

40

Ενημερωτικά
Σημειώματα

Ιούλιος 2026



Έτος Ίδρυσης 2006

ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ

Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων
ΓΣΕΒΕΕ

imegsevee.gr

Οι επιπτώσεις μεταβολών του ΦΠΑ στην Ελλάδα: Οικονομία, Κοινωνία, Επιχειρήσεις

Νικόλαος Λιωνής



Έτος Ίδρυσης 2006

ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ

Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων
ΓΣΕΒΕΕ

Οι επιπτώσεις μεταβολών του ΦΠΑ στην Ελλάδα: Οικονομία, Κοινωνία, Επιχειρήσεις

Νικόλαος Λιωνής

IME ΓΣΕΒΕΕ

Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων

Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας

Αριστοτέλους 46, 104 33 Αθήνα

Τηλ: 210 8846852, Φαξ: 210 884653

Email: info@imegsevee.gr

www.imegsevee.gr

Τίτλος: «Οι επιπτώσεις μεταβολών του ΦΠΑ στην Ελλάδα: Οικονομία, Κοινωνία, Επιχειρήσεις»

Τύπος δημοσίευσης: Ενημερωτικά Σημειώματα ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ

Χρονολογία δημοσίευσης: Ιούλιος 2026 Νο: 40

Συγγραφέας: Νικόλαος Λιωνής

Γλωσσική επιμέλεια: Δημήτρης Παπανικολόπουλος

Σελιδοποίηση: Ιωάννα Καλουμένου

Βιβλιογραφική αναφορά:

Λιωνής, Ν. (2026). «Οι επιπτώσεις μεταβολών του ΦΠΑ στην Ελλάδα: Οικονομία, Κοινωνία, Επιχειρήσεις», *Ενημερωτικά Σημειώματα ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ*, Νο 40. Αθήνα: ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ.

Οι γνώμες και τα επιχειρήματα που διατυπώνονται στο παρόν Ενημερωτικό Σημείωμα δεσμεύουν τους/τις συντάκτες/τριες του και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκη τις επίσημες θέσεις του ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ και της ΓΣΕΒΕΕ

Το παρόν Ενημερωτικό Σημείωμα υλοποιήθηκε στο πλαίσιο της Πράξης «Ανάπτυξη μηχανισμών και εφαρμογή δράσεων στήριξης της προσαρμοστικότητας και της ανθεκτικότητας των ΜΜΕ και του ανθρώπινου δυναμικού τους» με κωδικό ΟΠΣ 6003486. Το έργο συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ελλάδα μέσω του Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα 2021-2027».



Με τη συγχρηματοδότηση
της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
2021 – 2027
ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ

Ο συγγραφέας ευχαριστεί ιδιαιτέρως τα στελέχη του ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ για τα σχόλιά τους και την πολύτιμη συμβολή τους.

Βιογραφικό συγγραφέα

Νικόλαος Λιωνής

Ο Νικόλαος Λιωνής κατέχει διδακτορικό δίπλωμα (Ph.D) στα Οικονομικά και τη Θεωρία Παιγνίων από το University of Bristol. Η διδακτορική του έρευνα, μέρος της οποίας πραγματοποιήθηκε στο University of Pittsburgh, υποστηρίχθηκε με υποτροφίες από το Economic and Social Research Council, το University of Bristol και το Ίδρυμα Βαρδινογιάννη. Είναι επίσης κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών (M.Sc) στην Οικονομική και στη Χρηματοοικονομική Θεωρία από το University of Bristol, καθώς και διπλωμάτων (Certificate) στην Ανάλυση Δημόσιων Πολιτικών από το London School of Economics and Political Science, και στην Τραπεζική και Χρηματοοικονομική Θεωρία από το London Guildhall University. Έχει ολοκληρώσει προπτυχιακές σπουδές Οικονομικών Επιστημών στο Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Έχει εργαστεί ως ερευνητής στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Ludwig Maximilians University of Munich, στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών και στο Τμήμα Πληροφορικής και Τηλεπικοινωνιών του Πανεπιστημίου Αθηνών, στο Τμήμα Πληροφορικής και Τηλεματικής του Χαροκόπειου Πανεπιστημίου, στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, καθώς και ως υπεύθυνος έρευνας του Κέντρου Έρευνας Επενδύσεων και Τεχνολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου, της Μονάδας Βιομηχανικής Οργάνωσης του Ιδρύματος Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, και του Ινστιτούτου Εναλλακτικών Πολιτικών ΕΝΑ. Από το 2003 είναι εξωτερικός συνεργάτης του Πανεπιστημίου Αθηνών όπου διδάσκει ανελλιπώς μεταπτυχιακά μαθήματα.

Παράλληλα, έχει σημαντική επαγγελματική εμπειρία καθώς έχει εργαστεί σε ανώτερες και ανώτατες διοικητικές θέσεις στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, ως μέλος διοικητικού συμβουλίου και σύμβουλος διοίκησης μεγάλων εταιρειών, καθώς και ως σύμβουλος στον υπουργό Ενέργειας.

Ειδικεύεται στον χώρο της Θεωρίας Παιγνίων και Στρατηγικής, της Βιομηχανικής Οργάνωσης, και της Μικροοικονομικής Ανάλυσης και Πολιτικής.

Οι επιπτώσεις μεταβολών του ΦΠΑ στην Ελλάδα: Οικονομία, Κοινωνία, Επιχειρήσεις

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Εισαγωγή	14
2. Το θεωρητικό πρότυπο του ΦΠΑ και οι αποκλίσεις του στην πράξη	15
3. Το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο ΦΠΑ και οι πρόσφατες Οδηγίες	19
3.1 Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 και το ειδικό καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων	22
3.2 Οδηγία (ΕΕ) 2022/542 και οι δυνατότητες διαφοροποίησης συντελεστών ΦΠΑ	23
3.3 Μεταφορά των Οδηγιών (ΕΕ) 2020/285 και (ΕΕ) 2022/542 στο εθνικό δίκαιο	25
4. Η θέση της Ελλάδας στο ευρωπαϊκό φορολογικό περιβάλλον	26
4.1 Η διάρθρωση του φορολογικού μείγματος στην Ελλάδα	27
4.2 Ο ρόλος του ΦΠΑ στο ελληνικό φορολογικό σύστημα	31
4.2.1 Έσοδα ΦΠΑ και διαρθρωτικά χαρακτηριστικά	31
4.2.2 Το κενό ΦΠΑ στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση	33
4.2.3 Αποδοτικότητα του ΦΠΑ	34
4.3 Ειδικό καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων και εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/285	35
4.4 Συντελεστές ΦΠΑ και εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542	38
4.5 Συστημικές προκλήσεις του φορολογικού πλαισίου στην Ελλάδα	43
5. Απαλλαγή Φπα για μικρές επιχειρήσεις: Θεσμικός σχεδιασμός, διοικητικά βάρη και αναπτυξιακές συνεπαγωγές	45
5.1 Θεωρητική και εμπειρική ανάλυση του καθεστώτος απαλλαγής	45
5.2 Συνεπαγωγές για τον σχεδιασμό πολιτικής απαλλαγής στην Ελλάδα	48
6. Μεταβολές και μετακύλιση ΦΠΑ: Επιπτώσεις στις τιμές και κλαδική ετερογένεια	50
6.1 Η μετακύλιση του ΦΠΑ ως μηχανισμός φορολογικής πολιτικής: Θεωρητικό και εμπειρικό πλαίσιο	51

6.2 Κλαδικές διαφοροποιήσεις στη μετακύλιση ΦΠΑ: Εμπειρική προσέγγιση	53
6.2.1 Λιανικό εμπόριο τροφίμων	54
6.2.2 Εστίαση	55
6.2.3 Λιανική καυσίμων	56
6.2.4 Προσωπικές υπηρεσίες (κομμωτήρια)	57
6.2.5 Τουρισμός και φιλοξενία	58
6.3 Σύνθεση εμπειρικών ευρημάτων μετακύλισης ΦΠΑ	59
7. Επιπτώσεις και επιλογές πολιτικής ΦΠΑ για την ελληνική οικονομία	60
7.1 Μειωμένοι και μηδενικοί συντελεστές ΦΠΑ: Οροι και περιορισμοί εφαρμογής	61
7.2 Απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων: Εργαλείο απλούστευσης και στήριξης της προσφοράς	61
7.3 Κατευθυντήριες αρχές για τον σχεδιασμό πολιτικής ΦΠΑ στην Ελλάδα	62
Βιβλιογραφία	66
Παράρτημα: Εμπειρική τεκμηρίωση μετακύλισης ΦΠΑ	
A. Λιανικό εμπόριο τροφίμων	70
B. Εστίαση	71
Γ. Λιανική καυσίμων	73
Δ. Προσωπικές υπηρεσίες (κομμωτήρια)	74
Ε. Τουρισμός και φιλοξενία	74



1. Εισαγωγή

Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) αποτελεί διαχρονικά βασικό πυλώνα των δημοσίων εσόδων στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με ιδιαίτερη βαρύτητα στη σύνθεση του φορολογικού μείγματος. Στην ελληνική οικονομία, η υψηλή εξάρτηση από την έμμεση φορολογία και τον ΦΠΑ ειδικότερα έχει συνδεθεί τόσο με τη δημοσιονομική σταθερότητα όσο και με ζητήματα αποτελεσματικότητας, αναδιανομής και κοινωνικής δικαιοσύνης. Στο πλαίσιο αυτό, οι πρόσφατες μεταβολές και οι δυνατότητες ανασχεδιασμού του θεσμικού πλαισίου ΦΠΑ αποκτούν αυξημένη σημασία για τη χάραξη φορολογικής πολιτικής.

Οι πρόσφατες ευρωπαϊκές Οδηγίες (ΕΕ) 2020/285¹ και (ΕΕ) 2022/542² διευρύνουν σημαντικά τον βαθμό διακριτικής ευχέρειας των κρατών-μελών ως προς τον σχεδιασμό της πολιτικής ΦΠΑ. Αφενός, η Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 αναδιαμορφώνει το ειδικό καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων, με στόχο τη μείωση των διοικητικών βαρών και την ενίσχυση της λειτουργίας της προσφοράς. Αφετέρου, η Οδηγία (ΕΕ) 2022/542 επεκτείνει τις δυνατότητες εφαρμογής μειωμένων, υπερμειωμένων και μηδενικών συντελεστών ΦΠΑ, επιτρέποντας τη χρήση του φόρου ως εργαλείου κοινωνικής, διανεμητικής ή και περιβαλλοντικής πολιτικής.

Ωστόσο, τα δύο αυτά θεσμικά εργαλεία δεν είναι λειτουργικά ισοδύναμα, ούτε επιδρούν με τον ίδιο τρόπο στην οικονομική δραστηριότητα. Με άλλα λόγια, τα εργαλεία πολιτικής ΦΠΑ που θεσπίζουν οι δύο ευρωπαϊκές οδηγίες διαφέρουν ουσιαδώς ως προς το σε ποιον δίαυλο της οικονομίας παρεμβαίνουν, πώς μεταδίδουν τις επιπτώσεις τους και τι οικονομικούς στόχους επιτυγχάνουν. Υπό αυτό το πρίσμα, το κρίσιμο ερώτημα για τη χάραξη πολιτικής δεν αφορά απλώς το εάν η πολιτική ΦΠΑ θα χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο παρέμβασης, αλλά ποιο εργαλείο ΦΠΑ είναι κατάλληλο για κάθε στόχο πολιτικής και υπό ποιες οικονομικές και θεσμικές συνθήκες μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά.

Ειδικότερα, η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων επηρεάζει πρωτίστως τη δομή και τη λειτουργία της προσφοράς, μειώνοντας τα διοικητικά και φορολογικά βάρη που αντιμετωπίζουν οι πολύ μικρές επιχειρήσεις και ενισχύοντας τη βιωσιμότητα και τη λειτουργική τους απλότητα, ανεξάρτητα από το αν αυτό οδηγεί ή όχι σε αλλαγές στις τελικές τιμές.³ Πρόκειται, συνεπώς, για εργαλείο που δρα κυρίως μέσω της μείωσης του κόστους συμμόρφωσης και της βελτίωσης των συνθηκών λειτουργίας στην πλευρά των επιχειρήσεων.

Αντιθέτως, οι μεταβολές των συντελεστών ΦΠΑ συνιστούν παρεμβάσεις που στοχεύουν άμεσα στην πλευρά της ζήτησης και την αγοραστική δύναμη των καταναλωτών, μέσω της μετάδοσής τους στις τιμές. Η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων στους συντελεστές

¹ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 στις 18.2.2020 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ όσον αφορά το ειδικό καθεστώς για τις μικρές επιχειρήσεις, ΕΕ L 62/13, 2.3.2020.

² Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Οδηγία (ΕΕ) 2022/542 στις 5.4.2022 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ όσον αφορά τους συντελεστές φόρου προστιθέμενης αξίας, ΕΕ L 107/1, 6.4.2022.

³ Η απαλλαγή ΦΠΑ μπορεί να παράγει δευτερογενείς επιδράσεις (second-order effects) στη διαμόρφωση των τιμών, μέσω αλλαγών στα κίνητρα τιμολόγησης και στη μετακύλιση του κόστους.

εξαρτάται κρίσιμα από τον βαθμό μετακύλισης των φορολογικών μεταβολών στα τελικά επίπεδα τιμών, ο οποίος δεν είναι δεδομένος ούτε ομοιόμορφος.

Η διεθνής και εγχώρια εμπειρία δείχνει ότι η μετακύλιση του ΦΠΑ διαφέρει σημαντικά ανά κλάδο, τύπο αγοράς, βαθμό ανταγωνισμού και μακροοικονομική συγκυρία. Σε ορισμένες αγορές, οι μειώσεις συντελεστών μπορούν να μεταφραστούν σε αισθητές –έστω και συχνά προσωρινές– μειώσεις τιμών, ενώ σε άλλες απορροφώνται σε μεγάλο βαθμό από την πλευρά της προσφοράς, περιορίζοντας τη διανεμητική τους αποτελεσματικότητα. Κατά συνέπεια, η χρήση του ΦΠΑ ως εργαλείου πολιτικής δεν μπορεί να βασίζεται σε γενικές υποθέσεις ή οριζόντιες παρεμβάσεις, αλλά απαιτεί εμπειριστική ανάλυση των μηχανισμών μετάδοσης και των κλαδικών ιδιαιτεροτήτων.

Στο ευρύτερο πλαίσιο αυτό, οι προκλήσεις του ελληνικού φορολογικού συστήματος δεν εντοπίζονται πλέον αποκλειστικά στο πεδίο της φορολογικής συμμόρφωσης, αλλά μετατοπίζονται κυρίως προς τον φορολογικό σχεδιασμό και τη σύνθεση του φορολογικού μείγματος. Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης του συστήματος συνδέεται άμεσα με την ισορροπία μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων, καθώς και με τη δομή και τη λειτουργία του ΦΠΑ στο σύνολο της οικονομίας.

Η παρούσα μελέτη εξετάζει τις επιπτώσεις και τις δυνατότητες ανασχεδιασμού της πολιτικής ΦΠΑ στην Ελλάδα, εστιάζοντας σε δύο διακριτές αλλά συμπληρωματικές διαστάσεις: (i) το καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων και τις συνέπειές του για τη λειτουργία της προσφοράς, και (ii) τις μεταβολές των συντελεστών ΦΠΑ και τη μετακύλισή τους στις τιμές, με έμφαση στην κλαδική ετερογένεια. Στόχος της μελέτης δεν είναι η αξιολόγηση μεμονωμένων μέτρων, αλλά η σύνθεση ενός συνεκτικού πλαισίου ανάλυσης, το οποίο επιτρέπει την αντιστοίχιση εργαλείων πολιτικής, στόχων και συνθηκών εφαρμογής στο ελληνικό και ευρωπαϊκό περιβάλλον.

Η μελέτη οργανώνεται ως εξής: Η ενότητα 2 παρουσιάζει το βασικό θεωρητικό πλαίσιο του ΦΠΑ και τις αποκλίσεις μεταξύ θεωρίας και πρακτικής εφαρμογής. Η ενότητα 3 εξετάζει το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο και τις πρόσφατες Οδηγίες ΦΠΑ, ενώ η ενότητα 4 αποτυπώνει τη θέση της Ελλάδας στο ευρωπαϊκό φορολογικό περιβάλλον. Η ενότητα 5 αναλύει το καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων, επικεντρώνοντας στα διοικητικά βάρη και στις αναπτυξιακές του συνεπαγωγές. Η ενότητα 6 εξετάζει τη μετακύλιση των μεταβολών ΦΠΑ και την έντονη κλαδική ετερογένεια που τη χαρακτηρίζει. Τέλος, η ενότητα 7 συνθέτει τα ευρήματα και διατυπώνει κατευθυντήριες αρχές πολιτικής για τον σχεδιασμό της πολιτικής ΦΠΑ στην ελληνική οικονομία.

2. Το θεωρητικό πρότυπο του ΦΠΑ και οι αποκλίσεις του στην πράξη

Ο ΦΠΑ αποτελεί τη βασική μορφή γενικής φορολόγησης της κατανάλωσης στα σύγχρονα φορολογικά συστήματα και έναν από τους σημαντικότερους μηχανισμούς άντλησης δημόσιων εσόδων διεθνώς. Ο σχεδιασμός του στηρίζεται στη φορολόγηση της προστιθέμενης αξίας

που δημιουργείται σε κάθε στάδιο της παραγωγικής διαδικασίας, με ταυτόχρονη δυνατότητα συμψηφισμού του φόρου που καταβλήθηκε στις ενδιάμεσες εισροές. Η προστιθέμενη αξία ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ της αξίας των πωλήσεων μιας επιχείρησης και της αξίας των μη εργατικών εισροών που χρησιμοποιεί.

Σε μια κλειστή οικονομία, η καθολική εφαρμογή του ΦΠΑ σε όλα τα στάδια της παραγωγικής αλυσίδας είναι λογιστικά ισοδύναμη με έναν φόρο επί της τελικής κατανάλωσης που επιβάλλεται στο στάδιο της λιανικής πώλησης. Η αξία του τελικού αγαθού ισούται με το άθροισμα της προστιθέμενης αξίας που δημιουργείται σε όλα τα επιμέρους στάδια παραγωγής. Το γεγονός αυτό καθιστά τον ΦΠΑ έναν γενικό φόρο κατανάλωσης και τον διαφοροποιεί ουσιωδώς από φόρους κύκλου εργασιών ή μερικούς φόρους πωλήσεων.

Ο ΦΠΑ εντάσσεται στην κατηγορία των έμμεσων φόρων, οι οποίοι επιβάλλονται επί της κατανάλωσης και μετακυλίνονται, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, στις τελικές τιμές. Σε αντίθεση με τους άμεσους φόρους, όπως η φορολογία εισοδήματος, οι έμμεσοι φόροι δεν εξαρτώνται άμεσα από τα ατομικά χαρακτηριστικά των φορολογούμενων, γεγονός που περιορίζει τη δυνατότητά τους να επιτύχουν στοχευμένη αναδιανομή. Ωστόσο, πλεονεκτούν ως προς τη διοικητική ευκολία και τη σταθερότητα των εσόδων, ιδίως σε περιβάλλοντα με ατελή συμμόρφωση. Η σχετική στάθμιση μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων αποτελεί κεντρικό ζήτημα φορολογικής πολιτικής, καθώς αντανάκλα την αντισταθμιστική σχέση (trade off) μεταξύ αποδοτικότητας, διοικητικής απλότητας και αναδιανεμητικών στόχων (Atkinson & Stiglitz, 1976· Mirrlees, Adam, Besley, Blundell, Bond, Chote, Gammie, Johnson, Myles & Poterba, 2010, 2011).

Στην εγχειριδιακή (textbook) εκδοχή του, ο ΦΠΑ εφαρμόζεται καθολικά σε όλα τα αγαθά, τις υπηρεσίες και τις επιχειρήσεις, με ενιαίο φορολογικό συντελεστή και πλήρως λειτουργικό μηχανισμό συμψηφισμού και επιστροφών. Σε κάθε συναλλαγή, το τιμολόγιο αναγράφει τόσο την καθαρή αξία όσο και τον αναλογούντα ΦΠΑ. Οι επιχειρήσεις αποδίδουν στο κράτος μόνο τη διαφορά μεταξύ ΦΠΑ εκρών και ΦΠΑ εισρών, δηλαδή τον καθαρό ΦΠΑ. Ο μηχανισμός αυτός διασφαλίζει ότι ο φόρος επιβαρύνει αποκλειστικά την προστιθέμενη αξία κάθε επιχείρησης και όχι τις ενδιάμεσες συναλλαγές που έχουν ήδη φορολογηθεί σε προηγούμενα στάδια.⁴ Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η παραγωγική ουδετερότητα (Ebrill, Keen, Bodin & Summers, 2001).

⁴ Ένα βασικό ζήτημα στη λειτουργία του ΦΠΑ αφορά τις συναλλαγές που υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα. Επειδή ο ΦΠΑ σχεδιάζεται ως φόρος επί της κατανάλωσης, τα περισσότερα φορολογικά συστήματα ακολουθούν την αρχή του προορισμού (destination principle), σύμφωνα με την οποία η φορολογική υποχρέωση αποδίδεται στη χώρα όπου πραγματοποιείται η τελική κατανάλωση. Στο πλαίσιο αυτό, οι εισαγωγές επιβαρύνονται με ΦΠΑ, καθώς πρόκειται να καταναλωθούν στην εγχώρια αγορά, ενώ οι εξαγωγές δεν επιβαρύνονται με ΦΠΑ, διότι η κατανάλωση θα πραγματοποιηθεί στη χώρα προορισμού. Οι εξαγωγές χαρακτηρίζονται, επομένως, ως εκροές μηδενικού συντελεστή. Ως αποτέλεσμα, οι εξαγωγικές επιχειρήσεις συχνά εμφανίζουν αρνητική καθαρή φορολογική υποχρέωση ΦΠΑ, καθώς δεν εισπράττουν ΦΠΑ από τις πωλήσεις τους, αλλά έχουν καταβάλει ΦΠΑ για τις εισροές τους (εγχώριες ή εισαγόμενες). Σε αυτές τις περιπτώσεις, το σύστημα ΦΠΑ προβλέπει τη δυνατότητα επιστροφής ΦΠΑ από το κράτος. Αρνητική φορολογική υποχρέωση μπορεί επίσης να προκύψει όταν μια επιχείρηση πραγματοποιεί μεγάλες επενδύσεις ή εμφανίζει ζημίες σε μια συγκεκριμένη περίοδο.

Το θεωρητικό αυτό πρότυπο συνδέεται άμεσα με την κλασική θεωρία βέλτιστης φορολογίας. Το θεώρημα Diamond και Mirrlees (1971) καταδεικνύει ότι ένα φορολογικό σύστημα που επιδιώκει παραγωγική αποδοτικότητα δεν θα πρέπει να στρεβλώνει τις αποφάσεις των επιχειρήσεων σχετικά με την επιλογή εισροών και τη δομή της παραγωγής. Ο ΦΠΑ, όταν εφαρμόζεται χωρίς περιορισμούς στην έκπτωση του φόρου εισροών, ικανοποιεί αυτή την αρχή: οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν τις ίδιες σχετικές τιμές εισροών ανεξαρτήτως του μήκους της παραγωγικής αλυσίδας ή του βαθμού καθετοποίησης, ενώ η φορολογική επιβάρυνση ενσωματώνεται αποκλειστικά στην τελική κατανάλωση.⁵

Πέρα από την παραγωγική αποδοτικότητα, ο ΦΠΑ θεωρείται αποδοτικός ως προς την είσπραξη εσόδων, διότι βασίζεται σε εκτενή ίχνη πληροφόρησης (paper trails). Κάθε συναλλαγή μεταξύ επιχειρήσεων δηλώνεται τόσο από τον πωλητή όσο και από τον αγοραστή, γεγονός που επιτρέπει στις φορολογικές Αρχές να διενεργούν διασταυρωτικούς ελέγχους και να εντοπίζουν αποκλίσεις ή παρατυπίες. Αυτός ο μηχανισμός ελέγχου καθιστά τον ΦΠΑ πιο ανθεκτικό στη φοροδιαφυγή σε σύγκριση με άλλους έμμεσους φόρους (Ebrill et al., 2001).⁶

Στο πλαίσιο αυτό, η διεθνής βιβλιογραφία πολιτικής χρησιμοποιεί την εγχειριδιακή (textbook) εκδοχή του ΦΠΑ ως κανονιστικό πρότυπο αναφοράς (benchmark) για τον σχεδιασμό και την αξιολόγηση του ΦΠΑ. Η βασική ιδέα είναι ότι ένας ΦΠΑ ευρείας βάσης, με ενιαίο συντελεστή και πλήρως λειτουργικό μηχανισμό συμψηφισμού και επιστροφών, ελαχιστοποιεί τις στρεβλώσεις και προσφέρει σταθερή άντληση εσόδων. Η έκθεση Mirrlees, για παράδειγμα, προκρίνει την ευρεία βάση και την αποφυγή περιττών διαφοροποιήσεων, τονίζοντας ότι η πολυπλοκότητα και οι εξαιρέσεις υπονομεύουν την ουδετερότητα και αυξάνουν τα κόστη συμμόρφωσης (Mirrlees et al., 2010, 2011). Άλλωστε, και η θεωρία βέλτιστης φορολογίας παρέχει ισχυρά επιχειρήματα υπέρ της ομοιόμορφης φορολόγησης της κατανάλωσης, ιδίως όταν η αναδιανομή μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικά μέσω άμεσων φόρων και μεταβιβάσεων. Το αποτέλεσμα των Atkinson και Stiglitz (1976) υποδεικνύει ότι, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, η διαφοροποίηση των έμμεσων φόρων δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη αναδιανεμητικών στόχων. Για τον λόγο αυτό, η διαφοροποίηση συντελεστών στην εφαρμογή του ΦΠΑ αντιμετωπίζεται συχνά ως η δεύτερη καλύτερη (second best) επιλογή πολιτικής.

Στην πράξη, ωστόσο, οι προϋποθέσεις της τέλει (first best) πολιτικής σπάνια ισχύουν. Η στόχευση μεταβιβάσεων μπορεί να είναι ατελής, η διοικητική ικανότητα περιορισμένη και η συμμόρφωση ανομοιόμορφη, ενώ πολλές οικονομίες χαρακτηρίζονται από εκτενή μικροεπιχειρηματικότητα αλλά και από άτυπη οικονομική δραστηριότητα.

Σε τέτοιες συνθήκες, οι αποκλίσεις, όπως οι μειωμένοι συντελεστές, οι απαλλαγές και τα

⁵ Αντιθέτως, φόροι επί του κύκλου εργασιών (turnover taxes), οι οποίοι επιβάλλονται σε κάθε πώληση χωρίς δυνατότητα έκπτωσης των εισροών, οδηγούν σε φορολογική συσσώρευση (tax cascading) και δημιουργούν κίνητρα για καθετοποίηση, γεγονός που υπονομεύει την παραγωγική αποδοτικότητα.

⁶ Ωστόσο, το πλεονέκτημα αυτό μπορεί να υπονομευθεί από την πολυπλοκότητα του συστήματος. Πολλαπλοί συντελεστές, εκτεταμένες απαλλαγές και ειδικά καθεστώτα αυξάνουν το διοικητικό κόστος και περιορίζουν την αποτελεσματικότητα αυτής της διασταυρωτικής ελεγκτικής λειτουργίας του ΦΠΑ (Keen, 2013).

κατώφλια, μπορούν να ιδωθούν ως εργαλεία δεύτερης καλύτερης (second best) πολιτικής, τα οποία δεν αξιολογούνται μόνο με βάση την απόκλισή τους από το θεωρητικό πρότυπο, αλλά με βάση το αν βελτιώνουν το συνολικό αποτέλεσμα δεδομένων των θεσμικών περιορισμών. Με άλλα λόγια, σε επίπεδο εφαρμογής δημόσιας πολιτικής, ο ΦΠΑ σχεδόν ποτέ δεν εφαρμόζεται στην τέλεια θεωρητική μορφή του. Τα πραγματικά συστήματα περιλαμβάνουν μειωμένους συντελεστές, απαλλαγές, ειδικά καθεστώτα και κατώφλια εγγραφής μικρών επιχειρήσεων.

Η σύγχρονη εμπειρική βιβλιογραφία με διοικητικά δεδομένα αναδεικνύει ακριβώς αυτή την απόσταση μεταξύ θεωρίας και πράξης. Η μελέτη των Brockmeyer et al. (2024), χρησιμοποιώντας στοιχεία ΦΠΑ από πολλές χώρες, τεκμηριώνει συστηματικές αποκλίσεις από το εγχειριδιακό πρότυπο αναφοράς, όπως η συγκέντρωση εσόδων σε λίγες μεγάλες επιχειρήσεις, η ετερογένεια αποτελεσματικών συντελεστών, η μη διεκδίκηση φόρου εισροών από μικρές επιχειρήσεις και οι καθυστερήσεις επιστροφών. Τα ευρήματα αυτά υποδηλώνουν ότι οι αποκλίσεις αποτελούν δομικό χαρακτηριστικό του πραγματικού ΦΠΑ.

Οι μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ αποτελούν μία από τις πιο συχνές αποκλίσεις, ιδιαίτερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Από κανονιστική σκοπιά, η κριτική εστιάζει στην πολυπλοκότητα, στις στρεβλώσεις επιλογών κατανάλωσης και παραγωγής, και στην ατελή αναδιανεμητική στόχευση (Mirrlees et al., 2010, 2011). Από πολιτική σκοπιά, ωστόσο, οι μειωμένοι συντελεστές επιδιώκουν συχνά συγκεκριμένους στόχους σε περιβάλλον δεύτερης καλύτερης επιλογής πολιτικής (second best), όπως η στήριξη κλάδων έντασης εργασίας, η μείωση κινήτρων άτυπης συναλλαγής ή η προσωρινή ανακούφιση από αυξήσεις τιμών. Η αποτελεσματικότητα των μειώσεων ΦΠΑ εξαρτάται κρίσιμα από τον βαθμό μετακύλισής τους στις τελικές τιμές. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η μετακύλιση είναι συχνά μερική και εξαρτάται από τον βαθμό ανταγωνισμού και τη δομή της αγοράς (OECD, 2024). Συνεπώς, οι μειωμένοι συντελεστές δεν μπορούν να αξιολογηθούν ανεξάρτητα από τις συνθήκες της αγοράς, αλλά απαιτούν εκτίμηση της πραγματικής τους επίδρασης στη ζήτηση, στη συμμόρφωση και στην απασχόληση.

Μια δεύτερη βασική κατηγορία αποκλίσεων αφορά τα κατώφλια εγγραφής και τις απαλλαγές μικρών επιχειρήσεων. Η θεωρητική τους αιτιολόγηση είναι κυρίως διοικητική: όταν το κόστος συμμόρφωσης και είσπραξης έχει σημαντικό σταθερό μέρος, η πλήρης ένταξη πολύ μικρών επιχειρήσεων μπορεί να αποδίδει περιορισμένα καθαρά έσοδα. Η ανάλυση των Keen και Mintz (2004) δείχνει ότι το «βέλτιστο» κατώφλι προκύπτει από μία αντιστάθμιση (trade off) μεταξύ πρόσθετων εσόδων και διοικητικού κόστους, ενώ ταυτόχρονα μπορεί να δημιουργεί κίνητρα τεχνητής συγκράτησης μεγέθους. Στην πράξη, τα ζητήματα αυτά συνδέονται άμεσα με τη λειτουργία της αλυσίδας ΦΠΑ. Όταν μικρές επιχειρήσεις μένουν εκτός συστήματος ή δεν διεκδικούν συστηματικά τον φόρο εισροών, προκύπτει εκ των πραγμάτων (de facto) φορολόγηση ενδιάμεσων συναλλαγών και πιέσεις στη ρευστότητα. Επιπλέον, οι καθυστερήσεις επιστροφών μπορούν να μετατρέψουν τον ΦΠΑ σε ουσιαστικό κόστος κεφαλαίου κίνησης, ιδίως για μικρότερες επιχειρήσεις (Brockmeyer, Mascagni, Nair, Waseem & Almunia, 2024).

Στο ίδιο πλαίσιο, η εφαρμογή του ΦΠΑ συνδέεται επίσης με τις έννοιες της οριζόντιας και κάθετης φορολογικής δικαιοσύνης. Η οριζόντια δικαιοσύνη απαιτεί την ίση μεταχείριση φορολογουμένων με παρόμοια οικονομική δυνατότητα, ενώ η κάθετη δικαιοσύνη αφορά

τη διαφοροποίηση της φορολογικής επιβάρυνσης ανάλογα με την ικανότητα πληρωμής. Ο ΦΠΑ, ως φόρος κατανάλωσης, συχνά θεωρείται αναλογικά πιο επιβαρυντικός για τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα, δεδομένου ότι αυτά καταναλώνουν μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματός τους. Η εισαγωγή αποκλίσεων κατά την επιλογή πολιτικής ΦΠΑ, με τη θέσπιση μειωμένων συντελεστών ή απαλλαγών, αιτιολογείται συχνά με βάση και τέτοιες ανησυχίες.

Υπό αυτό το πρίσμα, για σκοπούς δημόσιας πολιτικής, το κρίσιμο σημείο δεν είναι το κανονιστικό πρότυπο αναφοράς (benchmark), αλλά η απόσταση μεταξύ θεωρητικού προτύπου και οικονομικής πραγματικότητας. Με άλλα λόγια, το θεωρητικό πρότυπο ενός ενιαίου, ευρείας βάσης ΦΠΑ παραμένει χρήσιμο ως σημείο αναφοράς, ενώ, σε όρους δημόσιας πολιτικής, η κρίσιμη αξιολόγηση αφορά τις αποκλίσεις: ποιες λειτουργούν ως αποτελεσματικές προσαρμογές δεύτερης καλύτερης πολιτικής (second best) και ποιες δημιουργούν δυσανάλογες στρεβλώσεις ή διοικητική πολυπλοκότητα.

Το πλαίσιο αυτό στηρίζει την ανάλυση που ακολουθεί. Οι μειώσεις και οι απαλλαγές ΦΠΑ εξετάζονται όχι απλώς ως αποκλίσεις από ένα θεωρητικό ιδεώδες, αλλά ως εργαλεία δημόσιας πολιτικής που μπορούν να είναι αποτελεσματικά υπό συγκεκριμένες συνθήκες και περιορισμούς.

3. Το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο ΦΠΑ και οι πρόσφατες οδηγίες

Η εξέλιξη του ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά μία από τις πλέον καθοριστικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις που διαμόρφωσαν το σύστημα έμμεσης φορολογίας της ενιαίας αγοράς. Αν και η θεωρητική σύλληψη ενός φόρου επί της προστιθέμενης αξίας ανάγεται ήδη στις αρχές του 20ού αιώνα, με τους Wilhelm von Siemens και Thomas S. Adams να αναγνωρίζονται στη σχετική βιβλιογραφία ως βασικοί θεμελιωτές της ιδέας, η πρώτη ολοκληρωμένη εφαρμογή του ΦΠΑ πραγματοποιήθηκε στη Γαλλία το 1954 από τον Maurice Lauré, ο οποίος εισήγαγε τον όρο *Taxe sur la Valeur Ajoutée* και καθιέρωσε τον μηχανισμό φορολόγησης της προστιθέμενης αξίας σε κάθε στάδιο της παραγωγικής αλυσίδας που αποτέλεσε σημείο αναφοράς για τη μετέπειτα ευρωπαϊκή υιοθέτησή του συστήματος ΦΠΑ (Lindholm, 1970).

Η ενσωμάτωση του ΦΠΑ στο θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας συνδέθηκε άμεσα με τη Συνθήκη της Ρώμης (1957), η οποία ανέδειξε την ανάγκη εναρμόνισης των φόρων κύκλου εργασιών ως αναγκαία προϋπόθεση για την αποφυγή στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό, στις διασυνοριακές συναλλαγές μεταξύ των κρατών-μελών και στην απρόσκοπτη λειτουργία της Κοινής Αγοράς (Lasok, 2020).

Η θεσμική υλοποίηση της εναρμόνισης ξεκίνησε το 1967 με την υιοθέτηση των δύο πρώτων

Οδηγιών ΦΠΑ,⁷ οι οποίες υποχρέωσαν τα κράτη-μέλη να αντικαταστήσουν τους εθνικούς φόρους κύκλου εργασιών με ένα σύστημα ΦΠΑ έως το 1970. Παρά τον εναρμονιστικό τους χαρακτήρα, οι Οδηγίες αυτές διατήρησαν σημαντικά περιθώρια εθνικής διακριτικής ευχέρειας, ιδίως ως προς τη διαμόρφωση συντελεστών και εξαιρέσεων.

Η ουσιαστική εμβάθυνση του κοινού συστήματος επήλθε με την Έκτη Οδηγία του 1977,⁸ η οποία καθιέρωσε ένα συνεκτικό και αναλυτικό κανονιστικό πλαίσιο για τον ΦΠΑ, καθορίζοντας με σαφήνεια τη φορολογητέα βάση, τον μηχανισμό έκπτωσης φόρου εισροών-εκροών και τις βασικές αρχές επιβολής του φόρου. Το πλαίσιο αυτό αποτέλεσε τον πυρήνα του ευρωπαϊκού συστήματος ΦΠΑ για δεκαετίες και κωδικοποιήθηκε το 2006 με την έκδοση της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ,⁹ η οποία εξακολουθεί να αποτελεί το βασικό νομοθετικό κείμενο για τον ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Bettendorf & Cnossen, 2015, Lasok, 2020).

Κεντρικό χαρακτηριστικό της λειτουργίας του ευρωπαϊκού συστήματος ΦΠΑ αποτελεί το μεταβατικό καθεστώς που εφαρμόζεται από το 1993 στις ενδοενωσιακές συναλλαγές αγαθών, μετά την κατάργηση των φορολογικών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Στο πλαίσιο αυτό, κάθε κράτος-μέλος διατηρεί την αρμοδιότητα διοίκησης, ελέγχου και είσπραξης του ΦΠΑ εντός της επικράτειάς του, ενώ η φορολόγηση των περισσότερων υπηρεσιών εφαρμόζεται με βάση την αρχή του προορισμού. Παράλληλα, το ευρωπαϊκό πλαίσιο περιλαμβάνει διατάξεις για ελάχιστο κανονικό συντελεστή, δυνατότητα εφαρμογής μειωμένων συντελεστών και ειδικές παρεκκλίσεις που προϋπήρχαν της εναρμόνισης.

Η υφιστάμενη δομή του ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηρίζεται από εκτεταμένη διαφοροποίηση ως προς τους εφαρμοζόμενους συντελεστές, τις απαλλαγές και τα ειδικά καθεστώτα που προβλέπονται στο δίκαιο της Ένωσης και εφαρμόζονται από τα κράτη-μέλη. Η Οδηγία 2006/112/ΕΚ, ως κεντρικό νομοθετικό κείμενο του κοινού συστήματος ΦΠΑ, καθιερώνει μεν την υποχρέωση εφαρμογής κανονικού συντελεστή ΦΠΑ, ο οποίος δεν μπορεί να είναι κατώτερος του 15% (άρθρο 96 σε συνδυασμό με άρθρο 97), ταυτόχρονα όμως επιτρέπει στα κράτη-μέλη να εφαρμόζουν έναν ή δύο μειωμένους συντελεστές για συγκεκριμένες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών που απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙΙΙ της Οδηγίας (άρθρο 98).

Πέραν των μειωμένων συντελεστών, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο προβλέπει τη διατήρηση υπερμειωμένων ή μηδενικών συντελεστών, καθώς και ειδικών συντελεστών αναμονής (parking

7 Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρώτη Οδηγία 67/227/ΕΟΚ στις 11.4.1967 περί εναρμόνισης των νομοθεσιών των κρατών-μελών σχετικά με τους φόρους κύκλου εργασιών, ΕΕ L 71/1301, 14.4.1967, και Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Δεύτερη Οδηγία 67/228/ΕΟΚ στις 11.4.1967 περί εναρμόνισης των νομοθεσιών των κρατών-μελών σχετικά με τους φόρους κύκλου εργασιών – Δομή και κανόνες εφαρμογής του κοινού συστήματος φόρου προστιθέμενης αξίας, ΕΕ L 71/1303, 14.4.1967.

8 Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Έκτη Οδηγία 77/388/ΕΟΚ στις 17.5.1977 σχετικά με την εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών-μελών για τους φόρους κύκλου εργασιών – Κοινό σύστημα ΦΠΑ: ομοιόμορφη βάση επιβολής, ΕΕ L 145/1, 13.6.1977.

9 Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2006/112/ΕΚ στις 28.11.2006 σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, ΕΕ L 347/1, 11.12.2006.

rates).¹⁰ Οι διατάξεις αυτές θεσμοθετούν ένα καθεστώς παρεκκλίσεων ιστορικού χαρακτήρα, το οποίο διαφοροποιεί σημαντικά τη φορολογική μεταχείριση της κατανάλωσης μεταξύ των κρατών-μελών και αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της λειτουργικής αρχιτεκτονικής του ευρωπαϊκού ΦΠΑ.

Παράλληλα, η Οδηγία 2006/112/ΕΚ προβλέπει εκτεταμένο πλέγμα υποχρεωτικών και δυνητικών απαλλαγών από τον ΦΠΑ, ιδίως για δραστηριότητες γενικού συμφέροντος, χρηματοοικονομικές και ασφαλιστικές υπηρεσίες, καθώς και για συγκεκριμένες κατηγορίες πράξεων και υποκειμένων στον φόρο (ενδεικτικά άρθρα 132–137 και επ.). Οι απαλλαγές αυτές, σε συνδυασμό με τα ειδικά καθεστώτα που προβλέπονται για ορισμένους τομείς ή κατηγορίες φορολογουμένων, διαμορφώνουν ένα σύστημα στο οποίο σημαντικό μέρος της οικονομικής δραστηριότητας εξαιρείται από την καθολική εφαρμογή του φόρου κατανάλωσης, όπως αυτή περιγράφεται στο θεωρητικό υπόδειγμα του ενιαίου ΦΠΑ (Ebrill et al., 2001).

Συνεπώς, οι μειωμένοι και διαφοροποιημένοι συντελεστές, οι απαλλαγές και τα ειδικά καθεστώτα, δεν συνιστούν παρεπόμενα στοιχεία του ευρωπαϊκού ΦΠΑ, αλλά δομικές συνιστώσες του κοινού συστήματος, οι οποίες καθορίζουν το εύρος, τη λειτουργία και την εσωτερική διαφοροποίηση της έμμεσης φορολογίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.¹¹

Στο πλαίσιο αυτό, το ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα του ΦΠΑ εξελίσσεται διαρκώς μέσω στοχευμένων παρεμβάσεων και τροποποιήσεων της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ. Οι πρόσφατες Οδηγίες (ΕΕ) 2022/542 και 2020/285 εντάσσονται σε αυτή τη διαδικασία εξέλιξης, ρυθμίζοντας, αφενός, το πλαίσιο εφαρμογής μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ και, αφετέρου, τα ειδικά καθεστώτα απαλλαγής και απλούστευσης για τις μικρές επιχειρήσεις. Καθίσταται έτσι σαφές ότι η ενωσιακή μεταρρύθμιση του καθεστώτος ΦΠΑ για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις δεν περιορίζεται σε τεχνικές προσαρμογές, αλλά συνιστά μια συστηματική προσπάθεια επαναπροσδιορισμού της σχέσης μεταξύ φορολογίας, επιχειρηματικότητας και διοικητικής αποτελεσματικότητας. Οι δύο οδηγίες συγκροτούν ένα συμπληρωματικό πλαίσιο: η πρώτη στοχεύει άμεσα στη μείωση του διοικητικού κόστους και στην άρση εμποδίων για τις μικρές επιχειρήσεις, ενώ η δεύτερη παρέχει στα κράτη-μέλη αυξημένη ευελιξία φορολογικής πολιτικής με έμμεσες αλλά ουσιαστικές επιπτώσεις στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜμΕ).

Η παρουσίαση των βασικών προβλέψεων των Οδηγιών αυτών και της ενσωμάτωσής τους στο ελληνικό δίκαιο εξετάζεται στις επόμενες υποενότητες.

¹⁰ Οι ειδικοί συντελεστές αναμονής (parking rates) αποτελούν μεταβατικούς μειωμένους συντελεστές ΦΠΑ που επιτρέπεται να διατηρούν ορισμένα κράτη-μέλη για αγαθά ή υπηρεσίες στα οποία εφάρμοζαν ήδη μειωμένο συντελεστή πριν από την 1η Ιανουαρίου 1991, παρότι οι συντελεστές αυτοί δεν προβλέπονται από το γενικό καθεστώς της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ. Πρόκειται, δηλαδή, για παρεκκλίσεις που όμως δεν μπορούν να επεκταθούν ή να μειωθούν περαιτέρω και λειτουργούν αποκλειστικά ως μεταβατικό καθεστώς διατήρησης ιστορικών συντελεστών.

¹¹ Η σημασία των μειωμένων συντελεστών, των απαλλαγών και των ειδικών καθεστώτων αποτυπώνεται και σε εμπειρικό επίπεδο. Όπως καταγράφεται στη μελέτη του European Parliamentary Research Service (2021), σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης σημαντικό ποσοστό της φορολογητέας βάσης δεν υπάγεται στον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ, αλλά σε μειωμένους ή ειδικούς συντελεστές, με έντονες διαφοροποιήσεις μεταξύ κρατών-μελών. Η ίδια μελέτη τεκμηριώνει τη βαρύτητα του ΦΠΑ ως βασικής πηγής δημόσιων εσόδων και χαρτογραφεί τις αποκλίσεις μεταξύ του θεωρητικά οφειλόμενου και του πράγματι εισπραττόμενου φόρου, το κενό ΦΠΑ (VAT gap) δηλαδή, στο πλαίσιο της υφιστάμενης θεσμικής δομής του συστήματος.

3.1 Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 και το ειδικό καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων

Η Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 της 18ης Φεβρουαρίου 2020 τροποποιεί την Οδηγία 2006/112/ΕΚ ως προς το ειδικό καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων και εντάσσεται στη γενικότερη εξέλιξη του κοινού συστήματος ΦΠΑ. Το ειδικό αυτό καθεστώς, το οποίο ρυθμίζεται στον Τίτλο XII, Κεφάλαιο 1 της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ (άρθρα 281 επ.), αποσκοπεί στη θέσπιση απλουστευμένου πλαισίου φορολογικής μεταχείρισης για επιχειρήσεις περιορισμένου κύκλου εργασιών.

Πριν την έκδοση της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/285, το καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων προβλεπόταν στα άρθρα 281 έως 294 της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ. Σύμφωνα με το άρθρο 282, τα κράτη-μέλη μπορούσαν να απαλλάσσουν από τον ΦΠΑ τις παραδόσεις αγαθών και τις παροχές υπηρεσιών που πραγματοποιούνταν από υποκείμενους στον φόρο εγκατεστημένους στο έδαφός τους, εφόσον ο ετήσιος κύκλος εργασιών τους δεν υπερέβαινε το εθνικό όριο που καθοριζόταν μονομερώς από κάθε κράτος-μέλος. Το καθεστώς αυτό είχε καθαρά εθνικό χαρακτήρα και δεν παρείχε δυνατότητα απαλλαγής για πράξεις που πραγματοποιούνταν σε άλλα κράτη-μέλη.

Το προϋφιστάμενο πλαίσιο προέβλεπε επίσης τη δυνατότητα εφαρμογής προοδευτικής μείωσης του φόρου ή άλλων απλουστευτικών μηχανισμών, καθώς και περιορισμούς ως προς την έκπτωση του φόρου εισροών για τις επιχειρήσεις που υπάγονταν στο καθεστώς απαλλαγής. Οι ρυθμίσεις αυτές ενσωματώνονταν στο κοινό σύστημα ΦΠΑ ως ειδική παρέκκλιση από την καθολική εφαρμογή του φόρου, χωρίς όμως ενιαία εναρμόνιση των σχετικών ορίων σε επίπεδο Ένωσης. Με άλλα λόγια, το προηγούμενο καθεστώς ήταν προσανατολισμένο σε ένα σύστημα ΦΠΑ βασισμένο στη φορολόγηση στο κράτος-μέλος προέλευσης, γεγονός που το καθιστούσε ανεπαρκές για ένα περιβάλλον εντεινόμενου διασυνοριακού εμπορίου.

Η Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 αναδιαμορφώνει το καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων, τροποποιώντας καίρια τα άρθρα 281 επ. της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ. Κεντρική καινοτομία της Οδηγίας συνιστά η εισαγωγή διασυνοριακής διάστασης στο καθεστώς απαλλαγής, επιτρέποντας, υπό προϋποθέσεις, την εφαρμογή της απαλλαγής όχι μόνο στο κράτος-μέλος εγκατάστασης της επιχείρησης αλλά και σε άλλα κράτη-μέλη. Η οδηγία εντάσσεται στο γενικότερο Σχέδιο Δράσης για τον ΦΠΑ και υπηρετεί τρεις βασικούς στόχους: α) τη μείωση του κόστους συμμόρφωσης για τις μικρές επιχειρήσεις, β) την ενίσχυση της φορολογικής ουδετερότητας και του θεμιτού ανταγωνισμού, και γ) τη διευκόλυνση της διασυνοριακής επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΜμΕ.

Συγκεκριμένα, με την τροποποίηση του άρθρου 284 της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ, καθιερώνεται ενωσιακό ανώτατο όριο ετήσιου κύκλου εργασιών ύψους **100.000 ευρώ** σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή της διασυνοριακής απαλλαγής, ενώ τα κράτη-μέλη δύνανται να ορίζουν εθνικό όριο απαλλαγής έως **85.000 ευρώ** για τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στο έδαφός τους. Η υπαγωγή στο καθεστώς απαλλαγής προϋποθέτει τη συμμόρφωση τόσο με το εθνικό όσο και με το ενωσιακό όριο, ανάλογα με το πεδίο εφαρμογής της απαλλαγής.

Παράλληλα, η Οδηγία 2020/285 καταργεί την προοδευτική μείωση του φόρου και εισάγει ενιαίο, απλουστευμένο μηχανισμό απαλλαγής, με στόχο την ομοιόμορφη εφαρμογή του καθεστώτος. Οι επιχειρήσεις που υπάγονται στο ειδικό καθεστώς απαλλαγής εξακολουθούν να μην έχουν δικαίωμα έκπτωσης του φόρου εισροών, σύμφωνα με τη βασική λογική των άρθρων 282 επ. της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ, όπως τροποποιήθηκαν.

Σημειώνεται ότι το ειδικό καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων, όπως αναδιαμορφώθηκε με την Οδηγία (ΕΕ) 2020/285, εξακολουθεί να συνιστά ειδική απόκλιση από τη γενική αρχή της καθολικής επιβολής του ΦΠΑ στις φορολογητέες πράξεις. Ωστόσο, ενσωματώνεται πλέον σε πιο εναρμονισμένο ενωσιακό πλαίσιο, το οποίο καθορίζει κοινά όρια, βασικούς κανόνες εφαρμογής και μηχανισμούς διοικητικής συνεργασίας, εντός του ευρύτερου συστήματος της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ.¹²

Η Οδηγία (ΕΕ) 2020/285, λοιπόν, αντιμετωπίζει το πρόβλημα του δυσανάλογου διοικητικού βάρους που φέρουν οι μικρές επιχειρήσεις και επιδιώκει να καταστήσει το σύστημα ΦΠΑ περισσότερο φιλικό προς την επιχειρηματικότητα. Ιδίως για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε περισσότερα του ενός κράτη-μέλη, η οδηγία μειώνει τα εμπόδια εισόδου και ενισχύει την πρόσβασή τους στην ενιαία αγορά.¹³ Με άλλα λόγια, η Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 μετατοπίζει το βάρος της πολιτικής ΦΠΑ από τη φορολόγηση της κατανάλωσης στη μείωση του διοικητικού κόστους της προσφοράς, αναγνωρίζοντας ρητά τις δυσανάλογες επιβαρύνσεις των πολύ μικρών επιχειρήσεων.

3.2 Οδηγία (ΕΕ) 2022/542 και οι δυνατότητες διαφοροποίησης συντελεστών ΦΠΑ

Η Οδηγία (ΕΕ) 2022/542 εντάσσεται στο πλαίσιο των διαδοχικών τροποποιήσεων της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ και αφορά ειδικότερα τη ρύθμιση των συντελεστών ΦΠΑ που δύνανται να εφαρμόζουν τα κράτη-μέλη. Το αντικείμενό της επικεντρώνεται στον εκσυγχρονισμό και την αναδιαμόρφωση των κανόνων που διέπουν τους μειωμένους, υπερμειωμένους και μηδενικούς συντελεστές ΦΠΑ, εντός των ορίων του κοινού συστήματος.

Πριν την έκδοση της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542, το καθεστώς των συντελεστών ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση ρυθμιζόταν κυρίως από τα άρθρα 96 έως 110 της Οδηγίας 2006/112/

¹² Η Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 δεν περιορίζεται στην τροποποίηση της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ, αλλά συνοδεύεται από αντίστοιχες τροποποιήσεις του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 904/2010 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στον τομέα του ΦΠΑ. Οι τροποποιήσεις αυτές αποσκοπούν στη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των φορολογικών Αρχών των κρατών-μελών, προκειμένου να παρακολουθείται η τήρηση των ορίων κύκλου εργασιών και η ορθή εφαρμογή του ειδικού καθεστώτος απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων. Στο πλαίσιο αυτό, προβλέπεται μηχανισμός κοινοποίησης και παρακολούθησης των επιχειρήσεων που κάνουν χρήση της διασυννοριακής απαλλαγής, χωρίς να μεταβάλλεται η βασική αρχή της φορολογικής αρμοδιότητας του κράτους-μέλους εγκατάστασης.

¹³ Η Οδηγία καθιερώνει μηχανισμό προηγούμενης κοινοποίησης στο κράτος-μέλος εγκατάστασης, καθώς και ενιαίο αριθμό ταυτοποίησης, αποτρέποντας την ανάγκη πολλαπλής εγγραφής σε διαφορετικά κράτη-μέλη, καθώς και απλουστευμένες υποχρεώσεις δήλωσης και δυνατότητα απαλλαγής από περιοδικές δηλώσεις ΦΠΑ.

ΕΚ. Σύμφωνα με το άρθρο 96, τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να εφαρμόζουν έναν κανονικό συντελεστή ΦΠΑ για την παράδοση αγαθών και την παροχή υπηρεσιών. Το άρθρο 97 ορίζει ότι ο κανονικός συντελεστής δεν μπορεί να είναι κατώτερος του 15%. Περαιτέρω, το άρθρο 98 της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ επιτρέπει στα κράτη-μέλη να εφαρμόζουν έως δύο μειωμένους συντελεστές ΦΠΑ, υπό την προϋπόθεση ότι οι συντελεστές αυτοί δεν είναι κατώτεροι του 5% και ότι εφαρμόζονται αποκλειστικά σε αγαθά και υπηρεσίες που απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙΙΙ της Οδηγίας. Το Παράρτημα αυτό περιλαμβάνει συγκεκριμένες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών, όπως τρόφιμα, φαρμακευτικά προϊόντα, βιβλία και ορισμένες υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα, προσδιορίζοντας έτσι το θεσμικό εύρος της ειδικής φορολογικής μεταχείρισης. Παράλληλα, τα άρθρα 109 και 110 της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ προβλέπουν τη δυνατότητα διατήρησης παρεκκλίσεων ιστορικού χαρακτήρα, επιτρέποντας σε ορισμένα κράτη-μέλη να συνεχίσουν την εφαρμογή υπερμειωμένων ή μηδενικών συντελεστών, καθώς και ειδικών συντελεστών αναμονής (parking rates), υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω ρυθμίσεις ίσχυαν πριν από την 1η Ιανουαρίου 1991 και πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια συμβατότητας με το ενωσιακό δίκαιο.

Η Οδηγία (ΕΕ) 2022/542 τροποποιεί το ανωτέρω καθεστώς, εισάγοντας νέα αρχιτεκτονική στη ρύθμιση των μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ. Κεντρικό στοιχείο της Οδηγίας αποτελεί η αναμόρφωση του πλαισίου εφαρμογής μειωμένων συντελεστών μέσω της αντικατάστασης της παραδοσιακής λογικής του Παραρτήματος ΙΙΙ με ένα πιο ευέλικτο σύστημα καθορισμού των αγαθών και υπηρεσιών που δύνανται να υπαχθούν σε μειωμένη φορολόγηση, δίνοντας έμφαση σε αγαθά και υπηρεσίες βασικής ανάγκης, πράσινες τεχνολογίες και ψηφιακές υπηρεσίες. Υπό αυτό το πρίσμα, η οδηγία συνδέεται άμεσα με ευρύτερες πολιτικές της Ένωσης, όπως η πράσινη μετάβαση, η ψηφιακή οικονομία και η κοινωνική συνοχή.

Συγκεκριμένα, η Οδηγία (ΕΕ) 2022/542 επιτρέπει στα κράτη-μέλη:

- να εφαρμόζουν έως δύο μειωμένους συντελεστές όχι κατώτερους του 5%,
- να εφαρμόζουν έναν υπερμειωμένο συντελεστή χαμηλότερο του 5%,
- καθώς και έναν μηδενικό συντελεστή,

υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, για αγαθά και υπηρεσίες που εμπίπτουν στον νέο, αναθεωρημένο κατάλογο της Οδηγίας, με ταυτόχρονη κατάργηση ή αναδιαμόρφωση ορισμένων προϋφιστάμενων παρεκκλίσεων.

Η Οδηγία (ΕΕ) 2022/542 δεν συνιστά ενθάρρυνση οριζόντιας μείωσης συντελεστών αλλά παροχή εργαλείων επιλεκτικής πολιτικής υπό αυστηρούς όρους δημοσιονομικής ουδετερότητας και στοχοθεσίας. Δεν καταργεί τις βασικές αρχές του κοινού συστήματος ΦΠΑ, όπως αυτές κατοχυρώνονται στην Οδηγία 2006/112/ΕΚ, αλλά επαναπροσδιορίζει τα όρια εντός των οποίων τα κράτη-μέλη δύνανται να ασκούν διακριτική ευχέρεια ως προς τη φορολογική μεταχείριση της κατανάλωσης. Οι νέες ρυθμίσεις εντάσσονται στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο των άρθρων 96-110, το οποίο εξακολουθεί να αποτελεί τον πυρήνα της νομικής ρύθμισης των συντελεστών ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η αναμόρφωση αυτή συνιστά εξέλιξη της νομοθετικής προσέγγισης της Ένωσης ως προς τη ρύθμιση των συντελεστών, χωρίς να

μεταβάλλει τη θεμελιώδη δομή του ΦΠΑ ως γενικού φόρου κατανάλωσης, εφαρμοζόμενου σε όλα τα στάδια της οικονομικής δραστηριότητας.

Σημειώνεται ότι, αν και δεν στοχεύει αποκλειστικά στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜμΕ), η οδηγία δημιουργεί ένα ευνοϊκότερο φορολογικό περιβάλλον γι' αυτές, καθώς μειώνει το κόστος κατανάλωσης σε βασικούς τομείς, ενισχύει τη ζήτηση για προϊόντα και υπηρεσίες που παρέχουν κυρίως μικρές επιχειρήσεις, και παρέχει στα κράτη-μέλη εργαλεία στοχευμένης φορολογικής πολιτικής που θα μπορούσαν χρησιμοποιηθούν για να ενισχύσουν τη μικρομεσαία επιχειρηματικότητα.

3.3 Μεταφορά των Οδηγιών (ΕΕ) 2020/285 και (ΕΕ) 2022/542 στο εθνικό δίκαιο

Οι Οδηγίες (ΕΕ) 2020/285 και (ΕΕ) 2022/542 για το ειδικό καθεστώς απαλλαγής των μικρών επιχειρήσεων από τον ΦΠΑ και τους συντελεστές φόρου προστιθέμενης αξίας εντάσσονται στις υποχρεώσεις ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη-μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 288 ΣΛΕΕ. Η προθεσμία πλήρους μεταφοράς των σχετικών διατάξεων στο εθνικό δίκαιο έληξε στις 31 Δεκεμβρίου 2024, με ημερομηνία έναρξης εφαρμογής των νέων κανόνων την 1η Ιανουαρίου 2025.

Η Ελλάδα δεν ολοκλήρωσε εμπρόθεσμα την μεταφορά των ανωτέρω Οδηγιών, γεγονός που οδήγησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εκκινήσει διαδικασία επί παραβάσει και να αποστείλει προειδοποιητικές επιστολές λόγω μη κοινοποίησης των απαιτούμενων εθνικών μέτρων.¹⁴ Η ενσωμάτωση πραγματοποιήθηκε τελικώς εντός του 2025 με τις διατάξεις του Ν. 5222/2025 «Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 134/28.07.2025), με τον οποίο τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε το εθνικό πλαίσιο ΦΠΑ,¹⁵ σε συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο.¹⁶

Η καθυστερημένη μεταφορά των δύο Οδηγιών αναδεικνύει, συνεπώς, ένα διαρθρωτικό πρόβλημα ευρωπαϊκής προσαρμογής: η ελληνική προσέγγιση τείνει να αντιμετωπίζει τις ευρωπαϊκές παρεμβάσεις ως υποχρεώσεις συμμόρφωσης και όχι ως ευκαιρίες θεσμικού εκσυγχρονισμού και άσκησης ενεργής φορολογικής πολιτικής. Η πρακτική αυτή έχει ως αποτέλεσμα τη μερική απορρόφηση των ενωσιακών πολιτικών και τη μειωμένη

14 Βλ. European Commission, Infringement decisions – January 2025, Press release, 31.1.2025, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_25_273, καθώς και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, γραπτή ερώτηση E002939/25 και απάντηση της Επιτροπής στις 4.9.2025.

15 Το βασικό νομοθέτημα που ρυθμίζει τον ΦΠΑ στην Ελλάδα είναι ο Ν. 5144/2024 «Κώδικας Φόρου Προστιθέμενης Αξίας» (ΦΕΚ Α' 162/11.10.2024), ο οποίος αντικατέστησε τον Ν. 2859/2000 «Κώδικας Φόρου Προστιθέμενης Αξίας» (ΦΕΚ Α' 248/07.11.2000).

16 Συγκεκριμένα με τα άρθρα 226 έως 230 του Ν. 5222/2025 ενσωματώθηκε η Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 μέσω της εισαγωγής των άρθρων 44α, 44β και 44γ στον Κώδικα ΦΠΑ (Ν. 5144/2024), ενώ με τα άρθρα 231 έως 233 ενσωματώθηκαν οι διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542 σχετικά με τους συντελεστές ΦΠΑ.

αποτελεσματικότητά τους στην πράξη, ιδίως ως προς τη στήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Σε επίπεδο ευρωπαϊκού θεσμικού σχεδιασμού, το πλαίσιο του ΦΠΑ δεν επιβάλλει ενιαίες λύσεις και αυτοματοποιημένους κανόνες, αλλά διαμορφώνει ένα πεδίο ελεγχόμενης και θεσμικά οριοθετημένης ευελιξίας, εντός του οποίου τα κράτη-μέλη καλούνται να επιλέξουν ενεργά μεταξύ εναλλακτικών εργαλείων πολιτικής. Οι διαχρονικές τροποποιήσεις της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ, και ιδίως οι πρόσφατες Οδηγίες (ΕΕ) 2020/285 και (ΕΕ) 2022/542, δεν μεταβάλλουν τη θεμελιώδη αρχιτεκτονική του ΦΠΑ ως γενικού φόρου κατανάλωσης, αλλά επαναπροσδιορίζουν τα περιθώρια άσκησης εθνικής πολιτικής, εισάγοντας εργαλεία απλούστευσης, διαφοροποίησης και στοχευμένης παρέμβασης.

Υπό αυτό το πρίσμα, η ενωσιακή νομοθεσία δεν επιβάλλει συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές, αλλά διαμορφώνει ένα πλαίσιο επιλογών, εντός του οποίου τα κράτη-μέλη καλούνται να σταθμίσουν δημοσιονομικούς, διανεμητικούς και αναπτυξιακούς στόχους. Η αποτελεσματικότητα των προβλεπόμενων εργαλείων, είτε πρόκειται για καθεστώτα απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων είτε για διαφοροποίηση των συντελεστών ΦΠΑ, δεν απορρέει από την τυπική τους θέσπιση αλλά από τον τρόπο, την ένταση και τη στοχοθεσία της αξιοποίησής τους σε εθνικό επίπεδο.

Συνεπώς, το ευρωπαϊκό πλαίσιο ΦΠΑ λειτουργεί πρωτίστως ως θεσμικός καμβάς πολιτικών επιλογών και όχι ως μηχανισμός αυτόματης προσαρμογής των εθνικών συστημάτων. Η ανάλυση των εθνικών πρακτικών και των πραγματικών επιπτώσεων των σχετικών ρυθμίσεων προϋποθέτει, επομένως, διακριτή εξέταση του τρόπου με τον οποίο το πλαίσιο αυτό ενσωματώνεται και ενεργοποιείται στο εσωτερικό των κρατών-μελών.

4. Η θέση της Ελλάδας στο ευρωπαϊκό φορολογικό περιβάλλον

Σε συνέχεια της ανάλυσης του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου ΦΠΑ, η παρούσα ενότητα εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο οι προβλέψεις και οι δυνατότητες του ενωσιακού δικαίου αποτυπώνονται στην ελληνική φορολογική πραγματικότητα. Η έμφαση δεν δίνεται στη νομική συμβατότητα του εθνικού συστήματος ΦΠΑ με το ευρωπαϊκό δίκαιο, η οποία θεωρείται δεδομένη, αλλά στη λειτουργική αξιοποίησή του, όπως αυτή αποτυπώνεται στη σύνθεση του φορολογικού μείγματος της χώρας, στον ρόλο του ΦΠΑ ως πηγής δημόσιων εσόδων, στην αποδοτικότητα της είσπραξης του φόρου και στις πρακτικές συνέπειες των επιλογών φορολογικού σχεδιασμού σε σύγκριση με τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υπό αυτή την οπτική, η σύγκριση με την ΕΕ-27 λειτουργεί ως εργαλείο αποτίμησης όχι μόνο της συμμόρφωσης, αλλά και της ποιότητας της ασκούμενης φορολογικής πολιτικής.

4.1 Η διάρθρωση του φορολογικού μείγματος στην Ελλάδα

Στη θεωρία της δημόσιας οικονομικής, η επιλογή της σύνθεσης του φορολογικού μείγματος συνιστά κεντρικό ζήτημα φορολογικού σχεδιασμού, καθώς επηρεάζει τόσο την οικονομική αποτελεσματικότητα όσο και τη διανεμητική λειτουργία του κράτους. Η σχετική βιβλιογραφία υπογραμμίζει τη σημασία της ισορροπίας μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων, προκειμένου να επιτυγχάνεται συνδυασμός αποδοτικότητας, σταθερότητας δημόσιων εσόδων και κοινωνικής δικαιοσύνης.

Οι φόροι κατανάλωσης, και ιδίως ο ΦΠΑ, παρουσιάζουν πλεονεκτήματα από άποψη οικονομικής αποτελεσματικότητας, καθώς θεωρούνται γενικά λιγότερο στρεβλωτικοί για την οικονομική δραστηριότητα σε σύγκριση με τους άμεσους φόρους εισοδήματος. Ειδικότερα, δεν επιβαρύνουν άμεσα τις αποφάσεις προσφοράς εργασίας, αποταμίευσης και επένδυσης (Atkinson & Stiglitz, 2015). Ωστόσο, οι έμμεσοι φόροι χαρακτηρίζονται, κατά κανόνα, από αντιστρόφως προοδευτική φορολογική επίπτωση, δεδομένου ότι τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα δαπανούν μεγαλύτερο ποσοστό του εισοδήματός τους στην κατανάλωση. Ως εκ τούτου, ένα φορολογικό σύστημα με έντονη εξάρτηση από τη φορολόγηση της κατανάλωσης περιορίζει τον αναδιανεμητικό ρόλο της φορολογίας και μεταφέρει το βάρος της αναδιανομής σε άλλους μηχανισμούς, κυρίως στην πλευρά των δημόσιων δαπανών (Atkinson & Stiglitz, 2015).

Η ελληνική φορολογική δομή χαρακτηρίζεται από υψηλή εξάρτηση από την έμμεση φορολογία, σε σαφώς μεγαλύτερο βαθμό σε σύγκριση με τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το 2023, οι έμμεσοι φόροι στην Ελλάδα ανήλθαν στο 17,3% του ΑΕΠ, κατατάσσοντας τη χώρα στην 4η υψηλότερη θέση μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος της ΕΕ-27 διαμορφώθηκε στο 13,0% του ΑΕΠ. Η συγκριτική θέση της Ελλάδας αποτυπώνεται αναλυτικότερα στον πίνακα παρακάτω.

Πίνακας 1: Συνολικοί έμμεσοι φόροι ως ποσοστό του ΑΕΠ στα κράτημέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην Ελλάδα, 2023

Χώρα	Έμμεσοι φόροι (% ΑΕΠ)	Έσοδα 2023 (εκατ. €)
Σουηδία	21,5 %	116.041
Κροατία	19,3 %	15.074
Ουγγαρία	17,7 %	34.786
Ελλάδα	17,3 %	38.893
Γαλλία	15,9 %	449.573
Βουλγαρία	14,8 %	13.996
Πορτογαλία	14,6 %	39.135
Λετονία	14,4 %	5.640
Κύπρος	14,4 %	4.516
Πολωνία	14,4 %	107.574
Αυστρία	14,0 %	66.258
Φινλανδία	13,9 %	38.040
Ιταλία	13,9 %	294.918
Δανία	13,8 %	51.884
Εσθονία	13,6 %	5.200
Σλοβενία	13,0 %	8.344
Βέλγιο	12,6 %	75.254
Σλοβακία	12,2 %	14.939
Λουξεμβούργο	11,6 %	9.234
Ολλανδία	11,5 %	123.115
Λιθουανία	11,4 %	8.416
Ισπανία	11,3 %	169.174
Τσεχία	10,7 %	34.069
Ρουμανία	10,7 %	34.778
Γερμανία	10,3 %	432.600
Μάλτα	9,6 %	1.978
Ιρλανδία	6,7 %	34.114
ΕΕ27	13,0 %	2.227.543

Πηγή: European Commission, Annual Report on Taxation, 2025a

Η εικόνα αυτή αποτυπώνεται ακόμη εντονότερα όταν εξετάζεται η συμμετοχή των έμμεσων φόρων στο σύνολο των φορολογικών εσόδων. Συγκεκριμένα, το 2023 οι έμμεσοι φόροι αντιπροσώπευαν το 44,4% των συνολικών φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα, έναντι 33,2% στον μέσο όρο της ΕΕ-27. Η απόκλιση αυτή συνιστά διαρθρωτικό χαρακτηριστικό του ελληνικού φορολογικού συστήματος και δεν μπορεί να αποδοθεί σε συγκυριακούς παράγοντες. Η διαρθρωτική αυτή διαφοροποίηση παρουσιάζεται συνοπτικά στον παρακάτω πίνακα.

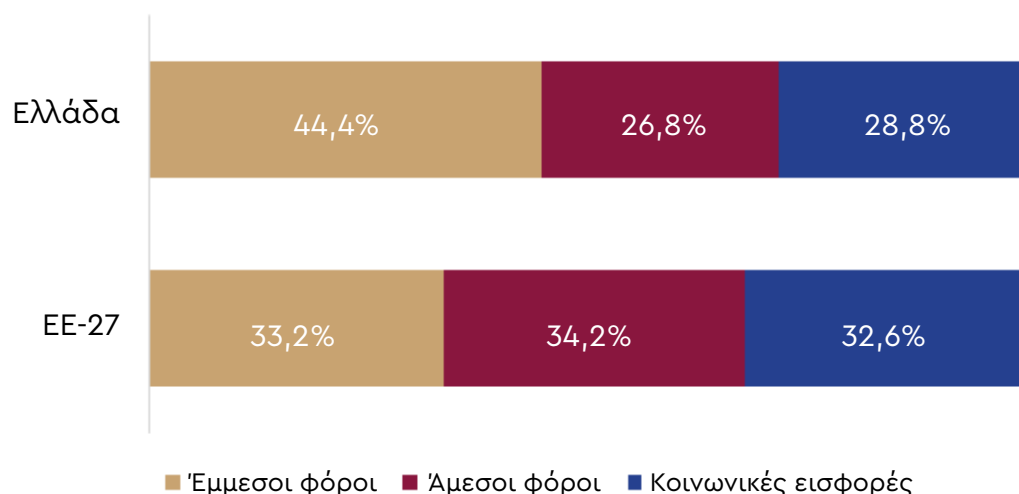
Πίνακας 2: Συμμετοχή έμμεσων και άμεσων φόρων στο σύνολο των φορολογικών εσόδων: Ελλάδα και ΕΕ27, 2023

Κατηγορία φόρων	Έμμεσοι φόροι	Άμεσοι φόροι
Ελλάδα	44,4 %	26,8 %
ΕΕ-27	33,2 %	34,2 %

Πηγή: European Commission, Annual Report on Taxation, 2025a

Η διαφορετική σύνθεση των φορολογικών εσόδων καθίσταται ακόμη σαφέστερη στο Διάγραμμα 1.

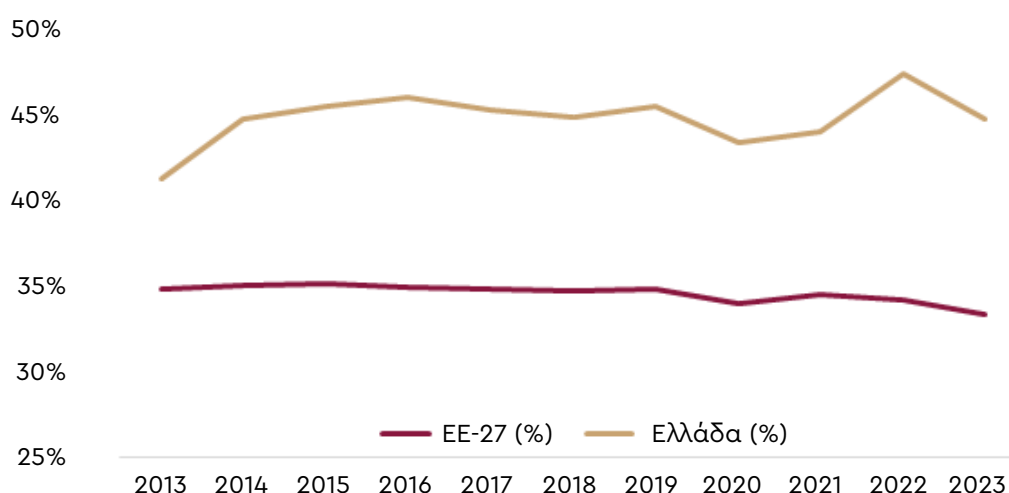
Διάγραμμα 1: Διάρθρωση φορολογικών εσόδων κατά είδος φόρου: Ελλάδα και ΕΕ27, 2023



Πηγή: European Commission, Annual Report on Taxation, 2025a

Η διαχρονική εξέλιξη ενισχύει περαιτέρω τη διαπίστωση αυτή. Κατά την περίοδο 2013–2023, το μερίδιο των έμμεσων φόρων στο σύνολο των φορολογικών εσόδων αυξήθηκε κατά 3,4 ποσοστιαίες μονάδες στην Ελλάδα, ενώ στον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μειώθηκε κατά 1,4 ποσοστιαίες μονάδες (European Commission, 2025a). Η εξέλιξη αυτή έρχεται σε αντίθεση με τις συστάσεις της διεθνούς βιβλιογραφίας, η οποία υπογραμμίζει την ανάγκη ισορροπίας μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων (Mirrlees et.al., 2010, 2011· OECD, 2024), και αντανakλά μια στρατηγική μετατόπιση του ελληνικού φορολογικού συστήματος προς μορφές χρηματοδότησης που προτάσσουν τη σταθερότητα και την εισπραξιμότητα των δημόσιων εσόδων έναντι της αναδιανεμητικής λειτουργίας της φορολογίας (Atkinson & Stiglitz, 2015). Η απόκλιση αυτή επιβεβαιώνεται και διαχρονικά, όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα.

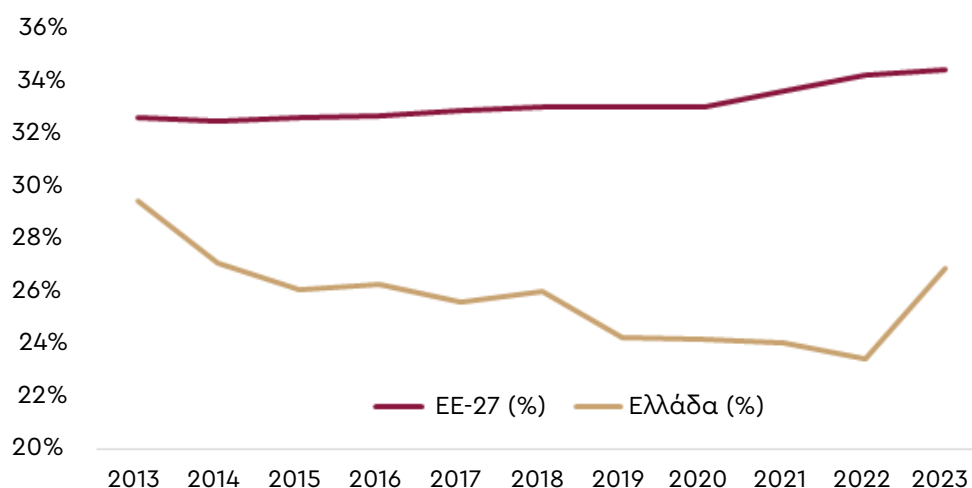
Διάγραμμα 2: Εξέλιξη του μεριδίου των έμμεσων φόρων στο σύνολο των φορολογικών εσόδων, Ελλάδα και ΕΕ27, 2013–2023



Πηγή: European Commission, Annual Report on Taxation, 2025a

Σε αντιδιαστολή με την έντονη βαρύτητα της έμμεσης φορολογίας, οι άμεσοι φόροι στην Ελλάδα εμφανίζουν συγκριτικά περιορισμένη συμβολή. Το 2023 ανήλθαν στο 10,4% του ΑΕΠ, καταλαμβάνοντας τη 16η θέση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ ως ποσοστό των συνολικών φορολογικών εσόδων περιορίστηκαν στο 26,8%, έναντι 34,2% κατά μέσο όρο στην ΕΕ27 (European Commission, 2025a). Η διαχρονική εξέλιξη των άμεσων φόρων ως ποσοστό των συνολικών φορολογικών εσόδων σε Ελλάδα και ΕΕ-27 φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα. Δεδομένου ότι οι άμεσοι φόροι εισοδήματος αποτελούν το κατεχόμενη εργαλείο προοδευτικής φορολόγησης και αναδιανομής, η περιορισμένη συμμετοχή τους στο ελληνικό φορολογικό μείγμα μειώνει τη δυνατότητα η φορολογική πολιτική να επιτελέσει ενεργό αναδιανεμητικό ρόλο, ενισχύοντας την εξάρτηση από παρεμβάσεις στην πλευρά των κοινωνικών δαπανών (Atkinson & Stiglitz, 2015· OECD, 2024).

Διάγραμμα 3: Εξέλιξη του μεριδίου των άμεσων φόρων στο σύνολο των φορολογικών εσόδων, Ελλάδα και ΕΕ27, 2013–2023



Πηγή: European Commission, Annual Report on Taxation, 2025a

Συνολικά, η σύνθεση άμεσων και έμμεσων φόρων στο ελληνικό φορολογικό σύστημα υποδηλώνει όχι απλώς διαφορετικό φορολογικό μείγμα, αλλά διαφορετική στρατηγική φορολογικής πολιτικής, με περιορισμένο ρόλο της άμεσης φορολογίας στη διανεμητική λειτουργία του κράτους.

4.2 Ο ρόλος του ΦΠΑ στο ελληνικό φορολογικό σύστημα

Ο ΦΠΑ αποτελεί τον κεντρικό άξονα της έμμεσης φορολογίας στην Ελλάδα και βασικό πυλώνα χρηματοδότησης των δημόσιων εσόδων. Η σημασία του ΦΠΑ στο ελληνικό φορολογικό μείγμα είναι σαφώς ενισχυμένη σε σύγκριση με τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόσο ως ποσοστό του ΑΕΠ όσο και ως ποσοστό των συνολικών φορολογικών εσόδων. Η εξέλιξη αυτή αντανακλά διαρθρωτικές επιλογές δημοσιονομικής πολιτικής, ιδίως μετά τη δημοσιονομική κρίση, αλλά ταυτόχρονα αναδεικνύει κρίσιμα ζητήματα αποδοτικότητας και φορολογικού σχεδιασμού.

Η παρούσα υποενότητα εστιάζει στα έσοδα από ΦΠΑ και τα διαρθρωτικά τους χαρακτηριστικά, στο κενό ΦΠΑ (VAT gap) και, τέλος, στη συνολική αποδοτικότητα του φόρου μέσω του δείκτη αποδοτικότητας είσπραξης ΦΠΑ (VAT CEfficiency).

4.2.1 Έσοδα ΦΠΑ και διαρθρωτικά χαρακτηριστικά

Ο ΦΠΑ αποτελεί τη σημαντικότερη μεμονωμένη πηγή φορολογικών εσόδων του ελληνικού κράτους. Η σημασία του ΦΠΑ ενισχύθηκε ιδιαίτερα κατά την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής, στο πλαίσιο της οποίας η ανάγκη για άμεσα εισπράξιμα και σχετικά σταθερά

έσοδα οδήγησε σε αυξήσεις των συντελεστών και σε περιορισμό ειδικών καθεστώτων. Η διαχρονική εξέλιξη των εσόδων από ΦΠΑ παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα.

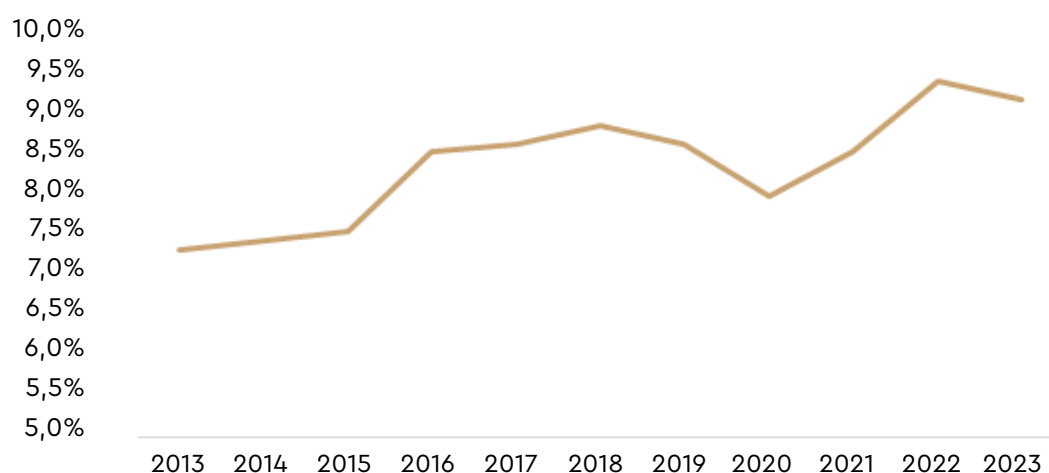
Πίνακας 3: Έσοδα από ΦΠΑ ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα, 2013–2023

Έτος	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ελλάδα	7,1%	7,2%	7,3%	8,2%	8,3%	8,5%	8,3%	7,7%	8,2%	9,0%	8,8%

Πηγή: European Commission, Annual Report on Taxation, 2025a

Η ίδια εξέλιξη απεικονίζεται γραφικά στο Διάγραμμα 4.

Διάγραμμα 4: Εξέλιξη των εσόδων από ΦΠΑ ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα, 2013–2023



Πηγή: European Commission, Annual Report on Taxation, 2025a

Το 2023, τα έσοδα από ΦΠΑ ανήλθαν στο 8,8% του ΑΕΠ, κατατάσσοντας την Ελλάδα στην 11η θέση μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παράλληλα, ο ΦΠΑ αντιπροσώπευε το 22,5% των συνολικών φορολογικών εσόδων, ποσοστό σημαντικά υψηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ27 (18,3%) (European Commission, 2025a). Τα στοιχεία αυτά επιβεβαιώνουν ότι ο ΦΠΑ κατέχει δυσανάλογα ισχυρή θέση στο ελληνικό φορολογικό μείγμα.

Η δομή του ελληνικού ΦΠΑ χαρακτηρίζεται από υψηλό βασικό συντελεστή, ο οποίος ανέρχεται στο 24%, υπερβαίνοντας τον μέσο ευρωπαϊκό όρο. Παράλληλα εφαρμόζονται μειωμένοι συντελεστές 13% και 6%, καθώς και ειδικά καθεστώτα για ορισμένες κατηγορίες αγαθών, υπηρεσιών, πληθυσμιακών ομάδων και γεωγραφικών περιοχών. Η συνύπαρξη υψηλών ονομαστικών συντελεστών με εκτεταμένες εξαιρέσεις αντανakλά την προσπάθεια εξισορρόπησης μεταξύ δημοσιονομικών αναγκών και κοινωνικών ή αναπτυξιακών στόχων.

Παρά τη σημαντική συμβολή του ΦΠΑ στα φορολογικά έσοδα, η απόδοσή του, όπως θα καταδειχθεί παρακάτω, σε σχέση με το θεωρητικό του δυναμικό παραμένει περιορισμένη. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει ότι οι απώλειες εσόδων δεν οφείλονται αποκλειστικά σε ζητήματα συμμόρφωσης, αλλά και σε διαρθρωτικές αδυναμίες του φορολογικού σχεδιασμού. Η υψηλή βαρύτητα του ΦΠΑ στο ελληνικό φορολογικό σύστημα αποτυπώνεται στον Πίνακα 4.

Πίνακας 4: Έσοδα από ΦΠΑ ως ποσοστό των συνολικών φορολογικών εσόδων: Ελλάδα και ΕΕ27, 2023

Έσοδα ΦΠΑ	Ποσοστό συνολικών φόρων	Εκατ. €
Ελλάδα	22,5 %	19.756
ΕΕ 27	18,3 %	1.225.630

Πηγή: European Commission, Annual Report on Taxation, 2025a

4.2.2 Το κενό ΦΠΑ στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση

Το κενό ΦΠΑ (VAT gap) ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ των δυνητικών εσόδων ΦΠΑ, υπό καθεστώς πλήρους συμμόρφωσης με την ισχύουσα νομοθεσία, και των πραγματικά εισπραττόμενων εσόδων. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το κενό ΦΠΑ αντανakλά απώλειες που προκύπτουν από φοροδιαφυγή και φοροαποφυγή, αφερεγγυότητα επιχειρήσεων, διοικητικά σφάλματα, καθώς και περιορισμούς στην αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης (European Commission, 2025b).

Οι εκτιμήσεις του κενού ΦΠΑ, δηλαδή του ελλείμματος συμμόρφωσης στον τομέα του ΦΠΑ, σε επίπεδο κράτους-μέλους κυμαίνονταν από 1 έως 30% το 2023. Στα περισσότερα κράτη-μέλη (17 κράτη-μέλη), οι εκτιμήσεις κυμαίνονταν μεταξύ 1 και 10%. Σε επτά κράτη μέλη, το εκτιμώμενο έλλειμμα συμμόρφωσης στον τομέα του ΦΠΑ κυμαινόταν μεταξύ 11 και 20 %. Τα μικρότερα κενά συμμόρφωσης με τον ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2023 παρατηρήθηκαν στην Αυστρία (1%), τη Φινλανδία (3%) και την Κύπρο (3,3%). Στην αντίθετη πλευρά της κατάταξης ήταν η Ρουμανία (30%) και η Μάλτα (24,2%). Το διάμεσο έλλειμμα συμμόρφωσης με τον ΦΠΑ αυξήθηκε από 7,3 % το 2022 σε 8,2 % το 2023 (European Commission, 2025b).

Η Ελλάδα συγκαταλεγόταν διαχρονικά μεταξύ των χωρών με το υψηλότερο κενό ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το 2017, το κενό ΦΠΑ υπερέβαινε το 29% των δυνητικών εσόδων, αντανakλώντας δομικές αδυναμίες συμμόρφωσης και ελέγχου. Ωστόσο, κατά την περίοδο 2019–2023 καταγράφηκε σημαντική βελτίωση, με το κενό ΦΠΑ να μειώνεται στο 12,4% το 2022 και στο 11,4% το 2023, καταγράφοντας μία από τις μεγαλύτερες μειώσεις σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εξέλιξη αυτή αποτυπώνεται συγκριτικά στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 5: Κενό συμμόρφωσης ΦΠΑ στην Ελλάδα και στην ΕΕ27, 2019–2023

Έτος	2019	2020	2021	2022	2023
Ελλάδα	24,0%	21,5%	16,4%	12,4%	11,4%
ΕΕ27	11,1%	9,9%	7,2%	7,9%	9,5%

Πηγή: European Commission, VAT Gap in EU: 2024 Report – Country Report: Greece, 2025b

Η εξέλιξη αυτή συνδέεται άμεσα με την ενίσχυση των ηλεκτρονικών συναλλαγών, την ψηφιοποίηση της φορολογικής διοίκησης και τη βελτίωση των ελεγκτικών μηχανισμών. Σχετικές εμπειρικές αναλύσεις υποδεικνύουν ότι η μείωση του ελληνικού κενού ΦΠΑ οφείλεται κυρίως σε παράγοντες συμμόρφωσης και φορολογικής διοίκησης, ενώ οι απώλειες που συνδέονται με τον φορολογικό σχεδιασμό και τις θεσμικές εξαιρέσεις παραμένουν σημαντικές (Eriotis, Missiakoulis, Papadakis & Vasiliou, 2021· Christou, Eriotis, Lomis, Papadakis & Thalassinou, 2021). Παρά τη σημαντική πρόοδο, το ελληνικό κενό ΦΠΑ παραμένει υψηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ27, γεγονός που καταδεικνύει, αφενός, την ύπαρξη περιθωρίων περαιτέρω βελτίωσης στον τομέα της συμμόρφωσης και, αφετέρου, ότι το ελληνικό κενό ΦΠΑ αποτελεί διαρθρωτικό χαρακτηριστικό και όχι συγκυριακό φαινόμενο.

4.2.3 Αποδοτικότητα του ΦΠΑ

Η συνολική αποδοτικότητα του ΦΠΑ αποτυπώνεται στον δείκτη αποδοτικότητας είσπραξης ΦΠΑ (VAT CEfficiency), ο οποίος ορίζεται ως ο λόγος των πραγματικών εσόδων ΦΠΑ προς τα θεωρητικά δυνητικά έσοδα που θα προέκυπταν εάν η συνολική τελική κατανάλωση φορολογούνταν με τον βασικό συντελεστή και υπό συνθήκες πλήρους συμμόρφωσης. Ο δείκτης χρησιμοποιείται ευρέως από τον ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως εργαλείο διεθνών συγκρίσεων.

Ο δείκτης αποδοτικότητας CEfficiency ενσωματώνει δύο βασικές πηγές απώλειας εσόδων: το κενό συμμόρφωσης (compliance gap), που σχετίζεται με τη μη καταβολή του οφειλόμενου φόρου, και το κενό πολιτικής (policy gap), το οποίο οφείλεται στην εφαρμογή μειωμένων συντελεστών, απαλλαγών και εξαιρέσεων από τη φορολογική βάση. Με τον τρόπο αυτό παρέχει μια συνθετική εικόνα τόσο της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διοίκησης όσο και της ποιότητας του φορολογικού σχεδιασμού. Η διεθνής βιβλιογραφία επισημαίνει ότι, στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το κενό πολιτικής αποτελεί τον κυρίαρχο παράγοντα χαμηλής αποδοτικότητας C-Inefficiency, υπερσχύοντας συχνά του κενού συμμόρφωσης, ακόμη και σε χώρες με ενισχυμένη φορολογική διοίκηση (Cnossen, 2022).

Στην Ελλάδα, ο δείκτης CEfficiency παραμένει χαμηλότερος από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, παρά τη σημαντική μείωση του κενού ΦΠΑ τα τελευταία χρόνια. Η διαπίστωση αυτή υποδηλώνει ότι, ενώ το σκέλος της συμμόρφωσης έχει βελτιωθεί ουσιαστικά, οι απώλειες εσόδων που προκύπτουν από το κενό πολιτικής εξακολουθούν να είναι σημαντικές. Η

εκτεταμένη χρήση μειωμένων συντελεστών και απαλλαγών περιορίζει τη φορολογική βάση και μειώνει τη συνολική αποδοτικότητα του φόρου. Εμπειρικά ευρήματα για την Ελλάδα δείχνουν ότι η αυξημένη διαφοροποίηση μεταξύ κανονικού και μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ συνδέεται θετικά με το συνολικό κενό ΦΠΑ, ενισχύοντας κυρίως το σκέλος του κενού πολιτικής (Eriotis et al., 2021).

Συνεπώς, η ελληνική εμπειρία καταδεικνύει ότι η περαιτέρω ενίσχυση της αποδοτικότητας του ΦΠΑ δεν μπορεί να βασιστεί αποκλειστικά στη βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης, αλλά απαιτεί και επανεξέταση του φορολογικού σχεδιασμού. Η σταδιακή διεύρυνση της φορολογικής βάσης, σε συνδυασμό με στοχευμένες αντισταθμιστικές παρεμβάσεις στην πλευρά των κοινωνικών δαπανών, θα μπορούσε να ενισχύσει τα δημόσια έσοδα χωρίς αύξηση των συντελεστών, περιορίζοντας ταυτόχρονα τις αναδιανεμητικές στρεβλώσεις. Το εύρημα αυτό επιβεβαιώνει ότι η αποτίμηση της φορολογικής πολιτικής οφείλει να λαμβάνει υπόψη όχι μόνο τη βελτίωση της εισπρακτικής αποτελεσματικότητας, αλλά και τις μακροχρόνιες επιπτώσεις του φορολογικού σχεδιασμού στη συνολική οικονομική και κοινωνική ισορροπία.

Με άλλα λόγια, τα περιθώρια περαιτέρω ενίσχυσης της δημοσιονομικής απόδοσης του ΦΠΑ βρίσκονται πλέον πρωτίστως στο φορολογικό σχεδιασμό και όχι στην εντατικοποίηση των μηχανισμών συμμόρφωσης.

4.3 Ειδικό καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων και εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/285

Η εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/285 στην Ελλάδα αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα ελάχιστης αξιοποίησης της προβλεπόμενης θεσμικής ευελιξίας, με έμφαση στη διατήρηση του υφιστάμενου καθεστώτος και όχι στον ανασχεδιασμό του.

Το καθεστώς απαλλαγής ΦΠΑ των μικρών επιχειρήσεων αποτελεί βασικό εργαλείο απλοποίησης της φορολογικής συμμόρφωσης και μείωσης του διοικητικού κόστους για επιχειρήσεις με χαμηλό κύκλο εργασιών. Στην Ελλάδα, το καθεστώς αυτό προβλέπεται στο άρθρο 44 του Κώδικα ΦΠΑ (Ν. 5144/2024), όπως ισχύει μετά τις τροποποιήσεις του Ν. 5144/2024, και παρέχει απαλλαγή από την υποχρέωση επιβολής ΦΠΑ σε επιχειρήσεις με ετήσιο κύκλο εργασιών έως 10.000 ευρώ. Το όριο αυτό παραμένει σταθερό επί σειρά ετών και αποτελεί ένα από τα χαμηλότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, γεγονός που περιορίζει την αποτελεσματικότητα του μέτρου ως εργαλείου στήριξης της πολύ μικρής επιχειρηματικότητας.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 εισήγαγε ένα νέο, εναρμονισμένο πλαίσιο για τα καθεστώτα απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων, επιτρέποντας στα κράτη μέλη να θεσπίσουν όρια απαλλαγής έως 85.000 ευρώ, με δυνατότητα διασυνοριακής εφαρμογής για επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Η Οδηγία επιδιώκει να μειώσει το διοικητικό βάρος για τις πολύ μικρές επιχειρήσεις, να ενισχύσει την επιχειρηματικότητα και να περιορίσει τις στρεβλώσεις που προκαλούνται

από τα διαφορετικά εθνικά όρια απαλλαγής.¹⁷ Στοχεύει, δηλαδή, πρωτίστως στη μείωση του διοικητικού και φορολογικού βάρους στην πλευρά της προσφοράς.

Η Ελλάδα ενσωμάτωσε την Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 με τον Ν. 5144/2024, χωρίς όμως να αξιοποιήσει το εύρος των δυνατοτήτων που αυτή παρέχει. Συγκεκριμένα, η χώρα διατήρησε το όριο απαλλαγής στις 10.000 ευρώ, παρά το γεγονός ότι η Οδηγία επιτρέπει όρια έως 85.000 ευρώ, και δεν εισήγαγε μηχανισμούς διασυννοριακής απαλλαγής για επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη-μέλη. Η ενσωμάτωση περιορίστηκε κυρίως σε τεχνικές προσαρμογές, όπως η επικαιροποίηση των υποχρεώσεων παρακολούθησης κύκλου εργασιών και η ευθυγράμμιση με τις νέες ενωσιακές διατάξεις περί ελέγχου και τεκμηρίωσης. Η επιλογή αυτή αντανakλά μια συντηρητική προσέγγιση, η οποία διατηρεί το ελληνικό καθεστώς απαλλαγής ως ένα από τα πλέον περιορισμένα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα εθνικά όρια απαλλαγής ΦΠΑ για μικρές επιχειρήσεις παρουσιάζουν σημαντική διαφοροποίηση και ανομοιογένεια. Τα κατώφλια κυμαίνονται από ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα, όπως στην Ελλάδα και την Πορτογαλία (10.000 € και 15.000 € αντίστοιχα), έως αισθητά υψηλότερα ποσά σε άλλα κράτη-μέλη, όπως η Ιταλία, η Ισπανία και η Ρουμανία, όπου το όριο προσεγγίζει ή ισούται με τις 85.000 €. Παράλληλα, σε ορισμένες χώρες παρατηρείται πολυκανονιστική προσέγγιση μέσω διαφοροποιημένων ή τομεακών ορίων (π.χ. Γαλλία και Ιρλανδία), γεγονός που αντανakλά προσπάθεια προσαρμογής του καθεστώτος απαλλαγής στις ιδιαιτερότητες επιμέρους οικονομικών δραστηριοτήτων. Η εικόνα αυτή καταδεικνύει ότι, παρά την εναρμόνιση του ανώτατου πλαισίου σε ενωσιακό επίπεδο, η πρακτική εφαρμογή της απαλλαγής ΦΠΑ παραμένει έντονα εξαρτημένη από εθνικές δημοσιονομικές και διοικητικές επιλογές. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τις τομεακές ή εναλλακτικές ρυθμίσεις που εφαρμόζονται σε ορισμένες χώρες, υποδηλώνει ότι ο ΦΠΑ εξακολουθεί να λειτουργεί όχι μόνο ως ουδέτερος φόρος κατανάλωσης, αλλά και ως έμμεσο εργαλείο εθνικής οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, με δυνητικές επιπτώσεις στην ισότιμη μεταχείριση των μικρών επιχειρήσεων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο ακόλουθος πίνακας συνοψίζει τα όρια απαλλαγής ΦΠΑ για μικρές επιχειρήσεις στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως διαμορφώνονται μετά την εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/285:

17 Παράλληλα, εισάγει ενιαίες υποχρεώσεις παρακολούθησης κύκλου εργασιών, μηχανισμούς ελέγχου και δυνατότητα προαιρετικής υπαγωγής στο κανονικό καθεστώς ΦΠΑ.

Πίνακας 6: Όριο απαλλαγής ΦΠΑ στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Χώρα	Εθνικό όριο απαλλαγής ΦΠΑ
Αυστρία	55.000 €
Βέλγιο	25.000 €
Βουλγαρία	51.130 €
Γαλλία	37.500 € (υπηρεσίες) / 50.000 € (τέχνες) / 85.000 € (αγαθά)
Γερμανία	25.000 €
Δανία	50.000 DKK (≈ 6.700 €)
Ελλάδα	10.000 €
Εσθονία	40.000 €
Ιρλανδία	42.500 € (υπηρεσίες) / 85.000 € (αγαθά)
Ισπανία	85.000 €
Ιταλία	85.000 €
Κροατία	60.000 €
Κύπρος	15.600 €
Λετονία	50.000 €
Λιθουανία	45.000 €
Λουξεμβούργο	50.000 €
Μάλτα	35.000 €
Ολλανδία	20.000 €
Ουγγαρία	20.000.000 HUF (≈ 65.000 €)
Πολωνία	240.000 PLN (≈ 57.000 €)
Πορτογαλία	15.000 €
Ρουμανία	395.000 RON (≈ 85.000 €)
Σλοβακία	50.000 €
Σλοβενία	60.000 €
Σουηδία	120.000 SEK (≈ 12.200 €)
Τσεχία	2.000.000 CZK (≈ 82.000 €)
Φινλανδία	20.000 €

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης. Βάση δεδομένων «Taxes in Europe» (TEDB), έκδοση 5, https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/ (Πρόσβαση 15 Απριλίου 2026)

Η συγκριτική αυτή επισκόπηση αναδεικνύει ότι η Ελλάδα βρίσκεται στο κατώτατο άκρο του φάσματος των ορίων απαλλαγής ΦΠΑ στην ΕΕ, εφαρμόζοντας ένα από τα πλέον περιορισμένα καθεστώτα. Η επιλογή αυτή περιορίζει την αποτελεσματικότητα του μέτρου ως εργαλείου στήριξης της μικρής επιχειρηματικότητας και δεν αξιοποιεί τις δυνατότητες που παρέχει η Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 για ουσιαστική απλοποίηση και μείωση του διοικητικού βάρους. Η διατήρηση του ορίου στις 10.000 ευρώ, σε συνδυασμό με την απουσία διασυνοριακής απαλλαγής, υποδηλώνει μια περιορισμένη και συντηρητική εφαρμογή της Οδηγίας, σε αντίθεση με κράτη-μέλη που αξιοποίησαν πλήρως το νέο πλαίσιο για να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα των πολύ μικρών επιχειρήσεων.

Συνοψίζοντας, η ελληνική εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/285 κινείται εντός του ενωσιακού πλαισίου, αλλά αξιοποιεί μόνο περιορισμένα τις δυνατότητές του. Η Ελλάδα προχώρησε μόνο στις αναγκαίες τεχνικές προσαρμογές χωρίς να μεταβάλει ουσιαστικά το προϋπάρχον καθεστώς απαλλαγής. Η διατήρηση ενός από τα χαμηλότερα όρια απαλλαγής στην Ευρωπαϊκή Ένωση περιορίζει την αποτελεσματικότητα του καθεστώτος ως εργαλείου απλούστευσης και στήριξης των πολύ μικρών επιχειρήσεων, ενώ εντείνει τα φαινόμενα οριακής συμμόρφωσης. Η επιλογή αυτή αντανakλά μια συντηρητική προσέγγιση φορολογικού σχεδιασμού, η οποία προκρίνει τη δημοσιονομική ουδετερότητα έναντι της αναπτυξιακής αξιοποίησης της θεσμικής ευελιξίας που παρέχει το ευρωπαϊκό πλαίσιο.

4.4 Συντελεστές ΦΠΑ και εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542

Το καθεστώς των συντελεστών ΦΠΑ στην Ελλάδα θεμελιώνεται στον Κώδικα ΦΠΑ (Ν. 5144/2024), όπως ισχύει, και συμπληρώνεται από κανονιστικές πράξεις της φορολογικής διοίκησης. Ο κανονικός συντελεστής, ο οποίος ισχύει από 1.6.2016, ορίζεται σε 24% επί της φορολογητέας αξίας.¹⁸

Συνολικά, το ελληνικό καθεστώς μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ συγκροτείται από τρεις διακριτές κατηγορίες ρυθμίσεων: α) τους γενικούς μειωμένους συντελεστές 13% και 6%, οι οποίοι ερείδονται στο άρθρο 98 της Οδηγίας ΦΠΑ και στο Παράρτημα ΙΙΙ του Κώδικα ΦΠΑ, β) τις ειδικές γεωγραφικές παρεκκλίσεις του άρθρου 26 ΚΦΠΑ, οι οποίες διατηρούνται ως παλαιές εθνικές παρεκκλίσεις βάσει του άρθρου 120 της Οδηγίας ΦΠΑ, και γ) τις νέες παρεκκλίσεις που εισήχθησαν κατ' εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542 και καταγράφονται στην έκθεση της Επιτροπής.

Οι γενικοί μειωμένοι συντελεστές, 13% και 6%, εφαρμόζονται σε αγαθά και υπηρεσίες που απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙΙΙ του Κώδικα ΦΠΑ, σε πλήρη αντιστοίχιση με το άρθρο 98 της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ, το οποίο επιτρέπει στα κράτη-μέλη την εφαρμογή έως δύο μειωμένων συντελεστών ίσων ή μεγαλύτερων του 5%.

Συγκεκριμένα, ο μειωμένος συντελεστής που είναι 13% επί της φορολογητέας αξίας εφαρμόζεται ενδεικτικά σε:

¹⁸ Βλ. ιστοσελίδα ΑΑΔΕ, Βασικοί συντελεστές ΦΠΑ. Διαθέσιμο σε: <https://www.aade.gr/exypiretisi-enimerosi/hristikoi-odigoi/enarxi-epiheirimatikis-drastiriotitas/basikoi-syntelestes-fpa> (Πρόσβαση 11 Απριλίου 2026).

- βασικά προϊόντα ευρείας κατανάλωσης όπως ψωμί, γάλα, κρέας, ψάρια, ελαιόλαδο, τυριά, ζυμαρικά, αλεύρα, δημητριακά, λαχανικά, καφές, τσάι, αλάτι, ξύδι, διάφορα παρασκευάσματα διατροφής με βάση τα δημητριακά, τα αλεύρια, τα άμυλα, ζώντα ζώα, είδη για εξυπηρέτηση ατόμων με ειδικές ανάγκες, αγροτικά εφόδια, παιδικά καθίσματα αυτοκινήτου, πάνες για βρέφη, κράνη δικυκλιστών κ.λπ.,
- υπηρεσίες όπως διαμονή σε τουριστικά καταλύματα, παροχή υπηρεσιών κατ' οίκον φροντίδας παιδιών, ηλικιωμένων, ασθενών κ.λπ., την εκμετάλλευση εστιατορίων, καφενείων, ζαχαροπλαστείων και συναφών επιχειρήσεων κ.λπ.
- Ο υπερμειωμένος συντελεστής που ορίζεται σε 6% επί της φορολογητέας αξίας εφαρμόζεται, ενδεικτικά σε:
- φάρμακα, βιβλία, εφημερίδες, περιοδικά, εισιτήρια θεατρικών παραστάσεων και συναυλιών, ηλεκτρική ενέργεια, φυσικό αέριο κ.λπ.

Η εφαρμογή των συντελεστών 13% και 6% δεν αποτελεί προϊόν της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542, αλλά εντάσσεται στο προϋφιστάμενο ενωσιακό πλαίσιο, το οποίο διατηρήθηκε μετά την αναμόρφωση του 2022.

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του ελληνικού συστήματος ΦΠΑ αποτελεί η εφαρμογή μειωμένων συντελεστών στις νησιωτικές περιοχές του Αιγαίου. Το καθεστώς αυτό προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής συντελεστών μειωμένων έως 30% σε σχέση με τους αντίστοιχους συντελεστές της ηπειρωτικής χώρας και έχει ενσωματωθεί στον Κώδικα ΦΠΑ κατ' εφαρμογή παρεκκλίσεων που επιτρέπονται από το ενωσιακό δίκαιο. Με βάση τις ισχύουσες διατάξεις, οι συντελεστές 24%, 13% και 6% μειώνονται σε 17%, 9% και 4% αντίστοιχα για τα νησιά Λέσβο, Κω, Σάμο και Χίο, καθώς και από 1.1.2026 για τα νησιά της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου, τη Σαμοθράκη και τα νησιά του νομού Δωδεκανήσου με πληθυσμό έως 20.000 κατοίκους.¹⁹ Η εφαρμογή των μειωμένων συντελεστών προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, ότι τα αγαθά βρίσκονται στα νησιά κατά τον χρόνο γένεσης της φορολογικής υποχρέωσης και ότι ο υποκείμενος στον φόρο είναι εγκατεστημένος στην αντίστοιχη νησιωτική περιοχή. Το καθεστώς αυτό δεν απορρέει από την Οδηγία (ΕΕ) 2022/542, αλλά αποτελεί διατηρούμενη εθνική παρέκκλιση βάσει του άρθρου 120 της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ, η οποία ενσωματώνεται στο νέο σύστημα παρεκκλίσεων μέσω του άρθρου 105α παρ. 6 της τροποποιημένης Οδηγίας ΦΠΑ.

Η εφαρμογή των συντελεστών ΦΠΑ στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσιάζει σημαντική ετερογένεια, τόσο ως προς το ύψος των κανονικών και μειωμένων συντελεστών όσο και ως προς την αξιοποίηση των παρεκκλίσεων που επιτρέπει η Οδηγία (ΕΕ) 2022/542. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η Οδηγία εισήγαγε ένα νέο ενιαίο πλαίσιο παρεκκλίσεων, επιτρέποντας στα κράτη-μέλη να εφαρμόζουν εξαιρετικά μειωμένους συντελεστές κάτω του

¹⁹ Βλ. εγκύκλιο Διοικητή ΑΑΔΕ Ε.2113/2025, Διευκρινίσεις ως προς την εφαρμογή των παρ. 4, 4Α, 4Β και 5 του άρθρου 26 του Κώδικα ΦΠΑ (Ν. 5144/2024, Α'162) ως προς την μείωση κατά τριάντα τοις εκατό (30%) των συντελεστών του ΦΠΑ. Διαθέσιμη σε: <https://www.aade.gr/egkykliai-kai-apofaseis/e-2113-31-12-2025> (Πρόσβαση 11 Απριλίου 2026).

5%, μηδενικούς συντελεστές ή συντελεστές αναμονής άνω του 12%, υπό την προϋπόθεση ότι οι σχετικές παρεκκλίσεις ίσχυαν σε άλλο κράτος-μέλος την 1η Ιανουαρίου 2021.

Κρίσιμο είναι να σημειωθεί ότι η Οδηγία (ΕΕ) 2022/542 δεν αποσκοπεί στη γενικευμένη ελάφρυνση της κατανάλωσης, αλλά στη δυνατότητα στοχευμένων παρεμβάσεων με συγκεκριμένη κοινωνική, περιβαλλοντική ή αναπτυξιακή στόχευση. Στο πλαίσιο αυτό, η ρύθμιση αυτή οδήγησε σε ένα μωσαϊκό εθνικών συστημάτων, όπου ορισμένα κράτη αξιοποιούν εκτενώς τις δυνατότητες της Οδηγίας, ενώ άλλα διατηρούν πιο περιορισμένες δομές.

Σύμφωνα με τα συγκεντρωτικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission, 2025c), οι κανονικοί συντελεστές κυμαίνονται από 17% (Λουξεμβούργο) έως 27% (Ουγγαρία), ενώ οι μειωμένοι συντελεστές παρουσιάζουν ακόμη μεγαλύτερη ποικιλία, με κράτη όπως η Ιρλανδία, η Γαλλία και η Ιταλία να εφαρμόζουν υπερμειωμένους ή μηδενικούς συντελεστές σε συγκεκριμένες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών. Η Ιρλανδία εφαρμόζει μηδενικούς συντελεστές σε βασικά αγαθά, ενώ η Γαλλία και η Ιταλία εφαρμόζουν υπερμειωμένους συντελεστές 2.1% και 4% αντίστοιχα. Αντιθέτως, κράτη όπως η Γερμανία και η Ολλανδία διατηρούν ένα πιο συγκρατημένο σύστημα με έναν μόνο μειωμένο συντελεστή. Η διαφοροποίηση αυτή αντανακλά τόσο τις εθνικές δημοσιονομικές προτεραιότητες όσο και την ευελιξία που παρέχει το ενωσιακό πλαίσιο μετά την αναθεώρηση του 2022.

Η Ελλάδα τοποθετείται πλησίον του μέσου ευρωπαϊκού όρου ως προς το ύψος των συντελεστών, ωστόσο διαφοροποιείται σημαντικά ως προς την ύπαρξη ειδικού γεωγραφικού καθεστώτος, το οποίο προβλέπει μείωση κατά 30% των συντελεστών ΦΠΑ σε συγκεκριμένα νησιά του Αιγαίου. Σε αντίθεση με την Ελλάδα, τα περισσότερα κράτη-μέλη δεν διαθέτουν αντίστοιχα γεωγραφικά καθεστώτα, με εξαίρεση ορισμένες εξόχως απόκεντρες περιοχές (π.χ. Αζόρες, Κανάρια Νησιά), οι οποίες όμως υπάγονται σε ειδικά καθεστώτα βάσει των άρθρων 349 και 355 ΣΛΕΕ. Η Ελλάδα αξιοποίησε το νέο πλαίσιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542 για την εισαγωγή ειδικών συντελεστών, εισάγοντας υπερμειωμένο συντελεστή 4% για την άρση αρχιτεκτονικών εμποδίων και συντελεστή αναμονής 13% για γεωργικά εργαλεία, μέσω της δυνατότητας επιλογής παρεκκλίσεων άλλων κρατών-μελών κατά το άρθρο 105α παρ. 5. Σημειώνεται ότι οι παρεκκλίσεις αυτές είναι διακριτές σε σχέση με τους γενικούς μειωμένους συντελεστές 13% και 6%, οι οποίοι δεν επηρεάζονται από την Οδηγία 2022/542 και εξακολουθούν να εφαρμόζονται βάσει του άρθρου 98 της Οδηγίας ΦΠΑ και του Παραρτήματος ΙΙΙ του Κώδικα ΦΠΑ.

Η σχετική έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 105α παρ. 6, καταγράφει τις παρεκκλίσεις που εφαρμόζουν τα κράτη-μέλη, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας (European Commission, 2025c). Η συγκριτική ανάλυση καταδεικνύει ότι η Ελλάδα αξιοποιεί μεν τις δυνατότητες της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542, αλλά σε περιορισμένο βαθμό σε σχέση με άλλα κράτη-μέλη. Η εισαγωγή του υπερμειωμένου συντελεστή 4% για άρση αρχιτεκτονικών εμποδίων και του συντελεστή αναμονής 13% για γεωργικά εργαλεία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα περιορισμένης χρήσης των νέων παρεκκλίσεων, σε αντίθεση με κράτη όπως η Ιρλανδία ή το Λουξεμβούργο, που εφαρμόζουν ευρύτερα μηδενικούς ή υπερμειωμένους συντελεστές. Ο παρακάτω πίνακας συνοψίζει τις βασικές διαφορές μεταξύ των κρατών-μελών ως προς την εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542.

Πίνακας 7: Συγκριτικός πίνακας εφαρμογής Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542

Χώρα	Παρεκκλίσεις (αριθμός)	Ελάχιστος συντελεστής	Τύπος παρεκκλίσεων	Κύριοι τομείς
Λουξεμβούργο	21	3%	Κυρίως εξαιρετικά μειωμένοι	Στέγαση, πολιτισμός, εστίαση, δημόσιες υπηρεσίες
Ιρλανδία	16	0%	Μηδενικός, εξαιρετικά μειωμένοι, αναμονής	Παιδικά είδη, ακίνητα, υπηρεσίες, τουρισμός
Ιταλία	11	4%	Εξαιρετικά μειωμένοι και μειωμένοι	Κατοικία, ανακαίνιση, κοινωνική πολιτική
Μάλτα	4	12%	Συντελεστές αναμονής	Τουρισμός, υπηρεσίες
Κύπρος	3	3%	Εξαιρετικά μειωμένοι	Πολιτισμός, απόβλητα
Γαλλία	2	2,1%	Εξαιρετικά μειωμένοι	Πολιτισμός, δημόσια ραδιοτηλεόραση
Ελλάδα	2	4%	Ένας εξαιρετικά μειωμένος, ένας αναμονής	Προσβασιμότητα ΑμεΑ, γεωργία
Ισπανία	2	4%	Εξαιρετικά μειωμένοι	Κοινωνική στέγαση, φροντίδα εξαρτώμενων
Πορτογαλία	2	13%	Συντελεστές αναμονής	Αγροτικός τομέας, οίνος
Αυστρία	1	13%	Συντελεστής αναμονής	Οίνος (παραγωγή και κατανάλωση)

Πηγή: European Commission, Report from the Commission to the Council pursuant to Article 105a(6) of Council Directive 2006/112/EC on derogations from the VAT rates applied by Member States

Ο ακόλουθος πίνακας συνοψίζει τις βασικές διαφορές μεταξύ των κρατών-μελών ως προς την εφαρμογή κανονικών, μειωμένων και υπερμειωμένων συντελεστών ΦΠΑ. Η αποτελεσματικότητα, βέβαια, των διαφοροποιημένων συντελεστών ΦΠΑ και, κατ' επέκταση, η αποδοτικότητα της φορολογικής πολιτικής ΦΠΑ κάθε κράτους-μέλους, εξαρτάται σε κρίσιμο βαθμό από τον βαθμό μετακύλισής τους στις τελικές τιμές, ζήτημα που δεν μπορεί να εκτιμηθεί θεσμικά αλλά εμπειρικά.

Πίνακας 8: Συντελεστές ΦΠΑ στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Συντελεστής	Κανονικός	Μειωμένος	Υπερμειωμένος	Αναμονής
Αυστρία	20%	10% / 13%	–	13%
Βέλγιο	21%	6% / 12%	–	12%
Βουλγαρία	20%	9%	–	–
Γαλλία	20%	5,5% / 10%	2,10%	–
Γερμανία	19%	7%	–	–
Δανία	25%	0%	–	–
Ελλάδα	24%	6% / 13%	4%	13%
Εσθονία	24%	9%	–	–
Ιρλανδία	23%	9% / 13,5%	4,8% / 0%	13,5%
Ισπανία	21%	10%	4%	–
Ιταλία	22%	5% / 10%	4%	–
Κροατία	25%	5% / 13%	–	–
Κύπρος	19%	5% / 9%	–	–
Λετονία	21%	5% / 12%	–	–
Λιθουανία	21%	5% / 9%	–	–
Λουξεμβούργο	17%	8%	3%	14%
Μάλτα	18%	5% / 7%	–	12%
Ολλανδία	21%	9%	–	–
Ουγγαρία	27%	5% / 18%	–	–
Πολωνία	23%	5% / 8%	–	–
Πορτογαλία	23%	6% / 13%	–	13%
Ρουμανία	21%	11%	–	–
Σλοβακία	23%	5% / 19%	–	–
Σλοβενία	22%	5% / 9,5%	–	–
Σουηδία	25%	6% / 12%	–	–
Τσεχία	21%	12% / 0%	–	–
Φινλανδία	25,5%	10% / 14%	–	–

Πηγή: Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κανόνες και συντελεστές ΦΠΑ, https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_el.htm (Πρόσβαση 11 Απριλίου 2026)

Σημείωση: Οι συντελεστές που αποτυπώνονται στον πίνακα διακρίνονται σε κανονικούς, γενικούς μειωμένους και υπερμειωμένους. Επιπλέον, για λόγους πληρότητας, περιλαμβάνονται οι λεγόμενοι συντελεστές αναμονής, δηλαδή μειωμένοι συντελεστές τουλάχιστον 12% που διατηρούνται κατ' εξαίρεση βάσει του άρθρου 105α παρ. 3 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ για συγκεκριμένες πράξεις εκτός του Παραρτήματος ΙΙΙ. Οι συντελεστές αναμονής δεν αποτελούν γενικούς μειωμένους συντελεστές, αλλά εφαρμόζονται σε περιορισμένο πεδίο και καταγράφονται στον πίνακα αποκλειστικά όπου προβλέπονται ως μόνιμες παρεκκλίσεις κατά την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (COM(2025) 585 final).

Η συνολική αποτίμηση του ελληνικού καθεστώτος μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ, υπό το φως της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542, καταδεικνύει ότι η Ελλάδα δεν προέβη σε πλήρη ή εκτεταμένη αξιοποίηση των νέων δυνατοτήτων που παρέχει η αναθεωρημένη ενωσιακή ρύθμιση. Αντιθέτως, η χώρα ακολούθησε μια επιλεκτική και στοχευμένη προσέγγιση, αξιοποιώντας μόνο ορισμένες από τις παρεκκλίσεις που επιτρέπει η Οδηγία. Συγκεκριμένα:

- υιοθέτησε δύο παρεκκλίσεις άλλων κρατώνμελών (υπερμειωμένος συντελεστής 4% και συντελεστής αναμονής 13%), σύμφωνα με το άρθρο 105α παρ. 5 της Οδηγίας ΦΠΑ·
- διατήρησε τις προϋπάρχουσες εθνικές παρεκκλίσεις για τα νησιά του Αιγαίου, οι οποίες εντάσσονται πλέον στο νέο ενωσιακό πλαίσιο μέσω του άρθρου 105α παρ. 6, χωρίς όμως να αποτελούν προϊόν της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542.

Σε αντίθεση με άλλα κράτημέλη που αξιοποίησαν εκτενέστερα τις δυνατότητες της Οδηγίας, όπως η Ιρλανδία, η Γαλλία, το Λουξεμβούργο ή η Πορτογαλία, που εφαρμόζουν ευρύ φάσμα υπερμειωμένων ή μηδενικών συντελεστών, η Ελλάδα επέλεξε να διατηρήσει το προηγούμενο εθνικό σύστημα μειωμένων συντελεστών, περιορίζοντας την εφαρμογή των νέων παρεκκλίσεων σε συγκεκριμένες και σαφώς οριοθετημένες περιπτώσεις, ήτοι αξιοποίησε ιδιαίτερα επιλεκτικά την Οδηγία (ΕΕ) 2022/542, χωρίς να μεταβάλει τη βασική αρχιτεκτονική του ελληνικού συστήματος ΦΠΑ. Η επιλογή αυτή συμβάλλει μεν στη φορολογική σταθερότητα, αλλά περιορίζει την ευελιξία σε τομείς δημόσιας και κοινωνικής πολιτικής.

Συμπερασματικά, η ελληνική εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542 χαρακτηρίζεται από επιλεκτική και περιορισμένη αξιοποίηση των νέων δυνατοτήτων διαφοροποίησης συντελεστών. Η διατήρηση των υφιστάμενων μειωμένων συντελεστών και των γεωγραφικών παρεκκλίσεων προτάσσει τη φορολογική σταθερότητα, αλλά περιορίζει τη χρήση των συντελεστών ΦΠΑ ως ενεργού εργαλείου δημόσιας πολιτικής. Υπό το πρίσμα αυτό, οι μειωμένοι συντελεστές στην Ελλάδα λειτουργούν περισσότερο ως μηχανισμοί διατήρησης ισορροπιών παρά ως στοχευμένες παρεμβάσεις με μετρήσιμο αποτύπωμα στις τιμές και στη ζήτηση.

4.5 Συστημικές προκλήσεις του φορολογικού πλαισίου στην Ελλάδα

Η συνολική αποτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης του φορολογικού πλαισίου στην Ελλάδα αναδεικνύει ένα σύστημα το οποίο χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό εξάρτησης από την έμμεση φορολογία και, ειδικότερα, από τον ΦΠΑ. Η επιλογή αυτή συνιστά διαρθρωτικό χαρακτηριστικό του ελληνικού φορολογικού μείγματος και διαφοροποιεί τη χώρα από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου παρατηρείται μεγαλύτερη ισορροπία μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων. Υπό αυτή την έννοια, ο ΦΠΑ δεν λειτουργεί στην Ελλάδα απλώς ως γενικός φόρος κατανάλωσης, αλλά ως βασικός πυλώνας χρηματοδότησης των δημόσιων εσόδων. Ωστόσο, η επιλογή αυτή συνοδεύεται από σημαντικές διανεμητικές επιπτώσεις, δεδομένης της αντιστρόφως προοδευτικής φύσης των έμμεσων φόρων, περιορίζοντας τον αναδιανεμητικό ρόλο της φορολογικής πολιτικής και μεταφέροντας το κύριο βάρος της αναδιανομής στην πλευρά των κοινωνικών δαπανών.

Τα διαθέσιμα εμπειρικά στοιχεία καταδεικνύουν ουσιαστική πρόοδο στον τομέα της φορολογικής συμμόρφωσης, όπως αποτυπώνεται στη σημαντική μείωση του κενού ΦΠΑ τα τελευταία έτη. Η εξέλιξη αυτή συνδέεται κυρίως με τη βελτίωση των μηχανισμών φορολογικής διοίκησης και την ενίσχυση των ηλεκτρονικών συναλλαγών. Η βελτίωση αυτή, δηλαδή, εντοπίζεται κυρίως στη λειτουργία της φορολογικής διοίκησης και λιγότερο στον πυρήνα του φορολογικού σχεδιασμού. Εξάλλου, η συνολική αποδοτικότητα του ΦΠΑ παραμένει περιορισμένη σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, υποδηλώνοντας ακριβώς ότι οι βασικές απώλειες εσόδων εντοπίζονται πλέον πρωτίστως στο πεδίο του φορολογικού σχεδιασμού και όχι αποκλειστικά στη μη συμμόρφωση.

Η ανάλυση της εφαρμογής των πρόσφατων ευρωπαϊκών Οδηγιών στην ελληνική οικονομική πραγματικότητα αποκαλύπτει μια ασύμμετρη αξιοποίηση της θεσμικής ευελιξίας που παρέχει το ενωσιακό πλαίσιο. Στην περίπτωση του ειδικού καθεστώτος απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/285, η Ελλάδα ακολούθησε ιδιαίτερα περιοριστική προσέγγιση, διατηρώντας ένα από τα χαμηλότερα όρια απαλλαγής στην Ευρωπαϊκή Ένωση και περιορίζοντας την αποτελεσματικότητα του μέτρου ως εργαλείου απλούστευσης και μείωσης διοικητικού κόστους στην πλευρά της προσφοράς. Αντίστοιχα, στο πεδίο των συντελεστών ΦΠΑ, και η εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542 χαρακτηρίζεται από επιλεκτική χρήση των διαθέσιμων παρεκκλίσεων, με έμφαση στη διατήρηση υφιστάμενων ρυθμίσεων και χωρικών διαφοροποιήσεων, παρά στην ενεργή αξιοποίηση των συντελεστών ως εργαλείου στοχευμένης πολιτικής στην πλευρά της ζήτησης.

Συνολικά, η ελληνική πολιτική ΦΠΑ εμφανίζει χαρακτηριστικά συντηρητικού φορολογικού σχεδιασμού. Η προτεραιότητα στη δημοσιονομική σταθερότητα και στην αποφυγή βραχυπρόθεστων απωλειών εσόδων περιορίζει τη χρήση του ΦΠΑ ως ενεργού εργαλείου οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, παρά τις αυξημένες δυνατότητες διαφοροποίησης που προβλέπει το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο. Το αποτέλεσμα είναι ένα σύστημα το οποίο, ενώ παρουσιάζει βελτιωμένη εισπρακτική αποτελεσματικότητα, εξακολουθεί να στηρίζεται σε υψηλούς συντελεστές και εκτεταμένη έμμεση φορολόγηση, με περιορισμένη αναδιανεμητική ακρίβεια.

Η αποτίμηση αυτή καθιστά σαφές ότι η αξιολόγηση των επιλογών πολιτικής ΦΠΑ δεν μπορεί να περιοριστεί σε θεσμικούς ή δημοσιονομικούς όρους, αλλά απαιτεί εξέταση των πραγματικών επιπτώσεων των ρυθμίσεων στις τιμές, στη ζήτηση και στη συμπεριφορά των επιχειρήσεων. Υπό αυτό το πρίσμα, καθίσταται αναγκαία η διερεύνηση των επιμέρους εργαλείων πολιτικής ΦΠΑ και των συνθηκών υπό τις οποίες αυτές οι θεσμικές επιλογές μπορούν να αποδώσουν πραγματικά οικονομικά, αναπτυξιακά και κοινωνικά αποτελέσματα.

5. Απαλλαγή ΦΠΑ για μικρές επιχειρήσεις: Θεσμικός σχεδιασμός, διοικητικά βάρη και αναπτυξιακές συνεπαγωγές

Η παρούσα ενότητα εστιάζει στο ειδικό καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων από την υποχρέωση υπαγωγής στο καθεστώς του ΦΠΑ ως διακριτό εργαλείο φορολογικής πολιτικής, το οποίο λειτουργεί κυρίως στην πλευρά της προσφοράς. Η δυνατότητα απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο του ευρωπαϊκού συστήματος ΦΠΑ και ρυθμίζεται ρητά από το ενωσιακό δίκαιο, ιδίως μέσω της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/285, η οποία αντιμετωπίζει την απαλλαγή όχι ως εργαλείο άμεσης στήριξης της επιχειρηματικότητας, αλλά ως μηχανισμό απλούστευσης και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διοίκησης, παρέχοντας στα κράτη-μέλη σημαντικά περιθώρια σχεδιασμού.

Σε αντίθεση με τις παρεμβάσεις μέσω διαφοροποίησης των συντελεστών ΦΠΑ, οι οποίες στοχεύουν πρωτίστως στη διαμόρφωση σημάτων τιμών στην πλευρά της ζήτησης, το καθεστώς απαλλαγής αποσκοπεί στη μείωση του διοικητικού και φορολογικού κόστους συμμόρφωσης για επιχειρήσεις πολύ μικρού μεγέθους. Υπό αυτή την οπτική, η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων αξιολογείται με βάση τη συμβολή της στην απλοποίηση διαδικασιών, στη βιωσιμότητα των μικρών παραγωγικών μονάδων και στη συνολική λειτουργία της αγοράς, και όχι με κριτήριο τις άμεσες επιπτώσεις στις τελικές τιμές καταναλωτή.

Ταυτόχρονα, η απαλλαγή ΦΠΑ για τις μικρές επιχειρήσεις αποτελεί ρύθμιση με ουσιώδεις επιπτώσεις στη λειτουργία του φορολογικού συστήματος, καθώς επηρεάζει τα κίνητρα μεγέθυνσης, μπορεί να παράγει συμπεριφορικές στρεβλώσεις κοντά στα όρια εφαρμογής, και απαιτεί προσεκτικό θεσμικό σχεδιασμό ώστε η μείωση των διοικητικών βαρών να μην συνοδεύεται από αντικίνητρα για την ομαλή μετάβαση των επιχειρήσεων σε υψηλότερη κλίμακα δραστηριότητας. Η θεωρητική θεμελίωση του καθεστώτος απαλλαγής, τα βασικά διοικητικά και οικονομικά του αποτελέσματα, καθώς και οι αναπτυξιακές συνέπειες διαφορετικών επιλογών πολιτικής, αναλύονται στις επιμέρους υποενότητες που ακολουθούν.

5.1 Θεωρητική και εμπειρική ανάλυση του καθεστώτος απαλλαγής

Η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων από τον ΦΠΑ αποτελεί κλασικό εργαλείο φορολογικής πολιτικής δεύτερης καλύτερης επιλογής (second-best), το οποίο δικαιολογείται πρωτίστως από τη δομή του διοικητικού κόστους συμμόρφωσης. Όταν η τήρηση των υποχρεώσεων ΦΠΑ συνεπάγεται σημαντικό σταθερό κόστος, η καθολική ένταξη μικρών επιχειρήσεων στο σύστημα μπορεί να επιφέρει περιορισμένα ή και αρνητικά καθαρά δημοσιονομικά οφέλη, παρά τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης.

Στο πλαίσιο αυτό, η διεθνής βιβλιογραφία αναλύει την απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων ως αποτέλεσμα μιας αντιστάθμισης (trade-off) μεταξύ πρόσθετων φορολογικών εσόδων

και διοικητικού κόστους, τόσο για τη φορολογική διοίκηση όσο και για τους ίδιους τους φορολογουμένους. Το ύψος του ορίου απαλλαγής διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στη διαμόρφωση αυτής της ισορροπίας, καθώς επηρεάζει τα κίνητρα συμμόρφωσης, τη διάρθρωση της αγοράς και τη συμπεριφορά μεγέθους των επιχειρήσεων. Για τον λόγο αυτό, η θεωρητική θεμελίωση του καθεστώτος δεν εστιάζει μόνο στη μείωση των διοικητικών βαρών, αλλά και στον προσεκτικό σχεδιασμό των κατωφλίων, ώστε να περιορίζονται τα ανεπιθύμητα κίνητρα και να διατηρείται, στον βαθμό του δυνατού, η φορολογική ουδετερότητα του συστήματος ΦΠΑ.

Ειδικότερα, η υπαγωγή στο καθεστώς ΦΠΑ συνεπάγεται σημαντικές υποχρεώσεις τήρησης αρχείων, δηλώσεων και διαδικασιών συμμόρφωσης, οι οποίες για επιχειρήσεις μικρού μεγέθους δύνανται να είναι δυσανάλογες τόσο ως προς τον κύκλο εργασιών τους όσο και ως προς τις δημοσιονομικές αποδόσεις που αποφέρει η ένταξή τους στο σύστημα. Υπό αυτή την έννοια, η απαλλαγή δεν αποσκοπεί στην παροχή φορολογικού πλεονεκτήματος, αλλά στην αποκατάσταση της διοικητικής αναλογικότητας του φόρου.

Η βασική θεωρητική αιτιολόγηση της απαλλαγής ΦΠΑ εδράζεται στο γεγονός ότι τα κόστη συμμόρφωσης με τον ΦΠΑ έχουν σε μεγάλο βαθμό χαρακτήρα πάγιου κόστους και δεν αυξάνονται αναλογικά με τον κύκλο εργασιών. Όπως έχει αναδειχθεί από τη σχετική εμπειρική βιβλιογραφία, τα διοικητικά και κανονιστικά βάρη δεν αυξάνονται αναλογικά με τον κύκλο εργασιών, αλλά συσσωρεύονται σε σημαντικό βαθμό στις πολύ μικρές επιχειρήσεις. Περαιτέρω, τα κόστη συμμόρφωσης με τον ΦΠΑ δεν περιορίζονται σε λογιστικά και διοικητικά έξοδα,²⁰ αλλά επεκτείνονται σε πιέσεις ρευστότητας και καθυστερήσεις επιστροφής φόρου, επηρεάζουν τη λειτουργική οργάνωση, και εν τέλει δύνανται να επηρεάσουν τη βιωσιμότητα των μικρών επιχειρήσεων, ιδίως εκείνων με περιορισμένη πρόσβαση σε χρηματοδότηση (European Parliament, 2023· European Commission, 2022).

Σημείο αναφοράς στη σχετική θεωρητική ανάλυση αποτελεί η εργασία των Keen και Mintz (2004), η οποία δείχνει ότι η ύπαρξη κατωφλίου απαλλαγής μπορεί να είναι κοινωνικά και δημοσιονομικά βέλτιστη, όταν το διοικητικό κόστος υπαγωγής μικρών επιχειρήσεων στο καθεστώς ΦΠΑ υπερβαίνει τα προσδοκώμενα φορολογικά έσοδα. Το κατώφλι δεν προκύπτει ως στρέβλωση, αλλά ως απάντηση σε μια εγγενή αδυναμία του φόρου να εφαρμόζεται με τον ίδιο τρόπο σε επιχειρήσεις πολύ διαφορετικού μεγέθους. Η προσέγγιση αυτή εντάσσεται στη γενικότερη θεωρητική παράδοση της διοικητικής οικονομικής της φορολογίας (Slemrod & Yitzhaki, 2002), σύμφωνα με την οποία ο αποτελεσματικός φορολογικός σχεδιασμός οφείλει να λαμβάνει υπόψη όχι μόνο τα έσοδα, αλλά και το κόστος διοίκησης, επιβολής και συμμόρφωσης.

Παράλληλα, η εμπειρική βιβλιογραφία έχει τεκμηριώσει εκτενώς ότι τα κατώφλια υποχρέωσης ΦΠΑ λειτουργούν ως ισχυρά σημεία αναφοράς (behavioral anchors),

20 Η ανάλυση του Λιωνή (2025) προσφέρει αναλυτική τυπολογία αυτών των επιβαρύνσεων, διακρίνοντας μεταξύ άμεσων χρηματικών επιβαρύνσεων (φόροι, τέλη, εισφορές), διοικητικού και λειτουργικού κόστους, κόστους συμμόρφωσης, κόστους προσαρμογής σε νέες θεσμικές απαιτήσεις, αλλά και μη χρηματικών επιβαρύνσεων, όπως το λεγόμενο κόστος ταλαιπωρίας, που συνδέεται με την αβεβαιότητα δικαίου, τη συχνότητα των νομοθετικών αλλαγών και τη διαρκή ανάγκη παρακολούθησης του θεσμικού πλαισίου.

επηρεάζοντας στρατηγικά τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων. Μελέτες σε διαφορετικά φορολογικά πλαίσια καταγράφουν συστηματική συσσώρευση επιχειρήσεων λίγο κάτω από τα όρια απαλλαγής, καθώς και επιβράδυνση της ανάπτυξής τους όσο πλησιάζουν το κατώφλι υπαγωγής στον ΦΠΑ (Onji, 2009· Kleven & Waseem, 2013). Η μελέτη των Hosono, Hotei και Miyakawa (2019), βασισμένη σε μικροδεδομένα για την Ιαπωνία, δείχνει ότι η συσσώρευση κάτω από το κατώφλι απαλλαγής είναι εντονότερη σε επιχειρήσεις με υψηλά κόστη συμμόρφωσης και μεσαία παραγωγικότητα, αναδεικνύοντας τον κρίσιμο ρόλο της ετερογένειας των επιχειρήσεων.²¹ Αντίστοιχα αποτελέσματα προκύπτουν και από τη μελέτη των Liu, Lockwood και Tam (2024) για το Ηνωμένο Βασίλειο, η οποία αποδεικνύει ότι η ανάπτυξη των επιχειρήσεων επιβραδύνεται σημαντικά καθώς πλησιάζουν το κατώφλι ΦΠΑ, αλλά και από τη μελέτη του Jung (2024), η οποία βασίζεται σε εκτενή διοικητικά δεδομένα δηλώσεων ΦΠΑ στη Νότια Κορέα και δείχνει σκόπιμη συγκράτηση του κύκλου εργασιών πέριξ του κατωφλίου. Ιδιαίτερα κρίσιμο είναι το εύρημα ότι οι αποκρίσεις των επιχειρήσεων αντανακλούν κατά κύριο λόγο πραγματικές προσαρμογές της οικονομικής δραστηριότητας (real responses), όπως η σκόπιμη συγκράτηση του κύκλου εργασιών, και όχι απλώς πρακτικές φοροδιαφυγής ή λογιστικής απόκρυψης (Liu et al., 2024· Jung, 2024). Το στοιχείο αυτό υποδηλώνει ότι τα καθεστώτα απαλλαγής μπορούν να επηρεάσουν άμεσα την αναπτυξιακή τροχιά των επιχειρήσεων, ακόμη και σε συστήματα με υψηλό βαθμό ψηφιοποίησης και συμμόρφωσης.

Η βιβλιογραφία είναι σαφής ως προς το ότι η απαλλαγή ΦΠΑ συνιστά ποιοτικά διαφορετικό εργαλείο πολιτικής σε σχέση με εναλλακτικές παρεμβάσεις εντός του συστήματος ΦΠΑ, όπως οι μειωμένοι συντελεστές ή τα ειδικά καθεστώτα φορολόγησης. Οι παρεμβάσεις μέσω συντελεστών τείνουν να αυξάνουν την πολυπλοκότητα και να δημιουργούν προβλήματα ουδετερότητας και διαρροών, ενώ τα ειδικά καθεστώτα φορολόγησης, μέσω της αδυναμίας έκπτωσης φόρου εισροών, μπορεί να οδηγήσουν σε ενσωμάτωση ΦΠΑ στις τιμές (embedded και cascaded VAT), με μη προβλέψιμες επιπτώσεις στην παραγωγή και στις εξαγωγές (European Commission, 2022· Chandler, Thomas & Tremblay, 2025). Για τον λόγο αυτό, διεθνείς οργανισμοί και πρόσφατες εμπειρικές μελέτες τονίζουν ότι οι απαλλαγές ΦΠΑ μπορούν να δικαιολογηθούν μόνο για πραγματιστικούς λόγους, όπως το δυσανάλογο κόστος συμμόρφωσης πολύ μικρών επιχειρήσεων, και όχι ως γενικό εργαλείο πολιτικής τιμών ή αναδιανομής (Chandler et al., 2025).

Συνεπώς, η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων από τον ΦΠΑ δεν συνιστά απόκλιση από τις αρχές του συστήματος, αλλά εργαλείο δεύτερης καλύτερης επιλογής, το οποίο αποσκοπεί στη διαχείριση του δυσανάλογου διοικητικού κόστους συμμόρφωσης που επιβαρύνει τις πολύ μικρές επιχειρήσεις. Η σχετική θεωρητική βιβλιογραφία καταδεικνύει ότι η

21 Αν και η ελληνική εμπειρική βιβλιογραφία δεν εστιάζει άμεσα στην απαλλαγή ΦΠΑ, τα αποτελέσματα είναι απολύτως συναφή. Η μελέτη του Artavanis (2021) δείχνει ότι οι μικρές επιχειρήσεις στην Ελλάδα προσαρμόζουν ενεργά τη δηλωμένη δραστηριότητά τους, ώστε να διαχειρίζονται τον κίνδυνο ελέγχου και το διοικητικό βάρος του ΦΠΑ. Ο μηχανισμός αυτός φωτίζει τον ίδιο πυρήνα κινήτρων που εξηγεί την ελκυστικότητα της απαλλαγής: όταν η συμμόρφωση είναι δαπανηρή και αβέβαιη, οι επιχειρήσεις ανταποκρίνονται στρατηγικά.

αποτελεσματικότητα του μέτρου εξαρτάται κρίσιμα από τον σχεδιασμό του ορίου απαλλαγής και από τον τρόπο με τον οποίο αυτό εξισορροπεί την απλοποίηση με τον περιορισμό στρεβλωτικών συμπεριφορικών κινήτρων μεγέθους και συμμόρφωσης.

Υπό αυτή την οπτική, η απαλλαγή ΦΠΑ δεν αποτελεί ουδέτερο ή τεχνικό χαρακτηριστικό του συστήματος, αλλά συνειδητή επιλογή φορολογικού σχεδιασμού με επιπτώσεις στη διάρθρωση της αγοράς και στη συμπεριφορά των επιχειρήσεων. Η αποτίμηση, επομένως, του μέτρου δεν μπορεί να είναι γενική, αλλά πρέπει να στηρίζεται στη συγκεκριμένη μορφή εφαρμογής του και στις εμπειρικές του συνέπειες σε διαφορετικά θεσμικά και οικονομικά περιβάλλοντα.

5.2 Συνεπαγωγές για τον σχεδιασμό πολιτικής απαλλαγής στην Ελλάδα

Με βάση τη θεωρητική θεμελίωση της απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων ως εργαλείου δεύτερης καλύτερης φορολογικής πολιτικής, η παρούσα υποενότητα εστιάζει στη σύνδεση των διαφορετικών θεσμικών επιλογών με τα θεωρητικά και εμπειρικά ευρήματα της προηγούμενης υποενότητας.

Υπό αυτή την οπτική, το ύψος του κατωφλίου απαλλαγής ΦΠΑ, τα περιθώρια προαιρετικής υπαγωγής στο κανονικό καθεστώς και ο βαθμός συνοδευτικών διοικητικών απλουστεύσεων συνιστούν κρίσιμες παραμέτρους πολιτικής. Οι παράμετροι αυτές επηρεάζουν ταυτόχρονα την έκταση της λειτουργικής απλούστευσης που επιτυγχάνεται και την ένταση των στρεβλωτικών συμπεριφορικών κινήτρων που μπορεί να εμφανιστούν. Η σημαντική διαφοροποίηση και ανομοιογένεια που εμφανίζεται στα εθνικά όρια απαλλαγής στην ΕΕ27 επιτρέπει την αποτίμηση του ελληνικού καθεστώτος όχι ως μεμονωμένης ρύθμισης, αλλά ως συγκεκριμένης επιλογής εντός του φάσματος που προσφέρει το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο.

Η θεωρητική και εμπειρική ανάλυση ανέδειξε ότι η απαλλαγή ΦΠΑ για τις μικρές επιχειρήσεις αποτελεί αναγκαίο αλλά δυνητικά προβληματικό εργαλείο φορολογικής πολιτικής. Οι στρεβλώσεις που συνδέονται με τα κατώφλια απαλλαγής, όπως τα φαινόμενα συγκράτησης κύκλου εργασιών και οι παγίδες μεγέθυνσης, δεν συνιστούν επιχείρημα κατά της απαλλαγής καθαυτής, αλλά υπογραμμίζουν τη σημασία του θεσμικού σχεδιασμού. Συνολικά, η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει ότι η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων από τον ΦΠΑ αποτελεί εργαλείο με έντονα εθνικά χαρακτηριστικά εφαρμογής, το οποίο προσαρμόζεται στη δομή της οικονομίας, στη σύνθεση της επιχειρηματικότητας και στις διοικητικές δυνατότητες κάθε κράτους. Δεν προκύπτει ενιαίο ή καθολικά βέλτιστο μοντέλο, αλλά ένα φάσμα επιλογών που αντανakλούν διαφορετικές προτεραιότητες μεταξύ απλούστευσης, δημοσιονομικής ουδετερότητας και περιορισμού στρεβλωτικών κινήτρων. Υπό αυτή την έννοια, οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται μεταξύ των κρατών-μελών αποκτούν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, ιδίως για οικονομίες με έντονη παρουσία μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων, όπως η ελληνική.

Η θεωρητική και εμπειρική βιβλιογραφία, σε συνδυασμό με την ευρωπαϊκή πρακτική όπως αυτή αποτυπώνεται στα διαφορετικά κατώφλια απαλλαγής, συγκλίνει σε ορισμένες βασικές αρχές σχεδιασμού των καθεστώτων απαλλαγής ΦΠΑ.

Πρώτον, η απαλλαγή θα πρέπει να βασίζεται σε σαφή και ενιαία κατώφλια κύκλου εργασιών, αποφεύγοντας την ύπαρξη πολλαπλών ή κλαδικών κατωφλίων, τα οποία αυξάνουν την πολυπλοκότητα και δημιουργούν περιθώρια στρατηγικής συμπεριφοράς. Η χρήση διαφορετικών ορίων ανά δραστηριότητα καθιστά δυσχερή την κατανόηση του καθεστώτος, αυξάνει το διοικητικό κόστος και μειώνει τη διαφάνεια.

Δεύτερον, η δυνατότητα προαιρετικής υπαγωγής στο κανονικό καθεστώς ΦΠΑ για επιχειρήσεις που πληρούν τα κριτήρια απαλλαγής αποτελεί κρίσιμο μηχανισμό εξισορρόπησης. Η επιλογή αυτή επιτρέπει σε επιχειρήσεις με υψηλές εισροές ή αναπτυξιακές προοπτικές να αποφύγουν τον εγκλωβισμό κάτω από το κατώφλι, περιορίζοντας τον κίνδυνο παγίδων μεγέθυνσης.

Τρίτον, η απαλλαγή οφείλει να συνοδεύεται από ουσιαστικές διοικητικές απλουστεύσεις και όχι απλώς από την απαλλαγή από την υποχρέωση απόδοσης ΦΠΑ. Όταν οι επιχειρήσεις παραμένουν αντιμέτωπες με εκτεταμένες υποχρεώσεις αναφορών, δηλώσεων ή ψηφιακής συμμόρφωσης, το καθεστώς απαλλαγής χάνει τον λειτουργικό του χαρακτήρα και καταλήγει σε ονομαστική απαλλαγή χωρίς πραγματική ανακούφιση.

Η εφαρμογή του καθεστώτος απαλλαγής ΦΠΑ στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από ιδιαίτερα χαμηλό κατώφλι υπαγωγής σε σύγκριση με μεγάλο αριθμό κρατών μελών της ΕΕ27. Η συντηρητική αυτή στρατηγική φορολογικού σχεδιασμού περιορίζει το εύρος των επιχειρήσεων που μπορούν να επωφεληθούν ουσιαστικά από το καθεστώς απαλλαγής και ενισχύει τη σημασία των θεωρητικών και εμπειρικών ευρημάτων σχετικά με τα κίνητρα συγκράτησης του κύκλου εργασιών.

Στο ελληνικό περιβάλλον, η απαλλαγή ΦΠΑ λειτουργεί συχνά όχι μόνο ως εργαλείο διοικητικής απλούστευσης, αλλά ως κρίσιμος μηχανισμός προσαρμογής σε ένα περιβάλλον πολλών και σωρευτικών διοικητικών και κανονιστικών επιβαρύνσεων για τις μικρές επιχειρήσεις. Όπως καταγράφεται στη μελέτη Λιωνή (2025), οι μικρές επιχειρήσεις επιβαρύνονται ταυτόχρονα από φορολογικές υποχρεώσεις, ψηφιακές απαιτήσεις συμμόρφωσης, τραπεζικές χρεώσεις, εργατικές και ασφαλιστικές απαιτήσεις, αδειοδοτήσεις, κανονισμούς προστασίας δεδομένων, υποχρεώσεις δέουσας επιμέλειας, καθώς και από συχνές μεταβολές του κανονιστικού πλαισίου. Η αλληλεπίδραση των παραγόντων αυτών ενισχύει τον κίνδυνο παγίδευσης των επιχειρήσεων σε χαμηλή κλίμακα μεγέθους, ακόμη και χωρίς άμεση αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης.²²

Υπό αυτές τις συνθήκες, η υπέρβαση του κατωφλίου ΦΠΑ συχνά εκλαμβάνεται από τις μικρές επιχειρήσεις ως απότομη μετάβαση σε ένα ποιοτικά διαφορετικό καθεστώς υποχρεώσεων,

22 Τα ευρήματα αυτά συνάδουν με τη διεθνή εμπειρία, σύμφωνα με την οποία η σωρευτική επιβάρυνση από ΦΠΑ, συμμόρφωση και χρηματοδοτικούς περιορισμούς μπορεί να καταστεί αναπτυξιακά ανασταλτική για τις ΜμΕ. Όπως καταγράφουν οι Hameed, Khalaf, Alzaimoor, Alshehab, Hamdan και Attia (2023), σε πολλές χώρες η εισαγωγή του ΦΠΑ συνοδεύτηκε από δυσανάλογη επιδείνωση της κερδοφορίας και της ρευστότητας των μικρών επιχειρήσεων, οδηγώντας αρκετές κυβερνήσεις στην υιοθέτηση καθεστώτων απαλλαγής ή απλοποιημένης φορολόγησης.

γεγονός που ενισχύει τα κίνητρα συγκράτησης του κύκλου εργασιών, και μετατρέπει την απαλλαγή ΦΠΑ από απλό εργαλείο διοικητικής ανακούφισης σε μηχανισμό επιβίωσης.

Το κρίσιμο, λοιπόν, ερώτημα πολιτικής δεν είναι αν πρέπει να υφίσταται απαλλαγή ΦΠΑ, αλλά πώς αυτή διαμορφώνει τα κίνητρα και επηρεάζει τη δυναμική μεγέθυνσης των μικρών επιχειρήσεων. Όπως αναφέρθηκε, η ύπαρξη ορίων απαλλαγής και η ασυνέχεια της φορολογικής επιβάρυνσης μπορεί να λειτουργήσει ως ισχυρό αντικίνητρο ανάπτυξης, ιδίως σε περιβάλλοντα με περιορισμένη πρόσβαση σε χρηματοδότηση και χαμηλή ανεκτικότητα στις διοικητικές μεταβολές, ακόμη και όταν το καθεστώς έχει σχεδιαστεί πρωτίστως για λόγους απλούστευσης.

Για την ελληνική οικονομία, όπου οι μικρές επιχειρήσεις αποτελούν τη ραχοκοκαλιά της απασχόλησης και της προστιθέμενης αξίας, ο κίνδυνος αυτός είναι ιδιαίτερα έντονος. Σε ένα περιβάλλον χαμηλής επενδυτικής βάσης και περιορισμένης πρόσβασης σε χρηματοδότηση, ακόμη και μικρές θεσμικές επιλογές μπορούν να έχουν δυσανάλογες μακροοικονομικές συνέπειες. Η υφιστάμενη επιλογή ενός ιδιαίτερος χαμηλού κατωφλίου απαλλαγής εντείνει τον κίνδυνο παγίδευσης σε μικρό μέγεθος, ακόμη και για επιχειρήσεις με θεμελιώδη παραγωγική δυναμική.

Η Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 παρέχει στα κράτη-μέλη ευελιξία ως προς τον σχεδιασμό των κατωφλίων και των μηχανισμών απαλλαγής ΦΠΑ. Η ευελιξία αυτή επιτρέπει την προσαρμογή στις εθνικές ιδιαιτερότητες, ταυτόχρονα όμως καθιστά αναγκαία τη συνεκτίμηση των μακροπρόθεσμων αναπτυξιακών συνεπειών.

Στην ελληνική περίπτωση, το ενωσιακό πλαίσιο δημιουργεί περιθώρια επανεξέτασης: α) του κατωφλίου απαλλαγής ΦΠΑ για τις μικρές επιχειρήσεις, β) της έκτασης της διοικητικής απλούστευσης και αναλογικότητας, και γ) της σχέσης της απαλλαγής με τα λοιπά θεσμικά βάρη που αντιμετωπίζουν οι μικρές επιχειρήσεις.

Συμπερασματικά, σημειώνεται ότι η απαλλαγή ΦΠΑ για τις ΜμΕ δεν αποτελεί πανάκεια ούτε υποκατάστατο μιας συνολικής μεταρρύθμισης του φορολογικού πλαισίου. Ωστόσο, όταν σχεδιάζεται με σαφή οικονομική λογική και διοικητική ευαισθησία, μπορεί να λειτουργήσει ως κρίσιμο εργαλείο εξισορρόπησης μεταξύ φορολογικής αποτελεσματικότητας και αναπτυξιακής δυναμικής. Στην ελληνική περίπτωση, η πρόκληση δεν έγκειται στην ύπαρξη του καθεστώτος απαλλαγής, αλλά στη μετάβασή της από μηχανισμό επιβίωσης σε εργαλείο ομαλής θεσμικής ένταξης και ανάπτυξης.

6. Μεταβολές και μετακύλιση ΦΠΑ: Επιπτώσεις στις τιμές και κλαδική ετερογένεια

Η απαλλαγή ΦΠΑ για τις μικρές επιχειρήσεις αφορά πρωτίστως τη δομή της προσφοράς και τη μείωση των διοικητικών βαρών συμμόρφωσης. Αντιθέτως, οι μεταβολές των συντελεστών ΦΠΑ αποτελούν εργαλείο φορολογικής πολιτικής με άμεση στόχευση στη ζήτηση, καθώς επηρεάζουν τις τελικές τιμές και, μέσω αυτών, την αγοραστική δύναμη των καταναλωτών.

Η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων μέσω συντελεστών δεν εξαρτάται, επομένως, μόνο από το ύψος της φορολογικής μεταβολής, αλλά κυρίως από τον βαθμό στον οποίο αυτή μετακυλίνεται στις τελικές τιμές της αγοράς. Η έννοια της μετακύλισης ΦΠΑ (VAT pass-through) αναφέρεται στο ποσοστό της μεταβολής του φορολογικού συντελεστή που μεταφέρεται στις τιμές που αντιμετωπίζουν οι καταναλωτές.

Ωστόσο, η μετακύλιση δεν αποτελεί μηχανική ούτε συμμετρική διαδικασία. Το μέγεθός της εξαρτάται από τη διάρθρωση των αγορών, τον βαθμό ανταγωνισμού, τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων, τη σύνθεση της ζήτησης, καθώς και από τη συνολική φορολογική και κανονιστική επιβάρυνση που αντιμετωπίζουν οι παραγωγοί και οι έμποροι. Ως εκ τούτου, οι μεταβολές των συντελεστών ΦΠΑ δεν οδηγούν κατ' ανάγκη σε ισοδύναμες μεταβολές των τελικών τιμών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι μειώσεις ΦΠΑ απορροφώνται μερικώς ή πλήρως από τις επιχειρήσεις, ενώ σε άλλες οι αυξήσεις μετακυλίνονται, με ασύμμετρες επιπτώσεις ανά κλάδο ή κατηγορία προϊόντων. Το αποτέλεσμα είναι ότι η πραγματική κατανομή του φορολογικού βάρους μπορεί να αποκλίνει σημαντικά από το θεσμικά προβλεπόμενο, γεγονός που καθιστά τη μετακύλιση κρίσιμο κριτήριο αξιολόγησης των παρεμβάσεων στους συντελεστές ΦΠΑ.

Η παρούσα ενότητα εξετάζει τη μετακύλιση του ΦΠΑ ως βασικό μηχανισμό διαμεσολάβησης μεταξύ της θεσμικής φορολογικής μεταβολής και των πραγματικών επιπτώσεών της στην οικονομία. Αρχικά παρουσιάζεται το θεωρητικό και εμπειρικό πλαίσιο ανάλυσης της μετακύλισης, ενώ στη συνέχεια διερευνάται η έντονη κλαδική ετερογένεια του φαινομένου και οι συνεπαγόμενες επιλογές πολιτικής στο πλαίσιο των πρόσφατων ευρωπαϊκών Οδηγιών ΦΠΑ.

6.1 Η μετακύλιση του ΦΠΑ ως μηχανισμός φορολογικής πολιτικής: Θεωρητικό και εμπειρικό πλαίσιο

Η μετακύλιση (pass-through) του ΦΠΑ συνιστά τον κρίσιμο ενδιάμεσο μηχανισμό μεταξύ της νομοθετικής μεταβολής ενός φορολογικού συντελεστή και της πραγματικής επίδρασής του στις τελικές τιμές, στην αγοραστική δύναμη των νοικοκυριών και, τελικώς, στη διανομή ευημερίας μεταξύ καταναλωτών και επιχειρήσεων. Η μετακύλιση δεν αποτελεί απλώς τεχνική παράμετρο της φορολογικής ανάλυσης, αλλά βασικό κριτήριο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των μεταβολών συντελεστών ΦΠΑ ως εργαλείου δημόσιας πολιτικής, καθώς καθορίζει (i) την έκταση με την οποία μια μεταβολή του ΦΠΑ μεταφέρεται στις τελικές τιμές έναντι της απορρόφησής της στα περιθώρια κέρδους, (ii) την κατανομή ωφελειών και βαρών μεταξύ καταναλωτών και επιχειρήσεων, και (iii) τη δυνατότητα επίτευξης κοινωνικών, διανεμητικών ή και περιβαλλοντικών στόχων μέσω τιμολογιακών σημάτων (Benedek, De Mooij, Keen & Wingender, 2020· Benzarti, Carloni, Harju & Kosonen, 2020).

Ο βαθμός μετακύλισης ορίζεται ως το ποσοστό της μεταβολής του συντελεστή ΦΠΑ που ενσωματώνεται στις τελικές τιμές λιανικής. Σε θεωρητικό επίπεδο, μια μείωση του ΦΠΑ μπορεί να οδηγήσει σε τρεις διακριτές εκβάσεις ως προς τη συμπεριφορά των τιμών: πλήρη μετακύλιση (100%), όταν οι τιμές μειώνονται κατά το σύνολο της φορολογικής ελάφρυνσης·

υπομετακύλιση (<100%), όταν μέρος του οφέλους παραμένει στην πλευρά της προσφοράς, συχνά υπό τη μορφή αυξημένων περιθωρίων κέρδους· και υπερμετακύλιση (>100%), η οποία, αν και σπανιότερη, μπορεί να προκύψει υπό ειδικές συνθήκες αγοράς, όπως στρατηγικές τιμολόγησης ή πρακτικές στρογγυλοποίησης τιμών (Weyl & Fabinger, 2013). Κατά συνέπεια, ο βαθμός μετακύλισης προσδιορίζει ποια πλευρά της αγοράς επηρεάζεται περισσότερο από τη φορολογική μεταβολή και κατά πόσον η παρέμβαση επιτυγχάνει την επιδιωκόμενη μετάδοση κινήτρων μέσω των τιμών.

Η σύγχρονη θεωρητική και εμπειρική βιβλιογραφία συγκλίνει στο ότι ο βαθμός μετακύλισης του ΦΠΑ δεν είναι ούτε σταθερός ούτε καθολικός, αλλά ενδογενές αποτέλεσμα των συνθηκών της αγοράς, της μακροοικονομικής συγκυρίας και του τύπου της φορολογικής μεταρρύθμισης. Υπό αυτό το πρίσμα, η υπόθεση πλήρους και συμμετρικής μετακύλισης, η οποία συχνά υιοθετείται, ρητά ή άρρητα, τόσο στη χάραξη πολιτικής όσο και σε αναλύσεις διανομής, δεν μπορεί να θεωρηθεί γενικά έγκυρη. Με άλλα λόγια, η αξιολόγηση των μεταβολών συντελεστών ΦΠΑ δεν μπορεί να στηρίζεται σε γενικές παραδοχές ή μέσους όρους, αλλά προϋποθέτει εμπεριστατωμένη κατανόηση των μηχανισμών τιμολόγησης και του ανταγωνισμού σε επίπεδο επιμέρους αγορών και κλάδων οικονομικής δραστηριότητας.

Σε θεωρητικά υποδείγματα τέλει ανταγωνισμού, η φορολογική επίπτωση έμμεσων φόρων συνδέεται πρωτίστως με τις σχετικές ελαστικότητες προσφοράς και ζήτησης. Υψηλότερη ελαστικότητα προσφοράς διευκολύνει τη μετακύλιση του φόρου στις τιμές, ενώ υψηλότερη ελαστικότητα ζήτησης τείνει να την περιορίζει (Harberger, 1962). Ωστόσο, σε περιβάλλον ατελούς ανταγωνισμού η μετακύλιση καθίσταται ενδογενές αποτέλεσμα ισορροπίας και μπορεί να λάβει τιμές μικρότερες, ίσες ή και μεγαλύτερες της μονάδας, ανάλογα με την καμπυλότητα της ζήτησης και τη στρατηγική αλληλεπίδραση των επιχειρήσεων (Weyl & Fabinger, 2013). Σε ολιγοπωλιακές ή τοπικά μονοπωλιακές αγορές, οι επιχειρήσεις διαθέτουν μεγαλύτερα περιθώρια στρατηγικής απορρόφησης των φορολογικών μεταβολών μέσω των περιθωρίων κέρδους, περιορίζοντας ή διαφοροποιώντας την τιμολογιακή μετάδοση.

Ιδιαίτερη σημασία αποκτά και η οργάνωση της εφοδιαστικής αλυσίδας. Η ύπαρξη πολλαπλών σταδίων τιμολόγησης ενδέχεται να οδηγήσει σε διαδοχικά περιθώρια κέρδους (*double marginalisation*), περιορίζοντας τη μετακύλιση των φορολογικών μεταβολών στις τελικές τιμές. Αντιθέτως, υψηλότερος βαθμός κάθετης ολοκλήρωσης ή μεγαλύτερος έλεγχος της αλυσίδας εφοδιασμού, όπως μέσω ιδιωτικών ετικετών στο λιανεμπόριο, συνδέεται συχνά με ταχύτερη και υψηλότερη προσαρμογή των τιμών σε μεταβολές κόστους ή φόρου (Fuest, Neumeier & Stöhlker, 2025).

Πέρα από τη δομή της αγοράς, η χρονική διάσταση και η αντιληπτότητα των φορολογικών μεταβολών διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση του συνολικού βαθμού μετακύλισης. Η ύπαρξη κόστους ανατιμολόγησης (*menu costs*) συνεπάγεται ότι η προσαρμογή των τιμών είναι κατ' ανάγκη σταδιακή και συχνά ατελής, ιδίως όταν οι μεταβολές ΦΠΑ είναι μικρής κλίμακας ή περιορισμένης διάρκειας (Mankiw, 1985). Παράλληλα, η περιορισμένη αντιληπτότητα των έμμεσων φόρων από τους καταναλωτές, σε συνδυασμό με την πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος (*tax salience*), αποδυναμώνει την ανταγωνιστική πίεση για άμεση προσαρμογή των τιμών, επιτρέποντας στις επιχειρήσεις

να απορροφούν μεγαλύτερο μέρος των φορολογικών μεταβολών στα περιθώρια κέρδους (Chetty, Looney & Kroft, 2009).

Η εμπειρική βιβλιογραφία επιβεβαιώνει συστηματικά τις θεωρητικές αυτές προβλέψεις. Τα διαθέσιμα ευρήματα καταδεικνύουν ότι η μετακύλιση του ΦΠΑ είναι κατά κανόνα ατελής, παρουσιάζει σημαντική ετερογένεια μεταξύ κλάδων, προϊόντων και θεσμικών πλαισίων και χαρακτηρίζεται από έντονες ασυμμετρίες μεταξύ αυξήσεων και μειώσεων φόρων. Ιδίως, οι αυξήσεις συντελεστών μετακυλίνονται συνήθως σε μεγαλύτερο βαθμό και ταχύτερα από τις αντίστοιχες μειώσεις, γεγονός που καθιστά προβληματική τη χρήση εμπειρικών εκτιμήσεων από φορολογικές αυξήσεις για την παραμετροποίηση μειώσεων ΦΠΑ (Benedek et al., 2020, Benzarti et al., 2020). Περαιτέρω, τεκμηριώνεται ότι οι μεταβολές του κανονικού συντελεστή συνδέονται συχνότερα με υψηλά ή σχεδόν πλήρη ποσοστά μετακύλισης, ενώ οι μεταβολές μειωμένων συντελεστών ή οι αναταξινομήσεις προϊόντων εμφανίζουν χαμηλότερη και περισσότερο ετερογενή επίδραση στις τιμές, αποδιδόμενη σε αυξημένη πολυπλοκότητα εφαρμογής και χαμηλότερο βαθμό ορατότητας για τους καταναλωτές (Bellon & Copestake, 2021).

Συνολικά, προκύπτει ότι ο βαθμός μετακύλισης του ΦΠΑ δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί ως εξωγενής ή σταθερή παράμετρος. Αντιθέτως, η αξιόπιστη αξιολόγηση των μεταβολών συντελεστών ΦΠΑ ως εργαλείου δημόσιας πολιτικής προϋποθέτει εμπειρική τεκμηρίωση και συστηματική διάκριση ανά αγορά και κλάδο. Η μετακύλιση λειτουργεί, συνεπώς, ως αναγκαίο φίλτρο για τη ρεαλιστική αποτίμηση των κοινωνικών και διανεμητικών επιπτώσεων των παρεμβάσεων ΦΠΑ και ως προϋπόθεση για τον αποτελεσματικό σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών.

6.2 Κλαδικές διαφοροποιήσεις στη μετακύλιση ΦΠΑ: Εμπειρική προσέγγιση

Ο βαθμός και η δυναμική μετακύλισης των μεταβολών του ΦΠΑ δεν αποτελούν ομοιογενή μεγέθη σε επίπεδο οικονομίας, αλλά διαμορφώνονται σε μεγάλο βαθμό από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε αγοράς και κλάδου. Η διεθνής εμπειρική βιβλιογραφία καταδεικνύει ότι η ίδια φορολογική μεταβολή μπορεί να οδηγήσει σε ουσιωδώς διαφορετικές αποκρίσεις τιμών, ανάλογα με τη δομή ανταγωνισμού, τη φύση του προϊόντος ή της υπηρεσίας, τη συχνότητα και το κόστος ανατιμολόγησης, τον βαθμό αντιληπτότητας της φορολογικής μεταβολής και τη θεσμική οργάνωση της αγοράς.

Υπό το πρίσμα των Οδηγιών (ΕΕ) 2022/542 και 2020/285, η κλαδική αυτή ετερογένεια αποκτά καίρια σημασία, καθώς τα διαθέσιμα εργαλεία πολιτικής δεν είναι λειτουργικά ισοδύναμα. Οι μειωμένοι, υπερμειωμένοι και μηδενικοί συντελεστές της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542 προϋποθέτουν την ύπαρξη αξιόπιστου μηχανισμού μετακύλισης, ώστε να μπορούν να επιτύχουν κοινωνικούς, διανεμητικούς ή περιβαλλοντικούς στόχους μέσω της μείωσης των τελικών τιμών. Αντιθέτως, η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων που θεσπίζεται με την Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 στοχεύει πρωτίστως στη μείωση του διοικητικού και φορολογικού

βάρους στην πλευρά της προσφοράς και δεν βασίζεται στην υπόθεση άμεσης τιμολογιακής μετάδοσης υπέρ των καταναλωτών.

Η αναγνώριση της ενδογενούς και εξαρτώμενης από τις συνθήκες της αγοράς φύσης της μετακύλισης καθιστά αναγκαία τη μετάβαση από γενικές θεωρητικές διαπιστώσεις σε ανάλυση εφαρμογής σε συγκεκριμένα περιβάλλοντα αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, η αξιολόγηση των επιλογών πολιτικής ΦΠΑ δεν μπορεί να στηρίζεται σε μέσους ή υποθετικούς βαθμούς μετακύλισης, αλλά απαιτεί συστηματική διάκριση ανά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας, όπου οι μηχανισμοί τιμολόγησης, η ένταση του ανταγωνισμού και η θεσμική οργάνωση παρουσιάζουν ουσιώδεις διαφοροποιήσεις.

Υπό αυτή την έννοια, η ανάλυση που ακολουθεί δεν αποσκοπεί σε εξαντλητική περιγραφή κλαδικών ιδιαιτεροτήτων, αλλά στη χαρτογράφηση των συνθηκών υπό τις οποίες τα διαφορετικά εργαλεία ΦΠΑ μπορούν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά στην ελληνική οικονομία. Οι εξεταζόμενοι κλάδοι επιλέγονται επειδή αντιπροσωπεύουν διακριτά πρότυπα μετακύλισης, όπως αυτά προκύπτουν από τη διεθνή και εγχώρια εμπειρική τεκμηρίωση, και επιτρέπουν τη διατύπωση συγκεκριμένων και λειτουργικών κατευθύνσεων πολιτικής στο πλαίσιο των πρόσφατων ευρωπαϊκών Οδηγιών.

6.2.1 Λιανικό εμπόριο τροφίμων

Το λιανικό εμπόριο τροφίμων αποτελεί έναν από τους πλέον διερευνημένους κλάδους στη διεθνή βιβλιογραφία σχετικά με τη μετακύλιση μεταβολών του ΦΠΑ, καθώς συνδυάζει υψηλή συχνότητα συναλλαγών, σχετικά έντονο ανταγωνισμό, διαφάνεια τιμών και αυξημένη αντιληπτότητα των μεταβολών εκ μέρους των καταναλωτών. Τα χαρακτηριστικά αυτά καθιστούν τον κλάδο ιδιαίτερα κρίσιμο για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας μειωμένων ή μηδενικών συντελεστών ΦΠΑ ως εργαλείου άμεσης παρέμβασης στο κόστος διαβίωσης.

Σε θεωρητικό επίπεδο, οι αγορές λιανικής τροφίμων ευνοούν υψηλότερους βαθμούς μετακύλισης, καθώς η συχνή ανατιμολόγηση και η δυνατότητα σύγκρισης τιμών ενισχύουν την ανταγωνιστική πίεση και περιορίζουν τη στρατηγική απορρόφηση των φορολογικών μεταβολών από τα περιθώρια κέρδους. Η σχετικά ανελαστική ζήτηση για βασικά είδη διατροφής αυξάνει περαιτέρω την πιθανότητα οι μεταβολές του ΦΠΑ να μεταφραστούν σε άμεσες μεταβολές των τελικών τιμών, ιδίως σε βραχυχρόνιο ορίζοντα.

Η εμπειρική τεκμηρίωση επιβεβαιώνει σε μεγάλο βαθμό τις θεωρητικές αυτές προσδοκίες, χωρίς όμως να δικαιώνει την υπόθεση καθολικής και διατηρήσιμης πλήρους μετακύλισης. Ενδεικτικά, στην Πορτογαλία η προσωρινή μείωση του συντελεστή ΦΠΑ στα βασικά τρόφιμα από 6% σε 0% συνοδεύτηκε από σχεδόν πλήρη και άμεση μετακύλιση στις τελικές τιμές, η οποία διατηρήθηκε καθ' όλη τη διάρκεια του μέτρου (Bernardino Gabriel, Quelhas & Silva-Pereira, 2025).²³ Αντίστοιχα, στην Πολωνία η αρχικά μερική μετακύλιση ενισχύθηκε σταδιακά

23 Η πλήρης αυτή μετακύλιση αποδίδεται, μεταξύ άλλων, στη μεγάλη δημοσιότητα και διαφάνεια της πολιτικής παρέμβασης, στο περιβάλλον υψηλού πληθωρισμού που ενίσχυσε την προσοχή των καταναλωτών στις τιμές, καθώς και στη σύμπτωση της μείωσης του ΦΠΑ με πτωτική δυναμική των τιμών παραγωγού στα τρόφιμα (Bernardino et al., 2025).

και προσέγγισε υψηλά επίπεδα εντός λίγων μηνών, ιδίως σε συνθήκες αυξημένης θεσμικής εποπτείας (Jaworski & Olipra, 2025).

Ωστόσο, η υψηλή αρχική μετακύλιση δεν εγγυάται τη διατηρησιμότητα του αποτελέσματος. Στην Ισπανία (2023–2024), η προσωρινή μηδενική φορολόγηση βασικών ειδών διατροφής συνδέθηκε με έντονη άμεση προσαρμογή των τιμών, η οποία όμως εξασθένησε σταδιακά σε περιβάλλον υψηλού πληθωρισμού (Amores, Barrios, Speitmann & Stöhlker, 2023· Forteza, Prades & Roca, 2025). Ομοίως, η οριζόντια μείωση ΦΠΑ στη Γερμανία το 2020 οδήγησε σε ουσιαστική αλλά ατελή μετακύλιση, με μέσο επίπεδο περί το 70% και σημαντική ετερογένεια μεταξύ προϊόντων και τύπων λιανικών αλυσίδων, όπως υψηλότερη μετακύλιση στα προϊόντα ιδιωτικής ετικέτας (Fuest et al., 2025).

Τα ευρήματα αυτά καταδεικνύουν ότι, μολονότι το λιανικό εμπόριο τροφίμων αποτελεί προνομιακό πεδίο για την εφαρμογή μειωμένων ή μηδενικών συντελεστών ΦΠΑ, η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων εξαρτάται σε κρίσιμο βαθμό από τη διάρκεια του μέτρου, το πληθωριστικό περιβάλλον και την ύπαρξη θεσμικών μηχανισμών παρακολούθησης και εποπτείας της αγοράς. Χωρίς τις προϋποθέσεις αυτές, η αρχική μείωση των τιμών είναι πιθανό να διαβρωθεί με την πάροδο του χρόνου.

Στο πλαίσιο αυτό, οι μειωμένοι συντελεστές της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542 μπορούν, υπό όρους, να λειτουργήσουν ως αποτελεσματικό εργαλείο στήριξης της αγοραστικής δύναμης των νοικοκυριών στον συγκεκριμένο κλάδο, ιδίως ως στοχευμένες ή χρονικά οριοθετημένες παρεμβάσεις, ειδικά εάν συνοδεύεται και από μηχανισμούς παρακολούθησης της εξέλιξης των τιμών και του ανταγωνισμού. Αντιθέτως, η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων από τον ΦΠΑ, όπως προβλέπεται στην Οδηγία (ΕΕ) 2020/285, αναμένεται να έχει περιορισμένη άμεση επίδραση στις τελικές τιμές, καθώς η απώλεια του δικαιώματος έκπτωσης φόρου εισροών μετατοπίζει το όφελος στην πλευρά της προσφοράς και όχι της κατανάλωσης.

Κατά συνέπεια, στο λιανικό εμπόριο τροφίμων, οι δύο Οδηγίες εξυπηρετούν διακριτούς στόχους πολιτικής: οι μειωμένοι συντελεστές δύνανται, υπό προϋποθέσεις, να επηρεάσουν τις τιμές, ενώ οι απαλλαγές μικρών επιχειρήσεων αφορούν κυρίως τη λειτουργία και τη βιωσιμότητα της προσφοράς.

6.2.2 Εστίαση

Ο κλάδος της εστίασης παρουσιάζει ουσιαδώς διαφορετικά χαρακτηριστικά σε σχέση με το λιανικό εμπόριο αγαθών και, ειδικότερα, με τα τρόφιμα, γεγονός που επηρεάζει καθοριστικά τη λειτουργία των μεταβολών των συντελεστών ΦΠΑ ως μηχανισμού διαμόρφωσης των τελικών τιμών. Η εστίαση χαρακτηρίζεται από έντονη ετερογένεια επιχειρήσεων, υψηλό βαθμό εργασιοβόρου παραγωγής, περιορισμένη διαφάνεια τιμών, καθώς και από τοπικές ή τμηματικές αγορές όπου ο ανταγωνισμός συχνά είναι ατελής.

Σε θεωρητικό επίπεδο, οι αγορές υπηρεσιών, όπως η εστίαση, ευνοούν τη στρατηγική απορρόφηση φορολογικών μεταβολών από τις επιχειρήσεις. Η χαμηλή συγκρισιμότητα τιμών, η σημασία μη τιμολογιακών ποιοτικών χαρακτηριστικών και η ύπαρξη κόστους ανατιμολόγησης περιορίζουν την ευαισθησία των τιμών στις μεταβολές του έμμεσου

φόρου. Παράλληλα, η σχετικά ανελαστική ζήτηση και το υψηλό κόστος εργασίας αυξάνουν την πιθανότητα το φορολογικό όφελος να παραμείνει στην πλευρά της προσφοράς, υπό τη μορφή αυξημένων περιθωρίων ή κάλυψης λοιπών λειτουργικών πιέσεων.

Η εμπειρική βιβλιογραφία επιβεβαιώνει συστηματικά αυτές τις προσδοκίες. Η εμβληματική μεταρρύθμιση στη Γαλλία το 2009, με σημαντική μείωση του συντελεστή ΦΠΑ στην εστίαση, συνοδεύτηκε από περιορισμένες και άνισες μειώσεις τιμών, με το μεγαλύτερο μέρος της ελάφρυνσης να απορροφάται από τις επιχειρήσεις (Benzarti & Carloni, 2019). Πρόσφατα ευρήματα για τη Γερμανία δείχνουν ότι η επαναφορά του κανονικού συντελεστή ΦΠΑ το 2024 μετακυλίστηκε αρχικά σε περιορισμένο βαθμό, με τη μετάδοση να ενισχύεται σταδιακά σε ορίζοντα μηνών (Firgo, 2026). Το αποτέλεσμα αυτό υπογραμμίζει ότι, ακόμη και όταν η τελική μετακύλιση κινείται ανοδικά, η προσαρμογή των τιμών είναι σταδιακή και όχι άμεση, αντανακλώντας ισχυρές ακαμψίες τιμολόγησης και στρατηγικές εξομάλυνσης των φορολογικών μεταβολών.

Τα δεδομένα αυτά υποδηλώνουν ότι στον κλάδο της εστίασης οι μειώσεις των συντελεστών ΦΠΑ δεν αποτελούν αξιόπιστο εργαλείο άμεσης μείωσης τιμών και στήριξης της αγοραστικής δύναμης των καταναλωτών. Στο πλαίσιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542, η εφαρμογή τους στην Ελλάδα θα πρέπει, συνεπώς, να αξιολογείται ρεαλιστικά ως μέτρο στήριξης της ρευστότητας και της βιωσιμότητας των επιχειρήσεων, ήτοι ως μέτρο στήριξης της προσφοράς του κλάδου, και όχι ως διανεμητική παρέμβαση μέσω των τιμών.

Αντιθέτως, η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/285 εμφανίζεται λειτουργικά πιο συμβατή με τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά του κλάδου. Δεδομένου του μεγάλου αριθμού πολύ μικρών επιχειρήσεων εστίασης, του υψηλού διοικητικού κόστους συμμόρφωσης και της περιορισμένης σημασίας του μηχανισμού έκπτωσης φόρου εισροών, η απαλλαγή μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά ως εργαλείο απλούστευσης και στήριξης της επιχειρηματικής βιωσιμότητας, χωρίς να δημιουργεί μη ρεαλιστικές προσδοκίες άμεσης ωφέλειας για τον καταναλωτή μέσω των τιμών.

6.2.3 Λιανική καυσίμων

Η λιανική αγορά καυσίμων παρουσιάζει ιδιόμορφα χαρακτηριστικά ως προς τη δυναμική μετακύλισης φορολογικών μεταβολών, τα οποία τη διαφοροποιούν τόσο από το λιανικό εμπόριο αγαθών όσο και από τις υπηρεσίες. Ο κλάδος χαρακτηρίζεται από υψηλή συχνότητα ανατιμολόγησης, στενή σύνδεση των τελικών τιμών με το διεθνές κόστος πρώτων υλών και ιδιαίτερα υψηλό μερίδιο έμμεσων φόρων στη συνολική τιμή. Τα στοιχεία αυτά ευνοούν σχετικά ταχεία προσαρμογή των τιμών σε φορολογικές μεταβολές, χωρίς ωστόσο να προδικάζουν πλήρη ή ομοιόμορφη μετακύλιση.

Σε θεωρητικό επίπεδο, η υψηλή συχνότητα ανατιμολόγησης και η έντονη δημόσια παρακολούθηση των τιμών καυσίμων αυξάνουν την αντιληπτότητα των μεταβολών ΦΠΑ και περιορίζουν τις ακαμψίες τιμολόγησης. Παράλληλα, η σχετικά ανελαστική βραχυχρόνια ζήτηση διευκολύνει τη γρήγορη ενσωμάτωση μεταβολών κόστους στις τιμές. Ωστόσο, ο τελικός βαθμός μετακύλισης εξαρτάται σε κρίσιμο βαθμό από τη δομή του τοπικού ανταγωνισμού, τη συγκέντρωση της αγοράς και τη γεωγραφική διαφοροποίηση των συνθηκών προσφοράς.

Η εμπειρική βιβλιογραφία συγκλίνει στο συμπέρασμα ότι οι μεταβολές ΦΠΑ στα καύσιμα μετακυλίνονται ταχύτερα απ' ό,τι σε αγορές με χαμηλότερη συχνότητα ανατιμολόγησης, χωρίς όμως να συνεπάγονται κατ' ανάγκη πλήρη μετάδοση. Αντιθέτως, ο μέσος βαθμός μετακύλισης παραμένει ατελής και παρουσιάζει σημαντική ετερογένεια (Doyle & Samphantharak, 2008· Drolsbach, Gail & Klotz, 2023). Η ελληνική περίπτωση είναι ιδιαίτερα ενδεικτική λόγω της έντονης γεωγραφικής ανομοιογένειας και της νησιωτικότητας. Η εμπειρική ανάλυση των Dimitrakopoulou et al. (2024) δείχνει ότι, σε αγορές με περιορισμένο αριθμό πρατηρίων και χαμηλή ένταση ανταγωνισμού, οι μεταβολές του ΦΠΑ μετακυλίνονται στις τελικές τιμές σε αισθητά μικρότερο βαθμό σε σχέση με πιο ανταγωνιστικές αγορές της ηπειρωτικής χώρας, με επίπεδα μετακύλισης περί το 50%, τα οποία αυξάνονται προς το 70-80% σε πυκνότερες και περισσότερες ανταγωνιστικές αγορές. Η ταχεία προσαρμογή των τιμών υποδηλώνει ότι η ατελής μετακύλιση δεν οφείλεται σε ακαμψίες, αλλά σε στρατηγική απορρόφηση του φόρου μέσω περιθωρίων κέρδους σε συνθήκες περιορισμένου ανταγωνισμού.

Υπό το πρίσμα αυτό, οι μειωμένοι ή μηδενικοί συντελεστές ΦΠΑ στα καύσιμα, όπως επιτρέπονται από την Οδηγία (ΕΕ) 2022/542, μπορούν να οδηγήσουν σε άμεση προσαρμογή τιμών, πλην όμως η άνιση και συχνά ατελής μετακύλιση περιορίζει τη διανεμητική τους αποτελεσματικότητα. Στην ελληνική οικονομία, μια τέτοια παρέμβαση ενέχει τον κίνδυνο διαφοροποιημένων αποτελεσμάτων μεταξύ περιοχών, με μικρότερο όφελος για τους καταναλωτές σε αγορές χαμηλού ανταγωνισμού ή γεωγραφικής απομόνωσης. Συνεπώς, οι μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ στα καύσιμα απαιτούν συμπληρωματικούς μηχανισμούς εποπτείας και ενίσχυσης του ανταγωνισμού προκειμένου να παράγουν ομοιόμορφα αποτελέσματα.

Αντιθέτως, η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων από το καθεστώς ΦΠΑ, σύμφωνα με την Οδηγία (ΕΕ) 2020/285, έχει περιορισμένη εφαρμοσιμότητα στον συγκεκριμένο κλάδο. Η λιανική καυσίμων χαρακτηρίζεται από υψηλές κεφαλαιακές απαιτήσεις, σημαντική συγκέντρωση και σχετικά μικρή παρουσία πολύ μικρών επιχειρήσεων, ενώ η απαλλαγή δεν μεταβάλλει ουσιαδώς τον μηχανισμό διαμόρφωσης των τιμών. Κατά συνέπεια, στον κλάδο των καυσίμων η κύρια πρόκληση πολιτικής αφορά τη λειτουργία του ανταγωνισμού και όχι την επιλογή καθεστώτος ΦΠΑ.

6.2.4 Προσωπικές υπηρεσίες (κομμωτήρια)

Ο κλάδος των κομμωτηρίων αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα εργασιοβόρων προσωπικών υπηρεσιών, όπου η λειτουργία των μεταβολών ΦΠΑ διαφοροποιείται ουσιαδώς από το λιανικό εμπόριο αγαθών. Χαρακτηρίζεται από έντονο κατακερματισμό, μικρό μέσο μέγεθος επιχειρήσεων, υψηλό μερίδιο κόστους εργασίας και περιορισμένες δυνατότητες εκμετάλλευσης οικονομιών κλίμακας. Τα στοιχεία αυτά επηρεάζουν αποφασιστικά τον μηχανισμό διαμόρφωσης τιμών και περιορίζουν την αποτελεσματικότητα των μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ ως εργαλείου τόνωσης της ζήτησης.

Σε θεωρητικό επίπεδο, οι προσωπικές υπηρεσίες ευνοούν τη συγκράτηση φορολογικών μεταβολών στην πλευρά της προσφοράς. Η σχετικά ανελαστική ζήτηση, η έμφαση σε μη τιμολογιακούς παράγοντες ανταγωνισμού και η μειωμένη συγκρισιμότητα τιμών περιορίζουν

την ανταγωνιστική πίεση για άμεση προσαρμογή των τιμών. Παράλληλα, η περιορισμένη συχνότητα ανατιμολόγησης και το μικρό σχετικά απόλυτο μέγεθος των μεταβολών καθιστούν τις αλλαγές ΦΠΑ λιγότερο ορατές στους καταναλωτές.

Η εμπειρική βιβλιογραφία επιβεβαιώνει ότι οι μειώσεις ΦΠΑ στον κλάδο των κομμωτηρίων μετακυλίνουν, κατά κανόνα, μόνο μερικώς στις τελικές τιμές και δεν συνοδεύονται από ουσιώδεις επιδράσεις στη ζήτηση ή στην απασχόληση. Η μελέτη του Kosonen (2015) για τη Φινλανδία καταδεικνύει ότι η μείωση του συντελεστή ΦΠΑ συνοδεύτηκε από περιορισμένες μειώσεις τιμών, χωρίς στατιστικά σημαντική επίδραση στην κατανάλωση ή στη δημιουργία θέσεων εργασίας, γεγονός που αποδίδεται τόσο στην ανελαστικότητα της ζήτησης όσο και στη φύση της παρεχόμενης υπηρεσίας. Παρόμοια αποτελέσματα προκύπτουν και από εμπειρικές αξιολογήσεις σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπου οι μειωμένοι συντελεστές λειτούργησαν κυρίως ως μέτρο ανακούφισης του κόστους για τις επιχειρήσεις και όχι ως μηχανισμός ενεργοποίησης της ζήτησης (Jongen, Lejour & Massenz, 2018).

Τα ευρήματα αυτά υποδηλώνουν ότι οι μειωμένοι ή υπερμειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ δεν αποτελούν αποτελεσματικό εργαλείο επίτευξης διανεμητικών ή συμπεριφορικών στόχων μέσω των τιμών στον συγκεκριμένο κλάδο. Στο πλαίσιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542, η εφαρμογή μειωμένων συντελεστών σε προσωπικές οικονομικές δραστηριότητες στην Ελλάδα είναι απίθανο να οδηγήσει σε διατηρήσιμες μειώσεις τιμών ή σε ουσιαστική τόνωση της ζήτησης.

Αντιθέτως, η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων από το καθεστώς ΦΠΑ, όπως προβλέπεται από την Οδηγία (ΕΕ) 2020/285, εμφανίζεται θεσμικά και λειτουργικά συμβατή με τα χαρακτηριστικά του κλάδου. Δεδομένου του μικρού μεγέθους των επιχειρήσεων, του υψηλού διοικητικού κόστους συμμόρφωσης και της περιορισμένης σημασίας του μηχανισμού έκπτωσης φόρου εισροών, η απαλλαγή μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στη μείωση του διοικητικού και φορολογικού βάρους, ενισχύοντας τη βιωσιμότητα και τη συμμόρφωση, χωρίς να δημιουργεί μη ρεαλιστικές προσδοκίες άμεσου οφέλους για τον καταναλωτή μέσω χαμηλότερων τιμών.

6.2.5 Τουρισμός και φιλοξενία

Οι κλάδοι του τουρισμού και της φιλοξενίας εμφανίζουν συνθήκες λειτουργίας που διαφοροποιούν ουσιαστικά τον μηχανισμό μετακύλισης των μεταβολών ΦΠΑ σε σχέση με άλλους τομείς της οικονομίας. Η έντονη εποχικότητα, οι περιορισμοί χωρητικότητας, η στρατηγική τιμολόγηση και η υψηλή εξάρτηση από τη διεθνή ζήτηση καθιστούν τις τιμές περισσότερο ευαίσθητες στις συνθήκες της αγοράς (προσδοκίες πληρότητας, δυναμική τουριστικής περιόδου, διεθνής ανταγωνισμός κ.ά.) παρά σε μεταβολές του έμμεσου φορολογικού κόστους.

Σε θεωρητικό επίπεδο, οι αγορές φιλοξενίας ευνοούν την απορρόφηση των φορολογικών μεταβολών στα περιθώρια κέρδους, ιδίως σε περιόδους υψηλής ζήτησης ή περιορισμένης διαθέσιμης χωρητικότητας. Η δυνατότητα διαφοροποίησης τιμών ανά περίοδο, τύπο πελάτη ή κανάλι πώλησης, σε συνδυασμό με τη χαμηλή συγκρισιμότητα υπηρεσιών, περιορίζει τη λειτουργία των μειωμένων συντελεστών ως άμεσου μηχανισμού μετάδοσης στις τελικές τιμές.

Η εμπειρική βιβλιογραφία επιβεβαιώνει ότι στον τουρισμό και τη φιλοξενία η σύνδεση μεταξύ μεταβολών ΦΠΑ και τελικών τιμών είναι συχνά ασθενής και ασύμμετρη. Μελέτες για ευρωπαϊκές εμπειρίες δείχνουν ότι οι μειώσεις ΦΠΑ μετακυλίνονται μόνο μερικώς και χωρίς συστηματικό τρόπο στις τιμές, ενώ οι αυξήσεις τείνουν να μετακυλίνονται ταχύτερα και σε μεγαλύτερο βαθμό (Carroll, 2025).

Στο πλαίσιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/542, οι μειωμένοι ή υπερμειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ στον τουρισμό και στη φιλοξενία στην Ελλάδα θα πρέπει, συνεπώς, να ερμηνεύονται πρωτίστως ως εργαλείο ενίσχυσης της ανθεκτικότητας και της ρευστότητας του κλάδου, ιδίως σε περιόδους αρνητικών εξωτερικών διαταραχών. Αντιθέτως, η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων από το καθεστώς ΦΠΑ της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/285 μπορεί να διαδραματίσει συμπληρωματικό ρόλο στη μείωση διοικητικών βαρών, δεδομένου του μεγάλου αριθμού μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων σε τουριστικές περιοχές, χωρίς να προϋποθέτει άμεση επίδραση στις τιμές καταναλωτή.

6.3 Σύνθεση εμπειρικών ευρημάτων μετακύλισης ΦΠΑ

Η ανάλυση της μετακύλισης των μεταβολών ΦΠΑ ανέδειξε με σαφήνεια ότι οι παρεμβάσεις μέσω συντελεστών δεν αποτελούν ουδέτερο ή καθολικά αποτελεσματικό εργαλείο φορολογικής πολιτικής. Ο βαθμός και η δυναμική της μετακύλισης διαμορφώνονται ενδογενώς, ως αποτέλεσμα της δομής των αγορών, της έντασης του ανταγωνισμού, της οργάνωσης της εφοδιαστικής αλυσίδας, της χρονικής διάστασης των παρεμβάσεων και της συμπεριφοράς των επιχειρήσεων και των καταναλωτών. Κατά συνέπεια, η υπόθεση πλήρους, άμεσης και συμμετρικής μετάδοσης των μεταβολών ΦΠΑ στις τελικές τιμές δεν επιβεβαιώνεται συστηματικά από τη θεωρητική και εμπειρική τεκμηρίωση.

Η κλαδική ανάλυση κατέδειξε ότι η αποτελεσματικότητα των μειωμένων, υπερμειωμένων ή μηδενικών συντελεστών ΦΠΑ εξαρτάται σε κρίσιμο βαθμό από το κατά πόσον υπάρχουν οι θεσμικές και ανταγωνιστικές προϋποθέσεις για αξιόπιστη μετακύλιση στις τιμές. Σε αγορές με υψηλή αντιληπτότητα τιμών, συχνή ανατιμολόγηση και σχετικά έντονο ανταγωνισμό, όπως το λιανικό εμπόριο βασικών αγαθών, οι μειώσεις ΦΠΑ μπορούν να μεταφραστούν σε ουσιαστικές, έστω και συχνά βραχυχρόνιες, μειώσεις τιμών, ιδίως όταν συνοδεύονται από θεσμική εποπτεία. Αντιθέτως, σε αγορές υπηρεσιών ή κλάδους με έντονη ετερογένεια, στρατηγική τιμολόγηση και περιορισμένη συγκρισιμότητα τιμών, όπως η εστίαση, οι προσωπικές υπηρεσίες και η φιλοξενία, οι μεταβολές ΦΠΑ τείνουν να απορροφώνται σε μεγάλο βαθμό στην πλευρά της προσφοράς, περιορίζοντας τη διανεμητική και καταναλωτική τους αποτελεσματικότητα.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η λιανική καυσίμων, όπου η υψηλή συχνότητα ανατιμολόγησης και η ορατότητα των τιμών συνυπάρχουν με έντονη γεωγραφική και ανταγωνιστική ετερογένεια. Η εμπειρική τεκμηρίωση δείχνει ότι η ταχεία προσαρμογή των τιμών δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη πλήρη ή ομοιόμορφη μετακύλιση, με αποτέλεσμα οι μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ να παράγουν άνισα αποτελέσματα μεταξύ περιοχών, ιδίως σε αγορές χαμηλού ανταγωνισμού ή γεωγραφικής απομόνωσης.

Συνολικά, τα ευρήματα της Ενότητας 6 υπογραμμίζουν ότι οι μεταβολές συντελεστών ΦΠΑ δεν μπορούν να αξιολογούνται αποκομμένα από τον μηχανισμό μετακύλισης και τις κλαδικές ιδιαιτερότητες. Οι μειωμένοι συντελεστές δεν αποτελούν γενικευμένο εργαλείο αναδιανομής ή σταθεροποίησης του κόστους διαβίωσης, αλλά μηχανισμό πολιτικής με σαφείς και περιορισμένες συνθήκες αποτελεσματικότητας. Αντίστοιχα, η απουσία ή η ατελής μετακύλιση δεν συνιστά αποτυχία του μέτρου *per se*, αλλά ένδειξη ότι το εργαλείο εξυπηρετεί πρωτίστως στόχους στήριξης της προσφοράς και της επιχειρηματικής βιωσιμότητας.

Η εμπειρική διερεύνηση της μετακύλισης, επομένως, δεν οδηγεί σε άμεσες κανονιστικές απαντήσεις, αλλά παρέχει το αναγκαίο αναλυτικό υπόβαθρο για την κατανόηση των ορίων και των δυνατοτήτων των παρεμβάσεων ΦΠΑ. Στο πλαίσιο αυτό, η επόμενη ενότητα συνθέτει τα ευρήματα των Ενότητων 5 και 6, και εξετάζει πώς αυτά μπορούν να μεταφραστούν σε συνεκτικές επιλογές πολιτικής για την ελληνική περίπτωση, στο πλαίσιο του ισχύοντος ευρωπαϊκού θεσμικού περιβάλλοντος.

7. Επιπτώσεις και επιλογές πολιτικής ΦΠΑ για την ελληνική οικονομία

Η ανάλυση που προηγήθηκε κατέδειξε ότι τα εργαλεία πολιτικής ΦΠΑ που παρέχει το πρόσφατο ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο δεν είναι λειτουργικά ισοδύναμα ούτε παράγουν ομοιόμορφα αποτελέσματα στην ελληνική οικονομία. Η αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται σε κρίσιμο βαθμό από τον μηχανισμό μετακύλισης, τις κλαδικές και γεωγραφικές ιδιαιτερότητες, καθώς και από τον τρόπο ενσωμάτωσής τους στο ευρύτερο διοικητικό και θεσμικό περιβάλλον. Συνεπώς, η άσκηση πολιτικής ΦΠΑ δεν μπορεί να στηρίζεται σε οριζόντιες ή αποσπασματικές παρεμβάσεις, αλλά απαιτεί σαφή διάκριση στόχων και συνεκτική αντιστοίχιση εργαλείων και συνθηκών εφαρμογής.

Υπό το πρίσμα των Οδηγιών (ΕΕ) 2022/542 και (ΕΕ) 2020/285, η ανάλυση της μετακύλισης καθιστά σαφές ότι τα διαθέσιμα εργαλεία ΦΠΑ εξυπηρετούν διακριτούς αλλά συμπληρωματικούς στόχους πολιτικής. Οι μεταβολές των συντελεστών ΦΠΑ λειτουργούν δυνητικά ως μηχανισμοί παρέμβασης στις τιμές και στη ζήτηση, υπό αυστηρές προϋποθέσεις αγοράς και εποπτείας, ενώ το καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων εστιάζει πρωτίστως στη μείωση των διοικητικών βαρών και στη βελτίωση της λειτουργίας της προσφοράς, χωρίς να στηρίζεται στην υπόθεση άμεσης τιμολογιακής μετάδοσης προς όφελος των καταναλωτών.

Η διάκριση αυτή δεν αποτελεί απλώς τεχνική κατηγοριοποίηση εργαλείων, αλλά κρίσιμη αναλυτική προϋπόθεση για τον σχεδιασμό πολιτικής ΦΠΑ. Η αποτελεσματική αξιοποίηση του ευρωπαϊκού πλαισίου δεν προϋποθέτει την επιλογή ενός «βέλτιστου» μέτρου, αλλά τη συνεκτική αντιστοίχιση εργαλείων, στόχων και συνθηκών εφαρμογής με βάση τα χαρακτηριστικά κάθε αγοράς.

Στο πλαίσιο αυτό, τα ευρήματα των Ενότητων 5 και 6 μεταφράζονται κατωτέρω σε διακριτές επιλογές πολιτικής για την ελληνική περίπτωση.

7.1 Μειωμένοι και μηδενικοί συντελεστές ΦΠΑ: Οροι και περιορισμοί εφαρμογής

Η Οδηγία (ΕΕ) 2022/542 διευρύνει ουσιαστικά το φάσμα εφαρμογής μειωμένων, υπερμειωμένων και μηδενικών συντελεστών ΦΠΑ, ιδίως για αγαθά πρώτης ανάγκης και δραστηριότητες που συνδέονται με κοινωνικούς, διανεμητικούς ή περιβαλλοντικούς στόχους. Ωστόσο, τα εμπειρικά ευρήματα της μελέτης καταδεικνύουν ότι οι μειωμένοι συντελεστές μπορούν να λειτουργήσουν ως αποτελεσματικό εργαλείο πολιτικής μόνο υπό συγκεκριμένες συνθήκες μετακύλισης και όχι ως γενικευμένο μέτρο μείωσης των τιμών.

Στο λιανικό εμπόριο βασικών αγαθών, όπου η αντιληπτότητα τιμών είναι υψηλή, η σύγκριση τιμών έντονη και ο ανταγωνισμός σχετικά ανεπτυγμένος, οι μειωμένοι ή μηδενικοί συντελεστές μπορούν να μεταφραστούν σε ουσιαστικές –αν και συχνά βραχυχρόνιες– μειώσεις τελικών τιμών. Η διατηρησιμότητα του αποτελέσματος, ωστόσο, εξαρτάται από τη διάρκεια της παρέμβασης, το πληθωριστικό περιβάλλον και την ύπαρξη θεσμικής εποπτείας της αγοράς.

Αντιθέτως, σε κλάδους όπως η εστίαση, οι προσωπικές υπηρεσίες και η φιλοξενία, η εμπειρική τεκμηρίωση δείχνει συστηματική υπομετακύλιση ή ασθενή σύνδεση μεταξύ μεταβολών ΦΠΑ και τελικών τιμών. Στις αγορές αυτές, οι μειωμένοι συντελεστές τείνουν να λειτουργούν κυρίως ως μέτρο στήριξης της προσφοράς και της ρευστότητας των επιχειρήσεων, και όχι ως αξιόπιστος μηχανισμός συγκράτησης του κόστους κατανάλωσης για τους τελικούς χρήστες.

Η λιανική καυσίμων αναδεικνύει, επιπλέον, τη σημασία της γεωγραφικής και ανταγωνιστικής ετερογένειας. Παρά την υψηλή συχνότητα ανατιμολόγησης και τη μεγάλη ορατότητα των τιμών, η μετακύλιση εμφανίζεται άνιση μεταξύ περιοχών, ιδίως σε αγορές χαμηλού ανταγωνισμού ή γεωγραφικής απομόνωσης. Ως εκ τούτου, οι μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ στα καύσιμα ενέχουν τον κίνδυνο περιορισμένων και άνισων διανεμητικών αποτελεσμάτων, εφόσον δεν συνοδεύονται από συμπληρωματικά μέτρα ενίσχυσης του ανταγωνισμού και της εποπτείας.

Συνεπώς, οι μειωμένοι και μηδενικοί συντελεστές ΦΠΑ δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως οριζόντιο ή αυτοτελές εργαλείο πολιτικής, αλλά να χρησιμοποιούνται επιλεκτικά, με σαφή στόχευση σε αγορές όπου η μετακύλιση είναι αποδεδειγμένα υψηλή και σχετικά αξιόπιστη.

7.2 Απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων: Εργαλείο απλούστευσης και στήριξης της προσφοράς

Η Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 επαναπροσδιορίζει το καθεστώς απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων, μετατοπίζοντας το επίκεντρο της πολιτικής από την τιμολογιακή μετάδοση προς τη μείωση του διοικητικού και φορολογικού βάρους στην πλευρά της προσφοράς. Η ανάλυση της Ενότητας 5 κατέδειξε ότι η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων δεν αποτελεί εργαλείο τιμών και δεν θα πρέπει να αξιολογείται με κριτήρια μετακύλισης ή άμεσης επίδρασης στην αγοραστική δύναμη των καταναλωτών. Η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων δεν στοχεύει

πρωτίστως στη διαμόρφωση των τελικών τιμών ούτε προϋποθέτει την άμεση μετάδοση φορολογικών ελαφρύνσεων στους καταναλωτές. Πρόκειται κυρίως για εργαλείο που παρεμβαίνει στο επίπεδο της προσφοράς και της φορολογικής διοίκησης, μειώνοντας το κόστος συμμόρφωσης, την κανονιστική πολυπλοκότητα και τους διοικητικούς κινδύνους που αντιμετωπίζουν οι πολύ μικρές επιχειρήσεις.

Ωστόσο, η απαλλαγή ΦΠΑ μπορεί να έχει δευτερογενείς επιδράσεις στη διαμόρφωση των τιμών, στο μέτρο που επηρεάζει τα κίνητρα τιμολόγησης των επιχειρήσεων, τη δομή του κόστους και τη συμπεριφορά μετακύλισης, ιδίως σε αγορές με έντονη μικροεπιχειρηματικότητα ή περιορισμένο ανταγωνισμό. Οι επιδράσεις αυτές είναι έμμεσες, εξαρτώνται από τις συνθήκες της αγοράς και δεν συνιστούν τον κύριο μηχανισμό μέσω του οποίου αξιολογείται η αποτελεσματικότητα του καθεστώτος απαλλαγής. Συνεπώς, η αποτίμηση του μέτρου δεν θα πρέπει να βασίζεται σε κριτήρια άμεσης επίδρασης στις τιμές ή στη ζήτηση, αλλά στη συμβολή του στη βιωσιμότητα των μικρών επιχειρήσεων, στη μείωση των διοικητικών βαρών και στη βελτίωση της λειτουργίας της προσφοράς.

Στους κλάδους των προσωπικών υπηρεσιών, της εστίασης και της φιλοξενίας, όπου κυριαρχούν πολύ μικρές επιχειρήσεις με υψηλό διοικητικό κόστος συμμόρφωσης και περιορισμένη ελαστικότητα ζήτησης, η απαλλαγή από τον ΦΠΑ εμφανίζεται θεσμικά και λειτουργικά συμβατή. Η εφαρμογή της μπορεί να βελτιώσει τη βιωσιμότητα των επιχειρήσεων, να περιορίσει τα εμπόδια συμμόρφωσης και να ενισχύσει τη φορολογική ουδετερότητα, χωρίς να δημιουργεί μη ρεαλιστικές προσδοκίες άμεσου οφέλους μέσω χαμηλότερων τιμών.

Αντιθέτως, σε κλάδους υψηλής συγκέντρωσης ή κεφαλαιακής έντασης, όπως η λιανική καυσίμων ή οι μεγάλες αλυσίδες λιανικής τροφίμων, η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων έχει περιορισμένη εφαρμοσιμότητα και δεν επηρεάζει ουσιαδώς τον μηχανισμό διαμόρφωσης των τελικών τιμών. Στις αγορές αυτές, τα ζητήματα ανταγωνισμού και εποπτείας υπερισχύουν της επιλογής καθεστώτος ΦΠΑ για μικρές μονάδες.

7.3 Κατευθυντήριες αρχές για τον σχεδιασμό πολιτικής ΦΠΑ στην Ελλάδα

Η ανάλυση της μετακύλισης των μεταβολών ΦΠΑ και της έντονης κλαδικής ετερογένειας που τη χαρακτηρίζει καταδεικνύει ότι τα εργαλεία που παρέχει το πρόσφατο ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο δεν είναι λειτουργικά ισοδύναμα ούτε παράγουν ομοιόμορφα αποτελέσματα σε επίπεδο τιμών και αγοραστικής δύναμης. Παρότι οι Οδηγίες (ΕΕ) 2022/542 και (ΕΕ) 2020/285 διευρύνουν σημαντικά τη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών, η αποτελεσματική αξιοποίησή τους στην ελληνική οικονομία προϋποθέτει στοχευμένο σχεδιασμό, σαφή διάκριση στόχων πολιτικής και ρεαλιστικές προσδοκίες ως προς τη λειτουργία του μηχανισμού μετακύλισης.

Η εμπειρική τεκμηρίωση δείχνει ότι η μετακύλιση του ΦΠΑ δεν μπορεί να θεωρηθεί σταθερή ή δεδομένη παράμετρος, αλλά μεταβάλλεται συστηματικά ανάλογα με τη φύση της αγοράς, τη δομή του ανταγωνισμού, τη χρονική διάρκεια της παρέμβασης και το μακροοικονομικό περιβάλλον. Συνεπώς, η επιλογή εργαλείων ΦΠΑ δεν μπορεί να είναι οριζόντια, αλλά οφείλει να ενσωματώνει τη διαφοροποίηση μεταξύ αγορών υψηλής, μέσης και χαμηλής μετακύλισης.

Με βάση τα ανωτέρω, προκύπτουν τρεις βασικές κατευθυντήριες αρχές για την άσκηση πολιτικής ΦΠΑ στην Ελλάδα:

1. Μειωμένοι και μηδενικοί συντελεστές ΦΠΑ. Οι μειωμένοι και μηδενικοί συντελεστές ΦΠΑ συνιστούν εργαλεία παρέμβασης στην πλευρά της ζήτησης, των οποίων η αποτελεσματικότητα εξαρτάται σε κρίσιμο βαθμό από τον βαθμό μετακύλισης των φορολογικών μεταβολών στις τελικές τιμές. Η εμπειρική ανάλυση καταδεικνύει ότι η μετακύλιση αυτή δεν είναι ούτε πλήρης ούτε ομοιόμορφη, αλλά διαφέρει σημαντικά ανάλογα με τη δομή της αγοράς, τον βαθμό ανταγωνισμού και τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων. Κατά συνέπεια, οι μειωμένοι και μηδενικοί συντελεστές πρέπει να χρησιμοποιούνται επιλεκτικά και υπό σαφώς προσδιορισμένες προϋποθέσεις, σε αγορές όπου η εμπειρική τεκμηρίωση υποστηρίζει υψηλή και σχετικά αξιόπιστη μετακύλιση. Η χρήση τους ως γενικευμένο διανεμητικό εργαλείο ενέχει σημαντικούς κινδύνους αναποτελεσματικότητας, καθώς η φορολογική ελάφρυνση δύναται να απορροφηθεί από την πλευρά της προσφοράς χωρίς ουσιαστικό όφελος για τους καταναλωτές.
2. Απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων. Η απαλλαγή μικρών επιχειρήσεων από τον ΦΠΑ θα πρέπει να αναγνωρίζεται ρητά ως εργαλείο απλούστευσης και στήριξης της προσφοράς. Ο βασικός μηχανισμός της έγκειται στη μείωση των διοικητικών και κανονιστικών βαρών, στη διευκόλυνση της φορολογικής συμμόρφωσης και στη βελτίωση της βιωσιμότητας των πολύ μικρών επιχειρήσεων. Συνεπώς, η αποτίμηση της αποτελεσματικότητάς του θα πρέπει να εστιάζει πρωτίστως στη διοικητική αποτελεσματικότητα, στη μείωση του κόστους συμμόρφωσης και στις επιπτώσεις του στη δομή και λειτουργία της μικρής επιχειρηματικότητας.
3. Κλαδική και γεωγραφική ετερογένεια. Τόσο οι μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ όσο και τα καθεστώτα απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων λειτουργούν σε οικονομικά περιβάλλοντα που χαρακτηρίζονται από έντονη κλαδική και γεωγραφική ετερογένεια. Η υπόθεση ότι τα ίδια φορολογικά εργαλεία παράγουν ομοιόμορφα αποτελέσματα σε διαφορετικές αγορές δεν συμβαδίζει με την εμπειρική πραγματικότητα. Η ελληνική πολιτική ΦΠΑ οφείλει, συνεπώς, να ενσωματώνει συστηματικά την ετερογένεια αυτή στον σχεδιασμό και στην αξιολόγηση των παρεμβάσεων, αποφεύγοντας οριζόντιες πολιτικές που βασίζονται σε γενικές υποθέσεις αποτελεσματικότητας. Η προσαρμογή των εργαλείων ΦΠΑ στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε κλάδου και γεωγραφικής αγοράς αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητάς τους και τον περιορισμό ανεπιθύμητων στρεβλώσεων.

Συνολικά, η ανάλυση καταδεικνύει ότι τα εργαλεία πολιτικής ΦΠΑ αποτελούν μέσα διακριτής στόχευσης και διαφορετικών μηχανισμών μετάδοσης, των οποίων η αποτελεσματική χρήση προϋποθέτει σαφή αντιστοίχιση μεταξύ πολιτικών στόχων, οικονομικών συνθηκών και θεσμικών περιορισμών. Στο πλαίσιο αυτό, ο Πίνακας που ακολουθεί συνοψίζει τη μακροβιότητα και την ένταση της μετακύλισης των μεταβολών ΦΠΑ ανά βασικό κλάδο οικονομικής δραστηριότητας, καθώς και τις συνεπαγόμενες δυνατότητες αξιοποίησης των εργαλείων που παρέχουν οι Οδηγίες (ΕΕ) 2022/542 και (ΕΕ) 2020/285. Ο Πίνακας δεν συνιστά

κατάλογο κανονιστικών συστάσεων, αλλά αναλυτικό πλαίσιο αντιστοίχισης μεταξύ κλαδικών χαρακτηριστικών, εμπειρικών ευρημάτων μετακύλισης και διακριτών μηχανισμών πολιτικής. Υπό αυτή την έννοια, λειτουργεί ως εργαλείο σύνθεσης των ευρημάτων των Ενοτήτων 5 και 6, διευκολύνοντας τη συστηματική αξιολόγηση εναλλακτικών παρεμβάσεων ΦΠΑ με βάση τις συνθήκες κάθε αγοράς.

Πίνακας 9: Κλαδική μετακύλιση ΦΠΑ και αντιστοίχιση εργαλείων πολιτικής στο πλαίσιο των Οδηγιών (ΕΕ) 2022/542 και (ΕΕ) 2020/285

Κλάδος (NACE)	Εύρος μετακύλισης ΦΠΑ (empirical passthrough)	Κύριοι προσδιοριστικοί μηχανισμοί	Συνεπαγωγή για Οδηγία (ΕΕ) 2022/542 (συντελεστές)	Συνεπαγωγή για Οδηγία (ΕΕ) 2020/285 (απαλλαγή)
Λιανικό εμπόριο τροφίμων (G47)	Υψηλή και σχετικά αξιόπιστη βραχυχρόνια μετακύλιση (~70- 90%), με φθίνουσα δυναμική σε βάθος χρόνου	Έντονος ανταγωνισμός, συγκρισιμότητα τιμών, υψηλή αντιληπτότητα, συχνή ανατιμολόγηση	Κατάλληλο εργαλείο τιμών, ιδίως ως προσωρινή ή στοχευμένη παρέμβαση, απαιτεί εποπτεία	Περιορισμένη επίδραση στις τιμές, κυρίως διοικητική ανακούφιση
Εστίαση (I56)	Χαμηλή και ασύμμετρη μετακύλιση σε μειώσεις, υψηλότερη σε αυξήσεις, σταδιακή προσαρμογή	Κόστη ανατιμολόγησης, στρατηγική τιμολόγηση, ετερογένεια επιχειρήσεων, ανελαστική ζήτηση	Μη αξιόπιστο εργαλείο μείωσης τιμών, κυρίως στήριξη ρευστότητας / προσφοράς	Υψηλή συνάφεια για απλούστευση και βιωσιμότητα
Λιανική καυσίμων (G47.30)	Ταχεία αλλά ατελής και έντονα χωρικά διαφοροποιημένη μετακύλιση (~50- 80%)	Γεωγραφική απομόνωση, βαθμός ανταγωνισμού, κάθετη ολοκλήρωση	Άνιση διανεμητική επίδραση, απαιτεί συμπληρωματική εποπτεία	Χαμηλή συνάφεια λόγω δομής αγοράς
Προσωπικές υπηρεσίες (κομμωτήρια) (S96.02)	Μερική μετακύλιση χωρίς ουσιώδη επίδραση στη ζήτηση	Τοπικός ανταγωνισμός, μικρό μέγεθος, ανελαστική ζήτηση	Περιορισμένη αποτελεσματικότητα ως εργαλείο τιμών	Κατεξοχήν κατάλληλο εργαλείο διοικητικής απλούστευσης
Τουρισμός / φιλοξενία (I55-I56)	Αδύναμη, ασύμμετρη και συγκυριακή μετακύλιση	Εποχικότητα, δυναμική τιμολόγηση, διεθνής ζήτηση	Μέτρο ανθεκτικότητας / ρευστότητας, όχι εργαλείο τιμών	Συμπληρωματικός ρόλος μείωσης διοικητικών βαρών

Σε ευρύτερο επίπεδο, τα ευρήματα της ανάλυσης υποδεικνύουν ότι οι βασικές προκλήσεις του ελληνικού φορολογικού συστήματος δεν εντοπίζονται πλέον αποκλειστικά στο πεδίο της φορολογικής συμμόρφωσης, αλλά μετατοπίζονται κυρίως προς τον φορολογικό σχεδιασμό και τη σύνθεση του φορολογικού μείγματος. Η περαιτέρω ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης του συστήματος προϋποθέτει μια πιο ισορροπημένη κατανομή μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων, καθώς και επανεξέταση της δομής του ΦΠΑ, με στόχο τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης και τη μείωση των στρεβλώσεων, χωρίς υπονόμηση των κοινωνικών στόχων.

Υπό αυτή την οπτική, η πολιτική ΦΠΑ δεν μπορεί να αξιολογείται απομονωμένα, αλλά ως στοιχείο ενός ευρύτερου δημοσιονομικού και κοινωνικού πλαισίου, στο οποίο η φορολογία και οι δημόσιες δαπάνες λειτουργούν συμπληρωματικά. Η κατεύθυνση αυτή αποτελεί κρίσιμο σημείο αναφοράς τόσο για τον μελλοντικό φορολογικό σχεδιασμό στην Ελλάδα όσο και για τη σχετική συζήτηση μεταρρυθμίσεων στο ευρωπαϊκό πλαίσιο.

Βιβλιογραφία

- Amores, A.F., Barrios, S., Speitmann, R. & Stöhlker, D. (2023). *Price effects of temporary VAT rate cuts: Evidence from Spanish supermarkets* (JRC132542). European Commission Joint Research Centre, JRC132542.
- Artavanis, N. (2021). *VAT Rates and Tax Evasion: Evidence from the Restaurant Industry in Greece* (Working Paper).
- Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (1976). The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55-75.
- Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (2015). *Lectures on Public Economics*. Princeton University Press.
- Bajo-Buenestado, C., & Borrell-Mas, A. (2022). Vertical integration and tax pass-through: Evidence from the fuel retail market. *The Economic Journal*, 132(645), 1684-1708.
- Baquero-Pérez, J., Fernández-Romero, D., & Da Silva-Bichara, J. (2023). *The effects of VAT eduction on prices of agricultural goods in Spain* (Working paper).
- Baquero-Pérez, J., Fernández-Romero, D., Rodríguez-Crespo, E., & Da Silva-Bichara, J. (2025). Quasi-experimental evidence on Spanish VAT cuts during economic shocks. *International Review of Economics and Finance*, 104, 104757.
- Bellon, M., & Copestake, A. (2021). *The role of market structure and timing in determining VAT pass-through*. International Monetary Fund (Working Paper 21/61).
- Benedek, D., De Mooij, R.A., Keen, M. & Wingender, P. (2020). Varieties of VAT pass through. *International Tax and Public Finance*, 27(4), 890-930.
- Benzarti, Y. & Carloni, D. (2019). Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(1), 38-63.
- Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J. & Kosonen, T. (2020). What goes up may not come down: Asymmetric incidence of value-added taxes. *Journal of Political Economy*, 128(12), 4438-4474.
- Benzarti, Y., Garriga, S., & Tortarolo, D. (2025). *Can VAT cuts and anti-profiteering measures dampen the effects of food price inflation?* (Working Paper).
- Bernardino, T., Gabriel, R.D., Quelhas, J., & Silva-Pereira, M. (2025). The full, persistent, and symmetric pass-through of a temporary VAT cut. *Journal of Public Economics*, 248, 105416.
- Bettendorf, L., & Cnossen, S. (2015). The long shadow of the European VAT, exemplified by the

- Dutch experience. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 71(1), 118–139.
- Brockmeyer, A., Mascagni, G., Nair, V., Waseem, M., & Almunia, M. (2024). Does the value added tax add value? Lessons using administrative data from a diverse set of countries. *Journal of Economic Perspectives*, 38(1), 107–132.
- Carroll, K. (2025). *VAT rate changes and pass-through: Evidence from the Irish hospitality and tourism industry*. Irish Fiscal Advisory Council (Working Paper 27).
- Chandler, W., Thomas, A., & Tremblay, F. (2025). *VAT Exemptions, Embedded Tax, and Unintended Consequences*. World Bank Policy Research (Working Paper No. 11120).
- Chetty, R., Looney, A., & Kroft, K. (2009). Salience and taxation: Theory and evidence. *American Economic Review*, 99(4), 1145–1177.
- Christou, A., Eriotis, N., Lomis, I., Papadakis, S. & Thalassinou, E. (2021). The Greek VAT gap: The influence of individual economic sectors, *European Research Studies Journal*, 24(4B), 851–882.
- Cnossen, S. (2022). The Cinefficiency of the EU VAT and what can be done about it. *International Tax and Public Finance*, 29(1), 215–236.
- Diamond, P. A., & Mirrlees, J. A. (1971). Optimal taxation and public production I–II. *American Economic Review*, 61(1–2), 8–27 & 261–278.
- Dimitrakopoulou, L., Genakos, C., Kampouris, T. & Papadokostantaki, S. (2024). VAT pass-through and competition: Evidence from the Greek islands. *International Journal of Industrial Organization*, 97, 103110.
- Doyle Jr, J.J., & Samphantharak, K. (2008). \$2.00 Gas! Studying the effects of a gas tax moratorium. *Journal of Public Economics*, 92(3–4), 869–884.
- Drolsbach, C., Gail, M., & Klotz, P.A. (2023). Pass-through of temporary fuel tax reductions: Evidence from Europe. *Energy Policy*, 183, 113833.
- Ebrill, L., Keen, M., Bodin, J.-P., & Summers, V. (2001). *The Modern VAT*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Eriotis, N., Missiakoulis, S., Papadakis, S., & Vasiliou, D. (2021). Greek tax reality and the VAT gap: Influential factors. *Journal of Accounting and Taxation*, 13(1), 28–44.
- European Commission (2022). *Tax compliance costs for SMEs: An update and a complement*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2025a). *Annual Report on Taxation 2025*. Brussels: Directorate General for Taxation and Customs Union.
- European Commission (2025b). *VAT Gap in the EU: 2024 Report*. Brussels: Directorate General for Taxation and Customs Union.
- European Commission (2025c). *Report from the Commission to the Council pursuant to Article 105a(6) of Council Directive 2006/112/EC on derogations from the VAT rates applied by Member States* [COM (2025) 585 final]. Publications Office of the European Union.

- European Parliament (2023). *Overview on the tax compliance costs faced by European enterprises with a focus on SMEs*. Brussels: Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies.
- European Parliamentary Research Service. (2021). *VAT gap, reduced VAT rates, and their impact on compliance costs for businesses and on consumers* (European Implementation Assessment, PE 694.215).
- Firgo, M. (2026). Price effects and pass-through of a VAT increase on restaurants in Germany: causal evidence for the first 12 months and a mega sports event. *Current Issues in Tourism*, 29(8), 1447–1454.
- Forteza, N., Prades, E., & Roca, M. (2025). Analysing the VAT cut pass-through in Spain using web-scraped supermarket data and machine learning. *SERIEs*, 16, 137–189.
- Fuest, C., Neumeier, F., & Stöhlker, D. (2025). The pass-through of temporary VAT rate cuts: Evidence from German supermarket retail. *International Tax and Public Finance*, 32, 51–97.
- Gaarder, I. (2019). Incidence and distributional effects of value added taxes. *The Economic Journal*, 129(618), 853–876.
- Hameed, A., Khalaf, H. A., Alzaimoor, H., Alshehab, M. A., Hamdan, A., & Attia, A. (2023). The Impact of ValueAdded Tax on Small and Medium Enterprises. In B. Alareeni, A. Hamdan, R. Khamis & R. El Khoury (Eds.), *Digitalisation: Opportunities and Challenges for Business*. pp. 684–695, Springer International Publishing.
- Harberger, A. C. (1962). The incidence of the corporation income tax. *Journal of Political Economy*, 70(3), 215–240.
- Harju, J., Kosonen, T., & Ropponen, O. (2014). Do honest hairdressers get a haircut? On tax rate and tax evasion. *National Tax Association Proceedings*, 107, 1–30.
- Harju, J., Kosonen, T., Skans, O.N. (2018). Firm types, price-setting strategies, and consumption-tax incidence. *Journal of Public Economics*, 165, 48–72.
- Hosono, K., Hotei, M., & Miyakawa, D. (2019). *Size-dependent VAT, compliance costs, and firm growth*. Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI) (Discussion Paper 19041).
- Jaworski, K. & Olipra, J. (2025). Cutting VAT rate on food products in a high-inflation environment: Does it work out? *Food Policy*, 131, 102816.
- Jongen, E., Lejour, A. & Massenz, G. (2018). Cheaper and more haircuts after VAT cut? Evidence from the Netherlands. *De Economist*, 166(2), 135–154.
- Jung, D. (2024). The response of small firms to VAT incentive: Evidence from South Korea. *Empirica*, 51, 481–499.
- Keen, M. (2013). The anatomy of the VAT. *National Tax Journal*, 66(2), 423–446.
- Keen, M., & Mintz, J. (2004). The optimal threshold for a value-added tax. *Journal of Public Economics*, 88(3–4), 559–576.
- Kleven, H., & Waseem, M. (2013). Using notches to uncover optimization frictions and structural

- elasticities. *Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 669–723.
- Kosonen, T. (2015). More and cheaper haircuts after VAT cut? *Journal of Public Economics*, 131, 87–100.
- Lasok QC, K. (2020). Nature and origins of value added tax. In *EU Value Added Tax Law*. pp. 2–37, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Lindholm, R. W. (1970). The Value Added Tax: A Short Review of the Literature. *Journal of Economic Literature*, 8(4), 1178–1189.
- Liu, L., Lockwood, B., & Tam, E. (2024). *Small Firm Growth and the VAT Threshold: Evidence for the UK* (IMF Working Paper, WP/24/33).
- Λιωνής, Ν. (2025). Ανάλυση των οικονομικών βαρών των μικρών επιχειρήσεων στην Ελλάδα: φορολογικές, ρυθμιστικές και τραπεζικές επιβαρύνσεις. Ενημερωτικά Σημειώματα ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ, 31. Αθήνα: ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ.
- Mankiw, N. G. (1985). Small menu costs and large business cycles. *Quarterly Journal of Economics*, 100(2), 529–537.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. & Poterba, J. (Eds.) (2010). *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. & Poterba, J. (Eds.) (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- Montag, F., Sagimuldina, A., & Schnitzer, M. (2020). *Are temporary valueadded tax reductions passed on to consumers? Evidence from Germany's stimulus* (Working Paper).
- OECD (2024). *Consumption Tax Trends 2024*. OECD Publishing.
- Onnis, L., Piga, C. A., Conti, M., & Bottasso, A. (2025). *VAT cuts as emergency policy intervention: Evidence from the UK case* (Cardiff Economics Working Papers, No. E2025/4). Cardiff Business School, Cardiff University.
- Onji, K. (2009). The response of firms to eligibility thresholds: Evidence from the Japanese VAT. *Journal of Public Economics*, 93(5–6), 766–775.
- Slemrod, J. & Yitzhaki, S. (2002). Tax Avoidance, Evasion, and Administration. In A.J. Auerbach & M. Feldsten (Eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 4 (pp. 1425–1442). Elsevier, Amsterdam.
- Weyl, E. G., & Fabinger, M. (2013). Pass-through as an economic tool: Principles of incidence under imperfect competition. *Journal of Political Economy*, 121(3), 528–583.

Παράρτημα: Εμπειρική τεκμηρίωση μετακύλισης ΦΠΑ

Το παρόν Παράρτημα συνοψίζει ενδεικτικά εμπειρικά ευρήματα και διεθνείς μελέτες σχετικά με τη μετακύλιση μεταβολών του ΦΠΑ στις τελικές τιμές. Τα στοιχεία αυτά αξιοποιούνται συνθετικά στις Ενότητες 6 και 7 της μελέτης και λειτουργούν αποκλειστικά ως τεκμηριωτικό υπόβαθρο για την ερμηνεία της κλαδικής ετερογένειας και των περιορισμών των εργαλείων πολιτικής ΦΠΑ. Το Παράρτημα δεν αποτελεί αυτοτελή αναλυτική ενότητα ούτε εισάγει πρόσθετες πολιτικές αξιολογήσεις.

Τα παρακάτω ευρήματα επιβεβαιώνουν ότι η μετακύλιση του ΦΠΑ δεν αποτελεί σταθερή ή καθολική παράμετρο, αλλά εξαρτάται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε κλάδου και αγοράς. Η εμπειρική αυτή ετερογένεια συνιστά κρίσιμο υπόβαθρο για την ανάλυση της παρούσας μελέτης και για τον ρεαλιστικό σχεδιασμό παρεμβάσεων ΦΠΑ.

Α. Λιανικό εμπόριο τροφίμων

Η διεθνής εμπειρική βιβλιογραφία καταδεικνύει ότι στο λιανικό εμπόριο βασικών τροφίμων οι μειώσεις συντελεστών ΦΠΑ μετακυλίνονται συχνά σε σημαντικό βαθμό στις τελικές τιμές, ιδίως σε βραχυχρόνιο ορίζοντα. Σε περιβάλλοντα έντονου ανταγωνισμού και υψηλής συγκρισιμότητας τιμών, η μετακύλιση προσεγγίζει υψηλά επίπεδα, χωρίς να είναι πάντοτε πλήρης, συμμετρική μεταξύ προϊόντων ή διατηρήσιμη σε βάθος χρόνου.

Ενδεικτικά:

- Στη Γερμανία (2020) η οριζόντια προσωρινή μείωση ΦΠΑ οδήγησε σε μετακύλιση της τάξης του ~70% στα σούπερ-μάρκετ, με σημαντική ετερογένεια μεταξύ ιδιωτικών ετικετών και επώνυμων προϊόντων.
- Στην Ισπανία (2023–2024) οι μειώσεις ΦΠΑ σε βασικά τρόφιμα συνδέθηκαν με υψηλή αρχική μετακύλιση, η οποία κυμαινόταν σημαντικά μεταξύ κατηγοριών προϊόντων.
- Στην Πορτογαλία (2023–2024) η προσωρινή μείωση ΦΠΑ σε βασικά τρόφιμα οδήγησε σε σχεδόν πλήρη μετακύλιση στις τελικές τιμές (περίπου 100%), με άμεση προσαρμογή κατά την εφαρμογή του μέτρου και συμμετρική αναστροφή των τιμών μετά τη λήξη του.

Συνολικά, τα ευρήματα της εμπειρικής βιβλιογραφίας επιβεβαιώνουν ότι στο λιανικό εμπόριο βασικών τροφίμων η μετακύλιση των μειώσεων ΦΠΑ είναι κατά κανόνα σχετικά υψηλή, αλλά παραμένει ευαίσθητη στη διάρκεια της φορολογικής παρέμβασης, στη διάρθρωση του ανταγωνισμού, καθώς και στη συνολική πληθωριστική και μακροοικονομική συγκυρία.

Πίνακας Α: Μετακύλιση ΦΠΑ στο λιανικό εμπόριο τροφίμων

Μελέτη	Χώρα / περίοδος	Είδος παρέμβασης ΦΠΑ	Εκτιμώμενη μετακύλιση	Βασικό εύρημα
--------	--------------------	-------------------------	--------------------------	---------------

Amores et al. (2023)	Ισπανία, 2023–2024	Μηδενικός ΦΠΑ σε βασικά τρόφιμα	~80–90% (αρχικά)	Υψηλή αρχική μετακύλιση με διαφοροποίηση ανά κατηγορία προϊόντος
Bernardino et al. (2025)	Πορτογαλία, 2023	ΦΠΑ 6% → 0%	≈100%	Σχεδόν πλήρης μετακύλιση υπό αυξημένη εποπτεία
Benzarti et al. (2025)	Αργεντινή, 2019–2020	ΦΠΑ 21% → 0% σε βασικά τρόφιμα & αντικερδοσκοπικά μέτρα	~50% (μείωση), ~90% (αύξηση)	Ισχυρή ασυμμετρία μετακύλισης και υστέρηση, τα αντικερδοσκοπικά μέτρα περιορίζουν τις αυξήσεις και βελτιώνουν την κατανομή ευημερίας
BaqueroPerez et al. (2023)	Ισπανία, 2023	ΦΠΑ 4% → 0% & 10% → 5% σε τρόφιμα	≈100% (βραχυχρόνια)	Σχεδόν πλήρης αρχική μετακύλιση αλλά παροδική, οι τιμές επανέρχονται
BaqueroPerez et al. (2025)	Ισπανία, 2023–2024	Προσωρινή μείωση ΦΠΑ σε τρόφιμα εν μέσω σοκ	~90%	Μερική και βραχυχρόνια μετακύλιση, οι τιμές επανέρχονται
Forteza et al., (2025)	Ισπανία, 2023–2024	Προσωρινή μείωση ΦΠΑ σε επιλεγμένα βασικά τρόφιμα	Πολύ υψηλή / σχεδόν πλήρης	Ταχεία μετακύλιση με διαφοροποίηση στην ταχύτητα μεταξύ κατηγοριών προϊόντων
Fuest et al. (2025)	Γερμανία, 2020	Οριζόντια προσωρινή μείωση ΦΠΑ	~70%	Υψηλή αλλά ατελής μετακύλιση, ισχυρότερη σε ιδιωτικές ετικέτες
Gaarder (2019)	Νορβηγία, 2001	ΦΠΑ 24% → 12% σε τρόφιμα	≈100% (ελαφρά >100%)	Πλήρης μετακύλιση, τα οφέλη περνούν στους καταναλωτές
Jaworski & Olipra (2025)	Πολωνία, 2022	ΦΠΑ 5% → 0%	44–58% → ~95%	Αρχικά χαμηλή, αυξάνεται δυναμικά στον χρόνο

B. Εστίαση

Στον κλάδο της εστίασης, η εμπειρική εικόνα διαφοροποιείται σημαντικά σε σχέση με την

υπόθεση της πλήρους μετακύλισης που συχνά υιοθετείται στον σχεδιασμό πολιτικής. Οι μειώσεις ΦΠΑ μετακυλίνουν, κατά μέσο όρο, σε περιορισμένο βαθμό στις τιμές, ενώ η μετακύλιση των αυξήσεων συντελεστών τείνει να είναι ταχύτερη και μεγαλύτερη.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα:

- Στη Γαλλία (2009), η σημαντική μείωση του ΦΠΑ στην εστίαση οδήγησε σε μικρές και άνισες μειώσεις τιμών.
- Στη Φινλανδία (2010), εκτιμάται ότι μόλις περίπου το ένα τέταρτο της μείωσης του ΦΠΑ μετακυλίστηκε στις τελικές τιμές.
- Στη Γερμανία (2024), η επαναφορά του ΦΠΑ στην εστίαση από μειωμένο σε κανονικό συντελεστή μετακυλίστηκε σταδιακά αλλά σε αυξανόμενο βαθμό στις τελικές τιμές, με τις εκτιμήσεις να υποδηλώνουν χαμηλή αρχική μετακύλιση και σημαντική ενίσχυση στη συνέχεια, γεγονός που καταδεικνύει μεγαλύτερη και πιο πλήρη προσαρμογή των τιμών σε αυξήσεις ΦΠΑ σε σχέση με αντίστοιχες μειώσεις.

Η περιορισμένη μετακύλιση αποδίδεται σε κόστη ανατιμολόγησης, στρατηγική τιμολόγηση και υψηλή ετερογένεια επιχειρηματικών μονάδων.

Πίνακας Β: Μετακύλιση ΦΠΑ στον κλάδο της εστίασης

Μελέτη	Χώρα / περίοδος	Είδος παρέμβασης ΦΠΑ	Εκτιμώμενη μετακύλιση	Βασικό εύρημα
Benzarti & Carloni (2019)	Γαλλία, 2009	ΦΠΑ 19,6% → 5,5%	<30% (βραχυχρόνια)	Περιορισμένη μετακύλιση, απορρόφηση από επιχειρήσεις
Harju et al. (2018)	Φινλανδία, 2010	ΦΠΑ 22% → 13%	~25%	Ισχυρή ασυμμετρία μεταξύ ανεξάρτητων εστιατορίων και αλυσίδων
Firgo (2026)	Γερμανία, 2024	ΦΠΑ 7% → 19%	~31% → ~70%	Αργή αλλά αυξανόμενη μετακύλιση σε αυξήσεις
Benedek et al. (2020)	Διάφορες χώρες ΕΕ	Πολλαπλές παρεμβάσεις	Χαμηλή κατά μ.ό. (~25%) στις μειώσεις	Συστηματική υπομετακύλιση

Γ. Λιανική καυσίμων

Η λιανική αγορά καυσίμων εμφανίζει ταχεία αλλά ατελή μετακύλιση μεταβολών ΦΠΑ και λοιπών έμμεσων φόρων. Παρά τη συχνή αναπροσαρμογή τιμών, ο βαθμός μετακύλισης δεν είναι ομοιόμορφος και εξαρτάται συστηματικά από τη δομή της αγοράς και τις τοπικές συνθήκες ανταγωνισμού.

Τα εμπειρικά δεδομένα δείχνουν ότι:

- η μετακύλιση είναι χαμηλότερη σε νησιωτικές, απομονωμένες ή ολιγοπωλιακές αγορές, όπου η ανταγωνιστική πίεση είναι περιορισμένη,
- η μετακύλιση είναι υψηλότερη σε αγορές με έντονο ανταγωνισμό ή κάθετη ολοκλήρωση, καθώς και σε προϊόντα με μεγαλύτερη τιμοευσαισθησία των καταναλωτών.

Η παρατηρούμενη αυτή ετερογένεια συνεπάγεται ότι οι παρεμβάσεις στον ΦΠΑ των καυσίμων δεν μεταφράζονται σε ομοιόμορφα οφέλη αγοραστικής δύναμης, αλλά οδηγούν σε διαφοροποιημένες επιπτώσεις ανά περιοχή και τύπο αγοράς. Ως εκ τούτου, η αποτελεσματικότητα τέτοιων φορολογικών μέτρων εξαρτάται σε κρίσιμο βαθμό από τα χαρακτηριστικά ανταγωνισμού και γεωγραφικής πρόσβασης της κάθε τοπικής αγοράς.

Πίνακας Γ: Μετακύλιση ΦΠΑ στη λιανική καυσίμων

Μελέτη	Χώρα / περίοδος	Παρέμβαση ΦΠΑ	Εκτιμώμενη μετακύλιση	Βασικό εύρημα
BajoBuenestado & BorrellMas (2022)	Ισπανία	Αυξήσεις έμμεσων φόρων (ΦΠΑ & ειδικοί φόροι)	~70% (ανεξάρτητοι) → ~100% (κάθετα ολοκληρωμένοι)	Η κάθετη ολοκλήρωση αυξάνει τη μετακύλιση (μείωση διπλής περιθωριοποίησης)
Dimitrakopoulou et al. (2024)	Ελλάδα, 2018	Αύξηση ΦΠΑ (εξίσωση νησιωτικών συντελεστών)	~50% (μονοπώλιο) → ~80% (υψηλός ανταγωνισμός)	Η μετακύλιση αυξάνεται με τον ανταγωνισμό αλλά παραμένει ατελής, ισχυρή χωρική διαφοροποίηση
Doyle & Samphantharak (2008)	ΗΠΑ (IL, IN), 2000–2001	Αναστολή & επαναφορά φόρου πωλήσεων (sales tax)	~70% (αναστολή) 80–100% (επαναφορά)	Ασύμμετρη μετακύλιση, υψηλότερη σε αυξήσεις
Drolsbach et al. (2023)	Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία (2022)	Προσωρινές μειώσεις φόρων καυσίμων (ΦΠΑ & ειδικοί φόροι)	0–30% (Ιταλία), ~70% (Γαλλία βενζίνη), 75–100% (Γαλλία & Γερμανία diesel)	Ισχυρή διακρατική ετερογένεια, ατελής & βραχυχρόνια μετακύλιση
Montag et al. (2020)	Γερμανία 2020	Προσωρινή μείωση ΦΠΑ (19% → 16%)	Diesel ~83%, E10 ~61%, E5 ~40%	Γρήγορη αλλά ατελής μετακύλιση, έντονη ετερογένεια ανά καύσιμο και ομάδα καταναλωτών

Δ. Προσωπικές υπηρεσίες (κομμωτήρια)

Στις προσωπικές υπηρεσίες, και ιδίως στα κομμωτήρια, οι μειώσεις ΦΠΑ μετακυλίσονται στις τελικές τιμές μόνο μερικώς και δεν συνοδεύονται από ουσιώδεις επιδράσεις στη ζήτηση. Η διεθνής εμπειρία από χώρες όπως η Φινλανδία και η Ολλανδία δείχνει ότι ένα σημαντικό μέρος της φορολογικής ελάφρυνσης απορροφάται από τα περιθώρια κέρδους των επιχειρήσεων.

Η περιορισμένη μετακύλιση συνδέεται με δομικά χαρακτηριστικά της αγοράς: έντονος τοπικός χαρακτήρας, μικρό μέσο μέγεθος επιχειρήσεων, επαναλαμβανόμενη πελατεία και ανελαστική ζήτηση. Οι παράγοντες αυτοί περιορίζουν την ανταγωνιστική πίεση στις τιμές και μειώνουν τα κίνητρα για πλήρη μεταφορά της μείωσης ΦΠΑ στους καταναλωτές.

Συνεπώς, οι μειώσεις ΦΠΑ στις προσωπικές υπηρεσίες λειτουργούν πρωτίστως ως μέτρο στήριξης της προσφοράς και της κερδοφορίας των επιχειρήσεων, παρά ως αποτελεσματικό εργαλείο άμεσης ενίσχυσης της αγοραστικής δύναμης ή τόνωσης της κατανάλωσης.

Πίνακας Δ. Μετακύλιση ΦΠΑ σε προσωπικές υπηρεσίες (κομμωτήρια)

Μελέτη	Χώρα / περίοδος	Παρέμβαση ΦΠΑ	Εκτιμώμενη μετακύλιση	Βασικό εύρημα
Harju et al. (2014)	Φινλανδία	Αύξηση 9% → 23%	~75-80%	Ισχυρή φοροδιαφυγή, ατελής μετακύλιση, επίδραση κυρίως μέσω συμμόρφωσης
Jongen et al. (2018)	Ολλανδία	17,5% → 6%	~80%	Μερική και βραχυχρόνια μετακύλιση, χωρίς ισχυρή/μόνιμη επίδραση στη ζήτηση
Kosonen (2015)	Φινλανδία	Μείωση 22% → 8%	~45-55%	Ατελής μετακύλιση, καμία αύξηση ποσοτήτων, αύξηση κερδών

Ε. Τουρισμός και φιλοξενία

Στον τομέα του τουρισμού και της φιλοξενίας, η μετακύλιση μεταβολών του ΦΠΑ στις τελικές τιμές είναι συστηματικά ατελής, ασύμμετρη και έντονα συγκυριακή. Η ισχυρή εποχικότητα, η δυναμική και διακριτική τιμολόγηση (ιδίως στα καταλύματα) και η υψηλή εξάρτηση από τη διεθνή ζήτηση και τις προσδοκίες περιορίζουν την άμεση και ομοιόμορφη επίδραση των μειώσεων ΦΠΑ στις τιμές.

Εμπειρικές εκτιμήσεις κατά την περίοδο της πανδημίας δείχνουν ότι οι μειώσεις ΦΠΑ στον τουρισμό και τη φιλοξενία μετακυλίστηκαν μόνο μερικώς και συχνά παροδικά, με τη μετάδοση να διαφοροποιείται ανά προϊόν, χρονικό ορίζοντα και συνθήκες αγοράς. Ως εκ τούτου, τα

μέτρα αυτά λειτούργησαν κυρίως ως εργαλείο στήριξης ρευστότητας και ανθεκτικότητας των επιχειρήσεων, και λιγότερο ως αποτελεσματικό μέσο συγκράτησης τιμών ή διαρκούς ενίσχυσης της αγοραστικής δύναμης των καταναλωτών.

Πίνακας Ε: Μετακύλιση ΦΠΑ στον τουρισμό και την φιλοξενία

Μελέτη	Χώρα / περίοδος	Παρέμβαση ΦΠΑ	Εκτιμώμενη μετακύλιση	Βασικό εύρημα
Onnis et al. (2025)	Ην. Βασίλειο, 2020	Μείωση ΦΠΑ (20% → 5%)	20–50%	Μερική & παροδική μετακύλιση, διακριτική τιμολόγηση
Carroll (2025)	Ιρλανδία, 2011–2023	Μειώσεις & αυξήσεις ΦΠΑ	0–50% στις μειώσεις, έως 88% στις αυξήσεις	Ισχυρή ασυμμετρία, μεγάλη εσωτερική ετερογένεια



Έτος Ίδρυσης 2006

ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ

Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων
ΓΣΕΒΕΕ

imegsevee.gr

Αθήνα

Αριστοτέλους 46, 104 33
210-8846852
info@imegsevee.gr

Θεσσαλονίκη

Κωλέττη 24, 54627
2310-545967, 2310-517843
thessaloniki@imegsevee.gr

Πάτρα

Πανεπιστημίου 170, 264 43
2610-438557
patra@imegsevee.gr

Ηράκλειο

Βασιλείου Πατρικίου 11, 71409
2810-361040, 2810-361080
iraklio@imegsevee.gr

Λάρισα

Καστοριάς 2α, 41335
2410-579876-7
larisa@imegsevee.gr

Ιωάννινα

Σταύρου Νιάρχου 94, 45500
26510-44727
ioannina@imegsevee.gr



Με τη συγχρηματοδότηση
της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2021 – 2027
ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ