



ΔΙΕΘΝΕΣ
ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΟ
ΤΑΜΕΙΟ

Τμήμα Δημοσιονομικών
Υποθέσεων

Και



ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Νοέμβριος 2012

Μόνο για Υπηρεσιακή
Χρήση



Ελλάς

*Κατάσταση της Διοικητικής Μεταρρύθμισης και
Εξέταση του ΦΠΑ*

*(ΔΝΤ – ΕΕ Τρίτη Κοινή Ανασκόπηση της Διοικητικής
Μεταρρύθμισης)*

**T. Story, G. Harrison, J. Leamy, A. Sorensen, J. Bussink,
P. Vandenberghe, F. Van Driessche, S. Weinzierl, και
C. Wendling.**

**ΜΟΝΟ ΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ
ΧΡΗΣΗ**

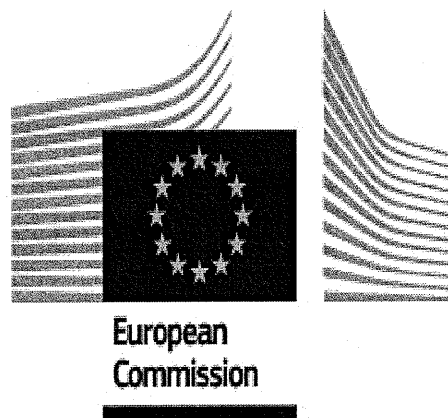
ΔΙΕΘΝΕΣ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ

Τμήμα Δημοσιονομικών Υποθέσεων

και

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

**Γενική Διεύθυνση Φορολογικής και Τελωνειακής Ένωσης και Ομάδα
Εργασίας για την Ελλάδα**



ΕΛΛΑΣ

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΞΕΤΑΣΗ ΤΟΥ ΦΠΑ

(ΔΝΤ- ΕΕ Τρίτη Κοινή Ανασκόπηση)

**T. Story, G. Harrison, J. Leamy, A. Sorensen, J. Bussink, P. Vandenberghe,
F. Van Driessche, S. Weinzierl, και C. Wendling.**

Νοέμβριος 2012

Το περιεχόμενο της παρούσας έκθεσης αποτελεί τεχνική υποστήριξη (ΤΥ) που παρασχέθηκε από το προσωπικό του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) προς της αρχές της Ελλάδος («αποδέκτης ΤΥ») σε ανταπόκριση σχετικής αίτησης για τεχνική αρωγή. Η παρούσα αναφορά (εν όλω ή εν μέρει) ή περιλήψεις της μπορούν να δημοσιοποιηθούν από το ΔΝΤ σε Εκτελεστικούς Διευθυντές του ΔΝΤ και σε μέλη του προσωπικού τους, καθώς και σε άλλους φορείς ή όργανα του αποδέκτη ΤΥ, και κατόπιν αίτησης, στο προσωπικό της Παγκόσμιας Τράπεζας και σε άλλους πάροχους τεχνικής αρωγής και σε χορηγούς με έννομο συμφέρον, εκτός αν ο αποδέκτης ΤΥ έχει συγκεκριμένες ενστάσεις για τη δημοσιοποίηση αυτή (βλέπε Επιχειρησιακές Οδηγίες για τη Διανομή Πληροφοριών Τεχνικής Αρωγής -

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>).

Η δημοσιοποίηση της παρούσας αναφοράς (εν όλω ή εν μέρει) ή περιλήψεις της σε μέρη εκτός ΔΝΤ, εκτός από φορείς ή όργανα του αποδέκτη ΤΥ, το προσωπικό της Παγκόσμιας Τράπεζας και άλλους πάροχους τεχνικής αρωγής και χορηγούς με έννομο συμφέρον, απαιτεί τη ρητή συγκατάθεση του αποδέκτη ΤΥ και του Τμήματος Δημοσιονομικών Υποθέσεων του ΔΝΤ.

Πίνακας Περιεχομένων

Σελίδα

Συντιμήσεις και Ακρωνόμια.....	5
Προοίμιο.....	6
Συνοπτική Περίληψη.....	7
I. Κατάσταση των Μεταρρυθμίσεων.....	10
Α. Δείκτες Επιδόσεων της Φορολογικής Διοίκησης.....	10
Β. Προγραμματικοί Στόχοι για το 2013.....	14
Γ. Ενημέρωση για τη Θεσμική Μεταρρύθμιση.....	15
II. Επιλεγμένα Θέματα στη Διαχείριση του ΦΠΑ.....	17
Α. Εγγραφή.....	17
Β. Κατώτατο Όριο Εγγραφής στον ΦΠΑ (Μικροί Φορολογούμενοι και το Σύστημα του ΦΠΑ).....	19
Γ. Επιστροφές ΦΠΑ.....	21
Δ. Απάτες ΦΠΑ.....	24
III. Τεχνική Αρωγή.....	28
Πίνακες	
1. Επιδόσεις σε Σχέση με τους Προγραμματικούς Στόχους.....	10
2. Σύνθεση του Φορολογικού Χρέους, Σεπτέμβριος 2012.....	12
3. Αναφερόμενος ΦΠΑ ανά Ύψος Τζίρου.....	19
4. Επιστροφές ΦΠΑ.....	22
Προσθήκες	
1. Συνήθεις μορφές διασυνοριακής απάτης ΦΠΑ.....	31
2. Προσχέδιο Βραχυπρόθεσμου Προγράμματος Τεχνικής Αρωγής για το πρώτο τρίμηνο του 2013.....	32

ΣΥΝΤΜΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ

ΚΒΣ	Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων
ΔΕΚ	Διαπεριφερειακό Ελεγκτικό Κέντρο για μεγάλους φορολογούμενους
ΔΟΥ	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
DG TAXUD	Γενική Διεύθυνση Φορολογικής και Τελωνειακής Ένωσης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ELENXIS	Όνομα προϊόντος για την επιλογή υποθέσεων για έλεγχο και σύστημα διαχείρισης
ΤΔΥ	Τμήμα Δημοσιονομικών Υποθέσεων
ΓΓΠΣ	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
ΓΓΦΤΘ	Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων
ΕΕΥΕ	Ελεύθεροι Επαγγελματίες Υψηλού Εισοδήματος
ΠΥΠ	Πρόσωπα Υψηλού Πλούτου
ΟΕΘΜ	Ομάδα Εργασίας Θεσμικής Μεταρρύθμισης
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΜΜΦ	Μονάδα Μεγάλων Φορολογουμένων
ΥΔΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΟ	Υπουργείο Οικονομικών
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΣΔΟΕ	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
SESAM	Ιδιόκτητο Λογισμικό Πρόγραμμα Ελέγχων
ΓΓΦΤ	Γενικός Γραμματέας Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων
ΤΑ	Τεχνική Αρωγή
TAXIS	Ολοκληρωμένο Σύστημα Φορολογικής Διοίκησης
ΟΕΕ	Ομάδα Εργασίας για την Ελλάδα
ΑΦΜ	Αριθμός Φορολογικού Μητρώου
ΦΚ	Φορολογικός Κώδικας
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
VIES	Σύστημα Ανταλλαγής Πληροφοριών Φόρου Προστιθέμενης Αξίας

ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Η παρούσα τρίτη κοινή αποστολή τεχνικής αρωγής (ΤΑ) του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ) επισκέφθηκε την Αθήνα από τις 16 μέχρι τις 22 Οκτωβρίου 2012. Επικεφαλής της αποστολής ήταν ο κύριος Τόμας Στόρι από το Τμήμα Δημοσιονομικών Υποθέσεων (ΤΔΥ) του ΔΝΤ και η αποστολή αποτελούνταν από προσωπικό του ΔΝΤ και της ΕΕ, καθώς και από φορολογικούς εμπειρογνώμονες.¹ Οι αντικειμενικοί σκοποί της αποστολής ήταν η εξέταση της προόδου όσον αφορά τις δεσμεύσεις για τη μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης και η αξιολόγηση πιθανών δεικτών απόδοσης της φορολογικής διοίκησης για το 2013, η εξέταση της διαχείρισης του ΦΠΑ και η επικαιροποίηση του προγράμματος τεχνικής αρωγής ΕΕ/ΔΝΤ για τη στήριξη της φορολογικής διοίκησης.

Η αποστολή συζήτησε τα συμπεράσματά της με τον Υφυπουργό Οικονομικών κύριο Γιώργο Μαυραγάνη. Η αποστολή συναντήθηκε με ανώτερα στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών (ΥΟ), περιλαμβανομένου του Γενικού Διευθυντή Φορολογικών Ελέγχων και Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων της Γενικής Γραμματείας Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων (ΓΓΦΤΘ), κύριο Νανόπουλο, τον Γενικό Διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης, κύριο Χατζάκη και τον Γενικό Γραμματέα Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ), κύριο Χάρη Θεοχάρη. Η αποστολή διεξήγαγε εποικοδομητικές συζητήσεις με το προσωπικό της φορολογικής διοίκησης και με στελέχη του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ).

Η παρούσα αναφορά είναι χωρισμένη σε τρία κεφάλαια: (i) Κατάσταση των Μεταρρυθμίσεων, (ii) Επιλεγμένα Θέματα Διαχείρισης του ΦΠΑ, και (iii) Τεχνική Αρωγή.

¹ Τα μέλη της αποστολής από το ΔΝΤ ήταν ο John Leamy και ο Aksel Sorensen (Μόνιμοι σύμβουλοι του ΤΔΥ στην Αθήνα) και ο Graham Harrison (εμπειρογνώμονας του ΤΔΥ). Τα μέλη της αποστολής από την ΕΕ ήταν η Κα Jannetje Bussink και ο κύριος Frank Van Driessche από τη Γενική Διεύθυνση Φορολογικής και Τελωνειακής Ένωσης της ΕΕ (DG TAXUD); Οι κύριοι Sebastian Weinzierl και Claude Wendling από την Ομάδα Εργασίας για την Ελλάδα (ΟΕΕ) της ΕΕ και ο κύριος Pierre Vandenberghe (Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Οικονομικών).

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στόχοι

Η αποστολή εξέτασε την πρόοδο όσον αφορά τα σημαντικά σημεία αναφοράς του προγράμματος υποστήριξης ΔΝΤ/ΕΕ/ΕΚΤ του Μαρτίου του 2012 για τη φορολογική διοίκηση και διεξήγαγε μια προκαταρκτική ανάλυση για τον καθορισμό στόχων για το 2013. Όπως αναφέρθηκε από τις αποστολές ΔΝΤ/ΕΕ του Απριλίου και του Ιουλίου, ο βαθμός επίτευξης των περισσότερων στόχων της φορολογικής είναι χαμηλότερος από τα αναμενόμενα επίπεδα.² Από τα 10 σημαντικά μέτρα, τα πέντε (που σχετίζονται με την ολοκλήρωση ελέγχων και την είσπραξη οφειλών), δεν πέτυχαν τους εξαμηνιαίους τους στόχους με μεγάλα περιθώρια απόκλισης. Αναμένεται δε ότι δεν θα πετύχουν τους στόχους που έχουν καθορισθεί για τα τέλη Δεκεμβρίου με παρόμοιες ή μεγαλύτερες αποκλίσεις.

Η αποστολή εξέτασε τις παραδοχές προγραμματισμού που στηρίζουν τα σημεία αναφοράς και εξέφρασε μια άποψη για τα πιθανά επίπεδα επιδόσεων για το επόμενο έτος. Για να βελτιωθούν οι επιδόσεις στους τομείς αυτούς, πρέπει να πραγματοποιηθούν ορισμένες σημαντικές αλλαγές:

- ✓ Η τοποθέτηση πρόσθετου προσωπικού σε εργασίες προτεραιότητας – π.χ. έλεγχος μεγάλων φορολογουμένων και είσπραξη οφειλών.
- ✓ Συστήματα – ιδιαίτερα για τη στήριξη της διαχείρισης οφειλών.
- ✓ Οι εργασίες ελέγχου υψηλού πλούτου πρέπει να ενεργοποιηθούν εκ νέου και να επαναπροσδιοριστούν για το 2013..

Πρόσωπα Υψηλού Καθαρού Πλούτου / Ελεύθεροι Επαγγελματίες Υψηλού Εισοδήματος

Η αποστολή εκφράζει ανησυχίες ότι οι εργασίες έχουν υποπέσει σε απραγμία. Παρά τα αρχικά προβλήματα και τη χαμηλή είσπραξη εσόδων μέχρι τώρα, είναι ουσιαστικής σημασίας η διατήρηση ισχυρής επικέντρωσης σ' αυτήν την ιδιαίτερα μη-συμμορφούμενη ομάδα φορολογουμένων. Δοθείσης της υψηλής φοροδιαφυγής από ελεύθερους επαγγελματίες στην Ελλάδα, ο στόχος του 2013 όσον αφορά τον αριθμό των ελέγχων που πρέπει να ολοκληρωθούν πρέπει κατ' ελάχιστον να είναι ο ίδιος με το πρόγραμμα του 2012, ενώ ο στόχος για τα έσοδα πρέπει να είναι ουσιαστικά υψηλότερος από αυτόν που επιτεύχθηκε από την έναρξη του προγράμματος ελέγχου Προσώπων Υψηλού Πλούτου / Ελεύθερων Επαγγελματιών Υψηλού Εισοδήματος (ΠΥΠ/ΕΕΥΕ).

ΦΠΑ

Περίπου το 42% των φορολογουμένων στο σύστημα ΦΠΑ είναι μικροεπιχειρήσεις που αποφέρουν αρνητικά έσοδα περίπου 2,3 τοις εκατό σε υποχρεώσεις του ΦΠΑ. Υπάρχει επίσης ένα μεγάλο κόστος για τη διαχείριση αυτών των μικροεπιχειρήσεων. Σε αντίθεση με

² Βλέπε Harrison et al, *ΔΝΤ/ΕΕ - Κοινή Ανασκόπηση της Φορολογικής Διοίκησης*, Μάιος 2012, και Toro et al, *Επίτευξη Αντικειμενικών Σκοπών και Στόχων Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Σεπτέμβριος 2012.

την κατάσταση σε άλλες Χώρες Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν εφαρμόζεται ένα κατώτατο όριο εγγραφής. Το μέσο κατώτατο όριο (εγγραφής) ΦΠΑ στη Ζώνη του Ευρώ είναι σήμερα μόλις κάτω από € 25,000.³

Η αποστολή συμπέρανε ότι υπάρχει υψηλός κίνδυνος από απάτες ΦΠΑ. Υπάρχουν μόνο λίγα μέτρα για τον εντοπισμό και την πρόληψη απάτης ΦΠΑ.

Οι κύριες συστάσεις είναι:

Οφειλές

- Κάντε σημαντικές αλλαγές στα συστήματα αναγκαστικής είσπραξης, ιδιαίτερα στους τομείς αυτοματοποιημένων υπενθυμίσεων, στο τηλεφωνικό κέντρο πραγματοποίησης τηλεφωνημάτων και στην απευθείας χρέωση τραπεζικών λογαριασμών.
- Σαν μέρος του σχεδίου για την εκλογίκευση του δικτύου των τοπικών γραφείων, διασφαλίστε ότι οι μελλοντικές εργασίες για την είσπραξη οφειλών θα ενσωματωθούν στις μεγαλύτερες ΔΟΥ.
- Διευρύνετε τα φάσμα των υποθέσεων της μονάδας μεγάλων οφειλετών.

Ελεύθεροι Επαγγελματίες Υψηλού Εισοδήματος

- Επαναπροσδιορίστε το πρόγραμμα ελέγχων ΠΥΠ/ΕΕΥΕ, ώστε οι προσπάθειες το 2013 να επικεντρωθούν σε συγκεκριμένους τομείς ελεύθερων επαγγελματιών υψηλού εισοδήματος (π.χ. γιατρούς και δικηγόρους).
- Διασφαλίστε ότι τα άτομα υψηλού πλούτου και οι ελεύθεροι επαγγελματίες υψηλού εισοδήματος παραμένουν σε υψηλά επίπεδα προτεραιότητας και δημιουργήστε δυνατότητες σε μια ειδική μονάδα για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής στην ομάδα αυτή.

ΦΠΑ

- Δρομολογήστε ένα υποχρεωτικό ελάχιστο όριο για την εγγραφή μικροεπιχειρήσεων.
- Δώστε σε μια συγκεκριμένη μονάδα στη διοίκηση την αρμοδιότητα για την παρακολούθηση των συνολικών επιδόσεων του ΦΠΑ, για την ανάλυση τάσεων και δυνητικών κινδύνων των εσόδων, και για την υποβολή εισηγήσεων για ενέργειες βελτίωσης στις επιδόσεις του ΦΠΑ.

³ Βάση δεδομένων ΟΟΣΑ, www.oecd.org/dataoecd/12/12/34674438.xls

- Εφαρμόστε μια ταχεία διαδικασία για τη διαγραφή αγνοούμενων εμπορών από το σύστημα του ΦΠΑ.
- Δημιουργήστε μια μονάδα στη διοίκηση με αρμοδιότητα εντοπισμού περιπτώσεων απάτης ΦΠΑ και συντονισμού δραστηριοτήτων για την πρόληψή τους.
- Εφαρμόστε το αυτοματοποιημένο σύστημα επικύρωσης για την επιστροφή του ΦΠΑ που βασίζεται σε παραμέτρους κινδύνου (risk-based).

I. ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

A. Δείκτες Επιδόσεων της Φορολογικής Διοίκησης

1. **Οι στόχοι είσπραξης οφειλών και ελέγχων δεν επιτυγχάνονται.** Όπως φαίνεται στον Πίνακα 1, οι επιδόσεις στους περισσότερους τομείς είναι πολύ χαμηλότερες από τους στόχους που έχουν καθοριστεί στο πρόγραμμα ΔΝΤ-ΕΕ-ΕΚΤ.

Πίνακας 1. Επιδόσεις Σε Σχέση με τους Προγραμματικούς Στόχους

Δείκτης Επίδοσης	Τέλος- Σεπτεμβρίου.	Επίτευγμα Τέλος-Δεκ (εκτίμηση*)	Τέλος Δεκ. Στόχος
Είσπραξη Οφειλών			
Είσπραξη παλαιών (πριν από το 2012) οφειλών - € εκατομμύρια	897	1.100	2.000
Είσπραξη νέων οφειλών (από τον Ιανουάριο 2012)—%	6,7**	11,0 με 12,0	20,0
Έλεγχοι μεγάλων φορολογουμένων			
- Αριθμός πλήρων ελέγχων που ολοκληρώθηκαν	46	135	300
- Αριθμός προσωρινών ελέγχων που ολοκληρώθηκαν	155	220***	325
<i>Εκ των οποίων</i> εξωτερικοί έλεγχοι	147	Επιτεύχθηκαν	100
- Επιβεβλημένοι Φόροι που εισπράχθηκαν (πλήρης έλεγχος)—%	67,1	> 50,0	50,0
- Επιβεβλημένοι φόροι που εισπράχθηκαν (προσωρινός έλεγχος)—%	48,7	> 50,0	50,0
Έλεγχος φορολογουμένων υψηλού πλούτου και υψηλού εισοδήματος			
- Αριθμός ελέγχων που ολοκληρώθηκαν	440	Δεν υπάρχει εκτίμηση	1,300
- Επιβεβλημένοι φόροι που εισπράχθηκαν —%	81,1	Δεν υπάρχει εκτίμηση	50,0
Έλεγχοι Μη-Υποβολής ΦΠΑ			
- Αριθμός ελέγχων που ολοκληρώθηκαν	16.509	20.000	10.000
Σημειώσεις:			
*Οι εκτιμήσεις βασίζονται σε συζητήσεις της αποστολής με τις Αρχές.			
**Τα ποσοστά εισπράξεων έχουν μειωθεί από μια συγκεκριμένη μεγάλη οφειλή € 4,8 δισεκατομμυρίων, που προήλθε από μια πρόσφατη δικαστική απόφαση και το χρέος δεν είναι εισπράξιμο. Αν δεν συμπεριλαμβάνονταν αυτή η υπόθεση τα ποσοστά των εισπράξεων θα ήταν γύρω στο 11 τοις εκατό.			
***Με βάση τους 22 ελέγχους το μήνα (μέσος όρος από τον Μάρτιο) για περίοδο 10 μηνών από τον Μάρτιο μέχρι τον Δεκέμβριο. Οι έλεγχοι Ιανουαρίου και Φεβρουαρίου μέτρησαν για το στόχο του 2011 σύμφωνα με προηγούμενη πράξη του προγράμματος.			

Πηγή: ΥΟ και εκτιμήσεις ΔΝΤ/ΕΕ

Είσπραξη Οφειλών

2. Σημαντικές οφειλές παραμένουν εγγεγραμμένες στα βιβλία — €53

δισεκατομμύρια — από τις οποίες πιθανόν να μπορεί να εισπραχθεί το 15 με 20 τοις εκατό. Η ευρεία σύνθεση του καθυστερήματος απεικονίζεται στον Πίνακα 2. Σημαντικά ποσά δεν είναι εισπράξιμα και πρέπει να διαγραφούν ώστε να γίνει μεγαλύτερη επικέντρωση σε οφειλές που έχουν προοπτικές είσπραξης.

3. Πολλές περισσότερες οφειλές θα μπορούσαν να εισπραχθούν αν γίνονταν ορισμένες σημαντικές αλλαγές σε συστήματα και στη νομοθεσία. Αυτές οι αλλαγές— που αποτέλεσαν αντικείμενο πρόσφατης τεχνικής αρωγής — θα απέδιδαν έσοδα χωρίς την ανάγκη δραστηριοτήτων που απαιτούν μεγάλο εργατικό δυναμικό, και περιλαμβάνουν τη δρομολόγηση:

- Αυτόματων υπενθυμίσεων και προειδοποιήσεων, ιδιαίτερα για τα 2,3 εκατομμύρια των φορολογουμένων που χρωστούν μικρές οφειλές κάτω από €3.000 η κάθε μια (συλλογικού ύψους €1,1 δισεκατομμυρίου).
- Ενός τηλεφωνικού κέντρου για την πραγματοποίηση τηλεφωνικών κλήσεων — οι προετοιμασίες έχουν δρομολογηθεί, το οποίο θα αναπτυχθεί με βάση τις πετυχημένες διευθετήσεις που καθιερώθηκαν για την παρακολούθηση όσων δεν υποβάλλουν δηλώσεις ΦΠΑ. Η εφαρμογή του θα απαιτήσει σχετικό προσωπικό και περαιτέρω μηχανογραφική υποστήριξη.
- Αυτόματη (αναγκαστική) άμεση χρέωση τραπεζικών λογαριασμών οφειλετών — αυτό θα απαιτήσει νομοθετικές αλλαγές, διαδικασίες που θα συμφωνηθούν με τις τράπεζες και αλλαγές μηχανογραφικών συστημάτων.

4. Οι εργασίες είσπραξης οφειλών πρέπει να ενσωματωθούν στις μεγαλύτερες ΔΟΥ και να αφιερωθεί τουλάχιστον το 10% του τοπικού προσωπικού στις εργασίες αυτές. Ο τρέχων τρόπος σκέψης της Γενικής Γραμματείας Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων (ΓΓΦΤΘ) δεν συμβαδίζει με αυτή την συμβουλή. Η αποστολή ενημερώθηκε ότι μετά την εκλογίκευση του δικτύου των τοπικών ΔΟΥ (που περιλαμβάνει το κλείσιμο 176 μικρών γραφείων), οι εργασίες είσπραξης οφειλών αναμένεται ότι θα παραμείνουν αποκεντρωμένες σε 113 τοπικά γραφεία. Επιπλέον, είναι αντιληπτό ότι κατά πολύ λιγότερο από το 10 τοις εκατό του προσωπικού τοπικών ΔΟΥ είναι αφιερωμένο στην είσπραξη οφειλών. Ένα μεγάλο μέρος του προσωπικού στο οποίο έχουν ανατεθεί εργασίες που σχετίζονται με οφειλές, τις εκτελούν σε βάση μερικής απασχόλησης και όχι σαν μόνιμη απασχόληση.

Πίνακας 2. Σύνοψη Φορολογικών Οφειλών, Σεπτέμβριος 2012

Κατηγορία Οφειλής	€ δισεκατομμύρια
Παλιές Οφειλές	43,6
<i>Εκ των οποίων:</i>	
- Αμφίβολοι και επισφαλείς οφειλέτες *	24,7
- Χρεωκοπημένα άτομα και επιχειρήσεις	8,5
- Αφερέγγυες δημόσιες επιχειρήσεις	3,0
- Άλλες	7,4
Νέες Οφειλές	9,4
<i>Εκ των οποίων:</i>	
- Μια μοναδική μη-εισπραξιμη υπόθεση (Βλέπε υποσημείωση του Πίνακα 1)	4,8
- Άλλες	4,6
Σύνολο Οφειλών	53,0
Σημείωση: *Περίπου 21.000 φορολογούμενοι έχουν επισημανθεί στο σύστημα σαν αμφίβολοι οφειλέτες. Οι τοπικές ΔΟΥ έχουν συμπεράνει ότι δεν υπάρχει προοπτική είσπραξης. Οι οφειλές είναι παλιές και πολλές αφορούν πρόστιμα του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων.	
Πηγή: ΥΟ και υπολογισμοί ΔΝΤ/ΕΕ	

5. Το φάσμα των υποθέσεων της μονάδας μεγάλων οφειλετών πρέπει να διευρυνθεί. Προς το παρόν αυτή η ειδική ομάδα χειρίζεται τους μεγαλύτερους 1.500 οφειλέτες, οι οποίοι εκπροσωπούν τα δύο τρίτα (€35 δισεκατομμύρια) του συνολικού καθυστερήματος. Τα αποτελέσματα των εισπραξιών μέχρι τώρα ήταν απογοητευτικά επειδή η μεγαλύτερη πλειοψηφία των οφειλετών αυτής της ομάδας έχει διαπιστωθεί ότι είναι αφερέγγυοι —από τις 567 υποθέσεις που εξετάστηκαν (που εκπροσωπούν €13,6 δισεκατομμύρια) έχουν εισπραχθεί μόνο €29 εκατομμύρια. Θα ήταν λογικό να διευρυνθεί το φάσμα των υποθέσεων ώστε να περιληφθούν κλιμάκια χαμηλότερων οφειλών που οι αρχές θεωρούν ότι μπορεί να αποδώσουν καλύτερες εισπράξεις, ξεκινώντας από τους 5.770 οφειλέτες με οφειλές που κυμαίνονται από €300.000 μέχρι €1 εκατομμύριο που συλλογικά ανέρχονται σε €3,1 δισεκατομμύρια.

Μεγάλοι Φορολογούμενοι

6. Η μονάδα μεγάλων φορολογουμένων (ΜΜΦ) συνεχίζει να είναι κατά πολύ ελλιπώς επανδρωμένη. Σαν αποτέλεσμα η κυβέρνηση χάνει έσοδα (πάνω από €700.000 σε πρόσθετους φόρους και ποινές εισπράττονται κατά μέσο όρο σε κάθε πλήρη έλεγχο). Η δέσμευση των αρχών στα τέλη Μαρτίου 2012 τουλάχιστον να διπλασιάσουν τον αριθμό των ελεγκτών της ΜΜΦ παραμένει ανεκπλήρωτη. Ο αριθμός των ελεγκτών της ΜΜΦ (43) δεν έχει αλλάξει από την αποστολή ΔΝΤ/ΕΕ του Ιουλίου. Οι τρέχουσες προγραμματικές διαπραγματεύσεις προβλέπουν τη μετάθεση άλλων 100 πρόσθετων έμπειρων ελεγκτών στην ΜΜΦ. Ο επικεφαλής της ΜΜΦ υπολογίζει ότι μια πλήρης ομάδα 140 εκπαιδευμένων ελεγκτών θα μπορούσε να ολοκληρώσει 500 πλήρεις και 600 προσωρινούς ελέγχους το χρόνο —αυτός ο αριθμός ελεγκτών θα του έδινε την απαραίτητη κρίσιμη μάζα για τη διενέργεια σε-βάθος ελέγχων μεγάλων εταιρειών χρησιμοποιώντας ομάδες 2-3 ελεγκτών που

θα αποτελούνται από έμπειρους ελεγκτές και νέο προσωπικό. Η ΜΜΦ διαθέτει επαρκή χώρο γραφείων για τη στέγαση 140 ελεγκτών. Για να διασφαλιστεί η παραγωγικότητα, πρέπει να επιλυθούν τα τρέχοντα διοικητικά προβλήματα –ιδιαίτερα η τρέχουσα πρακτική του ΥΟ να μην καταβάλει στους ελεγκτές της ΜΜΦ έξοδα που πληρώνουν από την τσέπη τους.

Ατομα Υψηλού Πλούτου και Ελεύθεροι Επαγγελματίες Υψηλού Εισοδήματος

7. Οι αρχές έχουν αλλάξει πορεία στο τρόπο με τον οποίο θα γίνεται ο χειρισμός των ελέγχων προσώπων υψηλού πλούτου (ΠΥΠ) και ελεύθερων επαγγελματιών υψηλού εισοδήματος (ΕΕΥΕ). Πρόσφατα πάρθηκε η απόφαση να διαλυθούν οι ειδικές ομάδες ελέγχου ΠΥΠ/ΕΕΥΕ που συστάθηκαν υπό τη διεύθυνση του διευθυντή ελέγχων της ΓΓΦΤΘ και να μεταφερθούν όλες οι υποθέσεις (περίπου 900 υποθέσεις που εκκρεμούν) στα δύο Διαπεριφερειακά Ελεγκτικά Κέντρα (ΔΕΚ)—έγινε αντιληπτό ότι η απόφαση επισπεύσθηκε από τα απογοητευτικά αποτελέσματα μέχρι σήμερα (έχουν εισπραχθεί €14 εκατομμύρια) και από τα σχετικά αρχικά προβλήματα. Στελέχη στη διοίκηση ανέφεραν στην αποστολή ότι οι ελεγκτές που εργάζονταν στις υποθέσεις θα απορροφηθούν από τις ΔΕΚ και ότι επίκειται σχετική επίσημη υπουργική απόφαση επί του θέματος. Οι επικεφαλής των ΔΕΚ δεν ήταν σαφείς όσον αφορά την κατάσταση των πιθανών μεταθέσεων του προσωπικού.

8. Η αποστολή εκφράζει ανησυχία ότι οι εργασίες έχουν υποπέσει σε απραγμία και ότι η όρεξη για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής ατόμων υψηλού πλούτου και των ελεύθερων επαγγελματιών υψηλού εισοδήματος κινδυνεύει να εξασθενήσει. Παρά τα αρχικά προβλήματα και την αρχικά χαμηλή απόδοση εσόδων, είναι ουσιαστικής σημασίας να διατηρηθεί ισχυρή επικέντρωση σ' αυτήν την ιδιαίτερα μη-συμμορφούμενη ομάδα φορολογουμένων –προηγούμενες αποστολές έκαναν αναφορές σχετικά με την εκτεταμένη ελλιπή δήλωση εισοδήματος από ελεύθερους επαγγελματίες και από άλλους, ενώ παράλληλα έχουν έρθει πρόσφατα στην επιφάνεια αρκετά άλλα παραδείγματα προσώπων υψηλού πλούτου που κρύβουν περιουσιακά στοιχεία για να αποφύγουν τη φορολογία. Για το λόγο αυτό πρέπει να γίνει κάθε προσπάθεια να συνεχιστεί η ανάπτυξη αποτελεσματικών δυνατοτήτων μέσα στη ΓΓΦΤΘ ώστε να παραμείνει σε ιδιαίτερη επαγρύπνηση σε σχέση με το τμήμα αυτό των φορολογουμένων. Η αποστολή συνεχίζει να πιστεύει ότι πρέπει να δημιουργηθεί μια επαρκώς εκπαιδευμένη και επανδρωμένη μονάδα το πολύ σε δύο μέρη. Η παροχή τεχνικής αρωγής μπορεί να παίξει έναν ουσιαστικό ρόλο για την ανάπτυξη δυνατοτήτων με την εκπαίδευση ελεγκτών σε κατάλληλες μεθοδολογίες, με τη βελτίωση της επιλογής υποθέσεων με βάση τον κίνδυνο, και με την χάραξη πιο αποτελεσματικών στρατηγικών συμμόρφωσης.

9. Προχωρώντας εμπρός, το άμεσο έργο θα πρέπει να είναι η ολοκλήρωση (μέχρι το τέλος του χρόνου) των υποθέσεων που έχουν ήδη ξεκινήσει, αλλά επίσης και η επικέντρωση της προσοχής σε τομείς που αποδίδουν περισσότερα έσοδα, όπως των ελεύθερων επαγγελματιών υψηλού εισοδήματος που θα πρέπει να επιδιωχθεί το 2013. Οι επαγγελματικές ομάδες, όπως γιατροί και δικηγόροι, είναι ένα καλό σημείο εκκίνησης (έγινε σχετική ανάλυση τον Μάρτιο του 2012 με την υποστήριξη εμπειρογνομόνων

Τεχνικής Αρωγής). Τους επόμενους 3 μήνες πρέπει να αναπτυχθούν προγράμματα ελέγχου για το 2013 για τομείς υψηλού κινδύνου και μπορεί να διατεθεί Τεχνική Αρωγή για την υποστήριξη αυτής της προσπάθειας..

B. Προγραμματικοί Στόχοι για το 2013

Είσπραξη Οφειλών

10. Αν δεν εκσυγχρονιστούν οι επιχειρήσεις είσπραξης το 2013, είναι μάλλον απίθανο να αποδώσουν καλύτερα αποτελέσματα από αυτά που επιτεύχθηκαν το 2012. Αν δεν γίνουν ταχείες αλλαγές σε συστήματα, στη νομοθεσία και στα επίπεδα προσωπικού η διοίκηση της ΓΓΦΤΘ προβλέπει μικρές αλλαγές στις επιδόσεις των εισπράξεων –οι προκαταρκτικές της εκτιμήσεις για το 2013 είναι: (1) είσπραξη παλαιών οφειλών €1,2-1,4 δισεκατομμύρια, και (2) ποσοστά είσπραξης νέων οφειλών όχι περισσότερο από 15 τοις εκατό. Αυτές οι συντηρητικές εκτιμήσεις επηρεάζονται κατά πολύ, μεταξύ άλλων, και από την εμβάθυνση της ύφεσης, από τα αποτελέσματα του 2012 που ήταν πολύ χαμηλότερα από τους στόχους που είχαν τεθεί, και από την πιθανότητα ότι το 80 τοις εκατό του καθυστερήματος δεν είναι εισπράξιμο.

11. Οι αρχές καλούνται να εφαρμόσουν –μέχρι τις αρχές του 2013- τις αλλαγές που αναφέρθηκαν προηγουμένως, και να κάνουν εκτιμήσεις των πρόσθετων εσόδων που θα εισρεύσουν το 2013 από αυτές τις συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις. Αυτές οι εκτιμήσεις θα πρέπει να ενσωματωθούν στους στόχους του 2013.

12. Οι στόχοι για το 2013 πρέπει να περιλαμβάνουν έναν συγκεκριμένο στόχο να μειώσουν το συνολικό καθυστέρημα. Για να επιτευχθεί ικανοποιητική μείωση του καθυστερήματος, οι αρχές θα πρέπει να επανεξετάσουν την πολιτική τους για την διαγραφή χρεών. Μια μείωση του καθυστερήματος για το 2013 της τάξεως του 20-30 τοις εκατό θα ήταν ρεαλιστική αν υπήρχε μια πολιτική διαγραφής χρεών ευθυγραμμισμένη με τη διεθνή πρακτική. Δεν έχει νόημα να συνεχιστεί το κράτημα €40 δισεκατομμυρίων μη εισπράξιμου χρέους στα βιβλία γιατί αποσπά την προσοχή από το κύριο παιχνίδι της αύξησης της επικέντρωσης από ποσά που μπορούν να εισπραχθούν πραγματικά. Είναι χρήσιμο να θυμόμαστε ότι η τυπική πρακτική σε όλες τις χώρες είναι να διαγράφονται μη εισπράξιμες οφειλές χωρίς τη γνώση ή την ανάμιξη των σχετικών οφειλετών. Η διαγραφή είναι μια εσωτερική λογιστική διαδικασία και όχι μια επίσημη ακύρωση της οφειλής. Η είσπραξη μπορεί να αρχίσει πάλι αργότερα αν αλλάξει η οικονομική κατάσταση του οφειλέτη.

Έλεγχοι Μεγάλων Φορολογουμένων

13. Οι στοχευόμενοι έλεγχοι για το 2013 θα εξαρτηθούν από τον αριθμό των πρόσθετων ελεγκτών που θα μετατεθούν στη ΜΜΦ. Από τις συζητήσεις με τις αρχές, μια ρεαλιστική προγραμματική υπόθεση θα ήταν ότι για κάθε εκπαιδευμένο ελεγκτή μπορεί να

αναμένεται ότι θα ολοκληρωθούν 5 πλήρεις έλεγχοι και 5 προσωρινοί έλεγχοι μέσα σε ένα έτος.

14. Τα ποσοστά είσπραξης που σχετίζονται με ελέγχους μεγάλων φορολογουμένων αναμένεται ότι κατ' ελάχιστον θα είναι τα ίδια με τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν το 2012 (δηλαδή περίπου 75 τοις εκατό το φόρου και των ποινών που επιβλήθηκαν σε πλήρεις ελέγχους και τουλάχιστον 50 τοις εκατό σε προσωρινούς ελέγχους). Αυτά τα ποσοστά μπορούν ενδεχομένως να βελτιωθούν αν οι λειτουργικές αρμοδιότητες της ΜΜΦ διευρυνθούν ώστε να περιλάβουν την είσπραξη οφειλών –οι προηγούμενες συστάσεις τις αποστολής για κίνηση προς την κατεύθυνση αυτή τώρα έχουν και την υποστήριξη από τον επικεφαλής της ΜΜΦ.

Πρόσωπα Υψηλού Πλούτου και Ελεύθεροι Επαγγελματίες Υψηλού Εισοδήματος

15. Πρέπει να τεθούν στόχοι για συγκεκριμένα προγράμματα ελέγχου που εστιάζονται σε ξεκάθαρες ομάδες υψηλού κινδύνου στο τμήμα των ελεύθερων επαγγελματιών υψηλού εισοδήματος. Ο στόχος για τον αριθμό των ελέγχων που πρέπει να ολοκληρωθούν πρέπει κατ' ελάχιστον να είναι στα ίδια επίπεδα με τον προγραμματικό στόχο του 2012. Στην πραγματικότητα, θα ενδεικνύονταν ένας υψηλότερος στόχος δοθείσης της εκτεταμένης φοροδιαφυγής ελεύθερων επαγγελματιών στην Ελλάδα. Ο στόχος για την είσπραξη εσόδων από ελέγχους θα πρέπει να είναι κατά πολύ υψηλότερος από τον στόχο που επιτεύχθηκε από τη δρομολόγηση του προγράμματος ελέγχου ΠΥΠ/ΕΕΥΕ. Για να επιτευχθεί αυτό το αποτέλεσμα θα απαιτηθεί μια πάρα πολύ βελτιωμένη επιλογή υποθέσεων για έλεγχο, καθώς και περισσότερο και καλά εκπαιδευμένο προσωπικό.

Γ. Συστάσεις

- Κάντε σημαντικές αλλαγές στα συστήματα αναγκαστικής είσπραξης, ιδιαίτερα σε τομείς αυτόματων υπενθυμίσεων, στο κέντρο πραγματοποίησης τηλεφωνικών κλήσεων, καθώς και στην απευθείας χρέωση τραπεζικών λογαριασμών.
- Σαν μέρος του προγράμματος για την εκλογίκευση του δικτύου των τοπικών ΔΟΥ, διασφαλίστε ότι η μελλοντικές εργασίες είσπραξης οφειλών θα ενσωματωθούν στις μεγαλύτερες ΔΟΥ.
- Διευρύνετε το φάσμα των υποθέσεων της μονάδας μεγάλων οφειλετών.
- Διασφαλίστε την αποκλειστική διάθεση του 10 τοις εκατό του προσωπικού σε εργασίες είσπραξης οφειλών.
- Μεταθέστε 100 ελεγκτές στη ΜΜΦ.
- Ολοκληρώστε όλες τις υποθέσεις ΠΥΠ –από τη στοχευμένη ομάδα των 1.300- μέχρι το τέλος Δεκεμβρίου 2012.

- Διασφαλίστε ότι πρόσωπα υψηλού πλούτου και ελεύθεροι επαγγελματίες υψηλού εισοδήματος παραμένουν σε υψηλή προτεραιότητα και δημιουργήστε δυνατότητες σε μια ειδική μονάδα για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής στην ομάδα αυτή.
- Επαναπροσδιορίστε το πρόγραμμα ελέγχων ΠΥΠ/ΕΕΥΕ ώστε το 2013 να επικεντρωθούν οι προσπάθειες σε συγκεκριμένους τομείς ελεύθερων επαγγελματιών υψηλού εισοδήματος (π.χ. γιατρούς και δικηγόρους).
- Μέχρι τα τέλη Νοεμβρίου του 2012 θέστε στόχους-κλειδί για επιδόσεις για το 2013.

Γ. Ενημέρωση για τη Θεσμική Μεταρρύθμιση

Ομάδα Εργασίας

16. Η Ομάδα Εργασίας Θεσμικής Μεταρρύθμισης (ΟΕΘΜ) έχει συσταθεί. Η αναφορά ΕΕ/ΔΝΤ του Ιουλίου 2012 πρότεινε μια ομάδα εργασίας που θα αποτελούνταν από το Υπουργείο Οικονομικών (ΥΟ), το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ) και από πάροχους Τεχνικής Αρωγής (ΔΝΤ/ΕΕ) για να παράσχουν συμβουλές στο ΥΟ σχετικά με την περιγραφή των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών αλλαγών που απαιτούνται για τη στήριξη των κατ' ελάχιστον προτύπων για μια αυτόνομη φορολογική διοίκηση. Η ΟΕΘΜ περιλαμβάνει: Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης και Διεύθυνση Οργάνωσης (ΥΟ – Χατζάκης και Λεγάκη), τον Νομικό Σύμβουλο του Γραφείου του Υφυπουργού (Κουτνάτης), εκπροσώπους του ΥΔΜΗΔ (Ρούφου και Βουτσινάς), και εκπροσώπους του ΔΝΤ και της ΕΕ (Leamy, Weinzierl and Crandall). Έχουν γίνει δύο συσκέψεις (12 και 16 Οκτωβρίου).

17. Συμφωνήθηκε ότι το κύριο έργο της πρώτης φάσης της ΟΕΘΜ θα είναι να προσδιορίσει ποιες αλλαγές απομένουν να γίνουν (σε νόμους, κώδικες, διατάγματα, κλπ.) για να επιτευχθούν οι κατ' ελάχιστον απαιτήσεις για αυτονομία. Αυτό περιγράφεται στην αναφορά ΔΝΤ/ΕΕ του Ιουλίου και λαμβάνεται υπόψη τις προβλέψεις του νομοσχεδίου σχετικά με τον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων.

18. Συμφωνήθηκε ότι η ημερομηνία-στόχος του τέλους Οκτωβρίου για την πρώτη φάση του έργου της ΟΕΘΜ δεν ήταν ρεαλιστική. Αναμένεται ότι αυτό το έργο μπορεί να ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του 2012 ή στις αρχές του 2013. Αυτό θα επέτρεπε ακολούθως να γίνει μια εισήγηση στον Υπουργό Οικονομικών για το αν είναι εφικτό ή όχι η να υπάρξει η φορολογική διοίκηση σαν ένα κανονικό μέρος της δημόσιας διοίκησης μέσα στο ΥΟ.

19. Η ΟΕΘΜ θα έχει δύο εργασιακές ροές. Συμφωνήθηκε περαιτέρω ότι οι εργασίες της ΟΕΘΜ χρειάζονταν να χωριστούν σε δύο τμήματα: Το πρώτο τμήμα θα αξιολογήσει την έκταση κατά την οποία οι γενικοί νόμοι της δημόσιας διοίκησης, οι κώδικες και τα διατάγματα θα χρειαστούν περαιτέρω αλλαγές για να παράσχουν τις κατ' ελάχιστον

απαιτήσεις για αυτονομία. Επικεφαλής αυτής της εργασίας θα είναι οι εκπρόσωποι του ΥΟ υποβοηθούμενοι από λειτουργούς του ΥΔΜΗΔ. Ένα δεύτερο τμήμα θα αξιολογήσει την έκταση κατά την οποία συγκεκριμένοι νόμοι και συγκεκριμένα διατάγματα δημοσίων εσόδων θα πρέπει να αλλάξουν για να παράσχουν τις κατ' ελάχιστον απαιτήσεις για αυτονομία. Επικεφαλής αυτής της εργασίας θα είναι οι εκπρόσωποι του ΥΟ υποβοηθούμενοι από την ΕΕ και το ΔΝΤ.

20. Αντικείμενα που έχουν ήδη προσδιοριστεί για εξέταση σ' αυτό το δεύτερο τμήμα περιλαμβάνουν:

- Τελωνειακοί και φορολογικοί νόμοι
- Κώδικας εισπραξης δημοσίων εσόδων
- Νομοθεσία φορολογίας εισοδήματος (είναι υπό αναθεώρηση)
- Νομοθεσία ΦΠΑ
- Νομοθεσία ΣΔΟΕ
- Νόμοι και Προεδρικό διάταγμα για τις εξουσίες των προϊσταμένων ΔΟΥ.

21. Η επόμενη σύσκεψη της ΟΕΘΜ θα γίνει στις 26 Νοεμβρίου 2012, όπου οι λειτουργοί του ΥΟ θα παρουσιάσουν τις εργασίες των δύο τμημάτων.

II. ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΦΠΑ

22. Αυτό το κεφάλαιο εξετάζει ορισμένα θέματα ζωτικής σημασίας στη διαχείριση του ΦΠΑ, συγκεκριμένα τις προσεγγίσεις στην εγγραφή στο σύστημα του ΦΠΑ, τις τάσεις στις επιστροφές του ΦΠΑ, καθώς και τα μέσα πρόληψης και αντιμετώπισης απάτης στον ΦΠΑ.

A. Εγγραφή

Τρέχουσα Κατάσταση

23. Δεν υπάρχει κατώτατο όριο εγγραφής στο σύστημα ΦΠΑ.⁴ Παρέχεται ένας μοναδικός Αριθμός Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ), για όλους τους φόρους, σε κάθε φορολογούμενο άτομο. Ταυτόχρονα ο φορολογούμενος εγγράφεται στο Σύστημα Ανταλλαγής Πληροφοριών ΦΠΑ (VIES) αν αναφέρει ότι σκοπεύει να επιδοθεί σε ενδοκοινοτική δραστηριότητα. Για όλες τις εγγραφές η εφορία είναι υποχρεωμένη να κάνει μια επιτόπια επίσκεψη. Όμως, στην πραγματικότητα αυτό γίνεται σπάνια. Αν ο φορολογούμενος σταματήσει να διεξάγει την επιχειρηματική δραστηριότητα, η εφορία διαγράφει την επιχείρηση κατόπιν αίτησης. Υπάρχουν περιορισμένες εξουσίες για

⁴ Η αποστολή πληροφορήθηκε ότι ένα προηγούμενο κατώτατο όριο εγγραφής στο σύστημα ΦΠΑ για τζίρο EUR 10.000 για τα αγαθά και EUR 5.000 για τις υπηρεσίες έχει καταργηθεί.

αυτεπάγγελτη διαγραφή. Θεωρείται ότι περίπου 200.000 εγγεγραμμένα πρόσωπα στο σύστημα ΦΠΑ είναι ανενεργά.

Θέματα

24. Το σύστημα εγγραφής δεν έχει επαρκή επικέντρωση στον εντοπισμό επικίνδυνων επιχειρήσεων στο στάδιο της προ-εγγραφής. Είναι ουσιαστικής σημασίας (να υπάρχει) μια διαδικασία εγγραφής σύμφωνα με την οποία η προβλεπόμενη δραστηριότητα και η ταυτότητα του φορολογουμένου επαληθεύεται για την πρόληψη απάτης ΦΠΑ. Η διαδικασία εγγραφής πρέπει να συγκεντρώνει περισσότερες πληροφορίες ώστε να επιτρέπει τη φορολογική διοίκηση να ανιχνεύει και να σταματά απάτες ΦΠΑ και συνεπώς να περιορίζει ουσιαστικά τα επίπεδα απάτης. Πολλές φορολογικές διοικήσεις εφαρμόζουν μια προσέγγιση δύο σταδίων. Το έντυπο εγγραφής συγκεντρώνει πληροφορίες που επιτρέπουν τη διεξαγωγή μια βασικής ανάλυσης κινδύνου. Για αιτήσεις υψηλού κινδύνου χρησιμοποιείται ένα συμπληρωματικό ερωτηματολόγιο για την αξιολόγηση των ευρύτερων κινδύνων του φορολογούμενου.

25. Οι επιτόπιες επισκέψεις για την επαλήθευση της οικονομικής δραστηριότητας του αιτούμενου πρέπει να βασίζονται στην ανάλυση κινδύνου. Οι ΔΟΥ έχουν ανεπαρκείς πόρους για τη διεξαγωγή επιτόπιων επισκέψεων για όλες τις εγγραφές. Επιπλέον, για να διασφαλιστεί η ίση μεταχείριση των αιτούμενων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, η διοίκηση πρέπει να εκδώσει σαφείς οδηγίες, κατευθυντήριες γραμμές και εγχειρίδια για ανάλυση κινδύνου στα σημεία των εγγραφών καθώς και για επιτόπιες επαληθεύσεις εγγραφών.

26. Υπάρχει περιορισμένη διασταύρωση της αίτησης εγγραφής με άλλες πηγές δεδομένων. Μαζί με την επαλήθευση των πληροφοριών που παρέχονται στο έντυπο της αίτησης, είναι ουσιαστικής σημασίας να συγκεντρώνονται συμπληρωματικές πληροφορίες από μια σειρά προσβάσιμων βάσεων δεδομένων. Σε γενικές γραμμές, οι φορολογικές διοικήσεις επαληθεύουν πληροφορίες από το εθνικό μητρώο επιχειρήσεων, καθώς και από πληροφορίες από τις βάσεις δεδομένων άλλων φορέων (όπως από τη βάση δεδομένων κοινωνικών ασφαλίσεων) και από Τελωνειακές δηλώσεις. Ειδικότερα, το γεγονός ότι η ΓΓΦΤΘ δεν μπορεί να διασταυρώσει επιγραμμικά (on-line) και σε πραγματικό χρόνο την ταυτότητα ενός αιτούντος με αστυνομικές πληροφορίες ή με δεδομένα από το εθνικό μητρώο επιχειρήσεων θεωρείται σημαντικό εμπόδιο. Επιπλέον, δεν υπάρχουν αρχές για την *αυτεπάγγελτη* επικαιροποίηση δεδομένων εγγραφής με βάση τις αλλαγές (π.χ. νέα τοποθεσία ή αλλαγή διευθυντών) στο εθνικό μητρώο επιχειρήσεων.

27. Οι διαδικασίες διαγραφής είναι πολύ αργές για να σταματήσουν απάτες ΦΠΑ στα πρώιμα στάδια και δεν είναι αποτελεσματικές για την γρήγορη διαγραφή εικονικών επιχειρήσεων από το σύστημα του ΦΠΑ. Είναι πολύ σημαντική η γρήγορη αντίδραση σε απάτες που έχουν εντοπιστεί (π.χ. σε σχέση με εικονικές επιχειρήσεις) για την παύση της απάτης του ΦΠΑ. Για το λόγο αυτό, πρέπει να υπάρχει και να λειτουργεί μια γρήγορη διαδικασία για τη διαγραφή ή για την ακύρωση του αριθμού μητρώου ΦΠΑ,

ιδιαίτερα στο VIES. Το 2011 η ΓΓΦΤΘ διέγραψε μόνο 32 επιχειρήσεις στο VIES, οι δε περισσότερες διαγραφές έγιναν σαν αποτέλεσμα αιτήσεων αμοιβαίας συνδρομής από Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στις 22 Ιουλίου 2011 εκδόθηκε ένα Υπουργικό Διάταγμα (ΠΟΛ. 1160) που περιέγραφε τη διαδικασία για τον καθαρισμό του μητρώου του Ολοκληρωμένου Συστήματος Φορολογικής Διοίκησης (TAXIS) από ανενεργούς ΑΦΜ. Εγγραφές ΦΠΑ απενεργοποιούνται αυτόματα στο σύστημα VIES χωρίς προειδοποίηση αν ο φορολογούμενος δεν υποβάλει δηλώσεις ΦΠΑ για ένα έτος, αν ένας φορολογικός έλεγχος ή μια επιτόπια επίσκεψη δείξει ότι δεν υπάρχει επιχειρηματική δραστηριότητα ή αν παρασχέθηκαν ψευδής ή ανακριβείς λεπτομέρειες για το σκοπό έκδοσης ΑΦΜ. Η απενεργοποίηση πρέπει να γίνεται κεντρικά από την αρμόδια μονάδα της ΓΓΦΤΘ. Όμως, μέχρι σήμερα το Διάταγμα δεν εφαρμόζεται επειδή η ΓΓΦΤΘ δεν έχει κάνει τις απαραίτητες αλλαγές στο σύστημα TAXIS. Πρέπει να δοθεί προτεραιότητα για την εφαρμογή αυτής της νέας διαδικασίας διαγραφής το συντομότερο δυνατόν.

Β. Κατώτατο Όριο Εγγραφής στο Σύστημα ΦΠΑ (Μικροί Φορολογούμενοι και το Σύστημα του ΦΠΑ)

Τρέχουσα Κατάσταση

28. Βάσει του Άρθρου 287 της Οδηγίας 2006/112/EC του Συμβουλίου για το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, η Ελλάδα μπορεί να εξαιρεί φορολογούμενους των οποίων ο ετήσιος τζίρος δεν υπερβαίνει τα € 10.000. Η Ελλάδα δεν εφαρμόζει πλέον αυτή την εξαίρεση. Όλοι οι φορολογούμενοι εγγράφονται υποχρεωτικά και είναι υπόχρεοι για την απόδοση του ΦΠΑ, άσχετα από τον ετήσιο τζίρο τους.

Θέματα

29. Περίπου το 42 τοις εκατό των φορολογουμένων δηλώνουν τζίρο κάτω από €10.000 και παράγουν αρνητικό ΦΠΑ της τάξεως περίπου δύο τοις εκατό των καθαρών υποχρεώσεων. Ο Πίνακας 3 παρουσιάζει τη διανομή των εγγεγραμμένων επιχειρήσεων ανά ετήσιο τζίρο το 2011, τις υποχρεώσεις ΦΠΑ, καθώς και πιστώσεις που μεταφέρθηκαν σε επόμενη χρήση ή που επιστράφηκαν. Περίπου το 60 τοις εκατό των φορολογουμένων ΦΠΑ ανέφεραν τζίρο κάτω από € 25.000 και συνεισφέρουν μόλις το 0,1 των καθαρών δηλωμένων υποχρεώσεων ΦΠΑ. Μέσα στην κλίμακα αυτή, 415.548 επιχειρήσεις – που δηλώνουν μηδενικό τζίρο ή τζίρο μέχρι € 10.000 – συλλογικά δηλώνουν πιστώσεις ΦΠΑ που ξεπερνούν τις υποχρεώσεις, μειώνοντας έτσι τα έσοδα.

Πίνακας 3. Δηλωμένος ΦΠΑ ανά Κλίμακα Τζίρου
(€ εκατομμύρια)

Δηλωμένη Κλίμακα τζίρου σε €	Αριθμ. Φορολο-γούμενων	%	Μικτή Υποχρέωση ΦΠΑ	Φορολογικές Πιστώσεις	Καθαρή Υποχρέωση	%
<0	242	0,0%	-3,76	1,57	-5,33	-0,1%
Μηδενικός Τζίρος	206.736	21,1%	38,10	150,44	-112,33	-1,2%
0,01 <10.000	208.570	21,3%	235,23	324,26	-89,04	-1,0%
10.000 < 25.000	174.385	17,8%	547,87	328,81	219,07	2,3%
25.000 < 50.000	122.273	12,5%	818,91	508,19	310,72	3,3%
50.000 <100.000	96.588	9,9%	1.228,80	830,71	398,10	4,3%
100.000 <300.000	96.291	9,8%	2.697,61	1.993,19	704,42	7,6%
300.000 <1.000.000	51.993	5,3%	4.261,85	3.233,33	1.028,52	11,0%
> 1.000.000	23.201	2,4%	30.493,94	23.624,60	6.869,33	73,7%
Σύνολο	980.279	100%	40.318,55	30.995,10	9.323,45	100%

Πηγή: ΥΟ

30. Το κόστος διαχείρισης των μικρών εταιρειών που συμμετέχουν στο σύστημα του ΦΠΑ είναι υψηλό. Το ένα τρίτο των απαιτήσεων επιστροφής ΦΠΑ δημιουργείται από φορολογούμενα πρόσωπα των οποίων ο ετήσιος τζίρος δεν είναι υψηλότερος από € 10.000. Αυτό δημιουργεί σημαντικό διοικητικό βάρος στη φορολογική διοίκηση για την επεξεργασία, την επικύρωση και τον έλεγχο ενός μεγάλου αριθμού μικρών επιστροφών, μαζί με την καταχώρηση και την επεξεργασία των πληρωμών, ανεξάρτητα από τον σχετικό κίνδυνο.

31. Πρέπει να εξεταστεί εφαρμογή ενός κατώτατου ορίου εγγραφής. Ένα κατώτατο όριο θα ανακούφιζε τη ΓΓΦΤΘ από την παρακολούθηση ενός μεγάλου αριθμού μικρών επιχειρήσεων που αποδίδουν πολύ λίγα ή αρνητικά έσοδα. Άλλα Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν κατώτατο όριο εγγραφής. Το μέσο κατώτατο όριο για την εγγραφή στο σύστημα του ΦΠΑ στη Ζώνη του Ευρώ είναι προς το παρόν λίγο χαμηλότερο από € 25.000.⁵

32. Οι απαιτήσεις για την τήρηση πλήρων λογιστικών και για την υποβολή δηλώσεων σε μικρές εταιρείες τοποθετούν μεγάλο βάρος στους φορολογούμενους και στη φορολογική διοίκηση. Οι περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες έχουν εφαρμόσει ένα απλοποιημένο σχέδιο φορολόγησης μικρών επιχειρήσεων κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώτατο όριο τζίρου, όπου οι φορολογούμενοι δεν έχουν το δικαίωμα να χρεώνουν ΦΠΑ σε εκροές ούτε να πιστώνουν ΦΠΑ σε εισροές, και όπου δεν απαιτείται η υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ.

⁵ Βάση δεδομένων ΟΟΣΑ, www.oecd.org/dataoecd/12/12/34674438.xls

33. Για τον προσδιορισμό ενός κατώτατο ορίου εγγραφής στο σύστημα του ΦΠΑ ή υποβολής δηλώσεων, οι χαρακτες πολιτικής πρέπει να λάβουν υπόψη ότι οι επιχειρήσεις που βρίσκονται κάτω από κατώτατο όριο εγγραφής μπορούν να εγγραφούν εθελοντικά για συμμετοχή στο σύστημα του ΦΠΑ⁶. Από τη μια μεριά, οι μικρές ή οι πολύ μικρές επιχειρήσεις που βρίσκονται πιο κάτω από το κατώτατο όριο δεν χρεώνουν ΦΠΑ και αποφεύγουν όλες τις απαιτήσεις συμμόρφωσης σχετικά με την είσπραξη του φόρου, δηλαδή την εγγραφή, την τήρηση λογιστικών βιβλίων, την τιμολόγηση, την υποβολή δηλώσεων, εμβάσματα, κλπ. Άλλο ένα πλεονέκτημα από τη μη χρέωση ΦΠΑ σε προμήθειες (εκροές) είναι ότι οι μικρές επιχειρήσεις μπορούν να εκμεταλλευτούν ένα μικρό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε σύγκριση με όμοιες εγγεγραμμένες επιχειρήσεις, ιδιαίτερα αν η προστιθέμενη αξία των μικρών επιχειρήσεων προέρχεται κυρίως από εργασία, που δεν φορολογείται σε αντίθεση με τα υλικά και τον εξοπλισμό. Από την άλλη μεριά, μη εγγεγραμμένες επιχειρήσεις δεν έχουν το δικαίωμα να εκπίπτουν ή να απαιτούν την επιστροφή ΦΠΑ από εισροές και βρίσκονται στη μειονεκτική θέση αν έχουν μεγάλα ποσά φορολογούμενων εισροών και κεφαλαιακών επενδύσεων. Επιπλέον, για διάφορους λόγους, οι φορολογούμενοι έμποροι διστάζουν να συνδιαλλάσσονται με επιχειρήσεις που δεν είναι εγγεγραμμένες στο σύστημα του ΦΠΑ. Συνεπώς η επιλογή για εγγραφή στο σύστημα του ΦΠΑ εξαρτάται κατά πολύ από πρακτικούς λόγους και από την επιχειρηματική δραστηριότητα.

34. Για να ελέγχεται το σύστημα των μικρών φορολογουμένων, πρέπει να πληρούνται οι παρακάτω όροι: (1) Το απλοποιημένο σχέδιο είναι ανοιχτό μόνο για φυσικά πρόσωπα. (2) Η επιλογή εγγραφής απαιτεί από τις επιχειρήσεις να παραμείνουν στο σύστημα του ΦΠΑ για τουλάχιστον πέντε χρόνια και απαιτεί την τήρηση πλήρων λογιστικών βιβλίων και την υποβολή δηλώσεων, και (3) Απαιτείται ένα ελάχιστο ποσό πιστωτικού ΦΠΑ πριν να απαιτηθεί μια επιστροφή.

Γ. Επιστροφές ΦΠΑ

Τρέχουσα Κατάσταση

35. Οι απαιτήσεις επιστροφών υποβάλλονται στις ΔΟΥ σε μηνιαία ή ετήσια βάση, μαζί με τα δικαιολογητικά έγγραφα, όπως καταλόγους προμηθευτών και αντίγραφα τιμολογίων. Δεν υπάρχει κατώτατο όριο για το ποσό της επιστροφής που απαιτείται. Η αποστολή πληροφορήθηκε ότι σχεδόν όλες οι απαιτήσεις επιστροφής ελέγχονται με εξωτερικούς φορολογικούς ελέγχους. Η επικύρωση των απαιτήσεων για επιστροφές γίνεται από τις ΔΟΥ. Η καταβολή των επιστροφών που ξεπερνούν τα € 300.000 απαιτεί έγκριση του Υπουργού Οικονομικών. Οι πληρωμές γίνονται από τις ΔΟΥ μέχρι το σχετικό μηνιαίο οικονομικό όριο ανά ΔΟΥ. Λόγω καθυστερήσεων στις πληρωμές (που

⁶ Η επιλογή εγγραφής βρίσκεται στο Άρθρο 290 της Οδηγίας 2006/112/EC του Συμβουλίου.

μπορεί να είναι πάνω από δύο χρόνια), οι εξαγωγείς και άλλες επιχειρήσεις πρέπει να χρηματοδοτήσουν προκαταβολικά τον ΦΠΑ και για το λόγο αυτό υστερούν σε ανταγωνιστικότητα σε σύγκριση με επιχειρήσεις άλλων χωρών. Τόκοι υπερημερίας είναι πληρωτέοι για καθυστερημένες επιστροφές (όταν ζητηθούν).

Θέματα

36. Υπάρχει σημαντική αύξηση στο ποσοστό καταβολής επιστροφών (μέχρι 24 τοις εκατό – βλέπε πίνακα 4) από τον Ιούνιο μέχρι τον Αύγουστο του 2012, όμως εξακολουθούν να υπάρχουν καθυστερήσεις στην επικύρωση και στην καταβολή των επιστροφών. Οι αιτίες που αναφέρθηκαν είναι ότι οι ΔΟΥ δεν έχουν επαρκείς πόρους/ανθρώπινο δυναμικό για τη διεξαγωγή ελέγχων επιστροφής ΦΠΑ, και ότι η μηνιαίες πιστώσεις που έχουν οι ΔΟΥ δεν επαρκούν για την έγκαιρη καταβολή όλων των επιστροφών. Τα ανώτατα οικονομικά όρια για επιστροφές στις ΔΟΥ πρέπει να αυξηθούν ή κατά προτίμηση οι επιστροφές να καταβάλλονται απευθείας από το Θησαυροφυλάκιο.

Πίνακας 4. Επιστροφές ΦΠΑ
(€ εκατομμύρια)

	Αριθμός			Ποσά σε εκατομμύρια €		
	Ιούνιος	Αύγουστος	%	Ιούνιος	Αύγουστος	%
Απαιτήσεις που έχουν παραληφθεί	38.412	40.201	5%	3.863	4.496	16%
Επιστροφές που έχουν πληρωθεί	31.773	34.468	8%	2.756	3.406	24%
Εν αναμονή πληρωμής	543	452	-17%	289	137	-53%
Εν αναμονή απόφασης	6.008	5.215	-13%	738	814	10%
Παρακρατήσεις εν αναμονή ετήσιας επιστροφής	5.975	5.190	-13%	313	157	-50%

Πηγή: ΥΟ

37. Ο έλεγχος όλων των απαιτήσεων επιστροφής ΦΠΑ καταναλίσκει σημαντικούς πόρους/δυναμικό ελέγχων σε εργασίες χαμηλής (οικονομικής) απόδοσης και προκαλεί καθυστερήσεις πληρωμών. Το Υπουργικό Διάταγμα 1016/1-3-2010 επί της διαδικασίας και των προϋποθέσεων για επιστροφές ΦΠΑ αναφέρει ότι από τις 2 Ιουλίου 2010 απαιτήσεις επιστροφών κάτω από € 30.000 καταβάλλονται χωρίς υποχρεωτικό έλεγχο, ενώ απαιτήσεις

επιστροφών άνω των € 30.000 υπόκεινται σε υποχρεωτικό προσωρινό ή πλήρη έλεγχο.⁷ Επειδή δεν έχει εφαρμοστεί κανένα σύστημα που να βασίζεται σε παραμέτρους κινδύνου (risk-based) για επιστροφές ΦΠΑ, οι προβλέψεις αυτής της εγκυκλίου δεν έχουν εφαρμοστεί και σήμερα όλες οι απαιτήσεις επιστροφής ΦΠΑ ελέγχονται. Οι αρχές θα πρέπει να σκεφτούν την εφαρμογή ενός κατώτατου ορίου για επιστροφές, ή/και υποχρεωτική μεταφορά σε επόμενη χρήση για μη εξαγωγικές εταιρείες πριν να δικαιούνται επιστροφές ΦΠΑ.

38. Η επιτάχυνση της διαδικασίας επιστροφής ΦΠΑ μπορεί να επιτευχθεί με την υιοθέτηση μιας προσέγγισης που βασίζεται σε παραμέτρους κινδύνου όσον αφορά την επικύρωση απαιτήσεων επιστροφής ΦΠΑ. Μια αποτελεσματική διαδικασία επιστροφής ΦΠΑ απαιτεί μια λογική ισορροπία μεταξύ προστασίας των εσόδων και της διευκόλυνσης της επιχειρηματικότητας. Τον Απρίλιο του 2012 εκδόθηκε ένα Υπουργικό Διάταγμα (1090/2-4-2012) που περιέγραφε τη διαδικασία για την επιστροφή του ΦΠΑ. Σύμφωνα με το διάταγμα αυτό, η επεξεργασία αυτών των απαιτήσεων επιστροφής ΦΠΑ πρέπει να γίνεται ηλεκτρονικά ώστε να εντοπίζονται απαιτήσεις που θα ελεγχθούν σύμφωνα με το ιστορικό συμμόρφωσης του φορολογουμένου. Αυτή η αυτοματοποιημένη διαδικασία επικύρωσης δεν έχει εφαρμοστεί. Οι μέθοδοι και οι οδηγίες για την επεξεργασία των απαιτήσεων επιστροφών με ανάλυση κινδύνου βρίσκονται επί του παρόντος στο στάδιο της επεξεργασίας.

39. Η ακριβής ταξινόμηση των κατηγοριών επιστροφής είναι ουσιαστικής σημασίας. Μια αυτοματοποιημένη διαδικασία επικύρωσης πρέπει να διαχωρίζει τις απαιτήσεις επιστροφών ΦΠΑ στις ακόλουθες κατηγορίες για να διευκολυνθεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων:

- ✓ Αποδεκτές για πληρωμή ή άρνηση πληρωμής
- ✓ Παραπομπή για περαιτέρω ανάλυση
- ✓ Παραπομπή για έλεγχο στο γραφείο
- ✓ Παραπομπή για εξωτερικό έλεγχο
- ✓ Επιστροφή ΦΠΑ για προαιρετική επαλήθευση.

40. Τα κριτήρια επιλογής πρέπει να επικεντρώνονται στο πρόσωπο που απαιτεί την επιστροφή και όχι στην απαίτηση της επιστροφής. Αυτό απαιτεί το σχηματισμό ενός οικονομικού πορτρέτου των φορολογουμένων ή ομάδων φορολογουμένων με βάση διαθέσιμες υπηρεσιακές πληροφορίες ή πληροφορίες από τρίτα πρόσωπα. Οι αρχές πρέπει να ζητήσουν ΤΑ για αυτή την εργασία.

⁷ Η Υπουργική Απόφαση (ΠΟΛ. 1090) της 2 Απριλίου 2012 αύξησε το κατώτατο όριο σε €100.000 που θα ισχύσει από την 1^η Ιανουαρίου 2013.

41. Η απόδοση των ελέγχων επιστροφής ΦΠΑ παρουσιάζεται πολύ χαμηλή. Το ποσοστό απόρριψης απαιτήσεων επιστροφής ΦΠΑ μετά από τον έλεγχο ήταν 1,4 τοις εκατό το 2012 και λιγότερο από 0,5 τοις εκατό το 2011.

42. Οι ελεγκτές βασίζονται υπερβολικά σε παραδοσιακούς ελέγχους εγγράφων τιμολογίων. Δεν υπάρχει σαφής καθοδήγηση του προσωπικού σχετικά με μεθοδολογίες ελέγχου επιστροφών. Συνεπώς, η ποιότητα του ελέγχου αντανακλά τις προσωπικές δεξιότητες και ικανότητες των ελεγκτών. Η χρήση πλαστών ή εικονικών τιμολογίων καθώς και απάτες ΦΠΑ που περιλαμβάνουν εταιρείες-φαντάσματα, εξελίσσεται όλο και περισσότερο και ο εντοπισμός τους όλο και πιο δύσκολος. Οι μέθοδοι ελέγχου των επιστροφών πρέπει να επικεντρώνονται στην αλυσίδα των συναλλαγών και τη ροή των αγαθών μέσα από την αλυσίδα αυτή, σε τιμολόγια, εμπορικά παραστατικά έγγραφα και πληρωμές. Ο χρόνος των ελέγχων θα ήταν πιο αποδοτικός αν επιλέγονταν ένας δειγματικός αριθμός εξαγωγικών εγγράφων και ελέγχονταν μέσα από τιμολόγια αγορών, στοιχεία πωλήσεων, στοιχεία απογραφής, δελτία αποστολής, στοιχεία πληρωμών και τραπεζικά στοιχεία.

43. Η ιεράρχηση της προτεραιότητας των επιστροφών βρίσκεται στην διακριτική ευχέρεια των ΔΟΥ. Ένα Υπουργικό Διάταγμα (/2-4-2012) που εκδόθηκε τον Απρίλιο του 2012 αναφέρει ότι οι πληρωμές πρέπει να γίνονται με αυστηρή ιεράρχηση της προτεραιότητας σύμφωνα με την ημερομηνία υποβολής της αίτησης επιστροφής ΦΠΑ. Απ' ότι φαίνεται, αυτό το διάταγμα δεν εφαρμόζεται. Δημόσιοι λειτουργοί ανέφεραν ότι δεν παρέχεται συγκεκριμένη καθοδήγηση στους προϊσταμένους των ΔΟΥ για την ιεράρχηση της προτεραιότητας επιστροφών ΦΠΑ. Συχνά δίνεται προτεραιότητα σε επιστροφές που θεωρούνται ουσιαστικής σημασίας για την επιβίωση του φορολογούμενου, όπως προμηθευτές τοπικών αρχών, εξαγωγείς ή επενδυτές. Αυτή η προσέγγιση διευκολύνει τις διακρίσεις και την άνιση μεταχείριση εμπόρων και θα πρέπει να αναθεωρηθεί με αντικειμενικά κριτήρια που βασίζονται στις επιπτώσεις στην ταμειακή ροή του προσώπου που απαιτεί την επιστροφή ΦΠΑ.

Δ. Απάτες ΦΠΑ

44. Υπάρχει ευρέως διαδεδομένη φοροδιαφυγή και απάτη ΦΠΑ σε όλους τους επιχειρηματικούς τομείς του ΦΠΑ. Προηγούμενες αναφορές του ΔΝΤ επέστησαν την προσοχή στο κενό συμμόρφωσης της τάξεως του 30 τοις εκατό σε σχέση με τον ΦΠΑ. Με παρόμοιες κλίμακες ΦΠΑ, η αποτελεσματικότητα σε έσοδα είναι κατά πολύ χαμηλότερη από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η χρήση πλαστών τιμολογίων από επιχειρήσεις εγγεγραμμένες στο σύστημα του ΦΠΑ (σύμφωνα με το ΣΔΟΕ έχουν εντοπιστεί 450.000 πλαστά ή εικονικά τιμολόγια από το 2009), απάτες ΦΠΑ με τους αποκαλούμενους «αφανείς εμπόρους», καθώς και απάτες ΦΠΑ στις εισαγωγές (με την κατάχρηση της Τελωνειακής διαδικασίας 42.00 –βλέπε παράρτημα 1) είναι ευρέως διαδεδομένες.

45. Οι απάτες του ΦΠΑ είναι πολύμορφες και μπορεί να σχετίζονται με τον φόρο εκροών και τον φόρο εισροών. Σε οποιαδήποτε μορφή, ο σκοπός της απάτης είναι η μη καταβολή του ΦΠΑ, και η διευκόλυνση άλλων κρίκων στην αλυσίδα της απάτης να εκπίπτουν τον ΦΠΑ και να λαμβάνουν επιστροφές ή να μειώνουν την υποχρέωση καταβολής. Οι μορφές της απάτης του ΦΠΑ διαφέρουν σε πολυπλοκότητα, από τη χρήση απλών πλαστών τιμολογίων μέχρι τα δίκτυα γνήσιων και ψεύτικων εταιρειών μέσα και έξω από την Ελλάδα, με τη χρήση γνήσιων και πλαστών στοιχείων που έχουν σαν στόχο την απόκρυψη της απάτης και την πρόληψη εντοπισμού. Τα Παράρτημα 1 περιγράφει τις πιο συνηθισμένες μορφές διασυνοριακής απάτης ΦΠΑ, δηλαδή απάτες με αφανείς εμπόρους, αλυσιδωτές απάτες (καρουσέλ) και κατάχρηση της Τελωνειακής διαδικασίας 42.00.

46. Οι απάτες ΦΠΑ που περιλαμβάνουν εταιρείες-φαντάσματα μπορεί να έχουν καταστρεπτικές επιπτώσεις στα έσοδα. Το συνολικό καθυστέρημα ληξιπρόθεσμων φόρων που έχει καταχωρηθεί είναι υψηλό και αυξάνεται, ένα σημαντικό μέρος του οποίου είναι ΦΠΑ. Από τα €35,5 δισεκατομμύρια που οφείλονται από τους 1.500 μεγαλύτερους οφειλέτες, περίπου 21 τοις εκατό αφορά τον ΦΠΑ. Οι περισσότερες από αυτές τις οφειλές ΦΠΑ δεν είναι εισπράξιμες και σχετίζονται με ψεύτικες εταιρείες ή με εταιρείες που δεν μπορούν να εντοπιστούν. Αρκετές συνεντεύξεις με το προσωπικό της ΓΓΦΤΘ έδειξε ότι η απάτες με αφανείς εμπόρους είναι ευρέως διαδεδομένες. Επειδή οι έλεγχοι, οι επιβολές και οι εισπράξεις γίνονται αποσπασματικά και πραγματοποιούνται σε ανεξάρτητες και γεωγραφικά διασκορπισμένες περιφερειακές και διαπεριφερειακές ΔΟΥ, δεν υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα για τη συνολική επίπτωση από τις απάτες..

47. Δεν υπάρχει μονάδα ανάλυσης εσόδων και συμμόρφωσης ΦΠΑ. Οι λειτουργοί εξέφρασαν ανησυχίες για σημαντικές απάτες με εταιρείες-φαντάσματα ή με την κατάχρηση της Τελωνειακής διαδικασίας 42.00 (Παράρτημα 1), αλλά δεν μπορούσαν να εντοπίσουν τάσεις στους μηχανισμούς απάτης του ΦΠΑ και τους μηχανισμούς στήριξής της. Αυτό απαιτεί σοβαρή εξέταση. Μια γενική ανάλυση του κενού στον ΦΠΑ θα παρείχε τις απαραίτητες γνώσεις για τις απάτες του ΦΠΑ και θα βοηθούσε τη φορολογική διοίκηση να αναπτύξει μια στρατηγική συμμόρφωσης. Μια προσέγγιση από το ειδικό στο γενικό είναι η πιο κατάλληλη μέθοδος για τον υπολογισμό του κενού στον ΦΠΑ που οφείλεται σε απάτες. Σε πολλές χώρες, η ανάλυση της διαφοράς που επικεντρώνεται στο κενό του ΦΠΑ το οποίο οφείλεται σε απάτες γίνεται ξεχωριστά από τη γενική ανάλυση των εσόδων και χρησιμοποιούνται πιο εξελιγμένες τεχνικές λόγω της σχετικής περιπλοκότητας. Οι αρχές πρέπει να ζητήσουν τεχνική αρωγή για αυτή την εργασία.

48. Δεν υπάρχει προσωπικό αφιερωμένο αποκλειστικά για απάτες ΦΠΑ. Δεν υπάρχει εξωτερικό προσωπικό εξειδικευμένο στον ΦΠΑ ούτε εξειδικευμένες μονάδες αφιερωμένες αποκλειστικά στον ΦΠΑ. Στη διαδικασία φορολογικών ελέγχων δεν υπάρχουν εμπειρογνώμονες ΦΠΑ και δεν γίνονται στοχευμένοι εις-βάθος έλεγχοι ΦΠΑ. Μέσα στο ΣΔΟΕ δεν υπάρχει μονάδα με αποκλειστική ειδικότητα τη διερεύνηση απάτης ΦΠΑ.

49. Το σύστημα ελέγχων του ΦΠΑ δεν υποστηρίζεται από προληπτικά μέτρα για την αποφυγή ή τον έγκαιρο εντοπισμό απάτης ΦΠΑ. Τα μέτρα που περιγράφονται παρακάτω εκπροσωπούν μια σειρά πιθανών ενεργειών που μπορούν να γίνουν για την πρόληψη απάτης στον ΦΠΑ. Δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι ο σχετικός κατάλογος είναι απόλυτα περιεκτικός και τελικός όσον αφορά τις ενέργειες εναντίον της απάτης στον ΦΠΑ, αλλά μόνο σαν αναφορά ορισμένων παραδειγμάτων καλής πρακτικής.

50. Η διαδικασία εγγραφής είναι ζωτικής σημασίας για το θέμα αυτό. Σε περιπτώσεις που υπάρχουν υποψίες απάτης και αν η εγγραφή δεν μπορεί να απορριφθεί, ορισμένες φορολογικές διοικήσεις λαμβάνουν προληπτικά μέτρα και απαιτούν εχέγγυα σαν προϋπόθεση για την εγγραφή.

51. Δεν υπάρχουν προγράμματα παρακολούθησης μετά την εγγραφή για επικίνδυνους εμπόρους. Οι σύγχρονες διοικήσεις παρακολουθούν «ευθύς εξαρχής» τη συμμόρφωση υποβολής δηλώσεων και πληρωμής για επικίνδυνες εγγραφές με την πραγματοποίηση έγκαιρων και συνεχών επιτόπιων επισκέψεων μετά την εγγραφή. Ορισμένες διοικήσεις έχουν ακόμη δρομολογήσει προγράμματα παρακολούθησης και επίσκεψης για ένα ευρύτερο φάσμα εμπόρων και περιλαμβάνουν μεσολαβούντες, μεσίτες, κύριους αντιπροσώπους, εξαγωγείς και μεταφορείς σε τομείς υψηλού κινδύνου. Ο κύριος σκοπός αυτών των προγραμμάτων είναι η συγκέντρωση όσο το δυνατόν περισσότερων πληροφοριών σχετικά με τους «νέους παίχτες στο γήπεδο».

52. Υπάρχει ανάγκη να αναπτυχθεί η δυνατότητα ανάπτυξης συγκεκριμένων πληροφοριών και αξιολόγησης κινδύνου για τις απάτες στον ΦΠΑ. Αν και έχουν γίνει προετοιμασίες για ένα σύγχρονο σύστημα ανάλυσης κινδύνου, πολλοί μηχανισμοί απάτης στον ΦΠΑ είναι δύσκολο να εντοπιστούν με την εφαρμογή κανονικών προσεγγίσεων στην ανάλυση κινδύνου. Ο έγκαιρος εντοπισμός απάτης στον ΦΠΑ απαιτεί *επιχειρησιακές επεξεργασμένες πληροφορίες*. Για να εντοπιστούν όλοι οι συμμετέχοντες στην απάτη, πρέπει να συγκεντρώνονται πληροφορίες από πηγές που μπορούν να δώσουν πληροφορίες σε «πραγματικό χρόνο». Αυτό περιλαμβάνει κυρίως πληροφορίες εγγραφής και δεδομένα από προγράμματα παρακολούθησης μετά την εγγραφή. Επιπρόσθετα, μπορεί επίσης να περιλαμβάνει δεδομένα από αντιπροσώπους σύστασης επιχειρήσεων, από την αποκάλυψη οικονομικών στοιχείων από τράπεζες, δεδομένα από διοικητικές συνεργασίες, δεδομένα από αστυνομικούς φορείς, κλπ. Επιπλέον, η *κεντρική ανάλυση κινδύνου* μπορεί να βοηθήσει στον έγκαιρο εντοπισμό απάτης αφανούς εμπόρου με την προϋπόθεση ότι η ανάλυση κινδύνου χρησιμοποιεί τις κατάλληλες παραμέτρους κινδύνου για απάτες στον ΦΠΑ. Απαιτεί μια ολοκληρωμένη μηχανογραφική πλατφόρμα που περιλαμβάνει δεδομένα από εγγραφές στο σύστημα ΦΠΑ, υποβολές δηλώσεων, πληρωμές και αναγκαστικές εισπράξεις ΦΠΑ, από Τελωνειακές δηλώσεις και πληρωμές, καθώς και από οποιαδήποτε άλλη σχετική πηγή δεδομένων. Οι αρχές θα πρέπει να ζητήσουν τεχνική αρωγή στον τομέα αυτό.

53. Οι σύγχρονες διοικήσεις έχουν μια διαδικασία για γρήγορες διαγραφές, καθώς και την απαραίτητη νομική δυνατότητα για την ακύρωση εγγραφών ΦΠΑ σε

περίπτωση υποψίας για απάτη αφανούς εμπόρου. Επιπλέον, η καλή διοικητική πρακτική υπαγορεύει την τήρηση του Μητρώου εγγραφών ΦΠΑ καθαρό από ανενεργούς φορολογούμενους, γεγονός που θα μειώσει τις πιθανότητες επανεργοποίησης ή αντικατάστασης ενός διαγραμμένου αφανούς εμπόρου.

54. Η συγκεκριμένη και περίπλοκη φύση της απάτης του ΦΠΑ απαιτεί συντονισμό προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για να διασφαλιστεί γρήγορη και αποτελεσματική δράση. Οι έλεγχοι, οι αξιολογήσεις και οι εισπράξεις ΦΠΑ γίνονται αποσπασματικά και διασπαρμένα στις τοπικές ΔΟΥ. Λείπει ο συντονισμός οποιασδήποτε προληπτικής δράσης. Πολλές φορολογικές διοικήσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν δημιουργήσει εξειδικευμένες μονάδες για απάτες ΦΠΑ με τη δυνατότητα συντονισμού προληπτικών και κατασταλτικών ενεργειών. Αυτές οι μονάδες είναι υπεύθυνες για την επιχειρησιακή και κεντρική ανάλυση κινδύνου, και συντονίζουν το πρόγραμμα επιτόπιων επισκέψεων για εγγραφές. Έχουν τη δυνατότητα να ακυρώσουν απευθείας τον αριθμό εγγραφής ΦΠΑ αφανών εμπόρων. Στην ιδανική περίπτωση, οι κεντρικές μονάδες καταπολέμησης απάτης ΦΠΑ συνεργάζονται στενά με τη διοίκηση Τελωνείων, με το γραφείο που είναι υπεύθυνο για τη διεθνή διοικητική συνεργασία, καθώς και με τις δικαστικές αρχές..

55. Οι Ελλάδα έχει περιορισμένες δυνατότητες να ανακτήσει απώλειες εσόδων από τον ΦΠΑ. Επιβάλλονται πρόστιμα σε όσους αποδέχονται ψευδή ή εικονικά τιμολόγια, αλλά δεν λαμβάνουν υπόψη το επίπεδο συνεργασίας στην απάτη. Είναι συνηθισμένο φαινόμενο καλόπιστοι έμποροι να εμπλέκονται σε απάτες ΦΠΑ. Ένας πιο κατάλληλος τρόπος για την αντιμετώπιση της απάτης του αφανούς εμπόρου είναι να καταστούν, κάτω από συγκεκριμένες συνθήκες, οι πελάτες που γνώριζαν ή –βάσει μαχητών τεκμηρίων- που έπρεπε να γνωρίζουν ότι ήταν συνεργοί σε απάτη ΦΠΑ, συλλογικά και ατομικά υπόχρεοι για την καταβολή του ΦΠΑ που είναι πληρωτέος από τον προμηθευτή.

56. Υπάρχουν ελάχιστες (ή καθόλου) ποινικές διώξεις για αδικήματα του ΦΠΑ. Πρόσφατα διορίστηκαν δύο εισαγγελείς στο ΣΔΟΕ, όμως δεν μπόρεσαν να παρασχεθούν δεδομένα στην αποστολή σχετικά με καταγγελίες για δίωξη απάτης ΦΠΑ. Περισσότερες ποινικές διώξεις θα δείξουν στους φορολογούμενους ότι η κυβέρνηση παίρνει στα σοβαρά τις απάτες του ΦΠΑ και θα επιβάλλει φορολογική συμμόρφωση. Για την αντιμετώπιση αυτού του θέματος, η φορολογική διοίκηση πρέπει να διαπραγματευτεί με το Γενικό Εισαγγελέα μια διευθέτηση όπου θα δίνεται μεγαλύτερη προτεραιότητα σε σοβαρές υποθέσεις απάτης.

Συστάσεις

- Δρομολογήστε μια διαδικασία με υποχρεωτικό κατώτατο όριο για την εγγραφή των μικροεπιχειρήσεων.

- Διασφαλίστε ότι οι πιστώσεις των ΔΟΥ χρηματοδοτούνται επαρκώς για να επιτραπεί η έγκαιρη επιστροφή του ΦΠΑ ή κατά προτίμηση εφαρμόστε απευθείας πληρωμή από το Δημόσιο Θησαυροφυλάκιο μόλις λαμβάνεται η απόφαση για την επιστροφή.
- Οριστικοποιήστε το αυτοματοποιημένο σύστημα επιλογής υποθέσεων για έλεγχο με βάση τις παραμέτρους κινδύνου (risk-based) για επιστροφές ΦΠΑ δίνοντας έμφαση στο ιστορικό συμμόρφωσης του προσώπου που απαιτεί την επιστροφή αντί στην αξία της κάθε απαίτησης.
- Δρομολογήστε ταχείες επιστροφές για πρόσωπα με καλό ιστορικό συμμόρφωσης και επικεντρώστε τους ελέγχους σε νέα πρόσωπα επιστροφών και στα πρόσωπα με κακό ιστορικό συμμόρφωσης.
- Αναπτύξτε συγκεκριμένες διαδικασίες για τον έλεγχο επιστροφών ΦΠΑ, με επικέντρωση στη ροή των αγαθών, υπηρεσιών, τιμολογίων και πληρωμών μέσα στην αλυσίδα συναλλαγών του ΦΠΑ και δίνοντας έμφαση σε μια πιο διερευνητική προσέγγιση.
- Αναθέστε την αρμοδιότητα σε μια συγκεκριμένη ομάδα στη διοίκηση για την παρακολούθηση της γενικής απόδοσης του ΦΠΑ, η οποία θα αναλύει τάσεις και δυνητικές απειλές των εσόδων, και που θα εισηγείται ενέργειες για τη βελτίωση της απόδοσης.
- Δημιουργήστε μια ομάδα στη διοίκηση που θα είναι υπεύθυνη να εντοπίζει και να συντονίζει δραστηριότητες για την πρόληψη απάτης στον ΦΠΑ.
- Δώστε σαφείς οδηγίες και εκδώστε εγχειρίδια για την αξιολόγηση κινδύνου κατά την εγγραφή και για επιτόπιες επισκέψεις.
- Εφαρμόστε μια ταχεία διαδικασία για τη διαγραφή αγνοουμένων εμπορών από το σύστημα του ΦΠΑ.
- Αναπτύξτε ένα Μνημόνιο Συνεργασίας με τον Γενικό Εισαγγελέα για να διασφαλίσετε ότι δίνεται άμεση προτεραιότητα σε σοβαρές υποθέσεις φορολογικής απάτης και κάντε διευθετήσεις για την εκπαίδευση της γενικής εισαγγελίας στη φορολογική νομοθεσία.

III. ΤΕΧΝΙΚΗ ΑΡΩΓΗ

57. Οι δραστηριότητες τεχνικής αρωγής (ΤΑ) επανήλθαν στα κανονικά επίπεδα.

Μετά από μια περίοδο αδράνειας λόγω του πολιτικού κενού που ξεκίνησε στις αρχές Μαΐου του 2012, η δραστηριότητες της ΤΑ ξανάρχισαν στα μέσα Ιουλίου με ένα βραχυπρόθεσμο πρόγραμμα ΤΑ που σχεδιάστηκε για το τρίτο τρίμηνο του 2012. Αυτό το πρόγραμμα επικεντρώνεται σε δύο βασικές λειτουργίες της φορολογικής διοίκησης, δηλαδή στην είσπραξη οφειλών και στον έλεγχο μεγάλων φορολογουμένων και προσώπων υψηλού πλούτου, και αποτελείται από αρωγή στην ανάπτυξη αυτοματοποιημένης επεξεργασίας και από εκπαίδευση σε αίθουσες διδασκαλίας.⁸ Το βραχυπρόθεσμο πρόγραμμα ΤΑ βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη και αναμένεται να ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του 2012. Σε γενικές γραμμές, αυτή η τεχνική αρωγή γίνεται καλώς αποδεκτή από το τεχνικό προσωπικό.

58. Επιπρόσθετα με το παραπάνω πρόγραμμα ΤΑ, έχει παρασχεθεί υποστήριξη στον τομέα της θεσμικής μεταρρύθμισης, της ανάλυσης κινδύνου, των εσωτερικών ελέγχων και της επίλυσης φορολογικών διαφορών.

59. Η ΤΑ στον τομέα της είσπραξης οφειλών έχει εμπλουτισθεί με την τοποθέτηση ενός μόνιμου εσωτερικού συμβούλου για την είσπραξη οφειλών. Από τον Σεπτέμβριο του 2012 ένας εμπειρογνώμονας στην είσπραξη οφειλών έχει διατεθεί για να παράσχει βοήθεια στις Ελληνικές φορολογικές αρχές σε μόνιμη βάση.

60. Έχει συμφωνηθεί με τις αρχές το σχέδιο ενός νέου βραχυπρόθεσμου προγράμματος ΤΑ για το πρώτο τρίμηνο του 2013. Το πρόγραμμα αυτό καλύπτει τέσσερις τομείς, δηλαδή είσπραξη οφειλών, έλεγχο, προγραμματισμό/ανάλυση κινδύνου και επιχειρήσεις ΦΠΑ. Οι προτεινόμενες δραστηριότητες στους τομείς αυτούς είναι κατά ένα μέρος η συνέχεια των δραστηριοτήτων που ήδη άρχισαν σύμφωνα με το πρώτο βραχυπρόθεσμο πρόγραμμα ΤΑ, μαζί με κάποιες νέες δραστηριότητες, δηλαδή προγραμματισμό/ανάλυση κινδύνου και επιστροφές ΦΠΑ (βλέπε Παράρτημα 2).

61. Για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική παροχή της τεχνικής αρωγής (ΤΑ) σε πρακτικό επίπεδο, είναι ουσιαστικής σημασίας η καλή συνεργασία μεταξύ των πάροχων της ΤΑ με τη φορολογική διοίκηση. Η συμμετοχή πολλών και διαφορετικών ενδιαφερομένων μερών (διάφορες Διευθύνσεις των Ελληνικών Αρχών, εσωτερικοί σύμβουλοι, προσωπικό της ΕΕ, και εμπειρογνώμονες από Χώρες Μέλη) απαιτεί καλή συνεργασία για να παρασχεθεί έγκαιρα η ΤΑ. Επειδή πολλά θέματα της ΤΑ αφορούν περισσότερες από μια διεύθυνση ή οργανισμό, η συνεργασία μεταξύ αυτών των τμημάτων πρέπει να είναι εγγυημένη επειδή είναι ζωτικής σημασίας για την επιτυχία της ΤΑ. Η σύσταση ομάδων εργασίας με μέλη από όλες τις διευθύνσεις (ομάδες δράσης) μπορεί να

⁸ Συμμετέχουν οι εξής Χώρες Μέλη: Βέλγιο, Γαλλία, Ολλανδία και Ισπανία.

βοηθήσει προς την κατεύθυνση αυτή. Πρέπει να αποφευχθούν όσο το δυνατόν αλλαγές (θεμάτων και χρόνου παροχής) στη συμφωνημένη ΤΑ για να διασφαλιστεί η έγκαιρη συμμετοχή όλων των σχετικών μερών. Ειδικότερα, πρέπει να δοθεί προσοχή στον προγραμματισμό των εκδηλώσεων λαμβάνοντας υπόψη τον χρόνο που απαιτείται για την προετοιμασία τους. Η σύσταση μιας συντονιστικής ομάδας στη φορολογική διοίκηση αποδείχτηκε πετυχημένη.

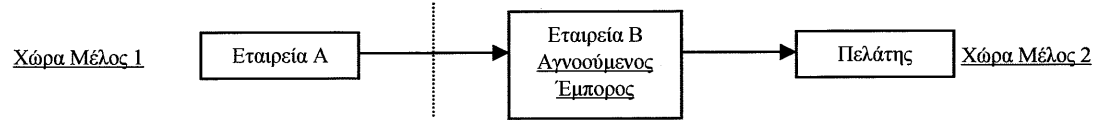
62. Η υπάρχουσα αβεβαιότητα για την επάνδρωση ζωτικών διεθνών και μονάδων (διεύθυνση είσπραξης οφειλών, διεύθυνση συμμόρφωσης και μονάδα μεγάλων φορολογουμένων) ασκεί πίεση στο εκπαιδευτικό πρόγραμμα ΤΑ. Τα προγράμματα ΤΑ λαμβάνουν υπόψη πολλές εκπαιδεύσεις προσωπικού, ιδιαίτερα για ελεγκτές. Η παροχή σωστής ΤΑ απαιτεί τη διαθεσιμότητα προσωπικού που έχει καθοριστεί για εργασίες για τις οποίες έχει σχεδιαστεί η εκπαίδευση, καθώς και σταθερότητα εργατικού δυναμικού.

63. Παράλληλα με το βραχυπρόθεσμο πρόγραμμα ΤΑ, θα παρασχεθεί περαιτέρω ΤΑ στον τομέα της θεσμικής μεταρρύθμισης της φορολογικής διοίκησης και της καταπολέμησης της διαφθοράς.

Παράρτημα 1. Συνηθισμένες Μορφές Διασυνοριακής Απάτης ΦΠΑ

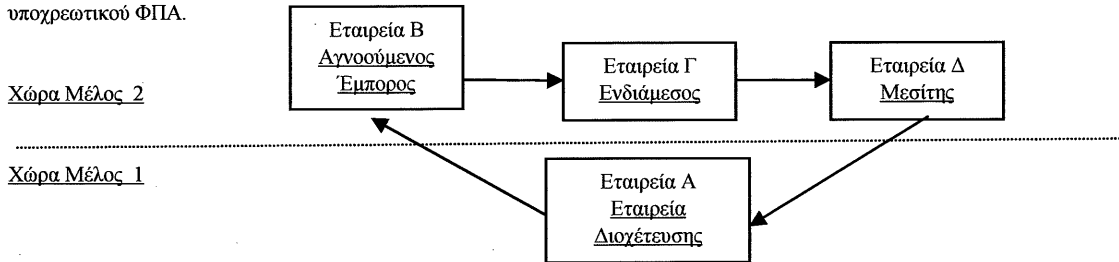
Οι πιο συνηθισμένες μορφές διασυνοριακής απάτης ΦΠΑ έχουν σχέση με ενδοκοινοτικές συναλλαγές, δηλαδή απάτες αγορών και αλυσιδωτές απάτες (καρουσέλ), καθώς και με τη δόλια χρήση της Τελωνειακής διαδικασίας 42.00.

Οι Απάτες Αγορών (αποκαλούμενες επίσης απάτες αγνοούμενου εμπόρου, απάτες ΜΤΙC ή απάτες τεχνητής αφερεγγυότητας) είναι μια μορφή απάτης όπου η εξαίρεση των ενδοκοινοτικών προμηθειών από τον ΦΠΑ συνδυάζεται με τον μηχανισμό «αναβολής της πληρωμής» για την εισπραξη του ΦΠΑ σε αγαθά που αγοράζονται, και την μη καταβολή του υποχρεωτικού ΦΠΑ στον προϋπολογισμό του Κράτους.



Σχέδιο: Η Εταιρεία Β αγοράζει αγαθά από την Εταιρεία Α σε άλλη Χώρα Μέλος της ΕΕ η οποία προμηθεύει αγαθά χωρίς ΦΠΑ. Η Εταιρεία Β προμηθεύει αγαθά στον πελάτη της στην ίδια Χώρα Μέλος σε τιμή που περιλαμβάνει ΦΠΑ. Αφού πληρωθεί τον ΦΠΑ από τον πελάτη της, η Εταιρεία Β εξαφανίζεται χωρίς να πληρώσει τον ΦΠΑ στον προϋπολογισμό του Κράτους. Η Εταιρεία Β, ο αγνοούμενος έμπορος, διαπράττει απάτη και λόγω του γεγονότος ότι δεν αποδίδει τον ΦΠΑ που τιμολόγησε, μπορεί να προμηθεύει αγαθά στην εσωτερική αγορά σε τιμές χαμηλότερες από τις τρέχουσες τιμές της αγοράς δημιουργώντας έτσι αθέμιτο ανταγωνισμό.

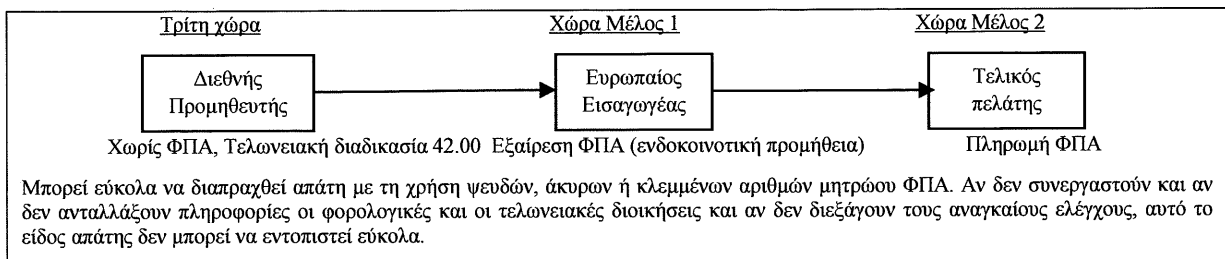
Η Αλυσιδωτή Απάτη (καρουσέλ) είναι μια διαφοροποίηση της απάτης αγοράς η οποία χρησιμοποιεί τις ίδιες αρχές της εξαίρεσης από τον ΦΠΑ σε ενδοκοινοτικές προμήθειες και την αναβολή πληρωμής του ΦΠΑ σε αγορασμένα αγαθά, καθώς και στη μη απόδοση του υποχρεωτικού ΦΠΑ.



Σχέδιο: Η Εταιρεία Α (αποκαλούμενη «Εταιρεία Διογέτευσης»), που είναι καταχωρημένη στη Χώρα Μέλος 1, προμηθεύει αγαθά που εξαιρούνται από τον ενδοκοινοτικό ΦΠΑ στην εταιρεία Β (αποκαλούμενη «αγνοούμενος έμπορος») που είναι καταχωρημένη στη Χώρα Μέλος 2. Αυτή η αγορά γίνεται χωρίς την καταβολή του ΦΠΑ. Ακόλουθα, η Εταιρεία Β κάνει εσωτερική προμήθεια στην Εταιρεία Γ (αποκαλούμενη «Ενδιάμεσος»). Η Εταιρεία Β χρεώνει ΦΠΑ στο τιμολόγιο που στέλνει στην Εταιρεία Γ, τον εισπράττει, αλλά δεν τον αποδίδει στον προϋπολογισμό της Χώρας Μέλους 2. Η Εταιρεία Β θα εξαφανιστεί γρήγορα. Η Εταιρεία Γ δεν περιλαμβάνεται συστηματικά, αλλά αν περιληφθεί γενικά χρησιμοποιείται είτε γνωρίζοντας είτε όχι την απόκρυψη της απάτης του ΦΠΑ. Η Εταιρεία Γ πουλάει τα αγαθά στην εσωτερική αγορά στην Εταιρεία Δ (αποκαλούμενη «Μεσίτης») η οποία θα αφαιρέσει τον ΦΠΑ που χρεώθηκε στις αγορές τις. Τελικά θα κάνει μια διακοινοτική προμήθεια στην Εταιρεία Α στη Χώρα Μέλος 2 για να απαιτήσει τον ΦΠΑ που χρεώθηκε στις αγορές της. Με την προμήθεια αυτή ολοκληρώνεται ο κύκλος και ολόκληρο το σχέδιο μπορεί να αρχίσει πάλι από την αρχή. Το γεγονός ότι ο Αγνοούμενος Έμπορος δεν πλήρωσε τον ΦΠΑ στον προϋπολογισμό του Κράτους του επέτρεψε να πουλήσει αγαθά σε τιμές χαμηλότερες από τις τιμές της αγοράς, πράγμα που μπορούν να επωφεληθούν και άλλα μέρη της αλυσίδας.

Αν δούμε τους αριθμούς, ας υποθέσουμε μία κλίμακα ΦΠΑ στο 20%: Η Εταιρεία Β αγοράζει αγαθά από την Εταιρεία Α στη Χώρα Μέλος 1 σε τιμή μονάδας χωρίς ΦΠΑ στα € 1000. Η Εταιρεία Β πουλάει τα αγαθά στην Εταιρεία Γ σε τιμή μονάδας με ΦΠΑ στα € 1080 (€ 900 + € 180 ΦΠΑ), που στην πραγματικότητα είναι μια καθαρή τιμή χαμηλότερη από την τιμή αγοράς τους. Η Εταιρεία Β εξαφανίζεται πριν πληρώσει τον υποχρεωτικό ΦΠΑ, κρατώντας τα € 180 του ΦΠΑ σαν κέρδος. Η Εταιρεία Γ πουλάει τα αγαθά στην Εταιρεία Δ στην τιμή € 1140 (€ 950 + € 190 ΦΠΑ), και πληρώνει ΦΠΑ € 10 (ΦΠΑ εκροής € 190 μείον ΦΠΑ εισροής € 180) στον προϋπολογισμό του Κράτους. Η Εταιρεία Δ πληρώνει την τιμή τιμολόγησης που περιλαμβάνει ΦΠΑ στην Εταιρεία Γ και ύστερα προμηθεύει τα αγαθά χωρίς ΦΠΑ στην αρχική Εταιρεία Α στην άλλη Χώρα Μέλος στην τιμή των € 980 και απαιτεί επιστροφή ΦΠΑ € 190 για αγαθά που προμηθεύτηκαν ενδοκοινοτικά. Το κέρδος κάθε μέρους της αλυσίδας ισούται με τον ΦΠΑ που δεν καταβλήθηκε, δηλαδή κέρδος Β € 80 + κέρδος Γ € 50 + κέρδος Δ € 30 + κέρδος Α € 20 = € 180).

Η δόλια χρήση της Τελωνειακής διαδικασίας 42.00 είναι ένα σχέδιο που περιλαμβάνει τρίτες χώρες. Η Τελωνειακή διαδικασία 42.00 περιγράφει το καθεστώς που χρησιμοποιεί ένας εισαγωγέας για να εξαιρεθεί από τον ΦΠΑ όταν τα εισαγόμενα αγαθά θα μεταφερθούν σε άλλη Χώρα Μέλος. Ο ΦΠΑ είναι πληρωτέος στη Χώρα Μέλος προορισμού. Αυτή η απλοποιημένη τελωνειακή διαδικασία συνίσταται από την αναβολή της καταβολής του ΦΠΑ εισαγωγής μέχρι τον τελικό πελάτη στην άλλη Χώρα Μέλος. Στην περίπτωση αυτή ο Ευρωπαίος εισαγωγέας πρέπει να δώσει στην Τελωνειακή διοίκηση τον αριθμό μητρώου ΦΠΑ αυτού του τελικού πελάτη. Ο τελευταίος πρέπει να δηλώσει και να πληρώσει τον ΦΠΑ στον προϋπολογισμό του Κράτους της Χώρας Μέλους. Η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ Τελωνείου και Εφορίας στη Χώρα Μέλος 1 και μεταξύ των φορολογικών αρχών της Χώρας Μέλους 1 (εισαγωγή) και της Χώρας Μέλους 2 (προορισμός) μέσω του συστήματος VIES είναι ζωτικής σημασίας γιατί αυτό θα επιτρέψει στη Χώρα Μέλος 2 να ελέγξει αν ο τελικός πελάτης έχει πληρώσει τον ΦΠΑ.



Παράρτημα 2. Σχέδιο Βραχυπρόθεσμου Προγράμματος Τεχνικής Αρωγής για το Πρώτο Τρίμηνο του 2013

<u>Συμφωνημένοι τομείς ΤΑ</u>	<u>Προτεινόμενοι τομείς ΤΑ</u>
1. ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΟΦΕΙΛΩΝ	
	1. Ανάπτυξη και εφαρμογή ενός αυτοματοποιημένου συστήματος υπενθυμίσεων
	2. Εφαρμογή της διαχείρισης εισπράξεων από άκρη σε άκρη
	3. Εφαρμογή τηλεφωνικού κέντρου για την πραγματοποίηση τηλεφωνικών κλήσεων
	4. Εξέταση της νομοθεσίας εισπραξης οφειλών (π.χ. διαγραφές, προγράμματα καταβολής δόσεων) που έχει σαν στόχο την εξάλειψη σημείων συμφόρησης για την αποτελεσματική εισπραξη οφειλών
	5. Σχεδιασμός και εφαρμογή ενός εκπαιδευτικού προγράμματος εισπραξης οφειλών για νέο προσωπικό
	6. Περαιτέρω ανάπτυξη της διαδικασίας χαρτογράφησης εισπραξης οφειλών, π.χ. επίπεδο 5
2. ΕΛΕΓΧΟΣ	
Μονάδα Μεγάλων Φορολογουμένων	1. Περαιτέρω εκπαίδευση στο εργαλείο SESAM για επίπεδο αρχαρίων και για μεσαίο επίπεδο
	2. Εκπαίδευση στον έλεγχο μεγάλων επιχειρήσεων στον κατασκευαστικό τομέα
	3. Διαγνωστική επίσκεψη για την προετοιμασία εκπαίδευσης για ελέγχους σε τραπεζικούς και οικονομικούς οργανισμούς (αρχή της εκπαίδευσης το πρώτο τρίμηνο του 2013)
ΠΥΠ/ΕΕΥΕ	1. Τροποποίηση του προγράμματος ΠΥΠ με στόχο τον επαναπροσδιορισμό των προσώπων στόχευσης για έλεγχο
	2. Σχεδιασμός και διεξαγωγή ελέγχων ΕΕΥΕ βασισμένη σε προσέγγιση έργου (βλέπε τις εργασίες που έγιναν τον Μάρτιο

	του 2012 από Δανό εμπειρογνώμονα)
	3. Περαιτέρω εκπαίδευση ελεγκτών ΕΕΥΕ σε έμμεσες μεθόδους
Γενική εκπαίδευση σε ελέγχους	1. Επέκταση της εκπαίδευσης που αναπτύχθηκε για μεθόδους έμμεσου ελέγχου ΕΕΥΕ σε άλλους ελεγκτικούς τομείς
3. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ	
	1. Παροχή βοήθειας σε τεχνικές ανάλυσης κινδύνου
	2. Παροχή βοήθειας στην εξέταση του νομικού πλαισίου ελέγχων (π.χ. παραγραφές)
	3. Ανάπτυξη διαδικασιών για εγγραφές στον ΦΠΑ
4. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΦΠΑ	
	1. Ανάπτυξη ενός συστήματος επιλογής υποθέσεων για έλεγχο βάσει παραμέτρων κινδύνου (risk based) για επιστροφές ΦΠΑ
	2. Εκπαίδευση για τον έλεγχο επιστροφών ΦΠΑ, περιλαμβανομένων μεθόδων για την καταπολέμηση απάτης στον ΦΠΑ.