

10<sup>th</sup>

 **Thessaloniki  
Tax Forum**

Convert taxation into a true business partner

Ο ρόλος της φορολογίας στο  
δυναμικό μεταμνημονιακό ΑΕΠ

ΔΕΥΤΕΡΑ  
**12 ΝΟΕΜΒΡΙΟΥ**  
ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΟ THE MET

ΟΡΓΑΝΩΣΗ



AMERICAN-HELLENIC  
CHAMBER OF COMMERCE

## ΟΜΙΛΙΑ

### Κατερίνας Σαββαΐδου

Επίκουρης Καθηγήτριας, ΑΠΘ, Κάτοχος της έδρας Jean Monnet στην “Ευρωπαϊκή Φορολογική Πολιτική και Διοίκηση”, τ. Γενική Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων

Καταρχήν, όσον αφορά την έννοια της φορολογικής εναρμόνισης (“*tax harmonization*”), έχουν προταθεί από την θεωρία διάφοροι ορισμοί. Σε γενικές γραμμές η φορολογική εναρμόνιση μπορεί να θεωρηθεί «η διαδικασία σχεδιασμού του τρόπου προσέγγισης των φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό την επίτευξη των στόχων της ΕΕ».

Η φορολογική εναρμόνιση διαφέρει από άλλες συγγενικές έννοιες και ειδικότερα τις έννοιες της φορολογικής ενοποίησης (“*tax unification*”) και του φορολογικού συντονισμού (“*tax coordination*”). Ειδικά στον τομέα της φορολογίας επιχειρήσεων η φορολογική ενοποίηση της φορολογίας επιχειρήσεων έχει ως συνέπεια την κατάργηση των διαφορών μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών περί φορολογίας επιχειρήσεων επιβάλλοντας ομοιόμορφους κανόνες, ενώ σε προηγμένο στάδιο αντικαθιστά το σύνολο των εθνικών φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ σε ένα κεντρικό μοντέλο φορολογίας επιχειρήσεων. Αυτός ο μοναδικός ευρωπαϊκός νόμος φορολογίας επιχειρήσεων συνεπάγεται ότι κάθε πτυχή της φορολογίας επιχειρήσεων ρυθμίζεται σε ενωσιακό επίπεδο και ότι αφαιρείται από τα κράτη μέλη της ΕΕ η φορολογική τους κυριαρχία.

Ο φορολογικός συντονισμός έχει ως στόχο την διασφάλιση της συντονισμένης συνύπαρξης των νόμων περί φορολογίας επιχειρήσεων των διάφορων κρατών μελών της ΕΕ στις περιπτώσεις που είτε υπάρχει έδαφος για σύγκρουση είτε ανάγκη για συντονισμένη νομική δράση. Ωστόσο, ο φορολογικός συντονισμός δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες της ΕΕ για τρεις λόγους και ειδικότερα επειδή δεν έχει δεσμευτική ισχύ, δεν είναι κατάλληλος για την ΕΕ όπως έχει πλέον διαμορφωθεί σήμερα πολιτικά και

οικονομικά, και δεν μπορεί να διασφαλίσει φορολογική ουδετερότητα, καθώς δεν συνεισφέρει στην εξομοίωση των νόμων περί φορολογίας επιχειρήσεων των κρατών μελών της ΕΕ και την κατάργηση των διαφορών που υπάρχουν μεταξύ αυτών.

Μεταξύ των λόγων που δικαιολογούν την φορολογική εναρμόνιση συμπεριλαμβάνονται, σύμφωνα με την θεωρία, η κατάργηση όλων των εμποδίων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, η αντιμετώπιση της νόθευσης του ανταγωνισμού, της παρεμπόδισης της ελεύθερης μετακίνησης των κεφαλαίων και της νοθευμένης κατανομής των εσόδων, η προώθηση της ανταγωνιστικότητας των βιομηχανιών της ΕΕ στο πλαίσιο της παγκόσμιας αγοράς, η μείωση του διοικητικού κόστους, η αντιμετώπιση της απώλειας φορολογικών εσόδων που οφείλεται στον επιζήμιο φορολογικό ανταγωνισμό, την φοροαποφυγή και την φορολογική απάτη.

Αναφορικά με τη νομική βάση για την φορολογική εναρμόνιση, η Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει ρητώς στα άρθρα 110 έως 113 την εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών στον τομέα των έμμεσων φόρων. Ειδικότερα προβλέπεται η εναρμόνιση των νομοθεσιών αναφορικά με τους φόρους κύκλου εργασιών, τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, καθώς και άλλες μορφές έμμεσων φόρων στο βαθμό που αυτό είναι απαραίτητο για την διασφάλιση της εγκαθίδρυσης και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και της αποφυγής της νόθευσης του ανταγωνισμού. Η εναρμόνιση αυτή των έμμεσων φόρων θεωρήθηκε αναγκαία λόγω της άμεσης επίδρασής τους στις τιμές των αγαθών και των υπηρεσιών και επομένως στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και άρα συνιστά προαπαιτούμενο για την δημιουργία της εσωτερικής αγοράς. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η εναρμόνιση του ΦΠΑ, των ειδικών φόρων κατανάλωσης, καθώς και του φόρου στην συγκέντρωση κεφαλαίων.

Για την λήψη αποφάσεων στα φορολογικά ζητήματα απαιτείται ομοφωνία στο Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής και «διαβούλευση» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Η φορολογική εναρμόνιση στον τομέα των έμμεσων φόρων έχει επιτευχθεί μέχρι σήμερα μέσω της έκδοσης οδηγιών.

Σε αντίθεση με τον τομέα της έμμεσης φορολογίας, δεν υπάρχει ρητή πρόβλεψη στην ΣΛΕΕ για την εναρμόνιση των νομοθεσιών στον τομέα των άμεσων φόρων. Εμπόδιο στην εναρμόνιση των άμεσων φόρων αποτελούν οι αρχές της φορολογικής κυριαρχίας των κρατών και της επικουρικότητας, καθώς και η συνυφασμένη με την πρώτη αρχή απαίτηση για την ομόφωνη έγκριση των σχετικών αποφάσεων στο Συμβούλιο.

Δεδομένου, λοιπόν, ότι η άμεση φορολογία δεν υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ, τα κράτη μέλη διατηρούν κατ' αρχήν την αρμοδιότητά τους για την επιλογή του φορολογικού συστήματος που επιθυμούν για την επιδίωξη των στόχων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Ωστόσο, με βάση το άρθρο 115 της ΣΛΕΕ (πρώην 94 ΣυνθΕΚ) είναι δυνατή η προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών των κρατών μελών της ΕΕ και στον τομέα της άμεσης φορολογίας. Ωστόσο, σε αντίθεση με τον κανόνα της έκδοσης από το Συμβούλιο με την προβλεπόμενη ειδική πλειοψηφία, κατ' εξαίρεση στις φορολογικές ρυθμίσεις απαιτείται ομοφωνία.

Στο πλαίσιο αυτό εκδόθηκαν οι Οδηγίες για το κοινό φορολογικό καθεστώς για τις συγχωνεύσεις, διασπάσεις, εισφορές ενεργητικού και ανταλλαγή μετοχών μεταξύ εταιρειών διαφορετικών κρατών μελών της ΕΕ, για το κοινό φορολογικό καθεστώς των μητρικών και θυγατρικών εταιρειών, για το κοινό σύστημα της φορολόγησης των τόκων και των δικαιωμάτων, για την φορολογία των εισοδημάτων της αποταμίευσης υπό μορφή τόκων, για την παροχή αμοιβαίας συνδρομής των αρμοδίων οργάνων με στόχο την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής στον τομέα των άμεσων φόρων, καθώς και η Σύμβαση Διαιτησίας.

Περαιτέρω, εναρμόνιση στον τομέα της άμεσης φορολογίας επιτεύχθηκε μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο προσέδωσε φορολογική διάσταση στις λεγόμενες «θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες», δηλαδή την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Όπως τονίζει το Δικαστήριο, μολονότι η άμεση φορολογία εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, τα εν λόγω κράτη πρέπει πάντως να ασκούν την αρμοδιότητα αυτή τηρώντας το ενωσιακό δίκαιο, υπό την έννοια ότι δεν πρέπει να θέτουν φορολογικούς περιορισμούς στην άσκηση των θεμελιωδών κοινοτικών ελευθεριών.

Έμμεση εναρμόνιση στον τομέα της άμεσης φορολογίας επιτυγχάνεται, επίσης, μέσω των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων και ειδικότερα της απαγόρευσης νόθευσης του ανταγωνισμού. Επομένως, τα κράτη μέλη πρέπει να ασκούν την φορολογική αρμοδιότητα τους σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και, άρα, και τα φορολογικά μέτρα πρέπει να τηρούν τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων. Ωστόσο, η προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις πρόσφατες αποφάσεις της (FIAT, Starbucks, Apple, Amazon, Engie) αναφορικά με την συμβατότητα ορισμένων φορολογικών αποφάσεων τύπου “tax rulings” με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων επικρίθηκε από την θεωρία που υποστήριξε ότι διαβρώνει την κυριαρχία των κρατών μελών στον τομέα της άμεσης φορολογίας.

Πέρα από τις νομικές ρυθμίσεις που αποτελούν τη νομική βάση για την φορολογική εναρμόνιση, τίθεται το ερώτημα της αναγκαιότητας ή μη εναρμόνισης στον τομέα της φορολογίας καθώς και της στάσης της Επιτροπής αλλά και των κρατών μελών της ΕΕ στο ζήτημα αυτό.

Στην από 23 Μαΐου 2001 Ανακοίνωσή της αναφορικά με την «Φορολογική πολιτική στην ΕΕ – Προτεραιότητες για τα προσεχή έτη» (*"Tax policy in the European Union – Priorities for the years"*), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διατύπωσε την άποψη ότι δεν υφίσταται ανάγκη για εναρμόνιση των φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ σε όλους τους τομείς. Επομένως, υπό την προϋπόθεση του σεβασμού των κανόνων της ΕΕ, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να επιλέγουν τα φορολογικά συστήματα που θεωρούν κατάλληλα σύμφωνα με τις προτιμήσεις τους. Επιπλέον, οποιαδήποτε πρόταση για δράση στο επίπεδο της Ένωσης στον τομέα της φορολογίας θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Κατά συνέπεια, πρέπει να υπάρχει δράση στο επίπεδο της Ένωσης μόνο στην περίπτωση που η μεμονωμένη δράση από τα κράτη μέλη δεν μπορεί να επιφέρει μια αποτελεσματική λύση και επομένως η δράση σε ενωσιακό επίπεδο θα επιφέρει καλύτερο αποτέλεσμα από αυτό που θα επέρχονταν στην περίπτωση που τα κράτη μέλη λειτουργούσαν μόνα τους (αρχή της επικουρικότητας), ενώ η προτεινόμενη πρωτοβουλία δεν πρέπει να υπερβαίνει τα όρια που είναι αναγκαία για την αντιμετώπιση του διαπιστωθέντος προβλήματος (αρχή της αναλογικότητας). Σύμφωνα, λοιπόν, με την προσέγγιση της Επιτροπής πολλά φορολογικά ζητήματα απαιτούσαν απλώς καλύτερο συντονισμό των εθνικών πολιτικών (COM/2006/823 of 19.12.2006).

Στο πλαίσιο αυτό, κύρια προτεραιότητα της φορολογικής πολιτικής της ΕΕ, σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, συνιστά η αντιμετώπιση του προβλήματος της συνέχισης ύπαρξης διασυνοριακών φορολογικών εμποδίων για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της Ένωσης που δραστηριοποιούνται στην εσωτερική αγορά εστιάζοντας στην κατάργηση των φορολογικών εμποδίων σε όλες τις μορφές διασυνοριακής οικονομικής δραστηριότητας, καθώς επίσης και της αντιμετώπισης του επιζήμιου φορολογικού ανταγωνισμού και της προώθησης μεγαλύτερης συνεργασίας μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων. Επίκεντρο της προσπάθειας θα έπρεπε να αποτελέσει, σύμφωνα με την Επιτροπή, η εξάλειψη των αδυναμιών που οφείλονται στη συνύπαρξη δεκαπέντε (15) -έως τότε- διαφορετικών φορολογικών συστημάτων εντός της ΕΕ και η απλούστευσή τους.

Ο γενικότερος στόχος της Επιτροπής είναι η διασφάλιση ότι η φορολογική πολιτική στηρίζει τους ευρύτερους στόχους πολιτικής της ΕΕ, όπως έχουν τεθεί στην Στρατηγική «Ευρώπη 2020» ("Europe 2020 strategy") αναφορικά με την έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη στην ΕΕ και στην Πράξη για την Ενιαία Αγορά (Single Market Act), όπως κυρίως ο στόχος η Ένωση να γίνει η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη βασιζόμενη στη γνώση οικονομία ανά την υφήλιο μέχρι το 2010, πράγμα που σημαίνει ότι πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για να επιτευχθεί βιώσιμη μείωση των γενικών φορολογικών επιβαρύνσεων στην ΕΕ, με εξασφάλιση ισορροπίας μεταξύ της μείωσης φόρων, των επενδύσεων σε δημόσιες υπηρεσίες και της ενίσχυσης της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Συγχρόνως, η φορολογική πολιτική πρέπει να παρουσιάζει πλήρη συνοχή με άλλες πολιτικές της ΕΕ, όπως η πολιτική για την οικονομία, την απασχόληση, την προστασία της υγείας και των καταναλωτών, την καινοτομία, το περιβάλλον και την ενέργεια.

Όπως επισημάνθηκε στην προαναφερόμενη Ανακοίνωση της Επιτροπής, η διαδικασία που αφορά την επίτευξη συμφωνίας επί προτάσεων για οδηγίες στον φορολογικό τομέα είναι πάντοτε αργή, επειδή στο φορολογικό τομέα οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία. Μετά τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα είναι ακόμα δυσκολότερο να επιτευχθεί συμφωνία για τα φορολογικά θέματα.

Στο πλαίσιο αυτό προκειμένου να μπορέσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εφαρμόσει την νέα της στρατηγική, θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν και ορισμένοι άλλοι μηχανισμοί και μη δεσμευτικές προσεγγίσεις παράλληλα με την κοινοτική νομοθεσία. Ειδικότερα, η Επιτροπή ανέφερε ότι σκόπευε να είναι πιο δυναμική και να αναλάβει νομική δράση όταν θεωρεί ότι τα φορολογικά μέτρα των κρατών μελών παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο.

Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δήλωνε την πρόθεσή της να εξετάσει το ενδεχόμενο συχνότερης προσφυγής σε μη νομοθετικές ενέργειες, όπως η διατύπωση συστάσεων (βλ. για π.χ. την σύσταση IP/94/105 αναφορικά με την φορολογία του εισοδήματος των μη κατοίκων στα κράτη μέλη, στα οποία εργάζονται, και η οποία ακολουθήθηκε από τα κράτη μέλη). Επίσης, θα μπορούσε να εξετασθεί το ενδεχόμενο έκδοσης κατευθυντήριων γραμμών ("*Guidelines*") και ερμηνευτικών σημειωμάτων ("*interpretative notices*").

Τα εργαλεία αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επισήμανση ενδεχόμενων προβλημάτων στα κράτη μέλη, καθώς και των πιθανών λύσεων για την αντιμετώπισή τους με σκοπό την αποφυγή συγκρούσεων και δικαστικών διαμαχών. Τα εργαλεία αυτά

μπορούν, επίσης, να συμβάλλουν στην ανάπτυξη νέων φορολογικών κανόνων στην περίπτωση που το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταλήξει ότι συγκεκριμένοι κανόνες είναι αντίθετοι στο ενωσιακό δίκαιο. Βεβαίως, τα εργαλεία αυτά, τα οποία είναι “*soft law*”, είναι συμπληρωματικά στην ενωσιακή νομοθεσία και επομένως δεσμευτικοί κανόνες εξακολουθούν να είναι απαραίτητοι σε ορισμένες περιπτώσεις.

Θα πρέπει, επίσης, να εξετάζεται όταν χρειάζεται, και το ενδεχόμενο χρήσης της διαδικασίας ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ ομάδων κρατών μελών που έχουν παρόμοιες απόψεις. Η Επιτροπή προτείνει η διαδικασία της ενισχυμένης συνεργασίας να εξεταστεί ειδικότερα στον τομέα της φορολογίας για το περιβάλλον και την ενέργεια, όπου η πλειονότητα των κρατών μελών έχει εκδηλώσει ισχυρή επιθυμία για συντονισμένη δράση.

Ωστόσο, αργότερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην Γνώμη της προς την Διακυβερνητική Διάσκεψη για το Σύνταγμα της Ένωσης το 2003, ανέφερε ότι η διατήρηση της ομοφωνίας για όλες τις φορολογικές αποφάσεις καθιστούσε δύσκολη την επίτευξη του απαραίτητου για την Ένωση βαθμού συντονισμού, καθώς και ότι η πρόοδος που επιτεύχθηκε αναφορικά με την ειδική πλειοψηφία δεν είναι αρκετή για να επιτρέψει στην Ένωση να επιτύχει τους στόχους που έχουν τεθεί από το Σχέδιο του Συντάγματος. Για τον λόγο αυτό προκρίνει διάφορες προτάσεις για την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στον τομέα της φορολογίας.

Ειδικότερα, η Επιτροπή πρότεινε ότι ένας πιο ακριβής διαχωρισμός μπορεί να οδηγήσει στην επέκταση του πεδίου εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας, όπως για παράδειγμα στην φορολογία αναφορικά με την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, όπως για παράδειγμα τον εκσυγχρονισμό και την απλοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας, την διοικητική συνεργασία, την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, τα μέτρα που αφορούν στην φορολογική βάση των εταιρειών, μη συμπεριλαμβανομένων των φορολογικών συντελεστών, τις πτυχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων που συνδέονται με την αντιμετώπιση της απάτης, την φορολογία αναφορικά με το περιβάλλον. Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν συμφώνησαν στις προτάσεις αυτές για την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στον τομέα της φορολογίας.

Στα χρόνια που ακολούθησαν, η οικονομική κρίση ανέδειξε την αλληλεξάρτηση των οικονομιών των κρατών μελών της ΕΕ, καθώς και την ανάγκη της από κοινού προσπάθειας για την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης στην Ευρώπη. Στο πλαίσιο

αυτό, τα κράτη μέλη της ΕΕ συμφώνησαν να συντονίσουν στενά τις οικονομικές τους πολιτικές μέσω μιας διαδικασίας γνωστής ως «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο». Στο πλαίσιο αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσιεύει κάθε χρόνο ανά χώρα συστάσεις (“*country-specific recommendations*”).

Αναφορικά με την φορολογική πολιτική, οι εν λόγω Συστάσεις εστιάζουν στον τρόπο, με τον οποίο τα εθνικά φορολογικά συστήματα μπορούν να γίνουν δικαιότερα, πιο αποτελεσματικά και πιο φιλικά στην ανάπτυξη. Εντός του 2018 δημοσιεύθηκαν και οι Εκθέσεις για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Σε συνέχεια των εκθέσεων, το Συμβούλιο Οικονομικών και Χρηματοοικονομικών Υποθέσεων ενέκρινε στη συνεδρίαση στις 22 Ιουνίου 2018 σχέδιο συστάσεων αναφορικά με τις οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές με βάση τη διαδικασία παρακολούθησης των Εκθέσεων Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για το 2018.

Περαιτέρω, σε συνέχεια της δημοσίευσης μιας σειράς «σκανδάλων», όπως ιδίως τις υποθέσεις “*Panama Papers*” και “*Paradise Papers*”, υπήρξε αυξανόμενη πίεση από διάφορες μη κυβερνητικές οργανώσεις και πολίτες της ΕΕ για την λήψη πρωτοβουλιών σε ενωσιακό επίπεδο για την αντιμετώπιση του επιζήμιου φορολογικού σχεδιασμού, της φοροαποφυγής και της απάτης.

Η Επιτροπή είχε ήδη εντός του 2018 επισημάνει τις χώρες, δηλαδή Βέλγιο, Κύπρος, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Μάλτα και Ολλανδία, όπου επέτρεψαν σε πολυεθνικές εταιρείες να μειώσουν σε υπερβολικό βαθμό την φορολογική τους επιβάρυνση. Στην ίδια λογική ο Επίτροπος φορολογικών θεμάτων, Pierre Moscovici, ανέφερε ότι οι φορολογικοί κανόνες σε αυτές τις επτά χώρες έχουν την δυναμική να υπονομεύσουν την δίκαιη φορολόγηση στην εσωτερική αγορά και να αυξήσουν την φορολογική επιβάρυνση των ευρωπαϊκών φορολογούμενων.

Παράλληλα στις συζητήσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επισημάνθηκε ότι ορισμένες χώρες, όπως κυρίως η Ιρλανδία, το Λουξεμβούργο και η Ολλανδία, ασκούν το δικαίωμα “veto” που έχουν μπλοκάροντας σημαντικές φορολογικές αποφάσεις, προκειμένου να προστατέψουν τα αμφιλεγόμενα φορολογικά τους σχήματα. Βεβαίως, ακόμη και οι υποστηρικτές της υιοθέτησης της ειδικής πλειοψηφίας για την λήψη των αποφάσεων στα φορολογικά ζητήματα θεωρούν ότι αυτός ο τρόπος ψηφοφορίας δεν θα πρέπει να επεκταθεί και στο ζήτημα των φορολογικών συντελεστών, καθώς η επιβολή τους ανήκει στην αρμοδιότητα των εθνικών κοινοβουλίων.

Στον αντίποδα, λοιπόν, της προσπάθειας υιοθέτησης της ειδικής πλειοψηφίας, ορισμένες χώρες αντιδρούν με τρόπο κατηγορηματικό. Έτσι για παράδειγμα σε κοινή συνέντευξη τύπου στην Βουδαπέστη τον Ιανουάριο του 2018, ο Ιρλανδός πρωθυπουργός Taoiseach Leo Varadkar και ο Ούγγρος ομόλογός του Viktor Orbán εξέφρασαν την έντονη αντίδρασή τους στις προσπάθειες εναρμόνισης των κανόνων περί φορολογίας επιχειρήσεων ή άλλων φόρων στην ΕΕ υποστηρίζοντας ότι μια τέτοια ενέργεια θα έβλαπτε τον ανταγωνισμό στην ενιαία αγορά. Να υπενθυμίσουμε ότι και οι δύο χώρες έχουν χαμηλούς συντελεστές φορολογίας επιχειρήσεων. Σύμφωνα με τον Orbán, δεν επιθυμεί να δει νομοθεσία στην ΕΕ που θα δένει τα χέρια της Ουγγαρίας αναφορικά με την φορολογική πολιτική.

Αναφορικά με τις πιο πρόσφατες εξελίξεις, θα πρέπει να αναφερθούμε στην ομιλία του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ζαν Κλοντ Γιούνκερ, για την κατάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον Σεπτέμβριο του 2018, στην οποία πρότεινε αλλαγές στον τρόπο ψηφοφορίας των κρατών μελών της Ένωσης αναφορικά με τα φορολογικά ζητήματα και συγκεκριμένα την κατάργηση της ομοφωνίας για όλα τα φορολογικά ζητήματα. Ειδικότερα, ανέφερε ότι κατά την γνώμη του θα έπρεπε τα κράτη μέλη να μπορούν να αποφασίζουν με ειδική πλειοψηφία για ορισμένα φορολογικά ζητήματα. Η ειδική πλειοψηφία υπάρχει εάν συντρέχουν δύο προϋποθέσεις, αφενός το 55% των κρατών μελών είναι υπέρ της πρότασης και αφετέρου η σχετική πρόταση υποστηρίζεται από κράτη μέλη που εκπροσωπούν τουλάχιστον το 65% του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ.

Να υπενθυμισθεί ότι ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ζαν Κλοντ Γιούνκερ, είχε, επίσης, προτείνει στην ομιλία του για την κατάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το 2017 την υιοθέτηση της ειδικής πλειοψηφίας για ορισμένα φορολογικά ζητήματα, όπως ιδίως η κοινή ενοποιημένη εταιρική βάση, η μεταρρύθμιση του ΦΠΑ, η φορολόγηση της ψηφιακής οικονομίας και ο φόρος χρηματοοικονομικών συναλλαγών.

Στο ίδιο πνεύμα με τον Πρόεδρο της Επιτροπής, η Επιτροπή στην Ανακοίνωσή της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αναφέρει ότι η υιοθέτηση της χρήσης της ειδικής πλειοψηφίας θα επιφέρει μια πιο αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων στον τομέα της φορολογίας και των κοινωνικών πολιτικών, προκειμένου η νομοθεσία της ενιαίας αγοράς της ΕΕ να μπορέσει να ανταποκριθεί στις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις, καθώς και σε ορισμένες στοχευμένες περιοχές δράσεις της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.



Η Επιτροπή επιθυμεί με την πρωτοβουλία αυτή, της υιοθέτησης δηλαδή της ειδικής πλειοψηφίας σε ορισμένα φορολογικά ζητήματα αντί της ισχύουσας ομοφωνίας, να επιταχύνει την υιοθέτηση των προτάσεων της. Παράλληλα όμως και κυρίως επιθυμεί να αποφύγει να παραμένει όμηρος από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, τα οποία μπορεί να μπλοκάρουν την συμφωνία σε ορισμένα ζητήματα. Επίσης, θα βοηθήσει, ώστε να μην παραχωρεί εξαιρέσεις σε ορισμένα κράτη μέλη για ορισμένες προτάσεις πριν προβεί στην υιοθέτησή τους με ομοφωνία. Η Επιτροπή επεσήμανε, επίσης, την δυνατότητα που της παρέχεται από τις Συνθήκες αναφορικά με την αλλαγή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων μέσω των λεγόμενων ρητρών-γεφυρών (παράλληλων ρητρών) ("*clauses-passarelles*"). Σύμφωνα με την διαδικασία αυτή, οι ευρωπαίοι ηγέτες πρέπει να κοινοποιήσουν ορισμένη πρόταση στα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία έχουν προθεσμία έξι μηνών για να φέρουν αντιρρήσεις. Σε περίπτωση που έστω και ένα μέλος θέσει ζήτημα, τότε η πρόταση απορρίπτεται.

Περαιτέρω, στο πρόγραμμα εργασιών της για το 2019 που δημοσιεύθηκε τον Οκτώβριο του 2018 η Επιτροπή ανέφερε την φορολογία μεταξύ των τομέων, όπου υπάρχει βούληση αλλαγής του τρόπου νομοθέτησης, ώστε να γίνει πιο αποτελεσματικός, με το πέρασμα από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία, γεγονός που θα δείξει και στους ευρωπαίους πολίτες την σοβαρή πρόθεση της ΕΕ να αντιμετωπίσει την φοροδιαφυγή. Στόχος της Επιτροπής είναι η δημοσίευση μιας μη δεσμευτικής Ανακοίνωσης στις αρχές του 2019. Ωστόσο, όπως ήδη άφησε να εννοηθεί ο Πρόεδρος της Επιτροπής Γιούνκερ στην ομιλία του, οι ευρωπαίοι πολίτες που θα προσέλθουν στις κάλπες τον Μάιο του 2019 δεν ενδιαφέρονται πραγματικά για το γεγονός ότι η Επιτροπή έκανε μια πρόταση, με βάση την οποία θα φορολογηθούν οι εταιρείες-γίγαντες που δραστηριοποιούνται στον χώρο του διαδικτύου ("*internet*") στο μέρος που δημιουργούν τα κέρδη τους, εάν δεν το δουν να πραγματοποιείται.

Τέλος, εκτός από την προσπάθεια αλλαγής του τρόπου ψηφοφορίας στον τομέα της φορολογίας, η προσέγγιση των φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών επιχειρείται και με άλλα μέσα, όπως με την δημοσίευση εκθέσεων και μελετών.

Στο πλαίσιο αυτό θα κάνω μια σύντομη αναφορά σε ορισμένες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που δημοσιεύθηκαν εντός του 2018 και συμβάλλουν στην βελτίωση των φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ. Καταρχήν, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τον Ιούνιο του 2018 μια έκθεση, στην οποία αναλύει τα χαρακτηριστικά της φορολογίας που διαπιστώθηκαν στα κράτη μέλη της ΕΕ, την

Ισλανδία και την Νορβηγία. Στην έκθεση εξετάστηκαν βασικοί φορολογικοί δείκτες για την περίοδο 2004 έως 2016. Σύμφωνα με την έκθεση, τα φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν σε δέκα εννέα κράτη μέλη της ΕΕ στην προαναφερθείσα περίοδο, αν και οι συντελεστές φορολογίας διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των χωρών αυτών. Μεταξύ των διαπιστώσεων της έκθεσης, σημαντικές είναι η μείωση των φορολογικών εσόδων από την μισθωτή εργασία την περίοδο από το 2009 έως το 2016, η συνεχόμενη αύξηση των εσόδων από την περιουσία από το 2009 και εφεξής, καθώς και η σταδιακή μείωση της φορολογίας εισοδήματος εταιρειών μετά το 2009 (αν και αυξανόμενη σε σχέση με το ΑΕΠ). Η έκθεση στηρίζεται σε συγκρίσιμα φορολογικά δεδομένα από τις Εθνικές Στατιστικές Υπηρεσίες των κρατών μελών της ΕΕ, τα οποία απεστάλησαν και επικυρώθηκαν στην Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία ("*Eurostat*") και τα οποία είναι σύμφωνα με το εναρμονισμένο Σύστημα Εθνικών και τοπικών Λογαριασμών ("*ESA 2010*").

Επίσης, εντός του 2018 δημοσιεύθηκε η έκθεση για τους δείκτες επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού, στις οποίες εντοπίζονται κράτη μέλη της ΕΕ (Κύπρος, Μάλτα, Ολλανδία και Ιρλανδία), όπου οι οικονομικοί δείκτες, όπως ο δείκτης των αλλοδαπών άμεσων επενδύσεων, των εταιρικών κερδών, της πληρωμής καθαρών δικαιωμάτων ("*royalties*") ως ποσοστό του ΑΕΠ, δείχνουν ότι οι χώρες αυτές διευκολύνουν τις επιζήμιες φορολογικές πρακτικές.

Καταληκτικά, η φορολογική πολιτική της ΕΕ σύμφωνα με την παραδοσιακή προσέγγιση αποτελεί το απαραίτητο συμπληρωματικό μέτρο για την διευκόλυνση της ορθής λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, κάτι το οποίο δεν απαιτούσε την πλήρη εναρμόνιση των φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ. Ωστόσο, σήμερα υπό την πίεση των νέων προκλήσεων της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, ο σκοπός της φορολογικής πολιτικής της ΕΕ επεκτάθηκε από την κατάργηση των φορολογικών εμποδίων στην αντιμετώπιση του επιζήμιου φορολογικού ανταγωνισμού, της φορολογικής απάτης και της φοροαποφυγής, γεγονός που απαιτεί μεγαλύτερη συνοχή της φορολογικής πολιτικής της ΕΕ.

Η δημιουργία μιας δημοσιονομικής Ένωσης αποτελεί σύμφωνα με ορισμένους την απάντηση στις προαναφερόμενες προκλήσεις, κάτι που προς στιγμήν φαίνεται να μην είναι απολύτως ρεαλιστικό, εάν μάλιστα σκεφτούμε ότι οι αποφάσεις για τα φορολογικά ζητήματα λαμβάνονται στο Συμβούλιο με ομοφωνία, ενώ οι σχετικές προτάσεις για την υιοθέτηση του κανόνα της πλειοψηφίας εξακολουθούν και βρίσκουν αντίδραση από

πολλά κράτη μέλη της ΕΕ κατ' επίκληση της εθνικής φορολογικής κυριαρχίας. Επομένως, το ζήτημα που βρίσκεται στο επίκεντρο των συζητήσεων αφορά στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών. Ωστόσο, όπως έχει επισημανθεί στις συζητήσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η απόφαση περί απομάκρυνσης από την ψηφοφορία με ομοφωνία πρέπει να ληφθεί με ομοφωνία, γεγονός που καθιστά δύσκολη την λήψη της.