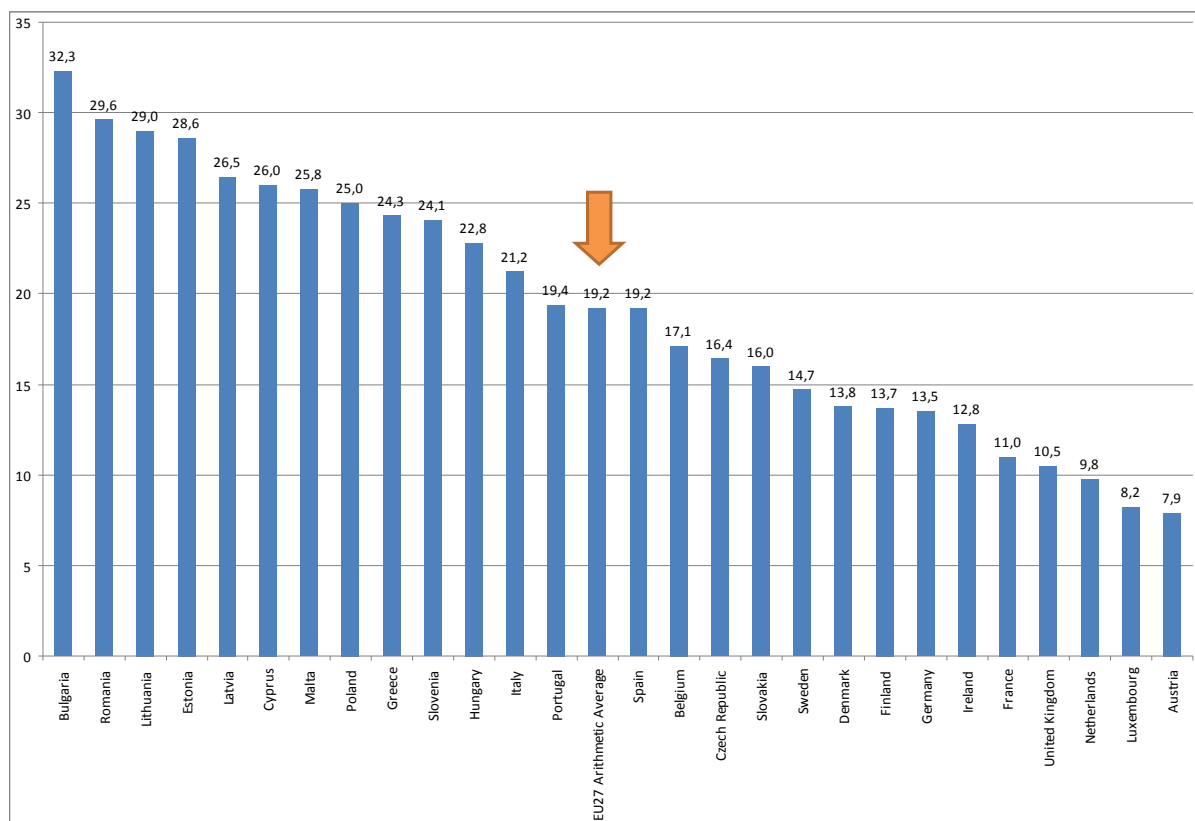
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η φορολογική απάτη και η φοροδιαφυγή περιορίζουν τις δυνατότητες των κρατών μελών να αυξήσουν τα έσοδα και να υλοποιήσουν την οικονομική πολιτική τους. Σε καιρούς δημοσιονομικής εξυγίανσης, όταν πολλά κράτη μέλη είναι αναγκασμένα να περικόψουν τις δαπάνες και να αυξήσουν τα έσοδα, η διεξαγωγή της δημοσιονομικής πολιτικής δυσχεραίνεται ακόμη περισσότερο από τη φορολογική απάτη και τη φοροδιαφυγή¹. Οι εκτιμήσεις για το μέγεθος της παραοικονομίας στην ΕΕ, ότι αντιστοιχεί περίπου στο ένα πέμπτο του ΑΕΠ, αποτελούν μια πρώτη ένδειξη για την έκταση του προβλήματος.

Διάγραμμα 1: Εκτίμηση του μεγέθους της παραοικονομίας το 2011 (% του ΑΕΠ)²

¹ Η φορολογική απάτη αποτελεί μορφή σκόπιμης διαφυγής φόρων η οποία τιμωρείται εν γένει βάσει του ποινικού δικαίου. Ο όρος περιλαμβάνει καταστάσεις στο πλαίσιο των οποίων υποβάλλονται εσκεμμένα ψευδείς δηλώσεις ή προσκομίζονται πλαστά έγγραφα. Στις μεθόδους φοροδιαφυγής συγκαταλέγονται γενικά οι παράνομες συμφωνίες στο πλαίσιο των οποίων η φορολογική οφειλή αποκρύπτεται ή αγνοείται, αφορά δηλαδή τις περιπτώσεις που ο φορολογούμενος πληρώνει ποσό φόρου μικρότερο από εκείνο που οφείλει να καταβάλει νομότυπα αποκρύπτοντας εισοδήματα ή πληροφορίες από τις φορολογικές αρχές.

² Πηγή: Schneider, F. (2012), «Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts» («Μέγεθος και ανάπτυξη της παραοικονομίας από το 2003 έως το 2012: ορισμένα νέα στοιχεία»). Τα στοιχεία που περιέχονται στην παρούσα μελέτη βασίζονται αναγκαστικά σε υποθετικές παραδοχές και θα πρέπει επομένως να εξετάζονται προσεκτικά, δεδομένου ότι δεν στοιχειοθετείται η βεβαιότητα τους.



Δεκάδες δισεκατομμύρια ευρώ παραμένουν επίσης σε υπεράκτιες περιοχές, συχνά αδήλωτα και αφορολόγητα, με αποτέλεσμα να μειώνονται τα εθνικά φορολογικά έσοδα. Με δεδομένη την τάξη μεγέθους, η εντατικοποίηση του αγώνα που στρέφεται κατά της φορολογικής απάτης και της φοροδιαφυγής δεν συνιστά μόνο πρόβλημα εσόδων, αλλά και ισοπολιτείας. Είναι σημαντικό να θυμόμαστε ότι οι φορολογούμενοι στην ΕΕ επιδιώκουν γενικά να είναι συνεπείς με τις φορολογικές τους υποχρεώσεις, στη συντριπτική τους πλειοψηφία. Ιδίως σε αυτούς τους χαλεπούς οικονομικά καιρούς, οι προαναφερόμενοι ειλικρινείς φορολογούμενοι δεν θα πρέπει να υφίστανται πρόσθετες αυξήσεις της φορολογίας προκειμένου να αναπληρωθούν οι απώλειες εσόδων που οφείλονται στους φοροφυγάδες και τους φοροδιαφεύγοντες. Θα πρέπει συνεπώς να εστιαστούν οι προσπάθειες στο έργο της καταπολέμησης της απάτης και της φοροδιαφυγής. Η παρούσα ανακοίνωση δεν ασχολείται με την αδήλωτη εργασία αυτή καθαυτή, αν και αυτό μπορεί να συμβεί σε συνδυασμό με τη διαφυγή των έμμεσων φόρων· η προσέγγιση για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας έχει καθοριστεί στην ανακοίνωση COM (2007) 628. Τα οφέλη από την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων μπορεί να είναι σημαντικά. Όπως προκύπτει από τις εκτιμήσεις, μόνο από τις πρόσφατες πρωτοβουλίες εθελοντικής συμμόρφωσης που ήταν απότοκος της πρωτοβουλίας που ανέλαβε η Ομάδα των 20, συγκεντρώθηκε ποσό 10 δισεκατομμυρίων ευρώ μέσα σε μια διετία για τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη της ΕΕ³. Με τη μείωση της απάτης και της φοροδιαφυγής, τα κράτη μέλη μπορεί να αυξήσουν τα φορολογικά έσοδα, εξέλιξη που θα τους δώσει μεγαλύτερα περιθώρια ώστε να προχωρήσουν σε αναδιάρθρωση

³ ΟΟΣΑ: Η εποχή του τραπεζικού απορρήτου παρήλθε· η διαδικασία G20/ΟΟΣΑ αποφέρει καρπούς, 26 Οκτωβρίου 2011

των φορολογικών τους συστημάτων κατά τρόπο που θα προάγει καλύτερα την ανάπτυξη, όπως αναφέρεται στην Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης για το 2012⁴.

Τα τελευταία χρόνια, τα ζέοντα προβλήματα που προκαλούν η φορολογική απάτη και η φοροαποφυγή, αυξήθηκαν έντονα. Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, οι τεχνολογικές εξελίξεις, η διεθνοποίηση της απάτης, και η συνακόλουθη αλληλεξάρτηση των φορολογικών αρχών των κρατών μελών αποκαλύπτουν τα όρια του αυστηρώς εθνικών προσεγγίσεων και τονίζουν την ανάγκη για κοινή δράση.

Στις 2 Μαρτίου 2012, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε ως εκ τούτου το Συμβούλιο και την Επιτροπή να αναπτύξουν με ταχύ ρυθμό συγκεκριμένους τρόπους για τη βελτίωση της καταπολέμησης της φορολογικής απάτης και φοροδιαφυγής, επίσης και στις σχέσεις με τρίτες χώρες και να υποβάλουν έκθεση έως τον Ιούνιο του 2012. Τον Απρίλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε ψήφισμα απηχώντας την κατεπείγουσα ανάγκη ανάληψης δράσης στον συγκεκριμένο τομέα.

Η αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας κατά την είσπραξη των φόρων αποτελεί επομένως απολύτως ύψιστη ανάγκη. Τα προβλήματα που προκαλούνται από τη φορολογική απάτη και τη φοροδιαφυγή πρέπει να αντιμετωπιστούν σε τρία επίπεδα: πρώτον, επιβάλλεται να βελτιωθεί η είσπραξη φόρων στο εσωτερικό κάθε κράτους μέλους. Δεύτερον, είναι αναγκαίο να ενισχυθεί η διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων των κρατών μελών. Τρίτον, η ΕΕ χρειάζεται να διαθέτει σαφή και συνεπή πολιτική έναντι των τρίτων χωρών προκειμένου να προωθήσει τα πρότυπά της σε διεθνές επίπεδο και να διασφαλίσει την επικράτηση ισότιμων όρων ανταγωνισμού. Η συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ έχει προστιθέμενη αξία σε κάθε ένα από τους τρεις αυτούς τομείς.

Στην παρούσα ανακοίνωση περιγράφεται με ποιο τρόπο θα μπορούσε να βελτιωθεί η φορολογική συμμόρφωση και να περιοριστούν τα φαινόμενα της απάτης και της φοροδιαφυγής, με καλύτερη χρήση των υφιστάμενων μέσων και έγκριση των προτάσεων της Επιτροπής που εκκρεμούν. Προσδιορίζονται επίσης οι τομείς στους οποίους η περαιτέρω νομοθετική δράση ή οι πρωτοβουλίες συντονισμού θα απέφεραν ευεργετικά οφέλη για την ΕΕ και τα κράτη μέλη. Απώτερος στόχος των μέτρων αυτών δεν πρέπει να είναι μόνο οι δόλιες πρακτικές εξαπάτησης και η φοροδιαφυγή, αλλά και ο επιθετικός φορολογικός σχεδιασμός. Ο επιθετικός φορολογικός σχεδιασμός επεκτείνεται στην χρήση τεχνητών πράξεων ή δομών και την εκμετάλλευση των αναντιστοιχιών μεταξύ των φορολογικών συστημάτων με αποτέλεσμα την υπονόμηση των φορολογικών κανόνων των κρατών μελών και την επιδείνωση του φαινομένου της απώλειας φορολογικών εσόδων.

2. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΕΡΗ ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΤΩΝ ΦΟΡΩΝ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

Τα κράτη μέλη έχουν απόλυτη κυριαρχία στα θέματα της συλλογής των φόρων τους, του τρόπου λειτουργίας και της συνοχής της φορολογικής τους νομοθεσίας και των φορολογικών διοικήσεων, της είσπραξης των φόρων και του αγώνα για την πάταξη της φορολογικής απάτης.

⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2012 - COM (2011) 815 τελικό της 23ης Νοεμβρίου 2011 – 17229/11· Συμπεράσματα του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2012 (6353/1/12 Αναθ.1)

Ωστόσο, η εθνική δράση (ή η έλλειψη δράσης) έχει άμεσο αντίκτυπο στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς στο σύνολό της, δεδομένου ότι είναι σε θέση να νοθεύσει τον ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων της ΕΕ και να επηρεάσει την ικανότητα των κρατών μελών να εκπληρώσουν τις δεσμεύσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Η σημασία της φορολογικής πολιτικής για τη δημοσιονομική εξυγίανση και την ανάπτυξη έχει αναγνωριστεί με απόλυτη σαφήνεια στο πλαίσιο της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου⁵ και του Συμφώνου για το Ευρώ + ⁶. Αυτό έχει επίσης τονιστεί από την ομάδα των 20. Η ακριβοδίκαιη και φιλόδοξη δημοσιονομική εξυγίανση παρεμποδίζεται από την ανεπαρκή και αναποτελεσματική είσπραξη των φόρων.

Όπως αποκαλύφθηκε από την εκτεταμένη ανάλυση που πραγματοποιήθηκε από την Επιτροπή στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, απόηχος της οποίας ήταν οι συστάσεις τόσο προς τα μεμονωμένα κράτη μέλη, όσο και προς την Ευρωζώνη, σε πολλά κράτη μέλη υπάρχουν πραγματικά και ουσιαστικά προβλήματα φοροδιαφυγής, τα οποία μερικές φορές συνδέονται με τις πενιχρές διοικητικές ικανότητες. Ιδιαίτερες συστάσεις για κάθε χώρα όσον αφορά τα θέματα αυτά απευθύνθηκαν σε 10 κράτη μέλη⁷.

Η ενίσχυση του αγώνα για την καταπολέμηση της απάτης και της φοροδιαφυγής, όπως διευκρινίζεται σε ορισμένες ειδικές συστάσεις για κάθε συγκεκριμένη χώρα, θα αυξήσει τα φορολογικά έσοδα και θα υποστηρίξει κατά συνέπεια τις απαιτούμενες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Μπορεί επίσης να βοηθήσει τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν άλλες σχετικές με την φορολογία συστάσεις που είναι φιλικές για την ανάπτυξη, στις οποίες περιλαμβάνεται η μείωση του κόστους φορολογικής συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις.

Στα στοιχεία για την αναλογία των εσόδων του ΦΠΑ στα κράτη μέλη απεικονίζεται η έκταση της υποδεέστερης είσπραξης εσόδων. Μολονότι οι μειωμένοι συντελεστές και οι απαλλαγές από τον ΦΠΑ προσφέρουν μια μερική εξήγηση για το εν λόγω χάσμα, στη φοροδιαφυγή οφείλεται επίσης ότι τα κράτη μέλη συλλέγουν μόνο μέρος των θεωρητικών εσόδων ΦΠΑ.

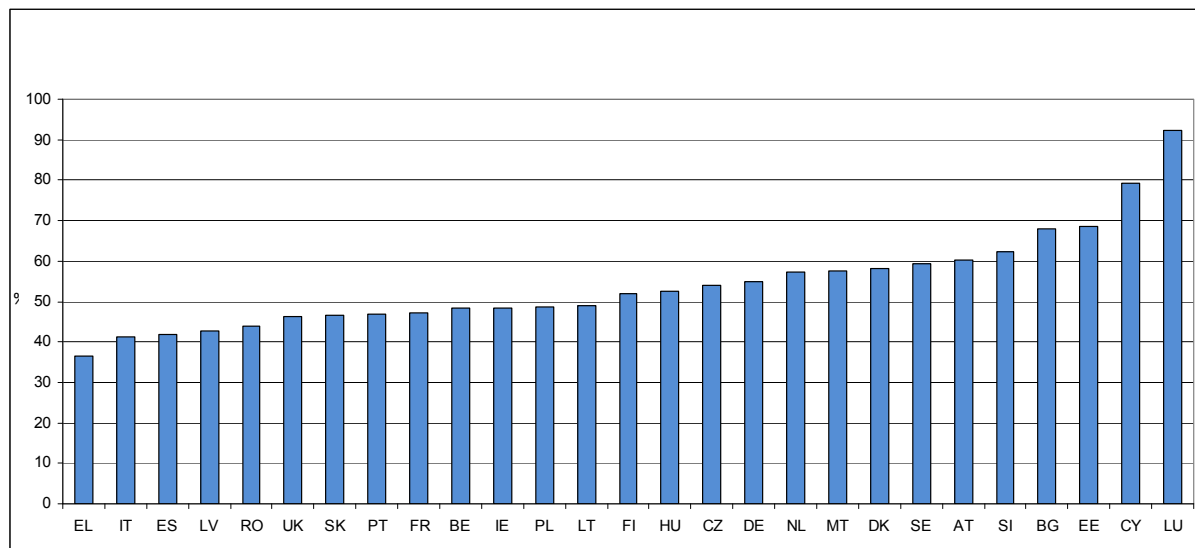
⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την Ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2012 - COM (2011) 815 τελικό της 25ης Νοεμβρίου 2011 – 17229/11· Συμπεράσματα του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2012 (6353/1/12 Αναθ. 1)

⁶ Συμπεράσματα του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2012 (6404/1/12 Αναθ.1)

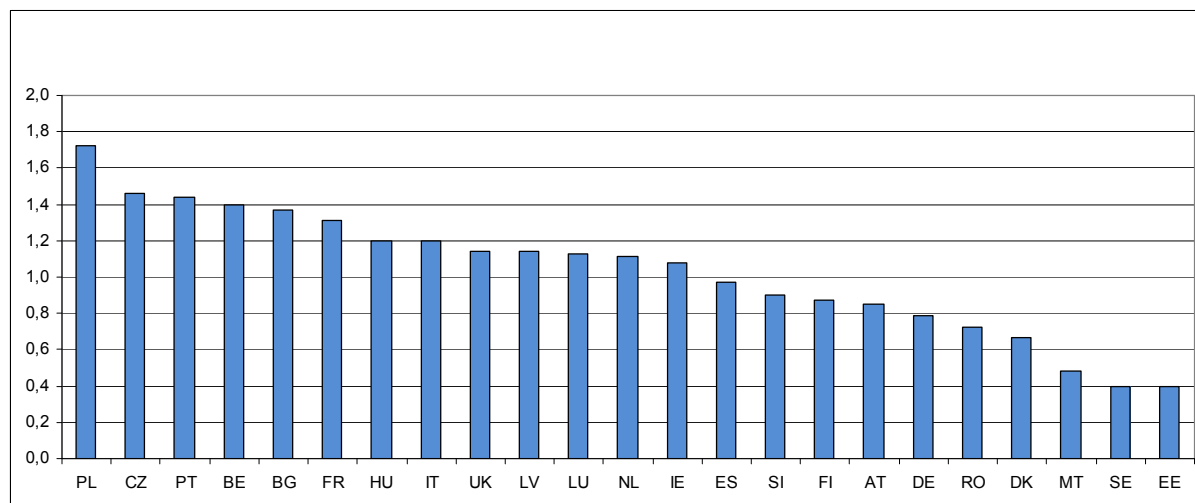
⁷ Ιδιαίτερες συστάσεις σε κάθε συγκεκριμένη χώρα για τα ζητήματα αυτά έχουν απευθυνθεί στη Βουλγαρία, την Κύπρο, την Τσεχική Δημοκρατία, την Εσθονία, την Ουγγαρία, την Ιταλία, τη Λιθουανία, τη Μάλτα, την Πολωνία και την Σλοβακία. Οφείλει να επισημανθεί ότι στα κράτη μέλη τα οποία επί του παρόντος επωφελούνται από την οικονομική συνδρομή που τους παρέχεται στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Διευκόλυνσης Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF), του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (EFSM) ή σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 143 της Συνθήκης, συνιστάται να εφαρμόσουν τα μέτρα που προβλέπονται στις αντίστοιχες εκτελεστικές αποφάσεις τους και τα οποία διευκρινίζονται περαιτέρω στα μνημόνια συμφωνίας τους και τα τυχόν μεταγενέστερα συμπληρώματα. Αυτό αφορά την Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και τη Ρουμανία

Διάγραμμα 2: Πραγματικά έσοδα ΦΠΑ το 2010 (% των θεωρητικών εσόδων σε κανονικές τιμές)⁸

Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι φορολογικές διοικήσεις αποδεικνύονται περαιτέρω από τις σημαντικές διοικητικές δαπάνες που συνεπάγεται η είσπραξη των φόρων.



Διάγραμμα 3: Διοικητικές δαπάνες/καθαρή είσπραξη εσόδων το 2009 (κόστος σε ευρώ ανά 100 ευρώ εσόδων)⁹



Στο πλαίσιο αυτό είναι ήδη διαθέσιμα ειδικά προγράμματα παροχής τεχνικής συνδρομής¹⁰ και η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να βασίζονται σε αυτά κατά το σχεδιασμό προγραμμάτων για τη βελτίωση της λειτουργίας των φορολογικών διοικήσεων τους,

⁸ Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή· «Taxation trends in the European Union» (Τάσεις φορολογίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση), έκδοση 2012 .

⁹ Πηγή: ΟΟΣΑ. Ο πίνακας παρέχει στοιχεία για τα 23 κράτη μέλη. Τα δεδομένα για την Κύπρο (CY), την Ελλάδα (EL), τη Λιθουανία (LT) και τη Σλοβακία (SK) δεν είναι διαθέσιμα ή είναι υπό επικύρωση.

¹⁰ Απόφαση αριθ. 1482/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007 , σχετικά με τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος για τη βελτίωση της λειτουργίας των συστημάτων φορολογίας στην εσωτερική αγορά (Fiscalis 2013) και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 2235/2002/EK (EE L 330 της 15.12.2007, σ. 1)

διευρύνοντας τις διοικητικές ικανότητες και τη φορολογική συμμόρφωση. Στο μέλλον θα χρειαστεί να εξευρεθεί ο αποτελεσματικός διάδοχος του προγράμματος FISCALIS, για να βελτιωθεί η εύρυθμη λειτουργία των φορολογικών συστημάτων στην εσωτερική αγορά.

Η Επιτροπή πιστεύει επίσης ότι προέχει να συνεχιστεί η παροχή συνδρομής στα κράτη μέλη για να εντοπίσουν τις εγγενείς αδυναμίες των φορολογικών διοικήσεων τους και για να τους παρασχεθεί βοήθεια στο έργο της επίλυσης συγκεκριμένων προβλημάτων, να κατοχυρωθεί η αποτελεσματική ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών, αλλά και να αναπτυχθούν οι μεθοδολογίες για τη συγκριτική αξιολόγηση των βασικών λειτουργιών του συστήματος είσπραξης φόρων και διεξαγωγής ελέγχων.

3. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΕ

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει οδηγήσει σε πληρέστερη ολοκλήρωση των οικονομιών όλων των κρατών μελών μέσα από τον υψηλό όγκο των διασυνοριακών συναλλαγών και την υποχώρηση του κόστους και των κινδύνων για τις διασυνοριακές συναλλαγές. Αυτό με τη σειρά του έχει δημιουργήσει πρόσθετους πονοκεφάλους για τις εθνικές φορολογικές διοικήσεις σε θέματα συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών.

3.1. Άριστη χρήση των υφιστάμενων νομικών μέσων

Η διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων των κρατών μελών μπορεί να αποδειχθεί όντως αποτελεσματική, μόνο εάν υπάρχει αμοιβαία εμπιστοσύνη και αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Μόνο όταν τα κράτη μέλη είναι πρόθυμα να συνδράμουν το ένα το άλλο μπορεί να αναμένουν ότι θα αποκομίσουν τα οφέλη της συνεργασίας στο έπακρο. Η εμπειρία της οδηγίας για τις αποταμιεύσεις¹¹ αποδεικνύει τα οφέλη αυτής της συνεργασίας. Κατά μέσο όρο, περισσότερα από 4 εκατομμύρια στοιχεία διαβιβάζονται κάθε χρόνο από τις χώρες προέλευσης στις χώρες διαμονής αντιπροσωπεύοντας κατά μέσο όρο ποσό 20 δισεκατομμυρίων ευρώ εσόδων από αποταμιεύσεις.

Τα τελευταία χρόνια εγκρίθηκε σειρά σημαντικών νομικών μέσων για σκοπούς διοικητικής συνεργασίας τόσο για τους άμεσους, όσο και για τους έμμεσους φόρους¹². Ωστόσο, απομένει ακόμη να συντελεσθεί η αποτελεσματική και ολοκληρωμένη χρήση τους από τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή συνεπικουρεί τα κράτη μέλη κατά τις προσπάθειές τους, παρέχοντάς τους τα πρακτικά εργαλεία και μέσα που χρειάζονται για να συμμετέχουν στο έργο της αποτελεσματικής διοικητικής συνεργασίας. Η Επιτροπή έχει ήδη αναπτύξει ηλεκτρονικές μορφές για την ανταλλαγή πληροφοριών, ενώ οι ασφαλείς δίαυλοι επικοινωνίας χρειάζεται να

¹¹ Οδηγία 2003/48/EK του Συμβουλίου, της 3ης Ιουνίου 2003, για τη φορολόγηση των υπό μορφή τόκων εισοδημάτων από αποταμιεύσεις (ΕΕ L 157 της 26.6.2003, σ. 38)

¹² Οδηγία 2010/24/ΕΕ του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 2010, περί αμοιβαίας συνδρομής για την είσπραξη απαιτήσεων σχετικών με φόρους, δασμούς και άλλα μέτρα (ΕΕ L 84 της 31.3.2010, σ. 1) κανονισμός (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 (ΕΕ L 268 της 12.10.2010, σ. 1)· Οδηγία 2011/16/ΕΕ του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2011, σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας και με την κατάργηση της οδηγίας 77/799/ΕΟΚ (ΕΕ L 64 της 11.3.2011, σ. 1)· Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 389/2012 του Συμβουλίου, της 2ας Μαΐου 2012, για την διοικητική συνεργασία στον τομέα των ειδικών φόρων κατανάλωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2073/2004 (ΕΕ L 121 της 8.5.2012, σ. 1)

ενημερώνονται συνεχώς και να επεκτείνονται, κατά τρόπο ώστε να καλύπτουν και άλλες μορφές εισοδήματος. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την ορθή εφαρμογή των από κοινού συμφωνηθέντων κανόνων και διαδικασιών από όλα τα κράτη μέλη.

3.2. Περαιτέρω συγκεκριμένοι τρόποι για την ενίσχυση της συνεργασίας

3.2.1. Ενίσχυση των υφιστάμενων εργαλείων

Στις 13 Νοεμβρίου 2008, η Επιτροπή εξέδωσε πρόταση τροποποίησης της οδηγίας για τις αποταμιεύσεις με στόχο την κάλυψη υφιστάμενων κενών και την καλύτερη πρόληψη της φοροδιαφυγής. Τα δύο μεγάλα κενά που εντοπίστηκαν ήταν η χρήση αφορολόγητων ενδιάμεσων δομών για να συγκαλύπτονται τα πραγματικά στοιχεία κυριότητας και η χρήση καινοτόμων χρηματοδοτικών μέσων και άλλων προϊόντων (π.χ. δομημένων προϊόντων λιανικής και εξωτερικών παραλλαγών ασφάλισης) που δεν καλύπτονται από την οδηγία.

Η δεύτερη αναθεώρηση της οδηγίας για τις αποταμιεύσεις επιβεβαίωσε την ευρέως διαδεδομένη χρήση αφορολόγητων υπεράκτιων δομών που παρεμβάλλονται μεταξύ του πληρωτή και του τελικού δικαιούχου, για να συγκαλύπτονται τα πραγματικά στοιχεία κυριότητας: ποσοστό 35% των μη τραπεζικών καταθέσεων στα κράτη μέλη (65% για τις καταθέσεις ταμειευτηρίου σε χώρες που έχουν συνάψει συμφωνίες για τη φορολογία των αποταμιεύσεων) ελέγχονται από δομές αυτού του είδους που βρίσκονται σε υπεράκτιες δικαιοδοσίες. Η επανεξέταση αυτή αποκάλυψε επίσης ότι η αγορά δομημένων χρηματοπιστωτικών προϊόντων (όπου το τρέχον ληξιπρόθεσμο ποσό των πωλήσεων ανήλθε σε 767,3 δισ. ευρώ) συνέχισε να αυξάνεται ετησίως κατά ποσοστό ανώτερο από 30%, κατά μέσο όρο, τα τελευταία χρόνια. Το περιεχόμενο της τροποποιητικής πρότασης έχει ουσιαστικά συμφωνηθεί από τα κράτη μέλη και έχει ζωτική σημασία οι αλλαγές αυτές να θεσπισθούν τώρα, χωρίς καθυστέρηση. Η ΕΕ πρέπει να αποδείξει την ικανότητά της να επιλύσει τα προβλήματα αυτά, με αποτέλεσμα να ισχυροποιηθεί η θέση της, ώστε να αξιώσει ισοδύναμες βελτιώσεις από άλλες χώρες.

3.2.2. Ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών

Με την ανταλλαγή πληροφοριών παρέχονται στις φορολογικές διοικήσεις πολύτιμες πληροφορίες για τα εισοδήματα που αποκτώνται και για τα περιουσιακά στοιχεία που ανήκουν στους φορολογουμένους τους, τα οποία μπορεί επίσης να αποδειχθούν ιδιαίτερα χρήσιμα για τους σκοπούς της ανάλυσης κινδύνου, ενώ μπορεί να αποτελέσουν κίνητρο για εκούσια συμμόρφωση. Η χρήση της αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών πρέπει να προωθείται, όπου αυτό κρίνεται χρησιμότερο. Η Επιτροπή έχει αναπτύξει ηλεκτρονικούς μορφώτυπους για τα εισοδήματα από αποταμιεύσεις και αναπτύσσει επί του παρόντος νέους μορφώτυπους για τις μορφές εισοδήματος που καλύπτονται από την οδηγία 2011/16, για να συντελείται η ασφαλής και ενισχυμένη αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ΕΕ καλείται να διαδραματίσει καίριο ρόλο κατά την προώθηση του προτύπου της που διαμόρφωσε για την αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών, έτσι ώστε να υποστηριχθεί η ανάπτυξη διεθνών προτύπων διαφάνειας και η ανταλλαγή πληροφοριών σε φορολογικά θέματα.

Για να κατοχυρώνεται η δυνατότητα άμεσης χρήσης των ανταλλασσόμενων πληροφοριών, είναι απαραίτητο να βελτιωθεί η αναγνώριση των φορολογουμένων. Όπως αποδεικνύεται από τις εμπειρίες των κρατών μελών, οι πληροφορίες μπορεί να διασταυρώνονται πολύ καλύτερα όταν κοινοποιείται ο Αριθμός Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ) και χρησιμοποιείται ως αποκλειστικός κωδικός ταυτοποίησης. Η Επιτροπή θα προχωρήσει επομένως σε αξιολόγηση

των επιπτώσεων με σκοπό να προτείνει, όπου αυτό κρίνεται σκόπιμο, την καθιέρωση του ευρωπαϊκού ΑΦΜ που θα αποδίδεται σε κάθε φορολογούμενο ο οποίος αναπτύσσει διασυνοριακές δραστηριότητες. Πρέπει επίσης να εξετασθεί η δυνατότητα παροχής άμεσης πρόσβασης στις φορολογικές διοικήσεις των κρατών μελών στους συναφείς τομείς στις εκάστοτε εθνικές βάσεις δεδομένων του άλλου μέρους, από κοινού με την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της αυτοματοποιημένης πρόσβασης στον τομέα του ΦΠΑ.

3.2.3. Η αντιμετώπιση των τάσεων και των οργανωμένων μεθόδων φορολογικής απάτης και φοροδιαφυγής

Η ανάπτυξη και η επιμερισμένη χρήση εργαλείων, συστημάτων και μεθόδων εργασίας με τη βοήθεια των οποίων εντοπίζονται οι τάσεις και οι οργανωμένες μέθοδοι που καταλήγουν στη φορολογική απάτη και φοροδιαφυγή, αλλά και οι μεμονωμένοι απατεώνες που δρουν σε διασυνοριακή βάση έχει ζωτική σημασία. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, η Επιτροπή θα συνεχίσει να εργάζεται προς την κατεύθυνση της ταχείας επέκτασης της EUROFISC και του συστήματός της έγκαιρης προειδοποίησης στον τομέα της άμεσης φορολογίας και της ενίσχυσης των τεχνικών διαχείρισης κινδύνου. Η Επιτροπή θα προτείνει επίσης την καθιέρωση ενός Μηχανισμού Ταχείας Αντίδρασης για τις περιπτώσεις απάτης στον τομέα του ΦΠΑ.

Η Επιτροπή σκοπεύει επίσης να αναπτύξει την στρατηγική προς αντιμετώπιση του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού. Θα εξετάσει τρόπους βελτίωσης της πρόσβασης σε πληροφορίες σχετικά με τις χρηματικές ροές, με αποτέλεσμα να καθίσταται ευχερέστερος ο εντοπισμός των σημαντικών πληρωμών που γίνονται μέσω υπεράκτιων τραπεζικών λογαριασμών. Πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο συγκρότησης ομάδων ελεγκτών στο εσωτερικό της ΕΕ, που θα είναι επιφορτισμένοι με την αποστολή να πατάξουν τη διασυνοριακή φοροδιαφυγή. Πρέπει να προωθηθεί η διενέργεια περισσότερων κοινών ελέγχων σε τακτική βάση με ευρύτατη προσφυγή στις υφιστάμενες νομικές ρυθμίσεις για την πραγματοποίηση ταυτόχρονων ελέγχων και την παρουσία των αξιωματούχων του ενός κράτους μέλους στο άλλο κράτος μέλος¹³.

3.2.4. Η εξασφάλιση υψηλών επιπέδων συμμόρφωσης των φορολογουμένων

Η βελτίωση της συμμόρφωσης των φορολογουμένων¹⁴ αποτελεί σημαντικό στοιχείο της αποτελεσματικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης και της φοροδιαφυγής. Για την ενίσχυση της συμμόρφωσης, τόσο στις εσωτερικές όσο και τις διασυνοριακές περιπτώσεις, οι φορολογούμενοι πρέπει να είναι καλύτερα ενημερωμένοι για την ΕΕ και τους φορολογικούς κανόνες των κρατών μελών. Η ύπαρξη εργαλείων, όπως της ενιαίας πύλης TAX WEBPORTAL για όλους τους φόρους και φορολογούμενους και ενός σημείου ενιαίας εξυπηρέτησης για τους φορολογούμενους κατοίκους της αλλοδαπής στα κράτη μέλη θα διευκολύνει τους ενδιαφερόμενους φορολογούμενους στην προσπάθειά τους να ανταποκριθούν στις φορολογικές υποχρεώσεις τους. Στον τομέα του ΦΠΑ, η Επιτροπή είναι στη φάση της συγκρότησης πλατφόρμας διαλόγου, του αποκαλούμενου «Φόρουμ της ΕΕ για θέματα ΦΠΑ», με τη συμμετοχή των φορολογικών αρχών και των εκπροσώπων των

¹³ Άρθρο 7 της οδηγίας αριθ. 2010/24/ΕΕ· άρθρα 28, 29 και 30 του κανονισμού αριθ. 904/2010/ΕΕ· άρθρα 11 και 12 της οδηγίας αριθ. 2011/16/ΕΕ· άρθρα 12 και 13 του κανονισμού αριθ. 389/2012/ΕΕ.

¹⁴ Η φορολογική συμμόρφωση είναι ο βαθμός στον οποίο ο φορολογούμενος ανταποκρίνεται (ή παραλείπει να συμμορφωθεί), με τους φορολογικούς κανόνες της χώρας του, για παράδειγμα με τη δήλωση εισοδήματος, την υποβολή της δήλωσης και την καταβολή του φόρου που οφείλεται σε εύθετο χρόνο.

επιχειρήσεων. Το φόρουμ αυτό θα δημιουργήσει τις συνθήκες για την ομαλότερη λειτουργία του ισχύοντος συστήματος ΦΠΑ με στόχο την ενίσχυση της εθελοντικής συμμόρφωσης.

Η συμμόρφωση των φορολογουμένων θα μπορούσε να ενθαρρυνθεί με διάφορους τρόπους. Ένας τρόπος να αυξηθεί η φορολογική συμμόρφωση είναι η μείωση του κόστους και του περίπλοκου χαρακτήρα του για τους φορολογούμενους. Το διοικητικό κόστος που συνεπάγεται για τις επιχειρήσεις η συμμόρφωση με τον κώδικα φορολογικών στοιχείων εμφανίζει πολύ σημαντικές διακυμάνσεις μεταξύ των κρατών μελών. Καθώς ο χρόνος και το κόστος επιβαρύνουν δυσανάλογα τις μικρές επιχειρήσεις, ο περιορισμός του περίπλοκου χαρακτήρα των διοικητικών διατυπώσεων και η ενίσχυση της χρήσης επιγραμμικών εργαλείων θα βοηθήσουν να βελτιωθεί η είσπραξη των φόρων και να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα πολλών ευρωπαϊκών επιχειρήσεων.

Οι φορολογικές αρχές πρέπει επίσης να εξετάσουν τη δυνατότητα συμπλήρωσης της προσέγγισής τους στα θέματα ελέγχου με την προσθήκη της προσέγγισης για θέματα υπηρεσιών. Θα μπορούσαν επίσης να αναπτύξουν κίνητρα προτροπής με τη μορφή των προγραμμάτων εκούσιας γνωστοποίησης και να ενθαρρύνουν τους φορολογούμενους να διορθώσουν τα σφάλματά τους αυθόρμητα. Εμπνεόμενη από το πνεύμα της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης¹⁵, η Επιτροπή θα προχωρήσει στη διαμόρφωση του χάρτη των φορολογουμένων.

Την εποχή της παγκοσμιοποίησης, όταν οι φορολογούμενοι που δεν συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους εξαναγκάζονται να σταθμίσουν τους κινδύνους σύλληψης και τιμωρίας σε διαφορετικές δικαιοδοσίες, αξίζει να εξετασθεί το ενδεχόμενο θέσπισης ελάχιστων κοινών κανόνων για την αντιμετώπιση των απατεώνων που έχουν εξαπατήσει την εφορία και των φοροφυγάδων σε συνάρτηση με ορισμένες κατηγορίες φορολογικών αδικημάτων, οι οποίες συμπαρασύρουν και άλλες διοικητικές ή ποινικές κυρώσεις. Ο αγώνας για την καταπολέμηση της απάτης αποτελεί έναν από τους τομείς προτεραιότητας που προσδιορίζονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Προς μια πολιτική ποινικού δικαίου της ΕΕ»¹⁶. Η Επιτροπή θα προτείνει τη θέσπιση κανόνων για την ενίσχυση της καταπολέμησης των περιστατικών απάτης που ζημιώνουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ μέσω της εφαρμογής των κανόνων του ποινικού δικαίου

3.2.5. Ενίσχυση της φορολογικής διακυβέρνησης

Ο φορολογούμενος που διαπράττει αδικήματα απάτης σε θέματα ΦΠΑ θα αποφύγει επίσης συχνά την καταβολή φόρου εταιριών ή εισοδήματος και αντίστροφα. Εκείνο που προέχει επομένως, είναι η εφαρμογή μιας ομόρροπης προσέγγισης μεταξύ των άμεσων και έμμεσων φόρων. Χωρίς να παραβλέπονται οι ιδιαιτερότητες των διαφορετικών φόρων, πηγή έμπνευσης θα πρέπει να είναι οι διαφορετικοί μηχανισμοί και μέθοδοι εργασίας στους αντίστοιχους τομείς για να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της καταπολέμησης της φορολογικής απάτης σε όλους τους τομείς.

Οφείλει να προωθηθεί η ευρύτερη σύγκλιση των εργαλείων και συστημάτων που διέπουν τους τομείς των άμεσων και έμμεσων φόρων, π.χ. ακολουθώντας την ίδια διάταξη για τα κοινά μέρη των μορφών. Η Επιτροπή θα εξετάσει μεσοπρόθεσμα τη θέσπιση ενιαίου νομικού μηχανισμού διοικητικής συνεργασίας για όλα τα είδη φόρων, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η πλήρης ενσωμάτωση και συνοχή των μηχανισμών συνεργασίας.

¹⁵ Ανακοίνωση σχετικά με την ανανεωμένη στρατηγική της ΕΕ 2011-14 για την Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη - COM (2011) 681 τελικό της 25.10.2011

¹⁶ COM (2011) 573 τελικό της 20.9.2011

Δεδομένου ότι η φοροδιαφυγή συνδέεται συχνά με άλλες μορφές εγκληματικής δραστηριότητας, είναι σημαντικό να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων και άλλων αρχών, ιδίως με τις αρχές που είναι επιφορτισμένες με την καταπολέμηση των περιστατικών νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, τις αρχές στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης και τις δικαστικές αρχές, τόσο σε εθνικό όσο και διεθνές επίπεδο. Σε εθνικό επίπεδο, επιβάλλεται να εξασφαλιστεί ένα ικανοποιητικό επίπεδο συνεργασίας μεταξύ όλων των υπηρεσιών επιβολής του νόμου όχι μόνο σε θέματα απάτης και φοροδιαφυγής, αλλά και συναφών με τη φορολογία εγκλημάτων^{17 18}. Η συνεργασία στα θέματα των εγκλημάτων που συνδέονται με τη φορολογία μπορεί επίσης να διασφαλιστεί μέσω της Ευρωπόλ (Europol)¹⁹. Η Επιτροπή μπορεί να διευκολύνει τον συντονισμό στους εν λόγω τομείς μέσω της κοινής χρήσης των υφιστάμενων προγραμμάτων και των διαδόχων τους.

4. ΣΥΝΕΚΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΝΑΝΤΙ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

Η ΕΕ ακολουθεί σαφή και συνεκτική πολιτική στο θέμα των αρχών χρηστής διακυβέρνησης στο φορολογικό τομέα (διαφάνεια, ανταλλαγή πληροφοριών και θεμιτός φορολογικός ανταγωνισμός), αλλά πρέπει να διασφαλίσει ότι αυτό θα προωθηθεί με πιο συνεπή τρόπο, όχι μόνο εντός της ΕΕ αλλά και στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες.

4.1. Διασφάλιση της εφαρμογής ισοδύναμων προτύπων από τρίτες χώρες

Η αποτελεσματική και ομαλή εφαρμογή των ενισχυμένων μέτρων για τη φορολόγηση των αποταμιεύσεων σε επίπεδο ΕΕ θα ωφεληθεί σε μεγάλο βαθμό από την ενίσχυση των υφιστάμενων ισοδύναμων μέτρων με σημαντικούς εταίρους της ΕΕ.

Πασίγνωστα χρηματοοικονομικά κέντρα διάθεσης με ισχυρή νομοθεσία περί τραπεζικού απορρήτου εξακολουθούν να κυριαρχούν στη διεθνή διασυνοριακή αγορά καταθέσεων. Μόνο οι Νήσοι Κάυμαν και η Ελβετία, με συνολικές καταθέσεις που ανέρχονται σε 1352 δισεκατομμύρια δολάρια από μη τραπεζικά ιδρύματα, αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 20% του συνόλου των καταθέσεων από μη τραπεζικά ιδρύματα σε όλο τον κόσμο.

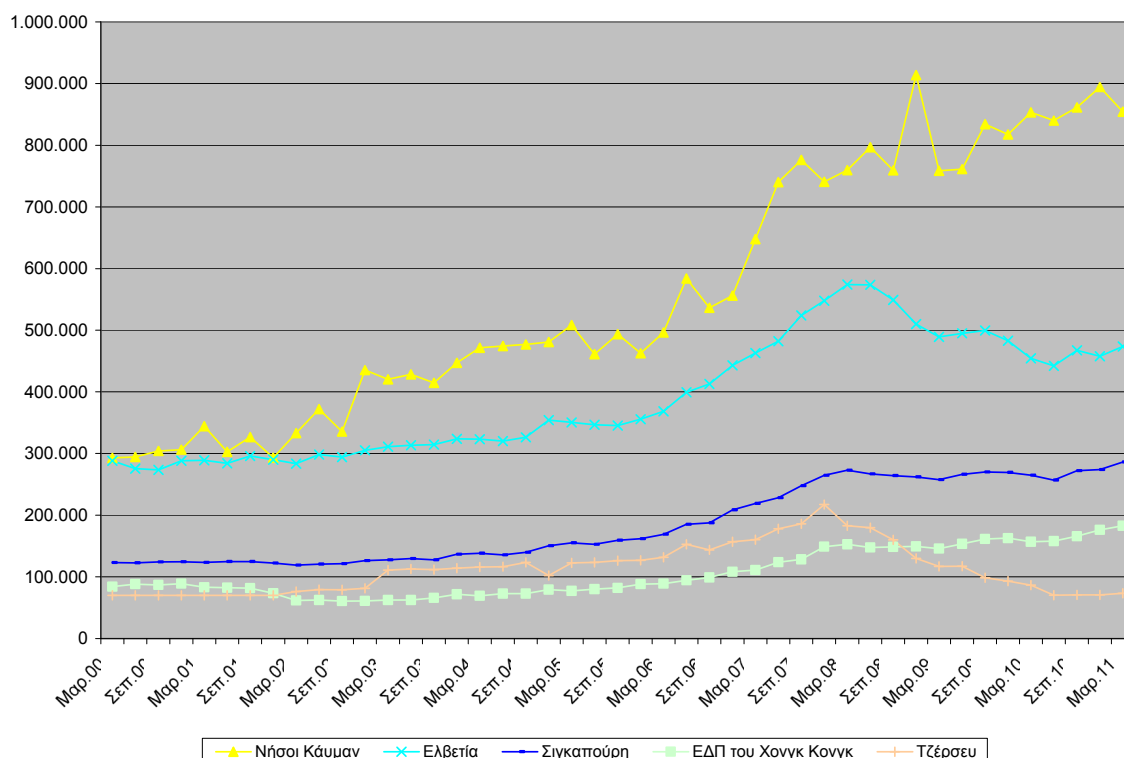
Διάγραμμα 4 Τάσεις για τις ξένες μη τραπεζικές καταθέσεις σε τράπεζες σε μείζονα επιλεγμένα χρηματοπιστωτικά κέντρα εκτός ΕΕ (σε εκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ)²⁰

¹⁷ Νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και εγκληματικά σχέδια που σχετίζονται με τα Περιστατικά Ενδοκοινοτικής Απάτης με Αφανή Έμπορο (MTIC), συμπεριλαμβανομένης της μετακυλιόμενης απάτης ΦΠΑ («τύπου carousel») και τις επενδύσεις εγκληματικής μορφής στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ.

¹⁸ Στα αναθεωρημένα πρότυπα της Ειδικής Ομάδας Χρηματοοικονομικής Δράσης (ΕΟΧΔ) (FATF) που εγκρίθηκαν τον Φεβρουάριο του 2012 προστέθηκαν τα φορολογικά εγκλήματα στα ιδιόνομα αδικήματα στην κατηγορία των αξιόποινων πράξεων της νομιμοποίησης προσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

¹⁹ Η Ευρωπόλ (Europol) επιτρέπει τον εντοπισμό των δραστών που ευθύνονται για την οργάνωση συναφών με τη φορολογία εγκλημάτων και την εξάρθρωση των εγκληματικών δικτύων.

²⁰ Πηγή: BIS δημόσια συγκεντρωτικά δεδομένα



Το Συμβούλιο θα πρέπει ως εκ τούτου να δώσει πάραυτα εντολή στην Επιτροπή και να της δώσει την υποστήριξή του κατά τις διαπραγματεύσεις για την τροποποίηση των υφιστάμενων συμφωνιών φορολόγησης των αποταμιεύσεων που έχει συνάψει η ΕΕ με την Ελβετία, την Ανδόρα, το Μονακό, το Λιχτενστάιν και το Σαν Μαρίνο. Η ευθυγράμμιση των συμφωνιών αυτών με τα νέα πρότυπα που έχουν επιβληθεί εντός του χώρου της ΕΕ και που είναι απόρροια των τροποποιήσεων που πρέπει να επέλθουν στην οδηγία για τις αποταμιεύσεις, μάλλον θα επιτρέψουν να σημειωθεί περαιτέρω πρόοδος στην πορεία ανάπτυξης ισοδύναμων μέτρων με τις εν λόγω δικαιοδοσίες. Ένα παρόμοιο βήμα θα πρέπει να γίνει για την επικαιροποίηση των συμφωνιών φορολόγησης των αποταμιεύσεων με τα αντίστοιχα εξαρτημένα ή συνδεδεμένα εδάφη. Οφείλει να δοθεί προσοχή στις διεθνείς εξελίξεις που αφορούν τα χρηματοοικονομικά κέντρα σε όλο τον κόσμο.

Όλα αυτά τα μέτρα στο σύνολό τους θα ενισχύσουν σημαντικά την ικανότητα των κρατών μελών να εισπράττουν φόρους επί του εισοδήματος από επενδύσεις των αντίστοιχων κατοίκων τους. Οι πρόσφατες διμερείς συμφωνίες του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γερμανίας με την Ελβετία είναι ενδεικτικές για τα αφορολόγητα περιουσιακά στοιχεία που βρίσκονται στην Ελβετία. Τα στοιχεία αυτά είχαν ως αποτέλεσμα τη σχεδιαζόμενη πληρωμή προκαταβολών ύψους 500 εκατομμυρίων CHF για το Ηνωμένο Βασίλειο και 2 δισεκατομμυρίων CHF για την Γερμανία. Οι πραγματικές πληρωμές νομιμοποίησης αναμένεται να υπερβούν ποσό 1,3 δισεκατομμυρίων CHF για το Ηνωμένο Βασίλειο και 4 δισεκατομμυρίων CHF για την Γερμανία. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου, η συνολική απόδοση από τις πληρωμές νομιμοποίησης θα φτάσει έως ποσό από 4 έως 7 δισεκατομμυρίων GBP. Η εκτίμηση αυτή είναι ενδεικτική για το μέγεθος του προβλήματος για την ΕΕ στο σύνολό της.

Όπως προκύπτει από τα πορίσματα της δεύτερης αναθεώρησης της οδηγίας για τις αποταμιεύσεις, η ενίσχυση των υφιστάμενων συμφωνιών σύμφωνα με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις της οδηγίας θα παρείχε τη δυνατότητα να συμπεριλαμβάνονται και τα χρηματικά ποσά που είναι κατατεθειμένα σε καταπιστευματικούς λογαριασμούς. Πρόκειται

για λογαριασμούς στους οποίους βρίσκονται κεφάλαια τα οποία έχουν κατατεθεί εκ νέου από την τράπεζα του επενδυτή στο όνομά του σε κάποια άλλη δικαιοδοσία. Στην περίπτωση της Ελβετίας, τα κεφάλαια που έχουν κατατεθεί σε καταπιστευματικούς λογαριασμούς αυτής της μορφής αντιπροσωπεύουν 4,5 φορές τα χρήματα που άμεσα στην κατοχή τους οι εν λόγω επενδυτές.

4.2. Προώθηση των προτύπων της ΕΕ σε διεθνές επίπεδο

Είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη συνοχή μεταξύ των πολιτικών της ΕΕ γενικότερα, έτσι ώστε οι εταίροι της ΕΕ στο πλαίσιο διεθνών συμφωνιών εμπορίου και συνεργασίας να αναλάβουν τη δέσμευση να εφαρμόσουν τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης στο φορολογικό τομέα σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του 2008²¹. Αυτές οι αρχές πρέπει να συνεχίσουν να εντάσσονται σε όλες τις σχετικές συμφωνίες με τρίτες χώρες σε επίπεδο ΕΕ, αλλά και να εξακολουθήσουν να προωθούνται στο πλαίσιο πρωτοβουλιών αναπτυξιακής συνεργασίας, όπως περιγράφεται στην ανακοίνωση του 2009 με τον τίτλο «Προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης στον φορολογικό τομέα»²² και στην ανακοίνωση του 2010 που φέρει τον τίτλο «Φορολογία και ανάπτυξη - Συνεργασία με τις αναπτυσσόμενες χώρες για την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης στο φορολογικό τομέα»²³.

Το Συμβούλιο θα πρέπει επίσης να εγκρίνει ταχύτατα το σχέδιο συμφωνίας ΕΕ/Λιχτενστάιν για την καταπολέμηση της απάτης και για τη συνεργασία σε φορολογικά θέματα και θα πρέπει να αναθέσει την εντολή στην Επιτροπή να αρχίσει παρόμοιες διαπραγματεύσεις με την Ανδόρα, το Μονακό, το Σαν Μαρίνο και την Ελβετία. Θα πρέπει επιπλέον να διερευνηθούν οι δυνατότητες σύναψης πολυμερών συμφωνιών διοικητικής συνεργασίας στον τομέα των έμμεσων φόρων με τις τρίτες χώρες, καθώς και η συμμετοχή τρίτων χωρών σε ταυτόχρονους ελέγχους.

Οι πρόσφατες εξελίξεις σε διεθνές επίπεδο σε συνάρτηση με τον νόμο των ΗΠΑ περί φορολογικής συμμόρφωσης αλλοδαπών λογαριασμών (FATCA) διανοίγουν νέες προοπτικές για την ενίσχυση της αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών, βελτιώνοντας έτσι τη διαφάνεια σε παγκόσμιο επίπεδο.

Τέλος, θα πρέπει να βελτιωθεί η συνεργασία με άλλους διεθνείς οργανισμούς με στόχο την προώθηση των κοινών συμφερόντων, την αποφυγή της αλληλεπικάλυψης ενεργειών και τη δημιουργία συνεργειών προς όφελος των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και των φορολογικών διοικήσεων²⁴. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να είναι σε θέση να χρησιμοποιούν ενιαίο σύνολο εργαλείων και μέσων, τόσο εντός της ΕΕ όσο και στις σχέσεις τους με τρίτες χώρες. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, η Επιτροπή προωθεί τα προηγμένα πρακτικά εργαλεία (συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών μορφότυπων) με απώτερο σκοπό την εξασφάλιση της χρησιμοποίησής τους από μη ενωσιακές χώρες, ιδίως στις σχέσεις τους με κράτη μέλη της ΕΕ.

²¹ Συμπεράσματα κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου ECOFIN της 14ης Μαΐου 2008 (Δελτίο Τύπου 8850/08)

²² COM (2009) 201 τελικό της 28.4.2009

²³ COM (2010) 163 τελικό της 21.4.2010

²⁴ Η ΕΕ συμμετέχει ενεργά σε άλλα διεθνή βήματα, όπως ο ΟΟΣΑ, ο Διεθνής Οργανισμός για τη διαχείριση των φόρων (ΙΟΤΑ), το Παναμερικανικό Κέντρο των φορολογικών διοικήσεων (CIAT), ο Διεθνής Φορολογικός Διάλογος (ITD), το Διεθνές Φορολογικό Σύμφωνο (ITC), και το Αφρικανικό Φόρουμ Φορολογικής Διαχείρισης (Ataf)

4.3. Η ακολουθητέα πορεία για την αντιμετώπιση των φορολογικών παραδείσων και επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού

Όπως γίνεται γενικά αποδεκτό, οι φορολογικοί παράδεισοι, οι οποίοι μερικές φορές χαρακτηρίζονται επίσης ως «μη συνεργάσιμες δικαιοδοσίες», αποτελούν δικαιοδοσίες οι οποίες είναι σε θέση να χρηματοδοτούν τις δημόσιες υπηρεσίες με μηδενικούς ή ασήμαντους φόρους εισοδήματος και προσφέρονται ως τόποι που μπορούν να χρησιμοποιηθούν από μη κατοίκους προς αποφυγή της φορολόγησης στο χώρα μόνιμης κατοικίας τους. Ο ΟΟΣΑ έχει εντοπίσει τρία τυπικά χαρακτηριστικά «επικυρωτικά» του φορολογικού παραδείσου: (i) έλλειψη αποτελεσματικής ανταλλαγής πληροφοριών, (ii) έλλειψη διαφάνειας, και (iii) καμία απαίτηση άσκησης ουσιαστικών δραστηριοτήτων. Επιπλέον, προσφέρουν συχνά ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση σε μη μόνιμους κατοίκους, για να προσελκύσουν επενδύσεις από άλλες χώρες. Οι φορολογικοί παράδεισοι ασκούν επομένως αθέμιτο ανταγωνισμό και δυσχεραίνουν το καθήκον των «μη» φορολογικών παραδείσων να εισπράττουν δίκαιο ύψος φορολογίας από τους κατοίκους τους.

Οι εντατικές προσπάθειες για να εξαλειφθούν πολλά από τα επιβλαβή χαρακτηριστικά των φορολογικών παραδείσων συνεχίζονται. Σημειώθηκε σημαντική πρόοδος με τη σχεδόν καθολική υιοθέτηση αυστηρών κανόνων σε θέματα ανταλλαγής πληροφοριών κατόπιν αιτήσεως και σε θέματα διαφάνειας μετά την επιτυχή επανέναρξη των εργασιών του Παγκόσμιου Φόρουμ για τη Διαφάνεια και την Ανταλλαγή Πληροφοριών για Φορολογικούς Σκοπούς του ΟΟΣΑ. Ωστόσο, μολονότι πολλοί πρώην «φορολογικοί παράδεισοι», δεσμεύτηκαν να εφαρμόζουν τις προαναφερθείσες αρχές, το θέμα κατά πόσον οι δεσμεύσεις αυτές τέθηκαν σε εφαρμογή επανεξετάζεται μόλις τώρα. Το Φόρουμ δεν εξετάζει περαιτέρω το ζήτημα του «θεμιτού φορολογικού ανταγωνισμού», μιας αρχής που υπερασπίζεται εσωτερικά από την ΕΕ μέσω του κώδικα δεοντολογίας για τη φορολογία των επιχειρήσεων²⁵. Η προώθηση αυτής της έννοιας σε τρίτες χώρες είναι σημαντική τόσο για τον ΟΟΣΑ, όσο και για την ΕΕ.

Οι φορολογικοί παράδεισοι συνεχίζουν να βλάπτουν ενδεχομένως τα συμφέροντα των κρατών μελών. Το βάρος από το επιπλέον κόστος συμμόρφωσης που οφείλεται στην έλλειψη συντονισμού των ενεργειών που αναλαμβάνονται από τα κράτη μέλη για να προστατευθούν οι φορολογητέες βάσεις τους πέφτει στους ώμους όλων των φορολογούμενων. Παρομοίως, όταν υπάρχει απώλεια φορολογικών εσόδων εφόσον η φορολογητέα βάση εκτρέπεται προς τους φορολογικούς παραδείσους, τότε όλοι οι φορολογούμενοι υποφέρουν όταν οι φορολογικοί συντελεστές αυξάνονται για να ισοφαριστεί η διάβρωση της φορολογητέας βάσης.

Πέρα και πάνω από τα ειδικά ζητήματα που συνδέονται με τους φορολογικούς παραδείσους, στόχος της Επιτροπής είναι να συμβάλει στην επικράτηση ακριβοδίκαιων και υγιών φορολογικών συνθηκών στην ΕΕ (για τα κράτη μέλη, τους φορολογούμενους και τους επενδυτές), στο πλαίσιο των οποίων θα αντιμετωπίζεται αποτελεσματικά η διάβρωση των φορολογικών βάσεων (εντός της ΕΕ και σε σχέση με τις τρίτες χώρες). Είναι σημαντικό τα πλεονεκτήματα που θα προκύψουν να μην υπονομευθούν από τη δράση που θα αναλάβουν τρίτες χώρες. Οι πιθανές απαντήσεις πολιτικής που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην επίτευξη του στόχου αυτού βρίσκονται επί του παρόντος στο στάδιο της αξιολόγησης με στόχο την παρουσίαση ενός σχεδίου δράσης προς το τέλος του τρέχοντος έτους. Ο στόχος είναι να δημιουργηθεί ένα σύνολο μέτρων, διαδικασιών και εργαλείων συντονισμένης

²⁵

Συμπεράσματα κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου ECOFIN της 1ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τη φορολογική πολιτική (ΕΕ C 2 της 1.6.98, σ.1)

δράσης. Αυτό θα μπορούσε να περιλαμβάνει μείγμα αμυντικών μέτρων ή κυρώσεων κατά των χωρών που ασκούν αθέμιτο φορολογικό ανταγωνισμό και κίνητρα για τις χώρες αυτές να σταματήσουν τέτοιου είδους πρακτικές. Κύριο βάρος θα δοθεί στα συντονισμένα μέτρα. Στην ανακοίνωση θα εξετάζονται επίσης τα θέματα του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Υπάρχει η σαφής πολιτική βούληση, όπως αυτή εκφράστηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων στις 2 Μαρτίου 2012, να δοθεί προτεραιότητα σε συγκεκριμένες δράσεις για την καταπολέμηση της απάτης και της φοροδιαφυγής. Αυτό θα πρέπει τώρα να προσλάβει τη μορφή συγκεκριμένων δράσεων. Η παρούσα ανακοίνωση αποτελεί την πρώτη απάντηση στο αίτημα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στην οποία σκιαγραφούνται τα διαφορετικά επίπεδα στα οποία απαιτείται η ανάληψη δράσης και χαράσσονται οι ευρύτερες κατευθυντήριες γραμμές προσανατολισμού για τα ζητήματα που αξίζει να εξεταστούν περαιτέρω. Η Επιτροπή ελπίζει να προωθήσει αυτές τις συζητήσεις τόσο στο επίπεδο του Συμβουλίου, όσο και μέσω της ομάδας φορολογικής πολιτικής²⁶. Η ταχεία έγκριση της αναθεώρησης της οδηγίας για τις αποταμιεύσεις και η άμεση επίτευξη συμφωνίας για την παροχή διαπραγματευτικής εντολής στην Επιτροπή, θα αποτελέσουν το πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση αυτή.

Η διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου προσφέρει την ιδανική ευκαιρία για τη διερεύνηση των φορολογικών ζητημάτων στο γενικότερο πλαίσιο της οικονομικής ανάπτυξης της ΕΕ και για την ενσωμάτωση της φορολογικής πολιτικής στην ώθηση για την ανάπτυξη. Η Επιτροπή θα συνεχίσει τις προσπάθειές της προς υποστήριξη των στρατηγικών εξυγίανσης και προώθησης της ανάπτυξης εκ μέρους των κρατών μελών.

Πριν από το τέλος του 2012, η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει σχέδιο δράσης το οποίο θα βασίζεται σε αναλογική εκτίμηση του αντικτύπου και στο οποίο θα προσδιορίζονται τα συγκεκριμένα μέτρα που θα μπορούσαν να αναπτυχθούν γρήγορα, εάν τους δοθεί το κατάλληλο πολιτικό προβάδισμα. Η παρουσίαση αυτού του σχεδίου προβλέπεται να γίνει από κοινού με την πρωτοβουλία για τους φορολογικούς παραδείσους και τον επιθετικό φορολογικό σχεδιασμό. Στο εν λόγω σχέδιο δράσης θα καθορίζονται τα συγκεκριμένα βήματα για την ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας και θα υποστηρίζονται η ανάπτυξη της υφιστάμενης πολιτικής χρηστής διακυβέρνησης, τα ευρύτερα θέματα της αλληλεπίδρασης με τους φορολογικούς παραδείσους και τα θέματα της αντιμετώπισης του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού και άλλες πτυχές, στις οποίες συγκαταλέγονται και τα εγκλήματα που έχουν σχέση με τη φορολογία.

²⁶ Η Ομάδα Φορολογικής Πολιτικής αποτελεί μια μόνιμη ομάδα υψηλού επιπέδου, που συγκροτήθηκε το 1996 με σκοπό τον στρατηγικό και σφαιρικό διάλογο για θέματα φορολογικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο υπό την προεδρία του αρμόδιου Επιτρόπου για θέματα φορολογίας