

06.2016



Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα

Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις
Καταπολέμησής της

Ernst & Young (EY)
Ιούνιος 2016

Περιεχόμενα

ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ.....	4
--------------------------------	----------

A ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	5
------------------------	----------

A1. Η Έννοια και τα Χαρακτηριστικά της Φοροδιαφυγής.....	6
A2. Διάκριση της Φοροδιαφυγής από Συναφείς Έννοιες (Φοροαποφυγή – Παραοικονομία).....	7
A3. Η Αναγκαιότητα Εξέτασης του Φαινομένου της Φοροδιαφυγής.....	9
A4. Χαρτογράφηση του Φορολογικού Τοπίου στην Ελλάδα.....	12
A5. Η Εξέλιξη του Φαινομένου στην Ελλάδα και Σύγκριση με Άλλες Χώρες.....	29

B ΑΙΤΙΕΣ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ.....	35
-----------------------------------	-----------

B1. Νομοθετικές / Πολιτικές Αιτίες.....	36
B2. Τεχνολογικές Αιτίες.....	42
B3. Γραφειοκρατικές / Οργανωτικές Αιτίες.....	44
B4. Διαρθρωτικές Αιτίες.....	47
B5. Πολιτισμικές Αιτίες (Φορολογική Κουλτούρα).....	50

Γ Η ΕΚΤΑΣΗ ΤΗΣ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	55
---	-----------

Γ1. Πεδία Φοροδιαφυγής, Ανεξαρτήτως Επαγγελματικής Ιδιότητας των Φορολογουμένων.....	56
Γ2. Φυσικά Πρόσωπα.....	59
Γ3. Νομικά Πρόσωπα.....	67
Γ4. Μαύρη Οικονομία – Παραοικονομία.....	70
Γ5. Εκτίμηση Φοροδιαφυγής.....	76

Δ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ - ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ.....83

Δ1. Διεθνείς Πρακτικές για την Αντιμετώπιση του Φαινομένου.....	84
Δ2. Προτάσεις με Βραχυπρόθεσμο Ορίζοντα.....	87
Δ3. Προτάσεις με Μεσοπρόθεσμο Ορίζοντα.....	101
Δ4. Προτάσεις με Μακροπρόθεσμο Ορίζοντα.....	112
Δ5. Πίνακας Αντιστοίχισης Αιτιών Φοροδιαφυγής – Προτάσεων για την Αντιμετώπισή της / «Εργαλειοθήκη» Εξειδικευμένων Μέτρων Καταπολέμησης της Φοροδιαφυγής.....	120

Ε ΩΦΕΛΕΙΕΣ ΑΠΟΡΡΕΟΥΣΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΑΤΑΞΗ ΤΗΣ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ.....125

E1. Άμεσες Ωφέλειες.....	126
E2. Έμμεσες Ωφέλειες.....	128

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ / ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ / ΠΛΑΙΣΙΩΝ.....131

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ / ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ.....134

Σκοπός της Μελέτης

Η μακρόχρονη οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση στην Ελλάδα, από το 2008, είχε και συνεχίζει να έχει έντονο οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό αντίκτυπο. Μέσα σε αυτό το κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον το ζήτημα της φοροδιαφυγής παραμένει μείζον, αποτελώντας συχνά πεδίο συνεχών νομοθετικών εξελίξεων, τροποποιήσεων και πολιτικών δεσμεύσεων. Ήδη, από την αναγνώριση του δημοσιονομικού προβλήματος της χώρας και την υπογραφή του Μνημονίου Ι το 2010, τόσο ο εντοπισμός του φαινομένου της φοροδιαφυγής όσο και η εξεύρεση αποτελεσματικού τρόπου αντιμετώπισής του αποτέλεσαν και αποτελούν πρωταρχικό στόχο της εκάστοτε ελληνικής κυβέρνησης. Σήμερα, σύμφωνα με έρευνα του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ, 2016), το πρόβλημα του φαινομένου της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα παραμένει μείζον, παρά τις όποιες προσπάθειες για την πάταξή του¹.

Το φαινόμενο της φοροδιαφυγής δεν αποτελεί ιδιαίτερο χαρακτηριστικό μόνο της ελληνικής πραγματικότητας. Αντιθέτως, πρόκειται για φαινόμενο που εμφανίζεται παγκοσμίως, σε διαφορετικές κάθε φορά μορφές και με διαφορετική έκταση και ένταση, ανάλογα με τις όποιες συνθήκες και τα χαρακτηριστικά της εκάστοτε αγοράς και οικονομίας. Τα τελευταία χρόνια, η συζήτηση για την πάταξη του φαινομένου της φοροδιαφυγής εκφεύγει των στενών κρατικών ορίων, αποκτώντας μια παγκόσμια-διακρατική διάσταση. Αυτή η παγκόσμια-διακρατική διάσταση αποτυπώνεται στις δράσεις που έχουν αναπτυχθεί σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και ΟΟΣΑ².

Η ανά χείρας μελέτη αποσκοπεί στην ενδελεχή εξέταση του φαινομένου της φοροδιαφυγής στην ελληνική πραγματικότητα. Πιο συγκεκριμένα, αναφέρεται στην εννοιολογική και στην πρακτική διάκριση μεταξύ της φοροδιαφυγής και των συναφών εννοιών της, καθώς και στις αιτίες που συμβάλλουν στην εκδήλωση και στην έκταση του εν λόγω φαινομένου στην Ελλάδα.

Η παρούσα μελέτη στοχεύει αφενός στη διατύπωση προτάσεων για την αντιμετώπιση του φαινομένου της φοροδιαφυγής –με βραχυπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα– και αφετέρου στον εντοπισμό των εν δυνάμει ωφελειών, άμεσων και έμμεσων, που μπορεί να προκύψουν από την αντιμετώπιση-πάταξη του συγκεκριμένου φαινομένου.

¹ OECD (2016), OECD Economic Surveys: Greece 2016, OECD Publishing, σελ. 34.

² Επί παραδείγματι, αξίζει να αναφερθούν το Σχέδιο δράσης ΟΟΣΑ σχετικά με τη Διάβρωση Φορολογικής Δράσης και τη Μεταφορά Κερδών (BEPS), το Σχέδιο Δράσης της Ε.Ε. σχετικά με τη φοροαποφυγή (Anti-Tax Avoidance Package – ATA) και το Κοινό Πρότυπο Αναφοράς για την αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών στο φορολογικό τομέα, μέσω δράσης του ΟΟΣΑ και Οδηγίας 2014/107/ΕΕ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (CRS).

Η ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της
Ernst & Young (EY)

Ιούνιος 2016

Εισαγωγή



A1. Η Έννοια και τα Χαρακτηριστικά της Φοροδιαφυγής

Ως φοροδιαφυγή ορίζεται κάθε παράνομη πράξη ή παράλειψη του φορολογουμένου, με την οποία επιδιώκεται η μείωση της φορολογικής του επιβάρυνσης ή η αποφυγή καταβολής βεβαιωμένων φόρων³. Η φοροδιαφυγή, ως παράνομη πράξη, καταστρατηγεί διατάξεις φορολογικών νόμων και συνιστά ποινικά κολάσιμη πράξη⁴.

Με βάση την ελληνική φορολογική νομοθεσία⁵, έγκλημα φοροδιαφυγής διαπράττει όποιος, προκειμένου να αποφύγει την πληρωμή φόρου [π.χ. φόρος εισοδήματος, Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ), Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ), ειδικός φόρος ακινήτων (ΕΦΑ), παρακρατούμενοι και επιρριπτόμενοι φόροι, τέλη ή εισφορές κλπ.], αποκρύπτει από τα όργανα της Φορολογικής Διοίκησης φορολογητέα ύλη - είτε παραλείποντας να υποβάλει δήλωση είτε υποβάλλοντάς τη αλλά με ανακριβή στοιχεία. Επιπλέον, τόσο η έκδοση πλαστών, νοθευμένων ή εικονικών φορολογικών στοιχείων, όσο και η αποδοχή εικονικών φορολογικών στοιχείων, ανεξάρτητα από το εάν ο δράστης διαφεύγει ή όχι της πληρωμής φόρου, συναποτελούν ποινικά κολάσιμες πράξεις φοροδιαφυγής. Επίσης, το λαθρεμπόριο⁶ αποτελεί πράξη φοροδιαφυγής, καθώς συνίσταται στην εισαγωγή ή στην εξαγωγή εμπορευμάτων χωρίς την άδεια των τελωνειακών αρχών και χωρίς την καταβολή δασμών, φόρων και λοιπών επιβαρύνσεων, όπως και στην οποιαδήποτε ενέργεια αποσκοπεί να στερήσει από το Ελληνικό Δημόσιο ή την Ευρωπαϊκή Ένωση εισπρακτέους δασμούς, φόρους και λοιπές επιβαρύνσεις από τα εισαγόμενα ή τα εξαγόμενα εμπορεύματα.

Ανεξάρτητα από το αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής των προαναφερθέντων, η πραγματικότητα καταδεικνύει ότι διάφορες πρακτικές φοροδιαφυγής –ανεξαρτήτως έκτασης– λαμβάνουν χώρα καθημερινά στο πλαίσιο του οικονομικού και κοινωνικού βίου στην Ελλάδα. Για παράδειγμα, μορφές φοροδιαφυγής συναντώνται συχνά σε επίπεδο φορολογίας φυσικών προσώπων (κατά κύριο λόγο αυτοαπασχολούμενων και σε μικρότερο βαθμό μισθωτών)⁷ και αφορούν την απόκρυψη φορολογητέας ύλης τόσο για σκοπούς φορολογίας εισοδήματος όσο και για σκοπούς ΦΠΑ.

Από οικονομική σκοπιά, εκτιμήσεις δείχνουν ότι η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα αποτελεί ένα σημαντικό μέρος της μετρήσιμης οικονομικής δραστηριότητας, και ως εκ τούτου θα πρέπει να συνιστά ένα σημαντικό στοιχείο για τη διαμόρφωση και την άσκηση της φορολογικής πολιτικής.

3. Oguttu A. W. (2015), OECD's action plan on tax base erosion and profit shifting: part 1, Bulletin for International Taxation, Vol. 69, No. 11, σελ. 1. Βασαρδάνη Μ. (Ιούνιος 2011), Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Μια Γενική Επισκόπηση, Οικονομικό Δελτίο, Τεύχος 35, Τράπεζα της Ελλάδος, σελ. 15. O' Shea T. (2008), EU Tax Law and Double Tax Conventions, Avoir Fiscal Limited, σελ. 161.

4. OECD - Glossary of Tax Terms, σελ. 10.

5. Άρθρο 66, Ν. 4174/2013 (Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας).

6. Άρθρο 155, Ν. 2960/2001 (Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας).

7. Matsaganis M. and Flevotomou M. (2010), Distributional implications of tax evasion in Greece, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31, σελ. 3.

A2. Διάκριση της Φοροδιαφυγής από Συναφείς Έννοιες (Φοροαποφυγή - Παραοικονομία)

Η σύγχυση μεταξύ των εννοιών της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής αποτελεί συχνό φαινόμενο. Οι δύο αυτές έννοιες διαφέρουν μεταξύ τους, τόσο εννοιολογικά όσο και πρακτικά. Ενώ η φοροδιαφυγή συνιστά παράνομη πράξη, κατά ευθεία παράβαση των φορολογικών διατάξεων, η φοροαποφυγή εκμεταλλεύεται νομοθετικά κενά και τη δυνατότητα διενέργειας τεχνητών διευθετήσεων, παραβαίνοντας όχι απαραίτητα το γράμμα, αλλά κατά βάση το πνεύμα του νόμου. Ακολουθώντας πρακτικές φοροαποφυγής, ο φορολογούμενος στοχεύει στην αποφυγή της φορολογικής επιβάρυνσης που θα προέκυπτε για εκείνον εάν δεν εκμεταλλευόταν τυχόν νομικά κενά ή τη δυνατότητα διενέργειας τεχνητών διευθετήσεων. Οδηγό για τη διάκριση μεταξύ της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής στο ελληνικό δίκαιο αποτελεί η γενική διάταξη κατά της φοροαποφυγής (Άρθρο 38 του Ν. 4174/2013). Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, πρακτική φοροαποφυγής αποτελεί κάθε τεχνητή διευθέτηση, ή σειρά διευθετήσεων, που αποβλέπει σε αποφυγή της φορολόγησης και οδηγεί σε φορολογικό πλεονέκτημα, το οποίο προκύπτει από τη σύγκριση του οφειλόμενου φόρου, ως συνέπεια της εν λόγω διευθέτησης, με το ποσό που θα όφειλε ο ίδιος φορολογούμενος, υπό τις ίδιες συνθήκες, χωρίς τη διευθέτηση. Ο στόχος μιας διευθέτησης, ή σειράς διευθετήσεων, συνίσταται στην αποφυγή της φορολόγησης, εφόσον –ανεξαρτήτως των υποκειμενικών προθέσεων του φορολογουμένου– αντίκειται στο αντικείμενο, στο πνεύμα και στο σκοπό των φορολογικών διατάξεων που θα ίσχυαν σε άλλη περίπτωση. Ωστόσο, το αποτέλεσμα τόσο της φοροδιαφυγής όσο και της φοροαποφυγής καταλήγει να είναι το ίδιο: δηλαδή η μη καταβολή φόρων. Υπό το πρίσμα αυτό, οι δύο έννοιες φαίνεται να συναντώνται, έχοντας ως κοινό στοιχείο τη στέρηση εσόδων από το Δημόσιο⁸.

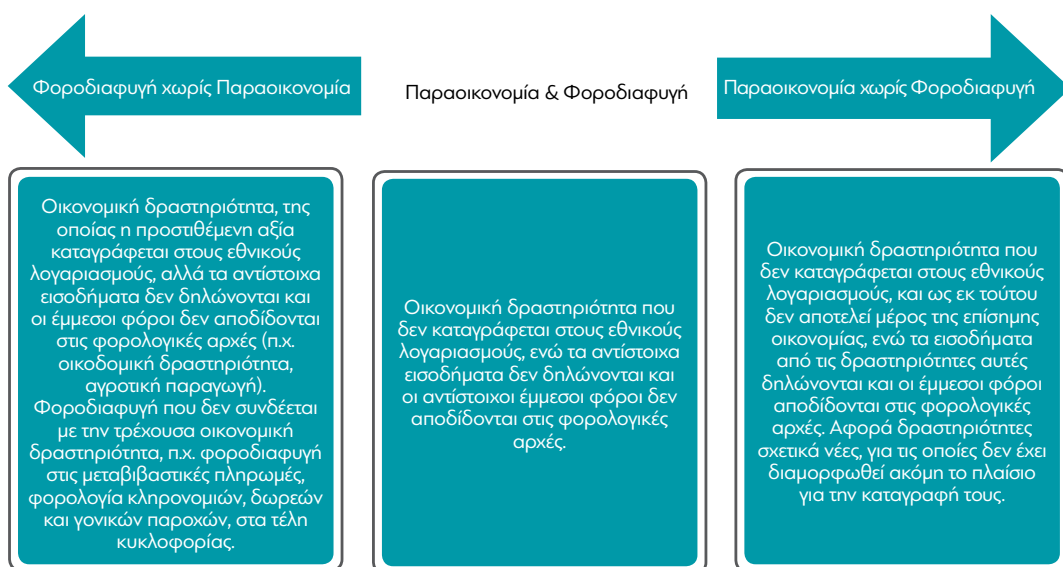
Μετά το φοροδιαφυγής στην κατανόηση της φοροδιαφυγής διαδραματίζει και η μελέτη του φαινομένου της παραοικονομίας. Πολλοί συνδέουν τη φοροδιαφυγή με την παραοικονομία και προστρέχουν στη μελέτη της τελευταίας για να συμπεράνουν το μέγεθος της ενδεχόμενης φοροδιαφυγής, κάνοντας χρήση διάφορων a priori παραδοχών.

Η φοροδιαφυγή είναι μέρος τόσο της παραοικονομίας όσο και της επίσημης οικονομικής δραστηριότητας και αξίζει να σημειωθεί ότι μέρος της

⁸. Kepler Cheuvreux (27 October 2014), Tax me if you can: game over – Turning grey areas into red flags for investors, Business Ethics, ESG Sustainability Research, όπου επισημαίνεται η τάση της εξομίωσης του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού/φοροαποφυγής με «απάτη». Υπό το πρίσμα αυτό, η φοροαποφυγή και η φοροδιαφυγή συνιστούν ουσιαστικά «κλοπή», όπως άλλωστε έχει αποτυπωθεί στην αντίληψη των πολιτών στην Ελλάδα. [Βλ. διαΝΕΟσις (2016), Τι πιστεύουν οι Έλληνες, Πανελλαδική Έρευνα – Έκθεση Αποτελεσμάτων, Απρίλιος 2015, Οικονομία, Κράτος, Ιδιωτική Πρωτοβουλία.]

παραοικονομίας, παρά το γεγονός ότι δεν καταγράφεται επισήμως, καταλήγει στην καταβολή φόρων, μέσω των μεταγενέστερων συναλλαγών με τη φανερή οικονομία.

Όσον αφορά τη διάκριση μεταξύ παραοικονομίας και φοροδιαφυγής, όπως παρουσιάζεται και στο κάτωθι διάγραμμα, η παραοικονομία καλύπτει την οικονομική δραστηριότητα η οποία δεν καταγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς. Πρέπει να σημειωθεί πως η ερμηνεία αυτή αποτελεί μέρος του ευρύτερου ορισμού της παραοικονομίας/μαύρης οικονομίας, κατά την οποία εμπεριέχονται νόμιμες (π.χ. αδήλωτη εργασία σε νόμιμες δραστηριότητες και δυνάμει καταγραφόμενες) αλλά και μη νόμιμες δραστηριότητες (π.χ. λαθρεμπόριο, κλοπές και άλλες παράνομες δραστηριότητες). Κατά συνθήκη, η ανάλυση και η μέτρηση της παραοικονομίας εστιάζουν στις νόμιμες δραστηριότητες, καθώς οι παράνομες έχουν χαρακτηριστικά και κίνητρα διαφορετικής φύσης.



Πηγή: Προσαρμοσμένο από Βασαρδάνη Μ. (Ιούνιος 2011), *Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Μια Γενική Επισκόπηση*, Οικονομικό Δελτίο Τεύχος 35, Τράπεζα της Ελλάδος. Βλ. επίσης και Νάστας Ε. (2007), *Το θεωρητικό πλαίσιο της διάκρισης ανάμεσα στη Φοροδιαφυγή και στην παραοικονομία*, e-Journal of Science & Technology (e-JST), Issue 4, σελ. 76, 86.

A3. Η Αναγκαιότητα Εξέτασης του Φαινομένου της Φοροδιαφυγής

Οι λόγοι για τους οποίους επιβάλλεται η ενδελεχής μελέτη του φαινομένου της φοροδιαφυγής είναι σχεδόν προφανείς και άπτονται της κοινωνικής του διάστασης, της επίδρασής του σε επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης και παραγωγικότητας, καθώς και των επιπτώσεών του στα δημοσιονομικά έσοδα και, κατ' επέκταση, στην αποτελεσματικότητα της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής.

Συγκεκριμένα, η φοροδιαφυγή στερεί σημαντικά έσοδα από τον κρατικό προϋπολογισμό και περιορίζει τη δυνατότητα για χρηματοδότηση των κρατικών δαπανών και επενδύσεων από εσωτερικές πηγές, ενώ παράλληλα αυξάνει τις ανάγκες για εξωτερικό δανεισμό. Τα σχετικά υψηλά επιτόκια του εξωτερικού δανεισμού οδηγούν σε αύξηση του δημοσίου χρέους. Προκειμένου να καλυφθούν τα δημόσια ελλείμματα που προκαλεί η φοροδιαφυγή, πολλές φορές παρατηρείται αύξηση των φορολογικών συντελεστών ή/και περιορισμός στην ποιότητα και στο πλήθος των παρεχόμενων υπηρεσιών εκ μέρους του Δημοσίου. Επιπλέον, η διαχρονική φοροδιαφυγή δημιουργεί στρέβλωση στη δομή της οικονομίας, καθώς επηρεάζει το διαθέσιμο εισόδημα, το οποίο με τη σειρά του επιδρά στις αποφάσεις των νοικοκυριών σχετικά με την προσφορά εργασίας, αλλά και σχετικά με την κατανομή του εισοδήματος μεταξύ κατανάλωσης, επένδυσης και αποταμίευσης⁹.

⁹ Ibid, σελ. 15

Σε βάθος χρόνου, οι στρεβλώσεις αυτές είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε σημαντικές ανισορροπίες στην οικονομία. Συνέπεια της φοροδιαφυγής είναι επίσης ο κακός καταμερισμός των παραγωγικών πόρων μιας οικονομίας, επειδή οι οικονομικές μονάδες μπορεί να επιλέγουν την ανάμειξή τους σε μη παραγωγικές και μη ανταγωνιστικές δραστηριότητες, με μόνο κριτήριο την ευκολία διαπράξεως φοροδιαφυγής. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί ο προσανατολισμός της ζήτησης σε συγκεκριμένους τομείς/κλάδους, για λόγους όχι απαραίτητα σχετιζόμενους με την ανταγωνιστικότητά τους έναντι άλλων, αλλά διότι παρέχουν τη δυνατότητα επισημοποίησης του πλασματικά αυξημένου διαθέσιμου εισοδήματος από τη φοροδιαφυγή (π.χ. καταναλωτικά αγαθά, αγορά ακίνητων).

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η φοροδιαφυγή επιδρά έμμεσα στην αποτελεσματικότητα της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, αφενός επειδή συνε-

πάγεται υψηλά κόστη συναλλαγών (transaction), διοίκησης (administrative) και ελέγχου (audit) και, αφετέρου, επειδή δημιουργεί δημόσια ελλείμματα, τα οποία απαιτούν χρηματοδότηση. Πιο συγκεκριμένα, το κράτος πρέπει να συγκροτήσει και να διατηρήσει έναν ελεγκτικό μηχανισμό ικανό να ανακαλύπτει και να περιστέλλει τη φοροδιαφυγή, καθώς και να θεσπίζει ειδική νομοθεσία που να την αποτρέπει. Εφόσον η κάλυψη των δημοσίων ελλειμμάτων γίνει με εσωτερικό δανεισμό, αυτό οδηγεί σε μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων, αφού ιδιωτικά κεφάλαια δεσμεύονται για την κάλυψή του. Οι ιδιωτικές επενδύσεις είναι καθοριστικός παράγοντας τόσο για την ανάπτυξη όσο και για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας μιας χώρας. Επιπλέον, όπως και στην περίπτωση της παραοικονομίας, η φοροδιαφυγή μπορεί να περιορίσει και την αξιοπιστία των εθνικών στατιστικών στοιχείων και να οδηγήσει σε εσφαλμένες αποφάσεις, με επώδυνες συνέπειες στην περίπτωση που τα στοιχεία αυτά ληφθούν υπόψη.

Επιπρόσθετα, η φοροδιαφυγή, στο βαθμό που εφάπτεται της παραοικονομίας, μπορεί να επηρεάσει και την αποτελεσματικότητα της ασκούμενης νομισματικής πολιτικής. Ενώ στη χώρα μας η παράμετρος αυτή δεν έχει άμεση εφαρμογή, λόγω της συμμετοχής μας στο κοινό νόμισμα, αξίζει να σημειωθεί ότι η παραοικονομία συντελεί στην αύξηση ζήτησης ρευστού χρήματος, η οποία με τη σειρά της μπορεί να επηρεάσει την ελαστικότητα της ζήτησης χρήματος ως προς το επιτόκιο και, κατ' επέκταση, την αποτελεσματικότητα της ασκούμενης νομισματικής πολιτικής¹⁰. Περαιτέρω, η μη αποτελεσματική φορολογική πολιτική συντελεί στη μη δίκαιη κατανομή των πόρων και στη διεύρυνση της κοινωνικής ανισότητας, κατανέμοντας τα βάρη κυρίως προς το μέρος των -ούτως ή άλλως- συμμορφούμενων με τις φορολογικές υποχρεώσεις. Κατ' αυτό τον τρόπο, καθίσταται αναποτελεσματική η πρακτική της προοδευτικής φορολόγησης των εισοδημάτων και περιορίζονται τα όποια οφέλη της αναδιανεμητικής πολιτικής¹¹. Δεδομένης της εγγενούς δυσκολίας στην είσπραξη των άμεσων φόρων, πολλές εθνικές κυβερνήσεις, για να καλύψουν την υστέρηση στα φορολογικά έσοδα, καταφεύγουν σε αύξηση των έμμεσων φόρων, πλήττοντας ακόμη περισσότερο τα χαμηλότερα και μεσαία εισοδηματικά στρώματα και όσους είναι φορολογικά συνεπείς.

Επίσης, η φοροδιαφυγή και η παραοικονομία νοθεύουν τους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων, επιτρέποντας σε αυτές που φοροδιαφεύγουν ή που αναπτύσσουν μη καταγεγραμμένη οικονομική δραστηριότητα (π.χ. κάνοντας χρήση αδήλωτης εργασίας) να διατηρούν χαμηλότερο κόστος παραγωγής αποκτώντας έτσι ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι των υπολοίπων. Κατ' επέκταση, ως συνέπεια της διατάραξης των όρων του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων, το πλεόνασμα του καταναλωτή μειώνεται και η κοινωνική ευημερία μεταβάλλεται.

Η ανισορροπία αυτή έχει πολλαπλές επεκτάσεις και στρεβλώσεις στη λειτουργία της οικονομίας και των επιμέρους της κλάδων. Κατ' αρχάς, επηρεάζει

10. Παλαιολόγος, Ι. και Κασσάρ, Γ. (2003) Εκτίμηση του Μεγέθους της Παραοικονομίας στην Ελλάδα, «ΣΠΟΥΔΑΙ», Τόμος 53, Τεύχος 3ο, σελ. 21

11. Βασαρδάνη Μ. (Ιούνιος 2011) Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Μια Γενική Επισκόπηση, Οικονομικό Δελτίο Τεύχος 35, Τράπεζα της Ελλάδος, σελ. 15

αρνητικά την ανταγωνιστικότητα των υγιών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην επίσημη οικονομία. Δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις στην επίσημη οικονομία δεν μπορούν να περιορίσουν το κόστος παραγωγής, για να ανταγωνιστούν την πλασματική μείωση του κόστους από τις επιχειρήσεις που φοροδιαφεύγουν ή δραστηριοποιούνται μέσω της παραοικονομίας, το αποτέλεσμα είναι η εκδίωξη των υγιών επιχειρήσεων από τον κλάδο και, κατ' επέκταση, η μείωση της ανταγωνιστικότητας όλης της οικονομίας¹².

Η παραοικονομία και η συνεπακόλουθη μη καταβολή φόρων και εισφορών αποτρέπουν κάποιους από τη συμμετοχή στο σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας. Τέλος, η μεγάλη έκταση της φοροδιαφυγής οδηγεί ενδεχομένως σε έλλειψη του αισθήματος αλληλεγγύης, μειώνοντας την προθυμία των πολιτών να πληρώσουν φόρους, όπως επίσης και σε έλλειψη εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς και τους κρατικούς μηχανισμούς εκ μέρους των φορολογουμένων.

Συνοψίζοντας, η συνέχιση της οικονομικής κρίσης και της συνεπακόλουθης ύφεσης, η αύξηση των φορολογικών συντελεστών και η ταυτόχρονη διεύρυνση της φορολογικής βάσης αποτελούν στοιχεία που επιβάλλουν την εξέταση του φαινομένου της φοροδιαφυγής, προκειμένου:

- Να καθοριστεί η έκταση του φαινομένου.
- Να προσδιοριστούν οι κατηγορίες προσώπων, επαγγελματιών ή/και φορολογικών πεδίων που η φοροδιαφυγή φαίνεται να έχει τη μεγαλύτερη έξαρση.
- Να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες (νομοθετικές, πολιτικές, οργανωτικές ή διαρθρωτικές) που δημιουργούν το χώρο για την ανάπτυξη του φαινομένου της φοροδιαφυγής.
- Να εντοπιστούν οι άμεσες και οι έμμεσες ωφέλειες από τον περιορισμό/πάταξη του φαινομένου.
- Να διατυπωθούν προτάσεις για την πρακτική και αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου και να αποκατασταθούν η οικονομική και η κοινωνική δικαιοσύνη.

¹². Παλαιολόγος, Ι. και Κασσάρ, Γ. (2003) Εκτίμηση του Μεγέθους της Παραοικονομίας στην Ελλάδα, «ΣΠΟΥΔΑΙ», Τόμος 53, Τεύχος 3ο, σελ. 22.

A4. Χαρτογράφηση του Φορολογικού Τοπίου στην Ελλάδα

Στην παρούσα ενότητα ακολουθείται μια γενικότερη επισκόπηση του φορολογικού τοπίου στην Ελλάδα, με σκοπό να χαρτογραφήσουμε τις βασικές ροές των φορολογικών εσόδων κατά τα τελευταία έτη, αλλά και τη μεταβολή τους κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Επίσης, επιδιώκεται η διερεύνηση της κατανομής των φορολογικών βαρών, τόσο μεταξύ των έμμεσων και των άμεσων φόρων, όσο και μεταξύ ειδικότερων κατηγοριών φορολογουμένων, όπως τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα.

Σκοπός της άσκησης αυτής είναι η ανάδειξη γενικότερων χαρακτηριστικών της φορολογικής πολιτικής, καθώς και ο εντοπισμός ενδεχόμενων ανισορροπιών στην κατανομή των φορολογικών βαρών, αλλά και ενδείξεων που κατατείνουν στην εκτίμηση του φαινομένου της φοροδιαφυγής.

Πίνακας 1: Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού (Δισ. Ευρώ)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
I. Άμεσοι Φόροι	16,48	18,37	18,70	19,83	20,78	21,35	20,15	20,26	21,10	20,06	20,46	19,76
1. Φόρος Εισοδήματος	13,31	14,17	15,01	16,09	16,59	16,51	14,22	12,88	13,31	11,49	12,21	12,09
- Φυσικών Προσώπων	7,79	8,29	9,28	10,16	10,82	10,84	9,40	8,28	9,97	7,97	7,85	7,82
- Νομικών Προσώπων	4,72	4,73	4,44	4,66	4,19	3,79	3,15	2,74	1,72	1,68	2,66	2,90
- Άλλα (Ειδικές Κατηγορίες κτλ.)	0,80	1,14	1,29	1,27	1,58	1,88	1,67	1,86	1,63	1,84	1,70	1,38
2. Λοιποί Φόροι Εισοδήματος	3,18	4,20	3,70	3,74	4,19	4,84	5,94	7,38	7,79	8,57	8,26	7,67
II. Έμμεσοι Φόροι	23,00	23,72	26,29	28,57	30,22	28,29	31,04	28,63	26,07	24,54	23,75	23,75
1. Φόροι Κατανάλωσης Εγχώριων Προϊόντων	18,17	18,55	20,37	22,19	23,80	23,76	27,15	25,11	23,15	21,47	20,81	20,78
- ΦΠΑ	12,03	12,36	13,80	15,15	15,84	14,83	15,58	15,08	13,58	12,53	12,19	12,13
- Καύσιμα	2,46	2,48	2,61	2,87	3,69	4,37	5,70	4,65	4,46	4,23	4,11	4,18
- Καπνά	2,24	2,26	2,42	2,58	2,52	2,57	2,91	3,05	2,71	2,50	2,42	2,37
- Λοιποί	1,44	1,45	1,55	1,60	1,75	1,99	2,96	2,33	2,40	2,21	2,08	2,10
2. Άλλοι Έμμεσοι Φόροι	4,83	5,18	5,92	6,38	6,42	4,53	3,89	3,53	2,92	3,07	2,95	2,97
III. Μη Φορολογικά Έσοδα**	2,57	2,67	3,69	3,37	4,25	3,72	4,91	6,43	4,32	6,90	5,78	5,98
IV. Σύνολο εσόδων	42,05	44,76	48,68	51,77	55,25	53,36	56,11	55,32	51,48	51,50	50,00	49,49

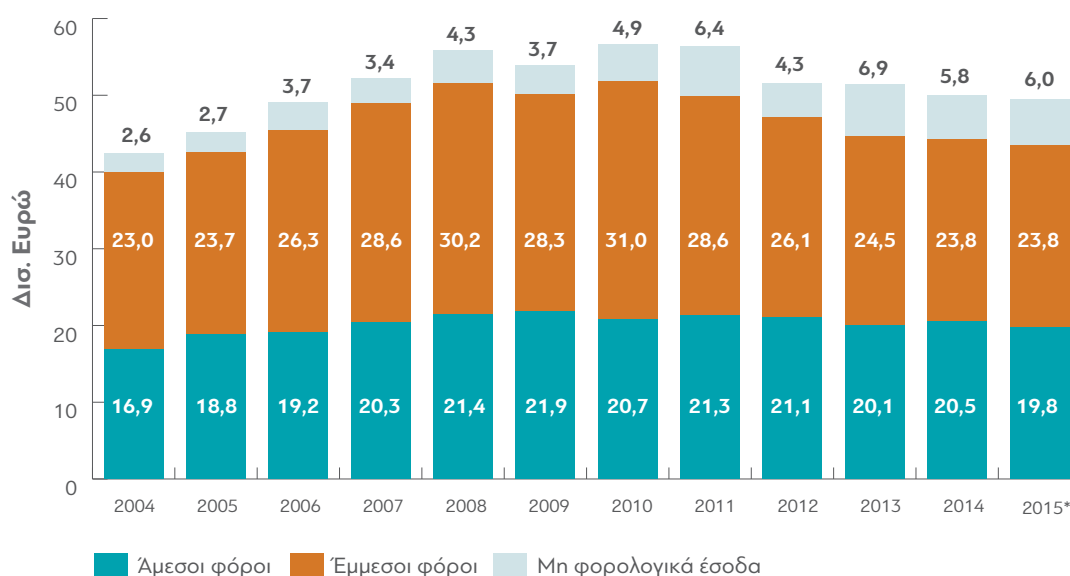
Πηγή: Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος. *Προσωρινά στοιχεία. ** Έσοδα αποκρτικοποιήσεων και έσοδα από μεταφορά αποδόσεων από διακράτηση ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου στα χαρτοφυλάκια των ΕθνΚΤ του Ευρωσυστήματος.

Από το 2010 μέχρι σήμερα, τα έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού στην Ελλάδα μειώνονται σε σταθερή ετήσια βάση. Η εξέλιξη αυτή είναι ενδεικτική της έκτασης της ύφεσης στη χώρα μας κατά την τελευταία πενταετία, παρά τη συνεχώς αυξανόμενη άμεση και έμμεση φορολογία που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια.

Για το 2015 τα εκτιμώμενα συνολικά έσοδα ανέρχονται σε €49,5 δισ., κατά περίπου 12% χαμηλότερα από τα συνολικά έσοδα του 2010. Από αυτά το 40% του συνόλου (€19,7 δισ.) αφορά άμεσους φόρους και το 48% του συνόλου (€23,7 δισ.) έμμεσους φόρους, ενώ το υπόλοιπο αφορά μη φορολογικά έσοδα (συμπεριλαμβανομένων των εσόδων από αποκρατικοποιήσεις).

Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι τα έσοδα από άμεσους φόρους τείνουν να είναι σταθερά κατά την τελευταία πενταετία (μεταξύ 19,8 δισ. και 21,3 δισ.), ενώ για τους έμμεσους φόρους παρατηρείται μια συνεχής πτώση, από τα €31 δισ. το 2010 στα €23,8 δισ. το 2015 – μείωση η οποία σωρευτικά προσεγγίζει το 26%.

Γράφημα 1: Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού



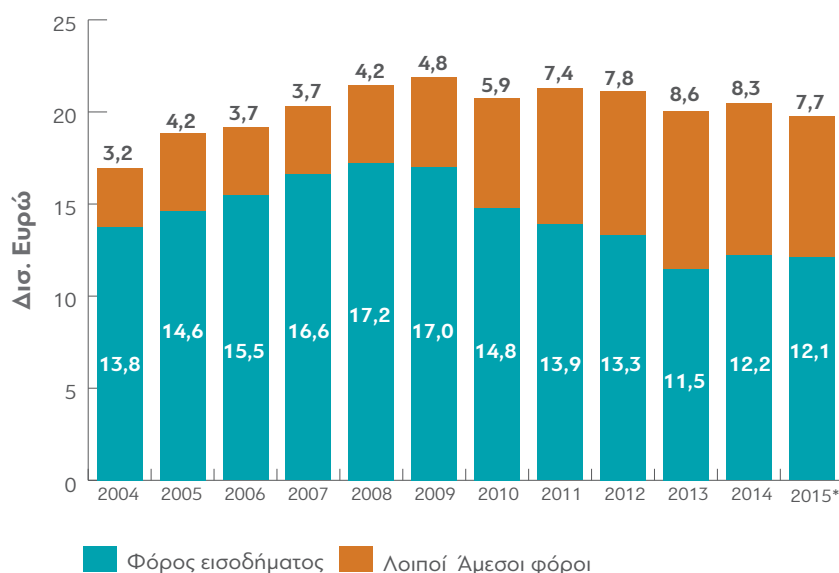
Πηγή: Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος * Προσωρινά στοιχεία

Δεδομένων των ανωτέρω, ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέλιξη των άμεσων φόρων κατά τα τελευταία έτη. Εξετάζοντας πιο λεπτομερώς την κατανομή των φόρων, η φαινομενικά σταθερή πορεία οφείλεται κυρίως στην αύξηση των λοιπών φόρων (φόροι περιουσίας, άμεσοι φόροι παρελθόντων ετών και άλλοι έκτακτοι άμεσοι φόροι), έναντι των διαρκώς μειούμενων εσόδων από φόρο εισοδήματος τόσο για τα φυσικά όσο και για τα νομικά πρόσωπα. Δηλαδή, τα μειωμένα έσοδα από τη διαρκώς συρρικνούμενη φορολογική βάση των εισοδημάτων των φυσικών και των νομικών προσώπων κάλυψαν οι αυξήσεις σε φόρους περιουσίας (όπως ο ΕΝΦΙΑ) και οι έκτακτοι φόροι (όπως η εισφορά αλληλεγγύης).

Όπως απεικονίζεται στο Γράφημα 2α που ακολουθεί, τα έσοδα από φόρους εισοδήματος παρουσιάζουν πτωτική πορεία από το 2008 έως το 2013, η οποία σωρευτικά φτάνει το 38%, με μια μικρή αύξηση κατά τα έτη 2014 και 2015. Η μείωση αυτή οφείλεται στην πτώση των εσόδων από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, που παρατηρείται από την αρχή της κρίσης και μετά, παρόλο που τα έσοδα από φόρους νομικών προσώπων παρουσιάζουν ελαφρά άνοδο κατά τα τελευταία δύο χρόνια (βλ. το Γράφημα 2β που ακολουθεί).

Γράφημα 2: Άμεσοι Φόροι

Γράφημα 2α: Άμεσοι Φόροι - Φόρος Εισοδήματος & Λοιποί Φόροι (Δισ. Ευρώ)

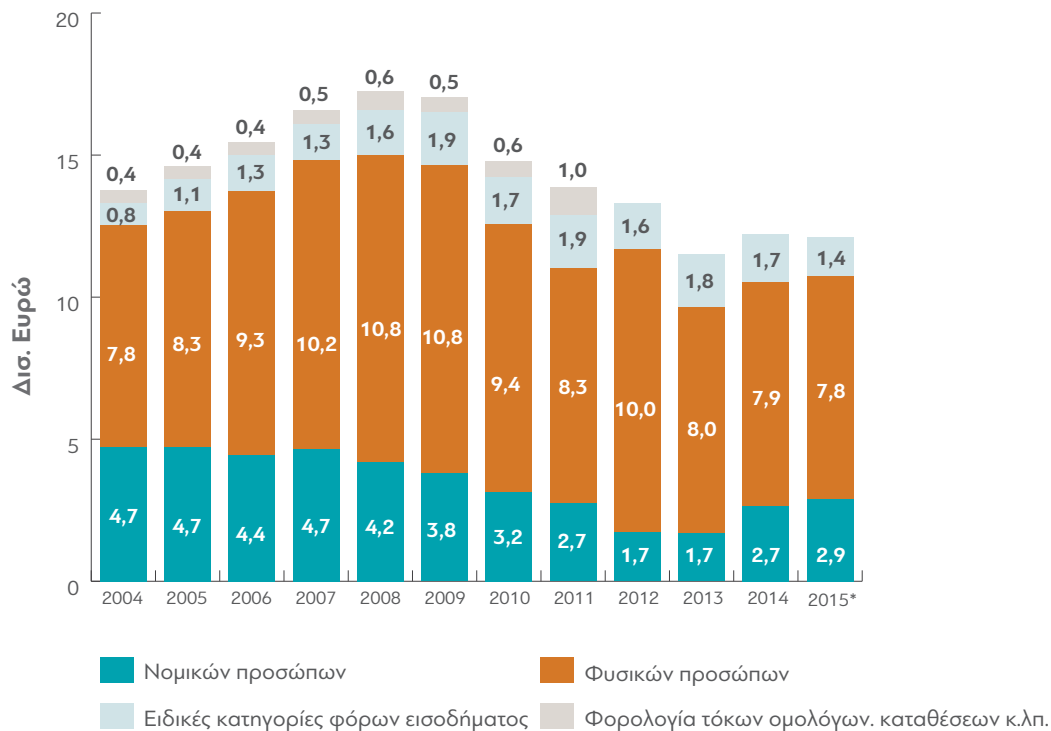


Πηγή: Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος * Προσωρινά στοιχεία

Η ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΑΙΤΙΕΣ, ΕΚΤΑΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ
ERNST & YOUNG (EY)
ΙΟΥΝΙΟΣ 2016

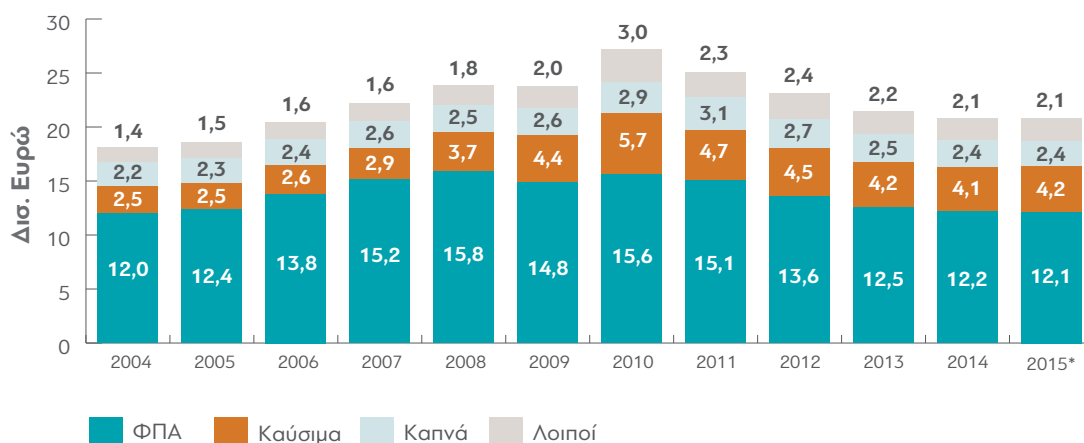
Γράφημα 2β: Άμεσοι Φόροι - Φόρος Εισοδήματος (Δισ. Ευρώ)



Πηγή: Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος * Προσωρινά στοιχεία

Σχετικά με τους έμμεσους φόρους, το μεγαλύτερο μέρος αφορά φόρους κατανάλωσης εγχώριων προϊόντων, και πιο συγκεκριμένα τον ΦΠΑ, του οποίου τα έσοδα έφτασαν τα 12 δισ. το 2015, καταλαμβάνοντας περίπου το 60% του συνόλου των φόρων κατανάλωσης. Αυτό αντιστοιχεί περίπου στο μισό των εσόδων από έμμεσους φόρους. Σημαντικά είναι επίσης τα έσοδα που εισρέουν από τη φορολόγηση των καυσίμων και των καπνικών προϊόντων, όπως φαίνεται στο Γράφημα 3 που ακολουθεί.

Γράφημα 3: Έμμεσοι Φόροι – Φόροι Κατανάλωσης (Εγχώριων Προϊόντων) (Δισ. Ευρώ)



Πηγή: Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος * Προσωρινά στοιχεία

Για την καλύτερη κατανόηση του φορολογικού τοπίου στην Ελλάδα, η διάρθρωση της φορολογικής βάσης, καθώς και η κατανομή των βαρών μεταξύ διαφορετικών ομάδων φορολογουμένων, τόσο σε επίπεδο φυσικών-νομικών προσώπων όσο και εντός αυτών, χρήζουν περαιτέρω ανάλυσης.

Τα στοιχεία για την ανάλυση αυτή διατίθενται από τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ), και πιο συγκεκριμένα από το Στατιστικό Δελτίο Φορολογικών Δεδομένων που αφορά τα οικονομικά έτη 2006-2011 (δηλαδή δηλώσεις που υποβλήθηκαν κατά την περίοδο 2006-2011). Δυστυχώς, το εν λόγω στατιστικό δελτίο δεν έχει ενημερωθεί επισήμως με πιο πρόσφατα οικονομικά έτη, κάτι το οποίο θα επέτρεπε μια πιο επικαιροποιημένη ανάλυση, ενώ ανεπίσημα στοιχεία έχουν δημοσιευθεί στον Τύπο (βλ. το Πλαίσιο 1 που ακολουθεί). Παρ' όλα αυτά, τα στοιχεία 2006-2011 παρέχουν λεπτομερή πληροφόρηση, επιτρέποντας την εξαγωγή αξιόπιστων συμπερασμάτων αναφορικά με το φορολογικό τοπίο στη χώρα, ακόμη και αν αυτή αγγίζει μόνο τα πρώτα χρόνια της κρίσης στη χώρα μας.

Στον Πίνακα 2, που έπεται, παρουσιάζονται στοιχεία για το σύνολο των φυσικών προσώπων. Τα στοιχεία έχουν οργανωθεί σε τρεις γενικές κατηγορίες: μισθωτοί και συνταξιούχοι, αυτοαπασχολούμενοι (συμπεριλαμβανομένων των ατομικών επιχειρήσεων) και λοιποί (συμπεριλαμβάνονται γεωργικές επιχειρήσεις, εισοδήματα από την αλλοδαπή, κινητές αξίες, καθώς και εισοδήματα από οικοδομές και γαίες).

Πίνακας 2: Γενικά Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Φυσικών Προσώπων ανά Κατηγορία

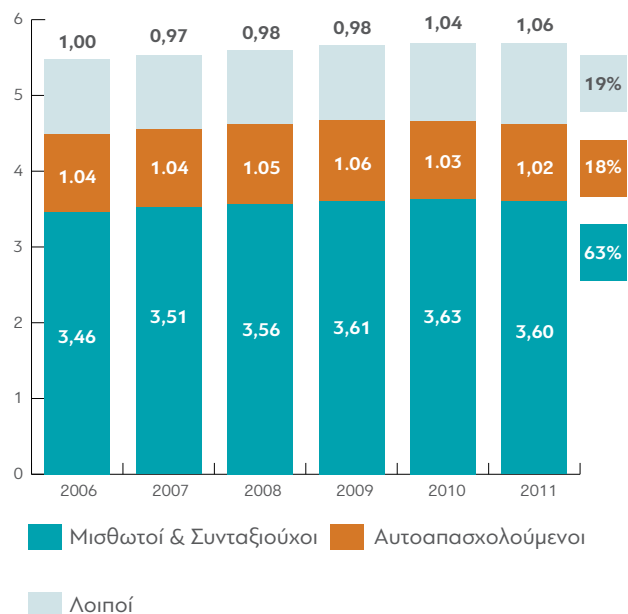
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Μισθωτοί & Συνταξιούχοι	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6
	% του συνόλου	63%	64%	64%	64%	64%	63%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	51,796	55,537	60,493	64,123	66,650	64,518
	% του συνόλου	64%	65%	65%	65%	66%	66%
	Συνολικός φόρος (εκατομμύρια €)	3,975	4,586	4,859	5,236	5,345	3,983
	% του συνόλου	54%	55%	56%	57%	59%	54%
Αυτοαπασχολούμενοι	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0
	% του συνόλου	19%	19%	19%	19%	18%	18%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	21,661	23,162	24,934	25,720	25,188	25,229
	% του συνόλου	27%	27%	27%	26%	25%	26%
	Συνολικός φόρος (εκατομμύρια €)	2,666	2,983	3,105	3,062	2,856	2,672
	% του συνόλου	36%	36%	35%	34%	32%	36%
Λοιποί	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
	% του συνόλου	18%	18%	17%	17%	18%	19%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	7,101	7,307	7,896	8,218	8,463	8,199
	% του συνόλου	9%	8%	8%	8%	8%	8%
	Συνολικός φόρος (εκατομμύρια €)	694	750	788	824	814	683
	% του συνόλου	9%	9%	9%	9%	9%	9%
Σύνολο ΦΠ	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	5,5	5,5	5,6	5,7	5,7	5,7
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	80,558	86,006	93,324	98,061	100,301	97,945
	Συνολικός φόρος (εκατομμύρια €)	7,335	8,318	8,752	9,122	9,015	7,337

Πηγή: Στατιστικό Δελτίο Φορολογικών Δεδομένων (2006-2011), ΓΓΠΣ

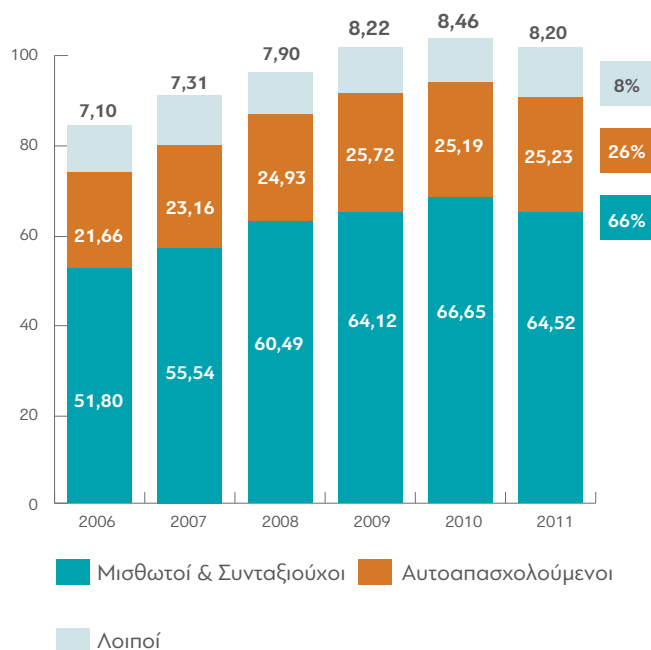
Όπως φαίνεται στον ανωτέρω πίνακα, το 2011 υποβλήθηκαν συνολικά 5,7 εκατ. δηλώσεις, αριθμός ο οποίος παραμένει σχεδόν αμετάβλητος από το 2006. Η πλειονότητα των φορολογουμένων είναι μισθωτοί και συνταξιούχοι (3,6 εκατ. δηλώσεις ή 63% του συνόλου), ενώ ακολουθούν οι αυτοαπασχολούμενοι και οι λοιποί, με 18% και 19% του συνόλου, αντιστοίχως. Είναι αξιοσημείωτο ότι για το 2011 οι μισθωτοί δήλωσαν το 66% του συνολικού δηλωθέντος εισοδήματος φυσικών προσώπων, πληρώνοντας το 54% του φόρου, ενώ οι αυτοαπασχολούμενοι δήλωσαν το 26% του συνολικού δηλωθέντος εισοδήματος φυσικών προσώπων, καταβάλλοντας το 36% του συνολικού φόρου. Τα στοιχεία αυτά αντικατοπτρίζονται και στο Γράφημα 4 αναλυτικά, ανά κατηγορία φορολογουμένων, σε σχέση με τον αριθμό των φορολογικών δηλώσεων, το εισόδημα και το φόρο.

Γράφημα 4: Γενικά Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Φυσικών Προσώπων

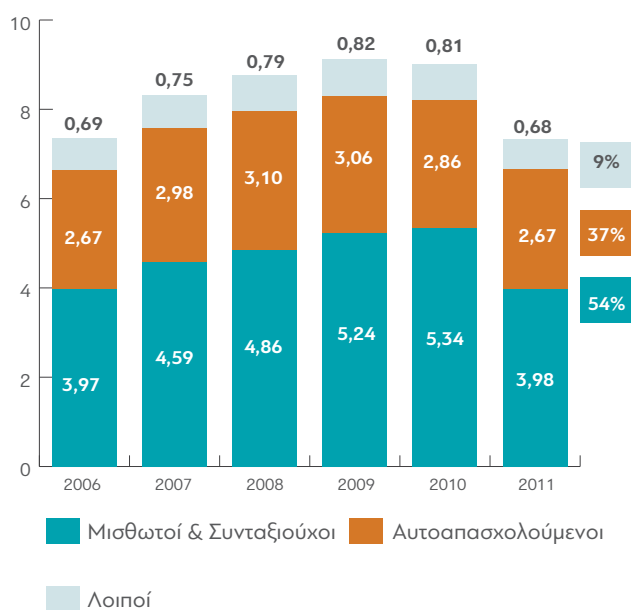
Γράφημα 4α: Αριθμός Φορ. Δηλώσεων (Εκατ.)



Γράφημα 4β: Εισόδημα (Δισ. Ευρώ)



Γράφημα 4γ: Φόρος (Δισ. Ευρώ)



Πηγή: Στατιστικό Δελτίο Φορολογικών Δεδομένων (2006-2011), ΓΓΠΣ (οικ. έτη)

Εξετάζοντας το σύνολο των φυσικών προσώπων ανά γενικό κλιμάκιο εισοδήματος, ο Πίνακας 3, που ακολουθεί, παρουσιάζει τη διάρθρωση της φορολογικής βάσης και το φόρο που αναλογεί σε κάθε κλιμάκιο εισοδήματος. Για λόγους απεικόνισης, τα κλιμάκια είναι τρία: το εισόδημα κάτω των €12.000, που αποτελούσε μέχρι πρόσφατα το αφορολόγητο όριο για τα φυσικά πρόσωπα, το εισόδημα μεταξύ €12.000 και €42.000, που αποτελεί την κατηγορία μεσαίου εισοδήματος, και το εισόδημα άνω των €42.000, που αποτελεί την κατηγορία υψηλού εισοδήματος.

Πίνακας 3: Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Φυσικών Προσώπων ανά Κατηγορία Εισοδήματος

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
ΦΠΑ με Εισόδημα < €12.000	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	3,1	3,0	2,9	2,8	2,8	2,8
	% του συνόλου	57%	54%	51%	49%	49%	49%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	18,404	18,047	17,398	16,479	15,841	15,294
	% του συνόλου	23%	21%	19%	17%	16%	16%
	Συνολικός φόρος (εκατομμύρια €)	33	33	23	23	24	60
	% του συνόλου	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,8%
ΦΠΑ με Εισόδημα από €12.000 έως €42.000	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	2,1	2,2	2,4	2,4	2,4	2,4
	% του συνόλου	38%	40%	42%	43%	43%	43%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	44,084	46,924	50,512	52,568	53,188	53,421
	% του συνόλου	55%	55%	54%	54%	53%	55%
	Συνολικός φόρος (εκατομμύρια €)	3,365	3,681	3,606	3,610	3,463	2,241
	% του συνόλου	46%	44%	41%	40%	38%	31%
ΦΠΑ με Εισόδημα > €42.000	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4
	% του συνόλου	5%	6%	7%	8%	9%	8%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	18,070	21,035	25,414	29,014	31,272	29,230
	% του συνόλου	22%	24%	27%	30%	31%	30%
	Συνολικός φόρος (εκατομμύρια €)	3,937	4,604	5,123	5,489	5,527	5,036
	% του συνόλου	54%	55%	59%	60%	61%	69%

Πηγή: Στατιστικό Δελτίο Φορολογικών Δεδομένων (2006-2011), ΓΓΠΣ

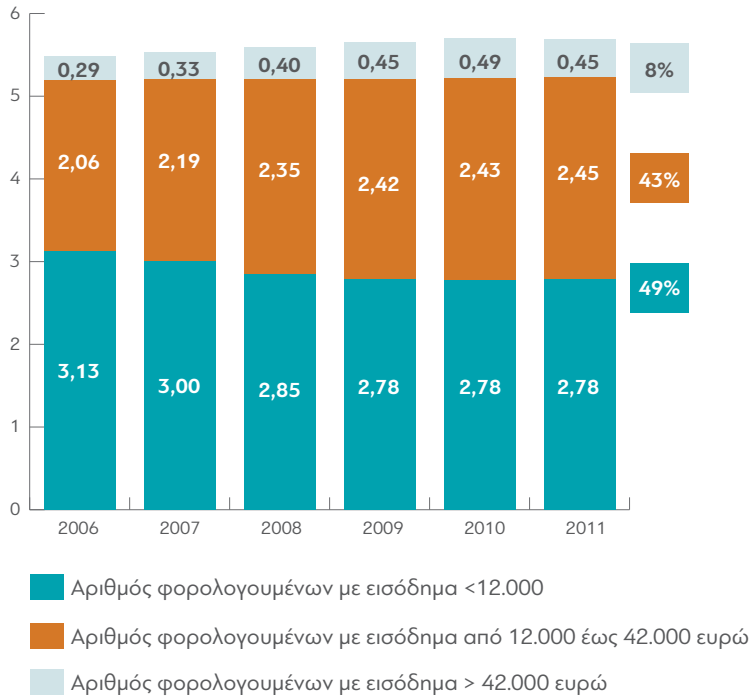
Από το Γράφημα 5α προκύπτει ότι για το έτος 2011 το 49% του συνόλου των δηλώσεων αφορούσε εισοδήματα κάτω των €12.000 (περίπου 2,78 εκατ. φορολογικές δηλώσεις), στις οποίες αναλογούσε μόλις το 1% του συνολικού φόρου που αναλογεί στα φυσικά πρόσωπα, όπως φαίνεται στο Γράφημα 5β. Αντιθέτως, το 8% του συνόλου των δηλώσεων, που αφορούσε εισοδήματα άνω των €42.000, κλήθηκε να καταβάλει το 69% του συνολικού φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, ήτοι €5,04 δισ. Τέλος, οι φορολογούμενοι μεσαίου εισοδήματος (€12.000-€42.000) υπέβαλαν 2,45 εκατ. φορολογικές δηλώσεις (43% του συνόλου), οφείλοντας €2,24 δισ. ως φόρο εισοδήματος ή 30% του συνόλου.

Η ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

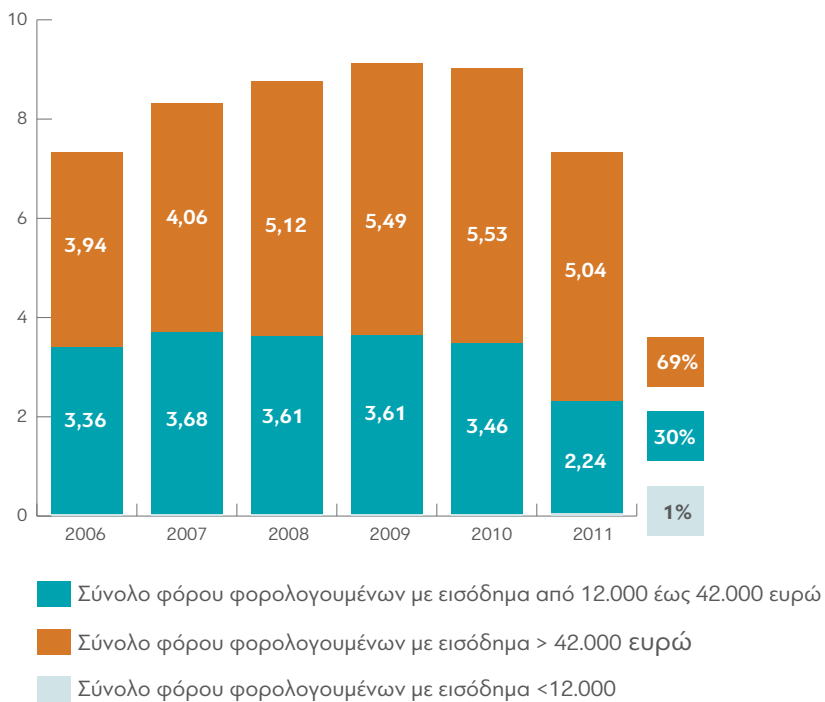
ΑΙΤΙΕΣ, ΕΚΤΑΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ
ERNST & YOUNG (EY)
ΙΟΥΝΙΟΣ 2016

Γράφημα 5: Γενικά Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Φυσικών Προσώπων

Γράφημα 5α: Αριθμός Φορ. Δηλώσεων για Σύνολο των ΦΠ (Εκατ.)



Γράφημα 5β: Σύνολο Φόρου - Σύνολο των ΦΠ (Δισ. Ευρώ)



Πηγή: Στατιστικό Δελτίο Φορολογικών Δεδομένων (2006-2011), ΓΓΠΣ

Αναλύοντας περαιτέρω την κατηγορία των μισθωτών για το 2011, είναι χαρακτηριστικό ότι περίπου το 46% των δηλώσεων (Γράφημα 6α) ανήκε στην κατηγορία του αφορολόγητου, με μέσο ετήσιο εισόδημα ανά δήλωση στα €6.900 (βλ. τον Πίνακα 4 που ακολουθεί). Το μεγαλύτερο μέρος του δηλωθέντος εισοδήματος αντιστοιχούσε σε μισθωτούς μεσαίου εισοδήματος, περίπου το 59% του συνόλου, όπου το μέσο δηλωθέν ετήσιο εισόδημα αναλογούσε περίπου σε €21.000. Τέλος, οι μισθωτοί εισοδήματος άνω των €42.000 αποτελούσαν το 6% των φορολογικών δηλώσεων, καταλαμβάνοντας το 22% του συνολικού εισοδήματος, με μέσο ετήσιο εισόδημα περίπου τα €60.000.

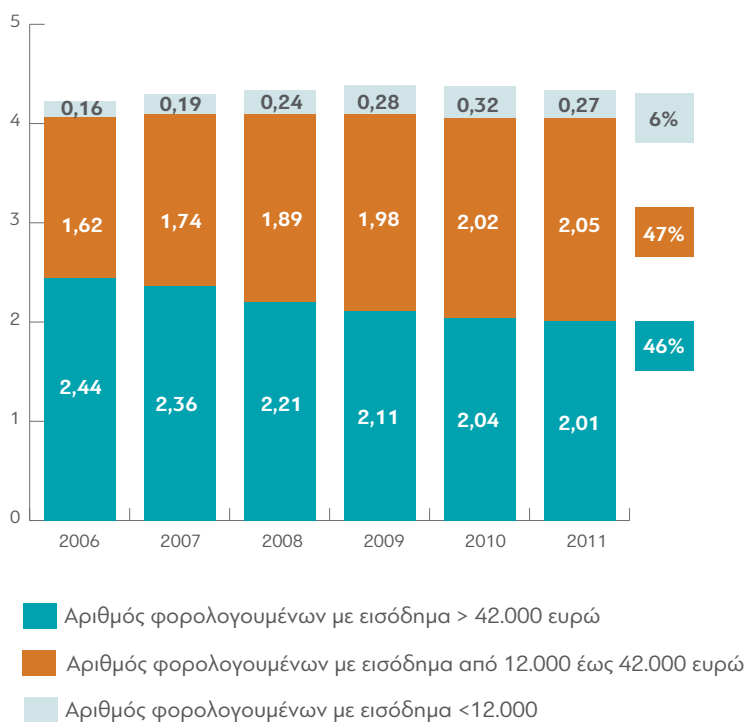
Πίνακας 4: Στοιχεία για τη Φορολογική βάση των Μισθωτών ανά Κατηγορία Εισοδήματος

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Μισθωτοί με Εισόδημα < €12.000	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	2,4	2,4	2,2	2,1	2,0	2,0
	% του συνόλου	58%	55%	51%	48%	47%	46%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	16,630	16,503	16,047	15,102	14,348	13,937
	% του συνόλου	28%	26%	23%	20%	19%	19%
Μισθωτοί με Εισόδημα από €12.000 έως €42.000	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	1,6	1,7	1,9	2,0	2,0	2,1
	% του συνόλου	38%	41%	44%	45%	46%	47%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	33,926	36,596	39,849	42,294	43,375	43,615
	% του συνόλου	57%	57%	57%	57%	56%	59%
Μισθωτοί με Εισόδημα > €42.000	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
	% του συνόλου	4%	4%	5%	6%	7%	6%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	9,241	11,161	13,984	16,899	19,124	16,299
	% του συνόλου	15%	17%	20%	23%	25%	22%

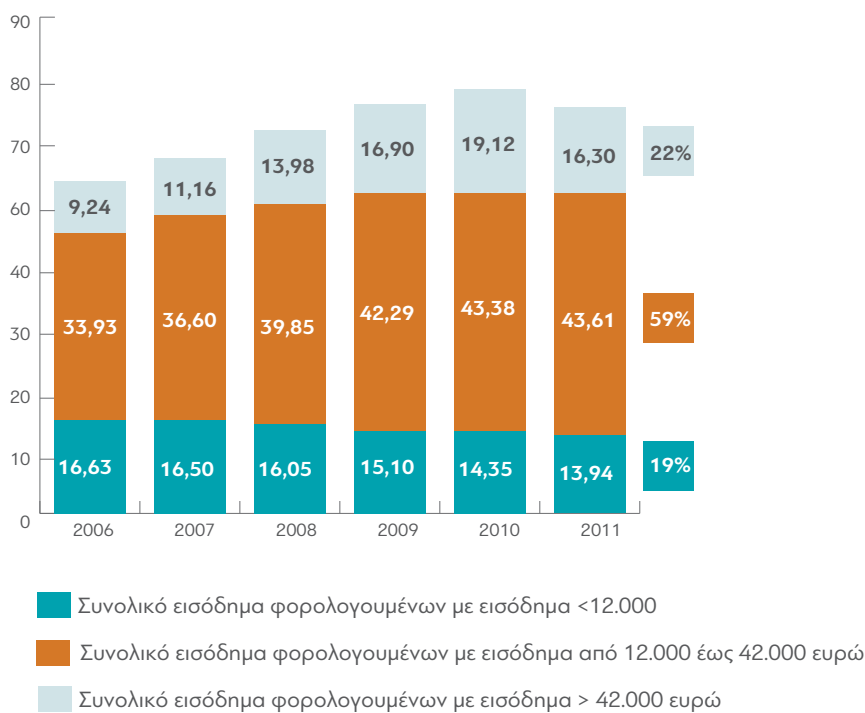
Πηγή: Στατιστικό Δελτίο Φορολογικών Δεδομένων (2006-2011 οικ. έτη), ΓΓΠΣ

Γράφημα 6: Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Μισθωτών ανά Εύρος Εισοδήματος

Γράφημα 6α: Αριθμός Φορ. Δηλώσεων: Μισθωτοί (Εκατ.)



Γράφημα 6β: Εισόδημα: Μισθωτοί (Δισ. Ευρώ)



Ιδιαίτερα ενδιαφέροντα είναι τα στοιχεία που προκύπτουν από την ανάλυση της διάρθρωσης της φορολογικής βάσης για τους ελεύθερους επαγγελματίες (βλ. τον Πίνακα 5 που ακολουθεί). Για το 2011, ο αριθμός των φορολογικών δηλώσεων των ελεύθερων επαγγελματιών κάτω του αφορολόγητου ορίου έφτασε στο 64% του συνόλου των ελεύθερων επαγγελματιών, με αντίστοιχο μέσο ετήσιο εισόδημα ανά δήλωση στα €4.300. Αντιστοίχως, μόλις το 6% των ελεύθερων επαγγελματιών δήλωσε εισόδημα άνω των €42.000.

Πίνακας 5: Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΕΕ) ανά Εύρος Εισοδήματος

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
ΕΕ με Εισόδημα έως το Εκάστοτε Αφορολόγητο Όριο	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	0,64	0,67	0,66	0,67	0,63	0,63
	% του συνόλου	60%	63%	61%	62%	61%	64%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	2,125	2,488	2,441	2,454	2,351	2,693
	% του συνόλου	18%	20%	18%	19%	19%	20%
ΕΕ με Εισόδημα από το Εκάστοτε Αφορολόγητο Όριο έως €42.000	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	0,38	0,35	0,37	0,37	0,36	0,29
	% του συνόλου	36%	33%	35%	34%	34%	30%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	6,759	6,630	7,059	6,967	6,716	6,250
	% του συνόλου	58%	54%	53%	53%	53%	47%
ΕΕ με Εισόδημα > €42.000	Αριθμός φορολογικών δηλώσεων (εκατομμύρια)	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06
	% του συνόλου	4%	4%	5%	5%	5%	6%
	Εισόδημα (εκατομμύρια €)	2,811	3,204	3,731	3,733	3,498	4,273
	% του συνόλου	24%	26%	28%	28%	28%	32%

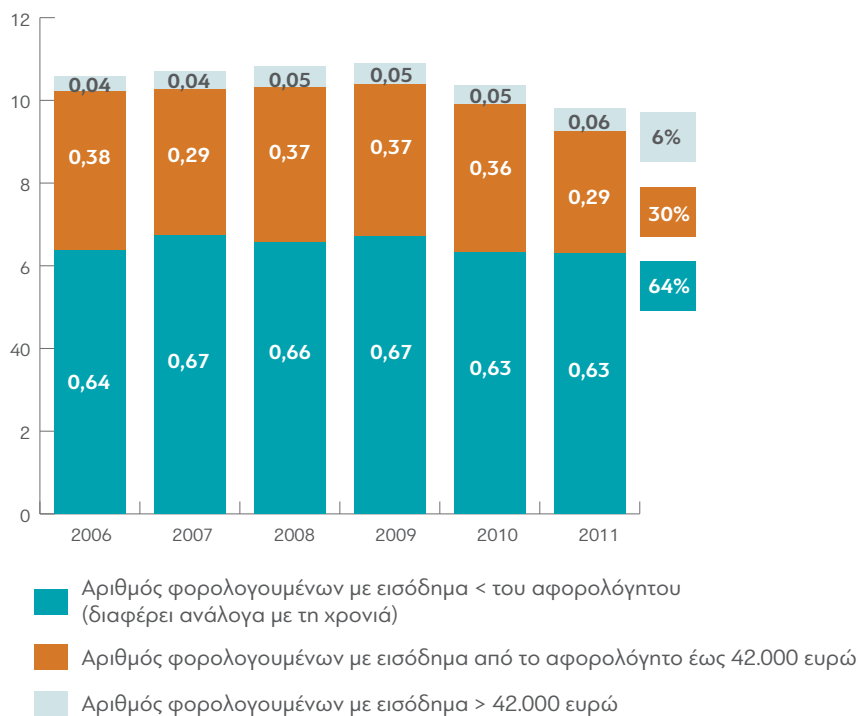
* Για την περίπτωση των ελεύθερων επαγγελματιών, οι υπολογισμοί βασίστηκαν στο αφορολόγητο όριο της εκάστοτε χρονιάς.

Πηγή: Στατιστικό Δελτίο Φορολογικών Δεδομένων (2006-2011 οικ.έτη), ΓΓΠΣ

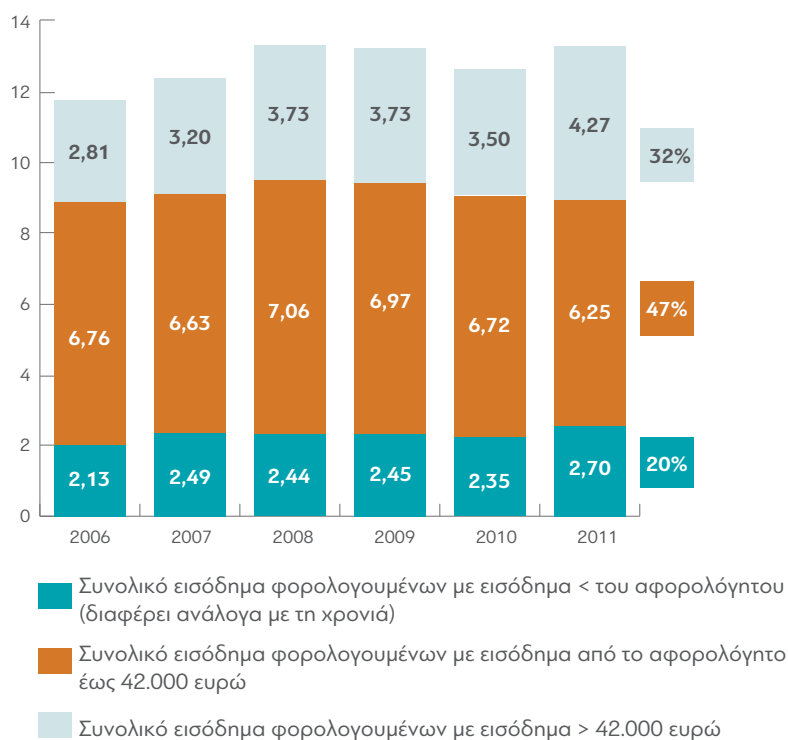
Ενώ τα διαθέσιμα στοιχεία δεν επιτρέπουν την ακριβή αντιστοίχιση μεταξύ εισοδήματος ελεύθερων επαγγελματιών ανά κλιμάκιο και καταβαλλόμενου φόρου, το εξαιρετικά υψηλό ποσοστό των δηλώσεων κάτω από το αφορολόγητο όριο, τόσο το 2011 όσο και διαχρονικά, καταδεικνύει τις αδυναμίες του υπάρχοντος συστήματος και τις πιθανές οδούς φοροδιαφυγής. Λαμβάνοντας δε υπόψη το σημαντικό ποσοστό αυτοαπασχόλησης στην ελληνική οικονομία (ένα από τα υψηλότερα στην Ευρώπη, βλ. αναλυτικότερα την Ενότητα Γ2.), μπορεί κανείς να εξαγάγει συμπεράσματα για την έκταση της φοροδιαφυγής.

Γράφημα 7: Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση Ελεύθερων Επαγγελματιών ανά Κατηγορία Εισοδήματος

Γράφημα 7α: Αριθμός Φορ. Δηλώσεων: Ελεύθεροι Επαγγελματίες (Εκατ.)



Γράφημα 7β: Εισόδημα: Ελεύθεροι Επαγγελματίες (Δισ. Ευρώ)



Όσον αφορά, τέλος, τη φορολογική διάρθρωση των ελληνικών επιχειρήσεων, ο Πίνακας 6, που ακολουθεί, παρουσιάζει την κατανομή των επιχειρήσεων ανάλογα με τα φορολογητέα κέρδη. Για σκοπούς παρουσίασης, η οργάνωση έχει γίνει βάσει του ορίου των €1,2 εκατ., όπως εμφανίζεται στο στατιστικό δελτίο φορολογικών δεδομένων (2006-2011) της ΓΓΠΣ.

Πίνακας 6: Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Επιχειρήσεων ανά Κερδών

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Με Κέρδη < €1.200.000	Πλήθος επιχειρήσεων	190.839	202.767	212.115	220.131	223.989	220.137
	% του συνόλου	99,5%	99,4%	99,4%	99,4%	99,5%	99,6%
	Φορολογητέα κέρδη (εκατομμύρια €)	4,817	5,313	6,037	6,006	5,469	5,018
	% του συνόλου	33%	31%	31%	36%	36%	39%
	Κύριος και Συμπληρωματικός φόρος (εκατομμύρια €)	1,403	1,411	1,414	1,400	1,276	1,186
	% του συνόλου	32%	30%	30%	34%	35%	39%
Με Κέρδη > €1.200.000	Πλήθος επιχειρήσεων	969	1.132	1.353	1.232	1.101	901
	% του συνόλου	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%
	Φορολογητέα κέρδη (εκατομμύρια €)	9,610	11,677	13,366	10,704	9,604	7,793
	% του συνόλου	67%	69%	69%	64%	64%	61%
	Κύριος και Συμπληρωματικός φόρος (εκατομμύρια €)	3,044	3,336	3,299	2,658	2,347	1,880
	% του συνόλου	68%	70%	70%	66%	65%	61%

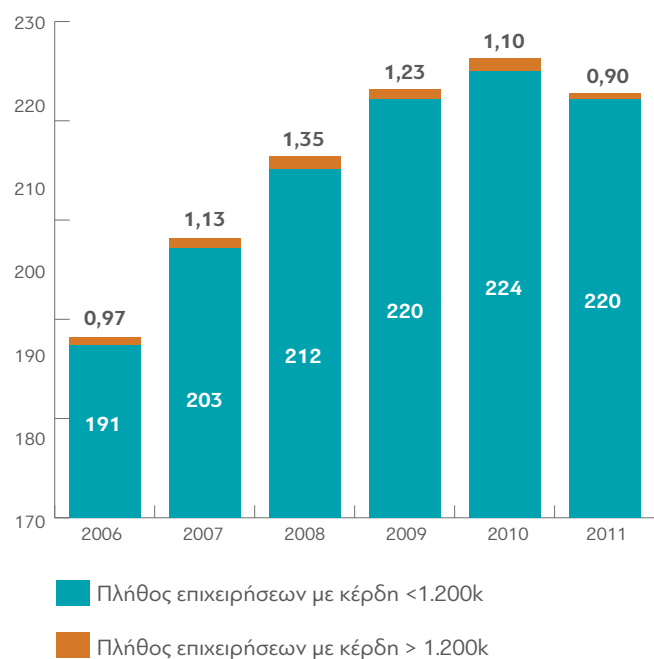
Πηγή: Στατιστικό Δελτίο Φορολογικών Δεδομένων (2006-2011), ΓΓΠΣ

Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 6 και τα Γραφήματα 8α, 8β και 8γ, το 0,4% (901 επιχειρήσεις) του συνόλου των επιχειρήσεων κατέβαλε το 61% του κύριου και συμπληρωματικού φόρου εισοδήματος για νομικά πρόσωπα. Τα φορολογητέα κέρδη των επιχειρήσεων αυτών ήταν περίπου το 61% του συνόλου, που αντιστοιχούσε σε €7,8 δισ.

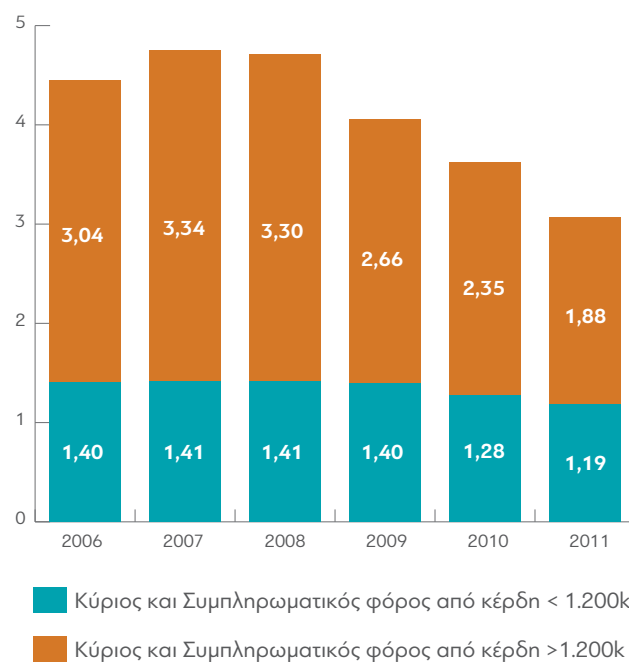
Λαμβάνοντας υπόψη τον αριθμό των μικρότερων επιχειρήσεων και την αναλογία των κύριων και των συμπληρωματικών φόρων, υπολογίζεται ότι το 2011 ο μέσος φόρος μιας επιχείρησης με κέρδη κάτω των €1,2 εκατ. ήταν €5.400 ενώ για τις επιχειρήσεις με κέρδη άνω των €1,2 εκατ. αντιστοιχούσε σε €2,1 εκατ.

Γράφημα 8: Γενικά Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Νομικών Προσώπων (Εκατ.)

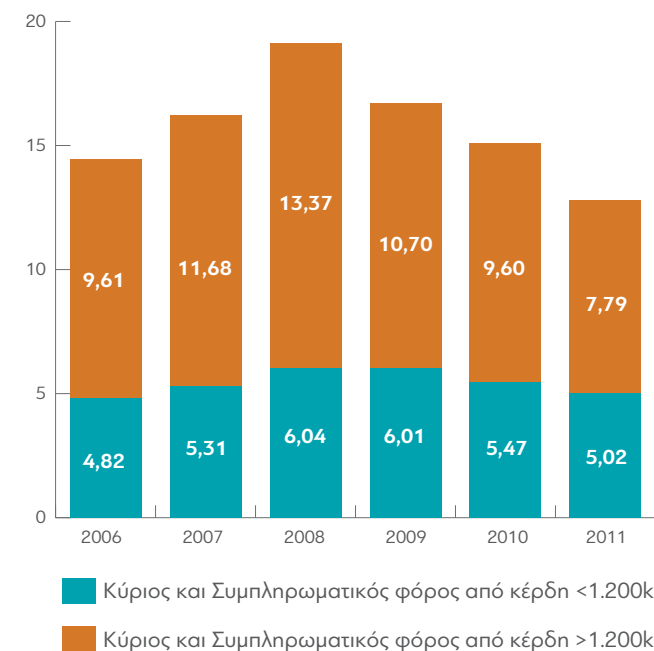
Γράφημα 8α: Πλήθος Επιχειρήσεων (Χιλ.)



Γράφημα 8β: Κύριος & Συμπληρωματικός Φόρος ΝΠ (Δισ. Ευρώ)



Γράφημα 8γ: Φορολογητέα Κέρδη (Δισ. Ευρώ)



Πηγή: Στατιστικό Δελτίο Φορολογικών Δεδομένων (2006-2011), ΓΓΠΣ

Πλαίσιο 1

Ανάλυση Ανεπίσημων Στοιχείων για το 2015

Στο παρόν πλαίσιο εξετάζονται ανεπίσημα στοιχεία που δημοσιεύτηκαν στον ελληνικό Τύπο («Το Βήμα της Κυριακής», 24/1/2016), καθώς και ανεπίσημα αδημοσίευτα στοιχεία που είναι στη διάθεση της διαΝΕΟσις, σχετικά με τα δηλωθέντα εισοδήματα για το φορολογικό έτος 2014 και τους αντίστοιχους οφειλόμενους φόρους.

Σύμφωνα με τα στοιχεία, το φορολογικό τοπίο στη χώρα μας, όσον αφορά τη διάρθρωση της φορολογικής βάσης και την κατανομή των βαρών, έχει αλλάξει σε σύγκριση με τα στοιχεία των οικονομικών ετών 2006-2011. Το κυριότερο συμπέρασμα αφορά τη μετατόπιση μεγάλου μέρους εισοδήματος των φορολογουμένων από τα μεσαία προς τα κατώτερα εισοδηματικά κλίμακια, καθώς και από τα υψηλά προς τα μεσαία, σε βαθμό που τα παλαιότερα όρια των κλιμακίων να μην είναι πλέον αντιπροσωπευτικά ως προς την κατηγοριοποίηση. Ωστόσο, η ανάλυσή μας χρησιμοποιεί τα ίδια κλιμάκια για να βοηθήσει τη σύγκριση, όπως και το όριο των €12.000, παρόλο που δεν ισχύει πλέον το αφορολόγητο όριο για τους ελεύθερους επαγγελματίες (ενώ για τους μισθωτούς το αφορολόγητο αντικαταστάθηκε από τη μείωση φόρου).

Συνολικό Δηλωθέν Εισόδημα ανά Κλίμακα και Επαγγελματική Κατηγορία (Φορολογικό Έτος 2014)

Κλίμακιο Εισοδήματος (€)	Συνολικός Αριθμ. Φορολογουμένων (Εκατ.)	% του Συνόλου Φορολογουμένων	Συνολικό Δηλωθέν Εισόδημα (Δισ. €)	% του Συνόλου Εισοδημάτων	Συνολικός Φόρος (Δισ. €)	% του Συνολικού Φόρου
(0 - 12.000]	5,06	68,9%	22,97	31,1%	0,89	11,1%
(12.000 - 42.000]	2,16	29,5%	41,12	55,6%	4,79	59,5%
> 42.000	0,12	1,6%	9,84	13,3%	2,7	29,5%
Σύνολο	7,34	100,0%	73,93	100,0%	8,6	100,0%

Κλίμακα Εισοδήματος (€)	Μισθωτοί & Συνταξιούχοι		Ελεύθεροι Επαγγελματίες		Λοιποί	
	% του Συνόλου Αριθμού Φορολογουμένων	% του Συνόλου Εισοδημάτων	% του Συνόλου Αριθμού Φορολογουμένων	% του Συνόλου Εισοδημάτων	% του Συνόλου Αριθμού Φορολογουμένων	% του Συνόλου Εισοδημάτων
(0 - 12.000]	65,0%	35,8%	78,1%	25,8%	98,2%	58,3%
(12.000 - 42.000]	34,1%	58,3%	17,5%	39,4%	1,6%	21,3%
> 42.000	0,8%	5,9%	4,4%	34,8%	0,2%	20,4
Σύνολο	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(συνεχίζεται)

(συνεχίζεται)

Ανάλυση Ανεπίσημων Στοιχείων για το 2015

Συγκεκριμένα, το 2014 οι φορολογούμενοι με εισοδήματα κάτω των €12.000 αποτελούσαν το 68,9% του συνόλου των φυσικών προσώπων, ενώ τους αναλογούσε φόρος 11,1% του συνόλου, ακολουθούμενοι από αυτούς με εισόδημα μεταξύ €12.000 - €42.000 (29,5% του συνόλου), στους οποίους αναλογούσε το 59,5% του φόρου. Οι φορολογούμενοι άνω των €42.000 αποτέλεσαν το 1,6% και κατέβαλαν το 29,5% του φόρου.

Υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του 2011, το 49% του συνόλου των δηλώσεων αφορούσε εισοδήματα κάτω των €12.000, στις οποίες αναλογούσε μόλις το 1% του συνόλου των φόρων που κατέβαλαν συνολικά τα φυσικά πρόσωπα. Αντιθέτως, το 8% του συνόλου των δηλώσεων, που αφορούσε εισοδήματα άνω των €42.000, κλήθηκε να καταβάλει το 69% του συνολικού φόρου εισοδήματος, ενώ το 43% του συνόλου αφορούσε φορολογούμενους μεσαίου εισοδήματος, στους οποίους αναλογούσε το 30% του φόρου.

Τα ανωτέρω καταδεικνύουν αφενός μια μετατόπιση των εισοδημάτων προς τα κατώτερα κλιμάκια και αφετέρου μια ανακατανομή των φορολογικών βαρών προς τα μεσαία εισοδήματα. Όσον αφορά τη μετατόπιση των εισοδημάτων προς τα κάτω, αυτό επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι τα συνολικά εισοδήματα κάτω των €12.000, που από το 2011 αφορούσαν το 16% του συνόλου, το 2014 ήταν στο 31,1% του συνόλου, ενώ τα εισοδήματα άνω των €42.000 το 2011 αφορούσαν 30% του συνόλου, έναντι 13,3% το 2014.

Όσον αφορά τις επιμέρους κατηγορίες φυσικών προσώπων και τη διάρθρωση του αριθμού φορολογούμενων-δηλωθέντων εισοδημάτων, παρατηρείται ότι τόσο για τους μισθωτούς όσο και για τους ελεύθερους επαγγελματίες η πλειονότητα δήλωσε εισοδήματα κάτω των €12.000, ήτοι για τους μισθωτούς 65% το φορολογικό έτος 2014, έναντι 46% το οικονομικό έτος 2011, και για τους ελεύθερους επαγγελματίες 78% το 2014, έναντι 64% το 2011.

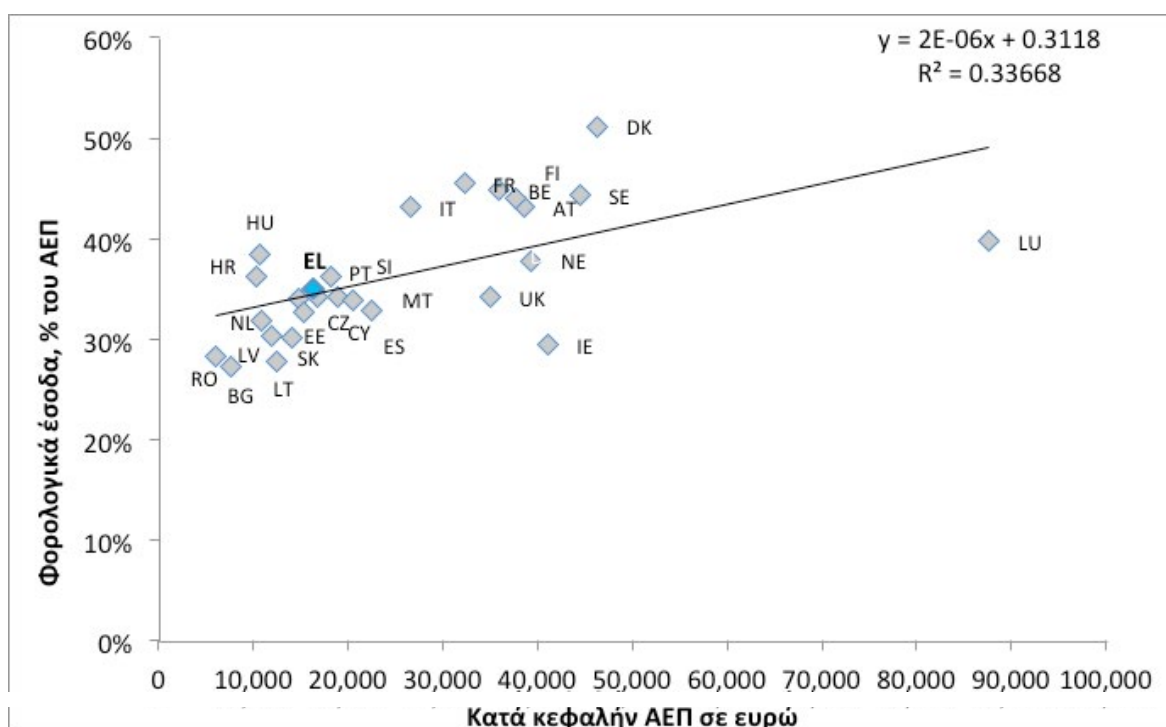
A5. Η Εξέλιξη του Φαινομένου στην Ελλάδα και Σύγκριση με Άλλες Χώρες

Έχει παρατηρηθεί ότι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ παίζει σημαντικό ρόλο στην επιβολή του φορολογικού συντελεστή και στη συνακόλουθη άντληση των εσόδων¹³. Σύμφωνα με τα δεδομένα που παρατίθενται στην παρούσα ενότητα της μελέτης, σε διεθνές επίπεδο τα φορολογικά έσοδα τείνουν να αυξάνονται με την αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος. Η Ελλάδα παρουσιάζεται να έχει τα συνολικά φορολογικά της έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ στο 34,4%.

¹³. Kaplanoglou G. and Rapanos V.T. (April 2012), Economic and societal institutions and the tax system: the case of Greece, Open Seminar on Economic History, Invited Lecture (Athens), σελ. 4.

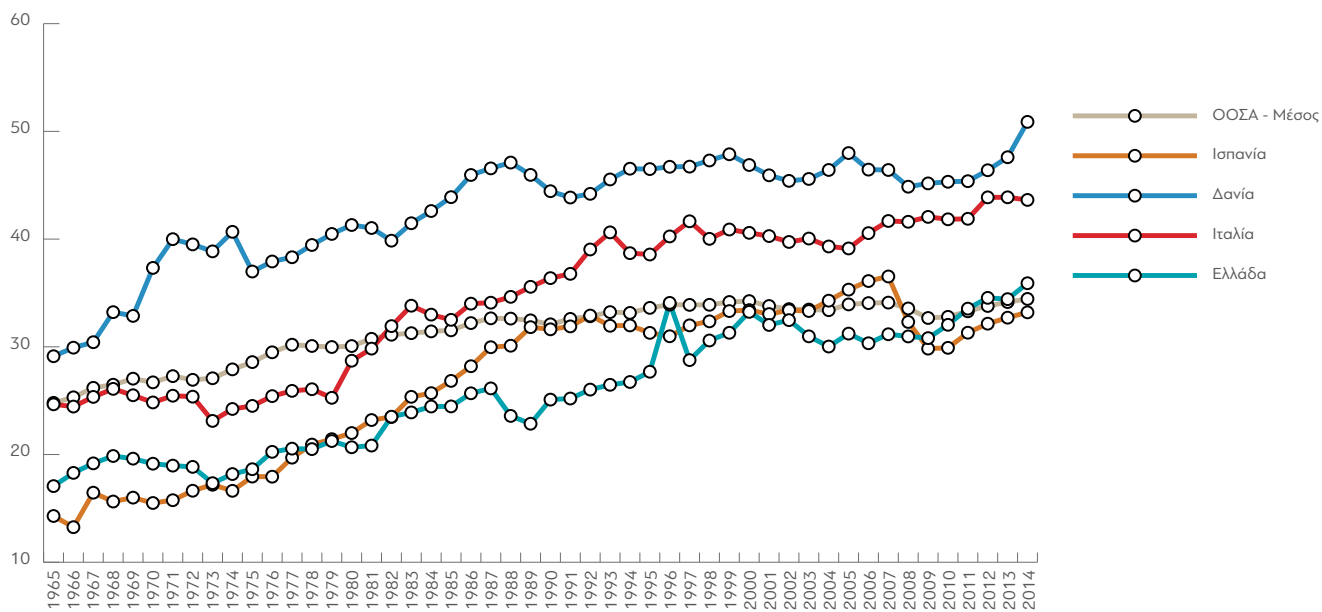
Από τη σύγκριση της Ελλάδας με άλλες ομάδες χωρών, όπως οι λοιπές χώρες της Ε.Ε. και του ΟΟΣΑ, όπως απεικονίζεται στα δύο παρακάτω γραφήματα (9 και 10), παρατηρείται μια υστέρηση των φορολογικών εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Γράφημα 9: Σχέση Φορολογικών Εσόδων με Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ (2014)

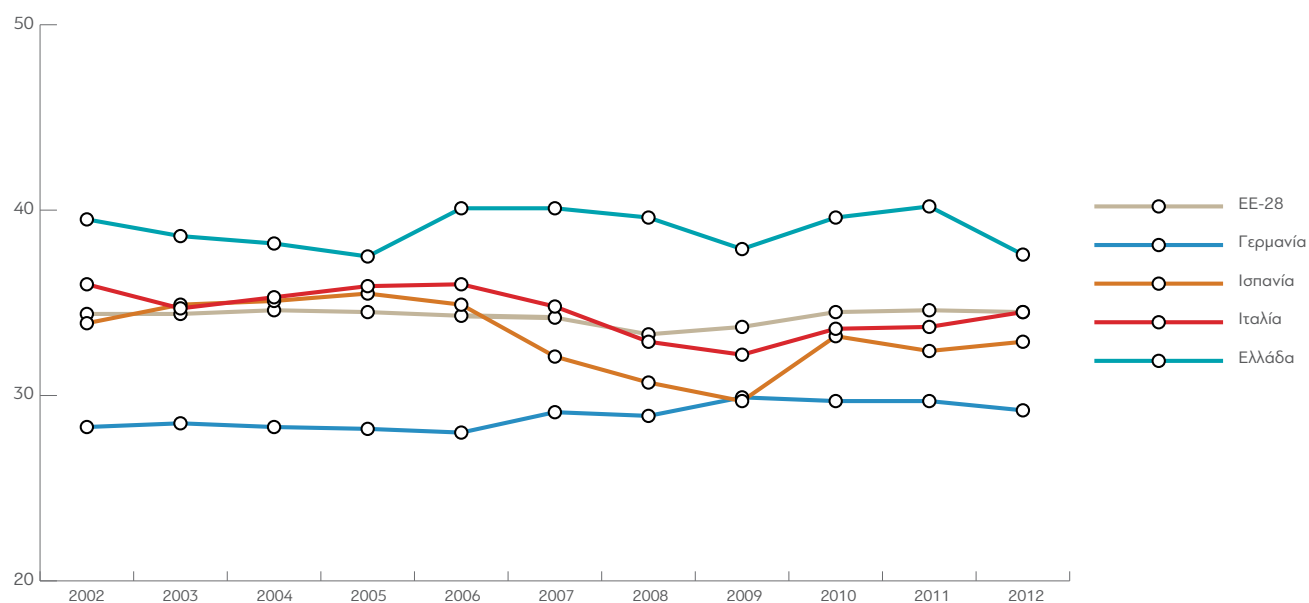


Γράφημα 10: Φορολογικά Έσοδα ως % του ΑΕΠ & Έμμεσοι Φόροι ως Ποσοστό (%) των Συνολικών Φόρων

Γράφημα 10α: Φορολογικά Έσοδα ως % του ΑΕΠ



Γράφημα 10β: Έμμεσοι Φόροι ως Ποσοστό των συνολικών φόρων (%)



Πηγή: ΟΟΣΑ, EU DG Taxation and Customs Union, Eurostat

Από το Γράφημα 10β προκύπτει ότι η Ελλάδα παρουσιάζει σχετικά υψηλό δείκτη έμμεσων φόρων ως προς τους συνολικούς φόρους, κάτι που είναι ίδιον χαρακτηριστικό των αναπτυσσόμενων χωρών και λιγότερο των ανεπτυγμένων, στις οποίες οι άμεσοι φόροι είναι αναλογικά μεγαλύτεροι.

Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα εμφανίζεται να έχει υψηλότερους (ονομαστικούς) φορολογικούς συντελεστές στο εισόδημα και στην κατανάλωση, τα σχετικά έσοδα διαχρονικά ήταν χαμηλότερα, συγκριτικά με το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ, αν και το 2009 φαίνεται να υπάρχει τάση για σύγκλιση με το μέσο όρο (όπως προκύπτει στο Γράφημα 10α).

Η εξήγηση του φαινομένου αυτού θα μπορούσε να έγκειται στη διαφορά μεταξύ ονομαστικού φορολογικού συντελεστή (δηλαδή αυτού που προβλέπει ο νόμος) και πραγματικού φορολογικού συντελεστή (effective tax rate) (δηλαδή του συντελεστή που προκύπτει από τη διαίρεση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης προς τη φορολογητέα βάση). Η διαφορά μεταξύ ονομαστικού και πραγματικού φορολογικού συντελεστή αποτελεί ταυτόχρονα και τη σημαντικότερη διαφορά μεταξύ των φορολογικών συστημάτων της Ελλάδας και της ευρωζώνης¹⁴. Ο πραγματικός φορολογικός συντελεστής προκύπτει να είναι σημαντικά χαμηλότερος στην Ελλάδα τόσο για τους αυτοαπασχολούμενους, όσο και για το κεφάλαιο και την κατανάλωση, ενώ η αντίστοιχη διαφορά στην Ευρώπη είναι σημαντικά μικρότερη¹⁵.

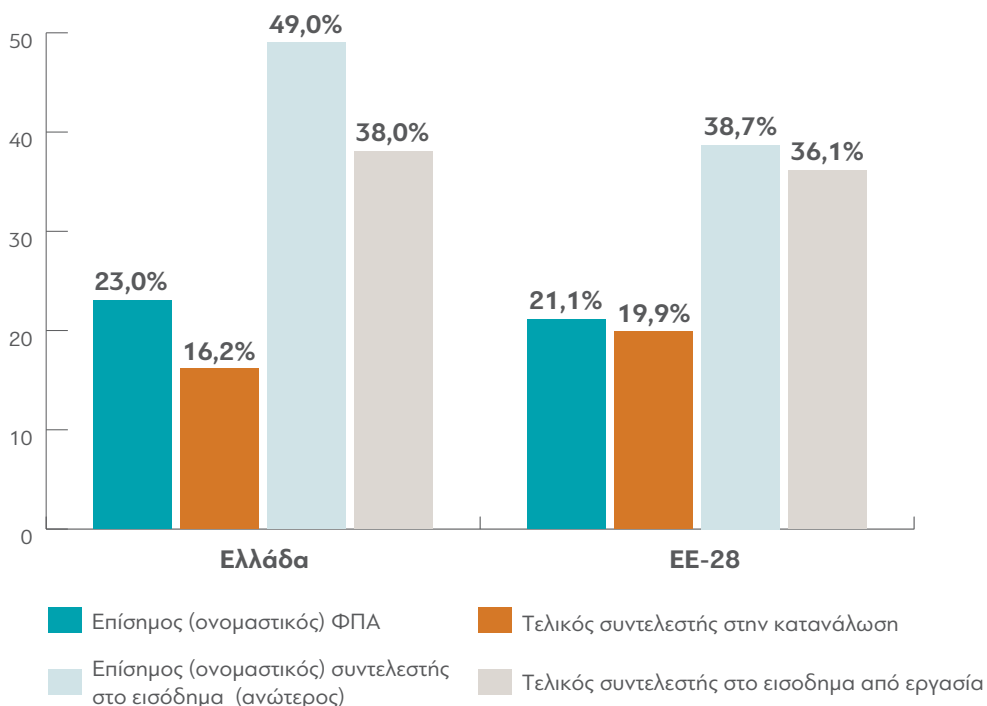
Τα ανωτέρω ευρήματα προκύπτουν επίσης εάν εξετάσει κάποιος στοιχεία για τον τελικό φορολογικό συντελεστή (implicit tax rate), ο οποίος ενδεχομένως προσεγγίζει σχετικά καλύτερα την έννοια της πραγματικής φορολογικής επιβάρυνσης μεταξύ κρατών, καθώς προκύπτει από το κλάσμα των φορολογικών εσόδων (από συγκεκριμένο φόρο) προς τη μέγιστη εκτιμώμενη/πραγματική φορολογική βάση. Πιο συγκεκριμένα (βλ. Γράφημα 11), παρότι το 2012 ο ονομαστικός συντελεστής ΦΠΑ στην Ελλάδα ήταν στο 23%, σε σύγκριση με το 21,1% του ευρωπαϊκού μέσου όρου (E.E.-28), ο τελικός φορολογικός συντελεστής (implicit tax rate on consumption), ο οποίος προκύπτει από το επίπεδο των πραγματικών φορολογικών εισπράξεων από την κατανάλωση, ήταν στο 16,2%, ενώ για την E.E.-28 στο 19,9%¹⁶.

¹⁴. Papageorgiou D., Efthimiadis T., and Konstantakopoulou I. (March 2012), Effective Tax Rates in Greece, Discussion Paper No. 124, Centre of Planning and Economic Research, σελ. 11.

¹⁵. Ibid

¹⁶. European Commission (2015). Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Taxation and customs union, Luxembourg.

Γράφημα 11: Συγκριτική Παρουσίαση Φορολογικών Συντελεστών Ελλάδας και ΕΕ-28, 2012



Πηγή: ΟΟΣΑ, EU DG Taxation and Customs Union, Eurostat

Τα ανωτέρω καταδεικνύουν την αναποτελεσματικότητα του φορολογικού συστήματος και του φοροεισπρακτικού μηχανισμού¹⁷ του ΦΠΑ και του φόρου εισοδήματος. Η ανισορροπία αυτή επιβεβαιώνεται επίσης και από στοιχεία που αφορούν στο ποσοστό υστέρησης στην είσπραξη του ΦΠΑ. Η υστέρηση στην είσπραξη του ΦΠΑ (VAT gap), υπολογίζεται ως η διαφορά μεταξύ των εισπραχθέντων φορολογικών εσόδων από το ΦΠΑ και των εκτιμώμενων δυνητικών εσόδων, σύμφωνα με την ισχύουσα φορολογική νομοθεσία.

¹⁷. Βλ. επίσης και το υπ' αριθ. πρωτ. ΑΤΚΕ 1037864 ΕΞ 2016/834/4.3.2016 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών, όπου χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία που τηρούνται στο πληροφοριακό σύστημα ELENXIS, το πλήθος των καταλογιστικών πράξεων που εκδόθηκαν το 2015 ανήλθαν σε 32.693 με ποσό βεβαίωσης €3.964.676.296,51. Οι αντίστοιχες εισπράξεις ανήλθαν σε 15.727, με ποσό είσπραξης μόλις €386.701.407,82.

Γράφημα 12: Υστέρηση Είσπραξης ΦΠΑ (VAT GAP) (%)

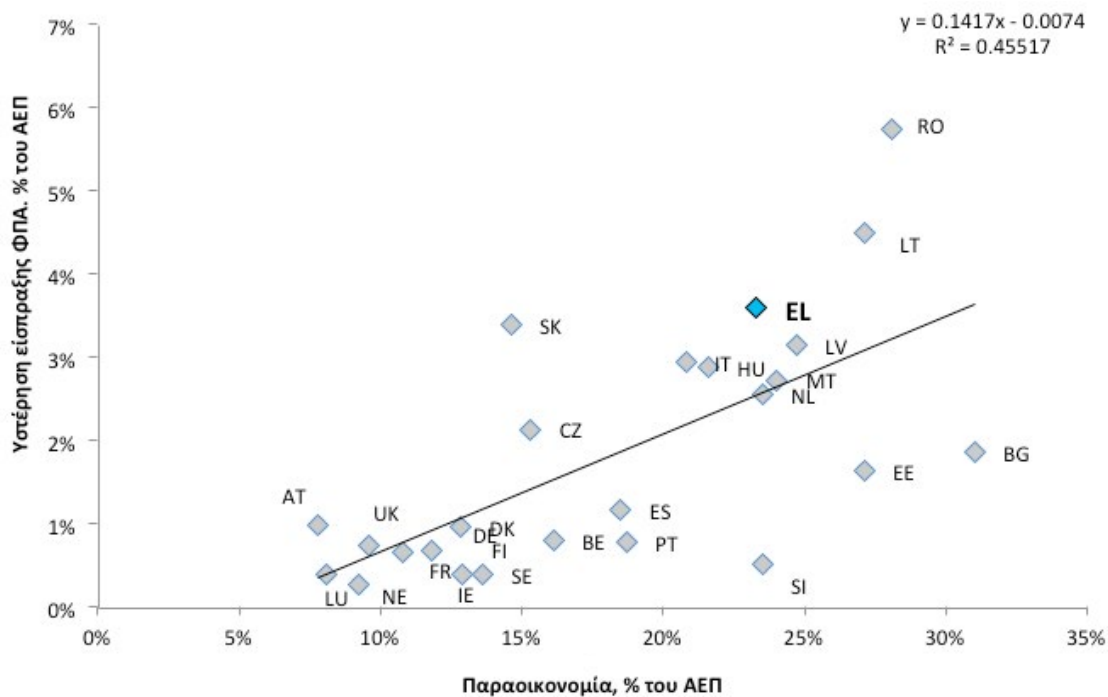


Πηγή: Eurostat

Όπως φαίνεται και στο Γράφημα 12, που προηγείται, η υστέρηση στην είσπραξη του ΦΠΑ στην Ελλάδα το 2013 ήταν από τις υψηλότερες μεταξύ των κρατών-μελών της Ε.Ε.-26, και ανερχόταν σε 34% κάτω από τη θεωρητική υποχρέωση απόδοσης ΦΠΑ, ποσοστό σημαντικά υψηλότερο, σε σύγκριση με το μέσο όρο, του μόλις 18%, της Ε.Ε.-26¹⁸. Η σημαντική αυτή υστέρηση στην είσπραξη του ΦΠΑ είναι ενδεικτική της ελλιπούς φοροεισπρακτικής ικανότητας της Φορολογικής Διοίκησης στη χώρα μας, γεγονός που επιβεβαιώνεται και από την ισχυρή συσχέτιση με το μέγεθος της παραοικονομίας. Στο Γράφημα 13, που ακολουθεί, διακρίνουμε τη συσχέτιση των δύο μεταβλητών, της παραοικονομίας και της υστέρησης είσπραξης ΦΠΑ, για όλες τις χώρες της Ε.Ε.-26 για το έτος 2013.

18. Σύμφωνα με την έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2015), αξίζει να σημειωθεί ότι για το 2014 ο δείκτης εσόδων ΦΠΑ (VAT revenue ratio) για την Ελλάδα ανήλθε στο 36,3%, όταν ο αντίστοιχος μέσος όρος της ευρωζώνης ήταν στο 48,1%. Ο δείκτης εσόδων ΦΠΑ είναι ένας επιπλέον δείκτης ανάλυσης εσόδων από ΦΠΑ και αναφέρεται στο λόγο των πραγματικών εσόδων από το ΦΠΑ ως προς το γινόμενο του βασικού συντελεστή ΦΠΑ επί της συνολικής κατανάλωσης. Πηγή: European Commission (2015), Tax Reforms in EU Member States 2015: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, Institutional Paper 008, σελ. 37.

Γράφημα 13: Υστέρηση Είσπραξης ΦΠΑ και Παραοικονομία ως Ποσοστό (%) του ΑΕΠ, 2013



Πηγή: Eurostat, Schneider

Το Γράφημα 13 αποτυπώνει τη θετική σχέση μεταξύ της υστέρησης στην είσπραξη του ΦΠΑ και της παραοικονομίας και, κατ' επέκταση, της φοροδιαφυγής. Όπως φαίνεται από την ανάλυση των στοιχείων, το έτος 2013 η συσχέτιση μεταξύ των δύο μεγεθών για όλες τις χώρες της Ε.Ε.-26 παρουσιάζεται να είναι ξεκάθαρα θετική, ενώ η Ελλάδα βρίσκεται μεταξύ των χωρών που παρουσιάζουν υψηλά ποσοστά τόσο στην υστέρηση είσπραξης ΦΠΑ όσο και στην παραοικονομία.

Η ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησης της
Ernst & Young (EY)

Ιούνιος 2016

Αιτίες Φοροδιαφυγής



B1. Νομοθετικές / Πολιτικές Αιτίες

Οι βασικοί παράγοντες που συντελούν στην εμφάνιση και στην εξέλιξη της φοροδιαφυγής θα πρέπει να αναζητηθούν στη φορολογική πολιτική και στο εν γένει πολιτικό περιβάλλον της χώρας. Στη συνέχεια, αναλύονται οι νομοθετικές / πολιτικές αιτίες φοροδιαφυγής, που συνίστανται:

- στην πολυνομία – πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος,
- στην ανασφάλεια δικαίου που δημιουργείται τόσο στους φορολογουμένους όσο και στους υπαλλήλους της Φορολογικής Διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους,
- στη συνεχόμενη αύξηση του φορολογικού βάρους και
- στη μη ύπαρξη πολιτικής βούλησης για την αντιμετώπιση του φαινομένου.

• Πολυνομία - Πολυπλοκότητα Φορολογικού Συστήματος

Σημαντική αιτία για την άνθηση του φαινομένου της φοροδιαφυγής αποτελεί η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος¹⁹. Όπως παρατηρεί ο ΟΟΣΑ (και επιβεβαιώνεται από την ελληνική πραγματικότητα), εκδίδεται πληθώρα εγκυκλίων από τη Φορολογική Διοίκηση, μόνο και μόνο για να ερμηνευθεί και να διευκρινιστεί η εφαρμογή της –δαιδαλώδους– φορολογικής νομοθεσίας. Η ύπαρξη πολλών φορολογικών νομοθετημάτων και η συνεχής αναθεώρηση-τροποποίησή τους δημιουργούν de facto σύγχυση και διευρύνουν τόσο το πεδίο για εισαγωγή ειδικών, ή ακόμη και απαλλακτικών, φορολογικών διατάξεων, όσο και το πεδίο για υποστήριξη παρερμηνειών της φορολογικής νομοθεσίας²⁰.

Ειδικότερα, κατά τα τελευταία χρόνια, επήλθαν σημαντικές αλλαγές στη φορολογική νομοθεσία, τόσο σε ουσιαστικό όσο και σε δικονομικό επίπεδο, με την ψήφιση και τη δημοσίευση μεγάλου αριθμού νόμων. Σημειώνεται ότι η θέσπιση πολλών από τους νόμους αυτούς ήταν υποχρέωση της Ελλάδας στο πλαίσιο εφαρμογής των Συμφωνιών με τους Θεσμούς. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρθηκε στην ετήσια τακτική γενική συνέλευση της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών, της 28ης Φεβρουαρίου 2015, «στην Ελλάδα από το 1975, που σήμανε η Μεταπολίτευση, μέχρι σήμερα, δηλαδή μόνο σε 40 χρόνια, ψηφίσθηκαν 250 φορολογικά νομοθετήματα και τροπολογίες,

¹⁹. OECD (2013), OECD Economic Surveys: Greece 2013, OECD Publishing, σελ. 78.

²⁰. Βασαρδάνη Μ. (Ιούνιος 2011), Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Μια Γενική Επισκόπηση, Οικονομικό Δελτίο, Τεύχος 35, Τράπεζα της Ελλάδος, σελ. 21.

μαζί με άλλους 3.450 νόμους και 115.000 υπουργικές αποφάσεις. Τους τελευταίους 30 μήνες έχουν ψηφιστεί 6 αμιγώς φορολογικοί νόμοι με 177 άρθρα και 17 νόμοι, στους οποίους συμπεριλήφθηκαν 71 νέες φορολογικές διατάξεις. Για τις διατάξεις αυτές εκδόθηκαν 111 υπουργικές αποφάσεις και 138 διευκρινιστικές εγκυκλίους²¹.

Επί των νόμων που ψηφίστηκαν και εφαρμόστηκαν από το έτος 1975 έως και σήμερα, εκδόθηκε πληθώρα εγκυκλίων και υπουργικών αποφάσεων, οι οποίες ως στόχο είχαν την ερμηνεία των νόμων και την κάλυψη τυχόν κενών που εμφανίζονταν, λόγω της ταχύρυθμης -πολλές φορές- σύνταξής τους. Με μεταγενέστερους νόμους να τροποποιούν προγενέστερους, να συμπληρώνουν και να αντικαθιστούν εδάφια, παραγράφους και υποπαραγράφους, και με νόμους να εφαρμόζονται με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων²², αφενός μεν ο φορολογούμενος αδυνατεί να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του, μη δυνάμενος να εφαρμόσει ένα νόμο του οποίου τις αλληπάλληλες τροποποιήσεις δεν μπορεί να παρακολουθήσει, και αφετέρου, λόγω της πολυπλοκότητας και της πολυνομίας του φορολογικού συστήματος, οδηγείται σε ηθελημένες ή μη παρερμηνείες του νόμου, προς ίδιον όφελος.

• Ανασφάλεια Δικαίου

Η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος, αναπόφευκτα, οδηγεί σε ανασφάλεια δικαίου²³, καθώς οι φορολογούμενοι αδυνατούν –ανά πάσα στιγμή– να γνωρίζουν και να εφαρμόζουν το φορολογικό νόμο όπως κάθε φορά ισχύει, λαμβάνοντας υπόψη και τις ερμηνευτικές οδηγίες/εγκυκλίους που εκδίδονται σε μεγάλο βαθμό από τη Φορολογική Διοίκηση.

Ειδικά ως προς τις ερμηνευτικές εγκυκλίους²⁴, ενώ αδιαμφισβήτητα δεν δύνανται να εισαγάγουν δίκαιο, ούτε να «αποσαφηνίσουν» το νόμο επί τα χείρω²⁵, πολλές φορές εκδίδονται προκειμένου να καλυφθούν κενά νόμου ή να ερμηνευθούν διατάξεις κατά το δοκούν και να καλυφθούν ζητήματα τα οποία ο νομοθέτης δεν ήθελε εξαρχής να καλύψει. Κατ' αυτό τον τρόπο, πολλές φορές αλλοιώνεται ή και εξουδετερώνεται το γράμμα του νόμου, προκαλώντας εύλογα σύγχυση στους φορολογουμένους. Οι ερμηνευτικές εγκυκλίους είναι δεσμευτικές μόνο για τη Φορολογική Διοίκηση, έως ότου ανακληθούν ρητά ή τροποποιηθούν, λόγω αλλαγής της νομοθεσίας. Ωστόσο, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες η Φορολογική Διοίκηση εκδίδει περισσότερες διαχρονικά ερμηνευτικές εγκυκλίους για το ίδιο φορολογικό ζήτημα, χωρίς να υιοθετεί απαραίτητα την ίδια ερμηνεία. Στην περίπτωση μάλιστα που ο φορολογούμενος ακολούθησε τις εγκυκλίους της Φορολογικής Διοίκησης αναφορικά με τη φορολογική του υποχρέωση, δεν του επιβάλλεται πρόστιμο. Ωστόσο, το αναφερόμενο νομοθετικό / κανονιστικό πλέγμα μέσα στο οποίο δρα η Φορολογική Διοίκηση προκαλεί στους φορολογουμένους αίσθημα ανασφάλειας δικαίου και θίγει το δικαίωμά τους για δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στις δράσεις της Διοίκησης.

21. Ένωση Διοικητικών Δικαστών, Ομιλία Προέδρου Εφετών και Προέδρου της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών, κ. Γιαν-ναδάκη: <http://www.edd.gr/index.php/component/content/article/30-news/announcements-news/171-chairwoman-speech-2015>

22. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στην ελληνική φορολογική πραγματικότητα είναι ο τρόπος φορολόγησης των μερισμάτων, ο οποίος από το έτος 2008 έως και σήμερα έχει αλλάξει ριζικά 6 φορές (Ν. 3697/2008, Ν. 3842/2010, Ν. 3943/2011, Ν. 4110/2013, Ν. 4172/2013), με την πλέον πρόσφατη τροποποίηση του Ν. 4387/2016 (άρθρο 112, παρ. 7), με την οποία αυξήθηκε ο συντελεστής φορολόγησης των μερισμάτων από 10% σε 15%.

23. Να σημειωθεί ότι και η ίδια η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) στο επιχειρησιακό σχέδιο 2016 αναγνωρίζει τα προβλήματα που ανακύπτουν αναφορικά με το θεσμικό πλαίσιο. Συγκεκριμένα, τονίζει την πολυνομία, την ασάφεια και τη συνεχή μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου, σε συνδυασμό με την ανάγκη για εκσυγχρονισμό, απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας.

24. Στο επιχειρησιακό σχέδιο 2016 της ΓΓΔΕ γίνεται λόγος για την προβληματική της καθυστέρηση στην έκδοση ερμηνευτικών εγκυκλίων και στην παροχή οδηγιών για την ορθή εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας.

25. Συνήγορος Του Πολίτη (2011), Ετήσια Έκθεση, σελ. 102.

Το αίσθημα ανασφάλειας δικαίου καθίσταται εντονότερο εξαιτίας και των λεγόμενων «ατομικών λύσεων», που συχνά εκδίδονται από τη Φορολογική Διοίκηση. Οι ατομικές λύσεις αποτελούν έγγραφες απόψεις της Φορολογικής Διοίκησης που εκδίδονται κατόπιν υποβολής ερωτήματος από τους φορολογουμένους. Οι απαντήσεις που παρέχονται ή οι απόψεις που διατυπώνονται από τον εκάστοτε υπάλληλο της Φορολογικής Διοίκησης σχετικά με την ερμηνεία της φορολογικής νομοθεσίας, κατά κανόνα, δεν δεσμεύουν τη Φορολογική Διοίκηση²⁶. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, το γεγονός ότι ένας φορολογούμενος για ένα συγκεκριμένο φορολογικό ζήτημα μπορεί να έχει στη διάθεσή του μια ατομική διοικητική λύση, και να ακολουθεί πιστά τις οδηγίες της Διοίκησης που αναγράφονται σε αυτή, δεν τον προστατεύει από την επιβολή προστίμων σε έναν ενδεχόμενο μελλοντικό έλεγχο, λόγω αντίθετης θέσης της Φορολογικής Διοίκησης (ελέγχου) ως προς το ζήτημα.

²⁶. Άρθρο 9 του Ν. 4174/2013

Στην άλλη όψη του νομίσματος, ανασφάλεια δικαίου δεν υπάρχει μόνο από πλευράς φορολογουμένων. Η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος, σε συνδυασμό τόσο με την πολυνομία και την έκδοση ερμηνευτικών εγκυκλίων και ατομικών λύσεων από διαφορετικούς φορείς της Φορολογικής Διοίκησης (π.χ. από διαφορετικές διευθύνσεις του Υπουργείου Οικονομικών ή από ελεγκτικά κέντρα, όπως το Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων κ.ά.), όσο και με τα υπάρχοντα οργανωτικά και τεχνολογικά προβλήματα του δημοσίου τομέα (όπως θα εκτεθούν αναλυτικά παρακάτω), καθιστούν άκρως δύσκολο το έργο των υπαλλήλων της Φορολογικής Διοίκησης, οι οποίοι αδυνατούν να γνωρίζουν και να εφαρμόζουν το φορολογικό νόμο όπως κάθε φορά ισχύει²⁷.

²⁷. Έχει άλλωστε διαπιστωθεί και η δυσκολία συντονισμού του ελεγκτικού έργου, εξαιτίας της μεταβολής του θεσμικού πλαισίου για την επιβολή προστίμων [ΓΓΔΕ (2016), Επιχειρησιακό σχέδιο ΓΓΔΕ 2016, σελ. 29].

• Αύξηση Φορολογικού Βάρους

Είναι γεγονός ότι κατά τα τελευταία χρόνια σημειώθηκε αύξηση του φορολογικού βάρους στα εισοδήματα των φορολογουμένων. Ενδεικτικά σημειώθηκε:

- αύξηση φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων (μισθωτών), με ταυτόχρονη κατάργηση του αφορολόγητου ορίου
- αύξηση φορολογίας εισοδήματος αυτοαπασχολούμενων, με ταυτόχρονη κατάργηση του αφορολόγητου ορίου και αύξηση της προκαταβολής φόρου εισοδήματος
- αύξηση συντελεστών υπολογισμού της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης, παράταση εφαρμογής της και πλέον ενσωμάτωσή της στη φορολογία εισοδήματος
- αύξηση φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων, με ταυτόχρονη αύξηση της προκαταβολής φόρου εισοδήματος
- αύξηση συντελεστών ΦΠΑ σε συγκεκριμένα προϊόντα / υπηρεσίες και κατάργηση εφαρμογής των μειωμένων συντελεστών στα νησιά
- αύξηση συντελεστών φόρων κατανάλωσης σε καπνικά προϊόντα, οινοπνευματώδη ποτά και καύσιμα.

Η αύξηση του φορολογικού βάρους αποτυπώνεται χαρακτηριστικά σε στατιστικά στοιχεία του ΟΟΣΑ, από τα οποία προκύπτει ότι μέσα στο 2014, το φορολογικό βάρος στην Ελλάδα αυξήθηκε περίπου από 34,4% σε 35,9%, ενώ αντίστοιχα ο μέσος όρος για τις χώρες του ΟΟΣΑ ανέρχεται σε 34,4%²⁸. Η συνεχής αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης δημιουργεί ισχυρό κίνητρο για φοροδιαφυγή, καθώς το όφελος από την απόκρυψη εισοδημάτων για φορολογικούς σκοπούς, σε σχέση με το αναλαμβανόμενο κάθε φορά ρίσκο, είναι μεγάλο²⁹ και οδηγεί σε περιορισμό της ηθελημένης συμμόρφωσης³⁰. Σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία³¹, τρία είναι τα καθοριστικά στοιχεία για την φοροδιαφυγή: α) οι υψηλοί συντελεστές φορολογίας, β) η πιθανότητα εντοπισμού και τιμωρίας και γ) το μέγεθος των επιβαλλόμενων προστίμων.

Το ύψος των φορολογικών συντελεστών επηρεάζει άμεσα την πορεία των εσόδων, συνθήκη που απεικονίζεται πιστά στην καμπύλη Laffer. Με την καμπύλη αυτή είναι δυνατόν να προσδιοριστεί η σχέση φορολογικών συντελεστών και εσόδων, και πιο συγκεκριμένα να καταγραφεί το άριστο (ή βέλτιστο) σημείο, από το οποίο τυχόν επιπλέον αύξηση των φορολογικών συντελεστών θα επιφέρει μείωση των εσόδων.

Μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, βασιζόμενη σε στοιχεία από όλες τις χώρες της Ε.Ε., παραθέτει εκτίμηση της καμπύλης Laffer για το σύνολο της Ε.Ε., προσδιορίζοντας τους υψηλότερους συντελεστές μέχρι τους οποίους τα έσοδα σημειώνουν ανοδική τάση³². Αναλυτικότερα, σύμφωνα με τη μελέτη:

- Για τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων, ο ανώτερος συντελεστής εκτιμάται στο 54%, μετά τον οποίο τα έσοδα μειώνονται.
- Για τη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων, ο ανώτερος συντελεστής φορολογίας νομικών προσώπων εκτιμάται στο 72%, μετά τον οποίο τα έσοδα μειώνονται.
- Ο συντελεστής φορολογίας κατανάλωσης (έμμεσοι φόροι) εκτιμάται ότι συνεχίζει να παράγει έσοδα και μετά το 90%.

Υπενθυμίζεται ότι, βάσει εκτιμήσεων του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (και πιο συγκεκριμένα της DG Taxation and Customs Union), οι τελικοί φορολογικοί συντελεστές για το 2012 για την Ελλάδα ήταν 38% για τη φορολογία εισοδήματος και 16,2% για τη φορολογία κατανάλωσης.

Εκ πρώτης όψεως, η σύγκριση των τελικών συντελεστών για την Ελλάδα με τους εκτιμώμενους ανώτατους συντελεστές, από την ανάλυση της καμπύλης Laffer, για το σύνολο της Ε.Ε. φαίνεται να δείχνει ότι η Ελλάδα απέχει πολύ από το μέγιστο του μέσου όρου των χωρών της Ε.Ε., και επομένως λογικά θα ανέμενε κανείς ότι υπάρχει περιθώριο αύξησης των φόρων και των εσόδων.

Ωστόσο, υπάρχει ένα επιπλέον εύρημα της εν λόγω μελέτης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το οποίο μπορεί να είναι ιδιαίτερα διαφωτιστικό για την

²⁸. OECD Revenue Statistics 2015 – Greece, https://www.google.gr/?gws_rd=ssl#q=oeed+revenue+statistics+2015+greece

²⁹. IMF (2013), Greece, Selected Issues (IMF Country Report No. 13/155), σελ. 23.

³⁰. Christian C.W. (1994). Voluntary compliance with the individual income tax: results from the 1988 TCMP study, IRS Research Bulletin, 1993/1994, Publication 1500, pp.35-42. Washington DC: Internal Revenue Service, σελ. 39.

³¹. IMF (2013). Greece, Selected Issues (IMF Country Report No. 13/155), σελ. 23.

³². Για μια αναλυτικότερη παρουσίαση της εν λόγω μελέτης, βλ. Vogel L. (2012). Tax avoidance and fiscal limits: Laffer curves in an economy with informal sector, European Commission, European Economy, Economic Papers 448.

ελληνική πραγματικότητα. Συγκριμένα, η μελέτη εκτιμά ότι για χώρες με υψηλά ποσοστά παραοικονομίας, όπως η Ελλάδα, οι προαναφερόμενοι ανώτατοι συντελεστές της καμπύλης Laffer διαμορφώνονται προς τα κάτω, κυρίως λόγω του υψηλού βαθμού υποκατάστασης μεταξύ της νόμιμης και της σκιώδους οικονομίας³³. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με τη μελέτη για χώρες με υψηλά ποσοστά παραοικονομίας:

- Για τη φορολογία εισοδήματος μισθωτών / φυσικών προσώπων, ο ανώτερος συντελεστής εκτιμάται στο 39%, μετά τον οποίο τα έσοδα μειώνονται.
- Για τη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων, ο ανώτερος συντελεστής φορολογίας νομικών προσώπων εκτιμάται στο 63%, μετά τον οποίο τα έσοδα μειώνονται,
- Για τη φορολογία κατανάλωσης (έμμεσοι φόροι), ο ανώτερος συντελεστής φορολογίας νομικών προσώπων εκτιμάται στο 64%, μετά τον οποίο τα έσοδα μειώνονται.

Βάσει των παραπάνω, σε μια οικονομία με μεγάλο βαθμό υποκατάστασης μεταξύ της νόμιμης και της μαύρης οικονομίας, όπως η Ελλάδα, η αύξηση του συντελεστή φορολογίας εισοδήματος από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο του 37% (στοιχεία του 2008) στο μέγιστο 39% θα αύξανε τα έσοδα μόνο κατά 0,1% του ΑΕΠ. Αντίστοιχα, μια αύξηση στο συντελεστή φορολογίας νομικών προσώπων από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο του 32% (στοιχεία του 2008) στο μέγιστο 63% θα αύξανε τα έσοδα κατά 3% του ΑΕΠ. Τέλος, μια αύξηση του συντελεστή φορολογίας κατανάλωσης από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο του 20% (στοιχεία του 2008) στο μέγιστο 64% θα αύξανε τα έσοδα κατά 7% του ΑΕΠ. Είναι ενδεικτικό ότι, ενώ η αύξηση στο συντελεστή κατανάλωσης (έμμεσοι φόροι) θα συνέχιζε να αυξάνει τα έσοδα, έστω και με χαμηλότερη δυναμική, η συγκεκριμένη αύξηση στο φόρο κατανάλωσης θα επέφερε εκτόπιση (crowding out) στα έσοδα από το φόρο στα φυσικά και στα νομικά πρόσωπα, λόγω της προκαλούμενης αύξησης στη μαύρη οικονομία³⁴. Η αύξηση των φορολογικών συντελεστών όμως επηρεάζει άμεσα και την κατανάλωση. Σύμφωνα με εκτιμήσεις του IOBE, η υφιστάμενη υψηλή φορολόγηση φαίνεται πως οδήγησε τις νόμιμες πωλήσεις αλκοολούχων ποτών σε κατακόρυφη πτώση, της τάξης του 45,7%, κατά την περίοδο 2009-2012, συρρικνώνοντας τα δημόσια έσοδα λόγω του Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης μόνο από τα οινοπνευματώδη ποτά από €348 εκατ. το 2011 σε €296 εκατ. το 2012³⁵.

Η υπερφορολόγηση αποτελεί βασικό εμπόδιο σε οποιαδήποτε επενδυτική προσπάθεια εν γένει. Πιο συγκεκριμένα, η υπερφορολόγηση καθιστά τη χώρα μας μη ελκυστική σε εγχώριες και ξένες επενδύσεις, με αποτέλεσμα να συρρικνώνεται η φορολογική βάση και να αυξάνεται η φορολογική επιβάρυνση όσων επιλέγουν να δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα. Σύμφωνα με το Σύνδεσμο Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ), η υπερφορολόγηση των συνεπών φορολογουμένων και επιχειρήσεων, παρότι βραχυπρόθεσμα δεν

33. Αυτό συμβαίνει διότι τα νοικοκυριά βασίζουν τις αποφάσεις τους για την κατανομή της εργασίας τους σε επίσημες και σκιώδεις δραστηριότητες, ανάλογα με τη διαφορά μεταξύ των πραγματικών, καθαρών μισθών από απασχόληση στην επίσημη και στη σκιά οικονομία.

34. European Commission (2012), Tax avoidance and fiscal limits: Laffer curves in an economy with informal sector, European Economy, Economic Papers 448, σελ. 20.

35. IOBE (2013), Ο κλάδος των αλκοολούχων ποτών στην Ελλάδα, σελ. 56.

οδηγεί σε ορατά σημάδια αποσύνθεσης της οικονομίας, μακροπρόθεσμα όμως υποσκάπτει τα θεμέλια της οικονομικής και της κοινωνικής ευημερίας. Η καλή –σήμερα– πορεία των εσόδων σε φόρους και ασφαλιστικές εισφορές βασίζεται σε εισηπρακτικά μέτρα και όχι στην ανάπτυξη, με τα αντικίνητρα στην εργασία και στην επιχειρηματική δραστηριότητα να συσσωρεύονται και να οδηγούν σε μια οικονομία χαμηλής παραγωγικότητας³⁶.

Καθημερινά ιδρύονται πλήθος εταιρειών ελληνικών συμφερόντων στη Βουλγαρία, ενώ άλλες ελληνικές επιχειρήσεις επιλέγουν να μεταφέρουν την έδρα τους σε χώρες με ευνοϊκότερο φορολογικό καθεστώς, όπως η Κύπρος, η Ελβετία, το Λουξεμβούργο και το Βέλγιο. Οι χώρες αυτές, λόγω των μειωμένων φορολογικών τους συντελεστών, καθίστανται πιο ελκυστικές, σε σύγκριση με την Ελλάδα, που εμφανίζεται λιγότερο ανταγωνιστική, έχοντας πολύ πιο υψηλό εταιρικό φορολογικό συντελεστή.

• Απουσία Σταθερής Πολιτικής Βούλησης για την Αντιμετώπιση του Φαινομένου

Η πολυνομία στο πεδίο της φορολογίας είναι άμεσα συνδεδεμένη με την πολιτική αστάθεια που παρουσιάζεται κατά τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας. Παρά το γεγονός ότι η πάταξη της φοροδιαφυγής αποτελεί υπόσχεση και στόχο κάθε κυβέρνησης, οι διαδοχικές αλλαγές κυβερνήσεων των τελευταίων ετών, κατά κανόνα, είχαν ως αποτέλεσμα την αλλαγή της φορολογικής πολιτικής προς την επίτευξη του κοινού στόχου³⁷. Με αυτό τον τρόπο, δεν καθιερώθηκε η εφαρμογή ενιαίας και σταθερής πολιτικής για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Συνυφασμένη με την ύπαρξη (ή μη) πολιτικής βούλησης για την πάταξη της φοροδιαφυγής είναι και η ύπαρξη διαφθοράς στον κρατικό μηχανισμό³⁸. Το φαινόμενο της διαφθοράς συνδέεται επίσης άμεσα με την απουσία διαφάνειας στη διοίκηση³⁹ και ενισχύεται από την ύπαρξη κομματικού κράτους που διέπει τον δημόσιο τομέα.

36. ΣΕΒ (11/02/2016), Οικονομία χωρίς επενδύσεις, κοινωνία χωρίς συνοχή!, Εβδομαδιαίο δελτίο για την ελληνική οικονομία.

37. Επί παραδείγματι, τα πρόστιμα που επιβάλλονται σε περίπτωση φοροδιαφυγής έχουν τροποποιηθεί ήδη δύο φορές από την ισχύ του Ν. 4174/2013. Επίσης, αποσπασματικά και επιβάλλοντας υπέρμετρο φορολογικό και διοικητικό βάρος στις επιχειρήσεις, εισήχθη διάταξη για την πάταξη της φοροδιαφυγής μέσω «τριγωνικών συναλλαγών» επιχειρήσεων (Ν. 4321/2015), η οποία καταργήθηκε με μεταγενέστερο νόμο προτού καν ισχύσει.

38. Transparency International (2015), Corruption Perceptions Index 2015.

39. OECD (2013), Economic Surveys: Greece 2013, OECD Publishing, σελ. 26.

B2. Τεχνολογικές Αιτίες

Ενισχυτικό της άνθησης του φαινομένου της φοροδιαφυγής αποτελεί και η έλλειψη τεχνολογικής / οργανωτικής υποδομής της Φορολογικής Διοίκησης. Όπως παρατηρείται και από τον ΟΟΣΑ⁴⁰, η ελληνική διοίκηση εν γένει δεν χαρακτηρίζεται για τη συστηματική τήρηση αρχείων και στοιχείων, ενώ διαχρονικά παρουσιάζεται ανεπαρκής ως προς τη συστηματική συλλογή, την οργάνωση και την επεξεργασία πληροφοριών που τίθενται στη διάθεσή της. Η ηλεκτρονική μηχανοργάνωση της Φορολογικής Διοίκησης (και της ελληνικής διοίκησης εν γένει) δεν μετρά πολλά χρόνια στην ελληνική πραγματικότητα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι μόλις το έτος 2013⁴¹ κατέστη δυνατή η ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων, μέσω του ηλεκτρονικού συστήματος, ενώ πληθώρα άλλων φορολογικών δηλώσεων και διαδικασιών δεν εξυπηρετούνται ηλεκτρονικά, παρά μόνο με αυτοπρόσωπη παρουσία στις υπηρεσίες της Φορολογικής Διοίκησης⁴².

Η απουσία «ηλεκτρονικής» φορολογικής διοίκησης οδηγεί σε επιδείνωση της γραφειοκρατικής διαδικασίας και αποτελεί τροχοπέδη στη δημιουργία ολοκληρωμένης εικόνας κάθε φορολογουμένου, με διασταύρωση όλων των πληροφοριών που διαχρονικά τον αφορούν, ώστε να γίνονται οι κατάλληλοι έλεγχοι⁴³. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ελλιπούς και αναποτελεσματικής «ηλεκτρονικής» φορολογικής διοίκησης αποτελεί η δυνατότητα απόκτησης έβραν του ενός Αριθμού Φορολογικού Μητρώου από το ίδιο πρόσωπο, επειδή στο σύστημα taxisnet είχε εκ παραδρομής γίνει κάποιο ορθογραφικό λάθος στο πατρώνυμο του φορολογουμένου!

Με γλαφυρό τρόπο περιγράφεται η ανεπαρκής κατάσταση μηχανοργάνωσης και στο διεθνή Τύπο. Σε δημοσίευμα ξένης εφημερίδας, το 2012, αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι σε συγκεκριμένη ΔΟΥ του νομού Αττικής «οι φορολογούμενοι που βρίσκονται στη ΔΟΥ τελούν σε σύγχυση ως προς τα έντυπα που πρέπει να συμπληρώσουν. Κούτες με χαρτιά βρίσκονται παντού εντός της υπηρεσίας. Ένας εκτυπωτής είναι σε αδράνεια και μαζεύει σκόνη [...], ενώ οι υπολογιστές των υπαλλήλων υποστηρίζονται από απαρχαιωμένο λογισμικό»⁴⁴.

Ειδικά ως προς τη διενέργεια φορολογικών ελέγχων, μόλις στις αρχές του 2011 τέθηκε σε λειτουργία –και μάλιστα σε δοκιμαστική– το πληροφορι-

⁴⁰. OECD (2011), Public Governance Reviews, Greece, Review of the Central Administration, OECD Publishing, σελ. 20.

⁴¹. Υπουργείο Οικονομικών, ΠΟΛ 1121/29.05.2013 (ΦΕΚ Β' 1312/30.05.2013).

⁴². Επί παραδείγματι, η λήψη κλειδάρηθου από κάθε φορολογούμενο, προκειμένου να είναι εφικτή η χρήση του taxisnet, γίνεται μόνο με αυτοπρόσωπη παρουσία στις αρμόδιες ΔΟΥ. Ομοίως, η υποβολή δηλώσεων φορολογίας χαρτοσήμου, φόρου συγκέντρωσης κεφαλαίου κτλ. δεν υποστηρίζονται από το taxisnet.

⁴³. OECD (2013), Economic Surveys: Greece 2013, OECD Publishing, σελ. 81.

⁴⁴. Donadio R. (2012), For Greek tax reforms, good ideas aren't enough, The New York Times, σελ. 4.

ακό σύστημα ELENXIS, το οποίο δίνει τη δυνατότητα στους ελεγκτές να αξιοποιούν, μέσω φορητών υπολογιστών, τεχνικές ανάλυσης κινδύνου και να έχουν στη διάθεσή τους πλήρη εικόνα για την ελεγχόμενη επιχείρηση⁴⁵.

Και σήμερα όμως, οι υπάλληλοι της Φορολογικής Διοίκησης διαμαρτύρονται για την ίδια κατάσταση ελλιπούς μηχανοργάνωσης και «ηλεκτρονικής» διοίκησης, αιτούμενοι ακόμη και τη σύνδεση στο διαδίκτυο σε όλα τα τερματικά της υπηρεσίας, καθώς και πρόσβαση σε άλλα λειτουργικά πληροφοριακά συστήματα του Υπουργείου Οικονομικών και άλλων Δημοσίων Φορέων (TAXIS, Ε9, Συγκεντρωτικές καταστάσεις πελατών – προμηθευτών, οχημάτων κτλ.)⁴⁶. Τα αιτήματα των υπαλλήλων καταδεικνύουν ότι η Φορολογική Διοίκηση δεν είναι στελεχωμένη τεχνολογικά ούτε με τα βασικά και απολύτως απαραίτητα (όπως π.χ. σύνδεση στο διαδίκτυο), ενώ παράλληλα καθίστανται εμφανείς η δυσλειτουργία και η αδυναμία της να αποκτήσει συνολική εικόνα για κάθε φορολογούμενο, αφού οι κατά τόπον υπάλληλοι έχουν περιορισμένη πρόσβαση στα πληροφοριακά συστήματα του Υπουργείου Οικονομικών.

Επίσης, οι υπάλληλοι της Φορολογικής Διοίκησης υπερτονίζουν τα προβλήματα στη διαλειτουργικότητα των Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων της ΓΓΔΕ (π.χ. διαλειτουργικότητα Icisnet με Taxisnet), την αδυναμία πρόσβασης σε συγκεκριμένες πληροφορίες (π.χ. παλαιότερες δηλώσεις Φόρου Μεταβίβασης Ακίνητης Περιουσίας) και την έλλειψη ενημερωμένων και επικαιροποιημένων βάσεων δεδομένων (π.χ. συγκεντρωτικές καταστάσεις πελατών – προμηθευτών) και μηχανογράφησης του Τμήματος Κεφαλαίου. Τα Πληροφοριακά Συστήματα δεν ενημερώνονται έγκαιρα με τις αλλαγές της νομοθεσίας, ενώ η ηλεκτρονική πληροφόρηση είναι ελλιπής, με αποτέλεσμα οι Περιφερειακές Υπηρεσίες να μην έχουν άμεση πληροφόρηση σχετικά με εγκυκλίους, οδηγίες και λοιπά έγγραφα, που είναι απαραίτητα για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους⁴⁷.

⁴⁵. Υπουργείο Οικονομικών (21 Ιανουαρίου 2011), Ανακοίνωση σχετικά με την έναρξη ελέγχων σε μεγάλες επιχειρήσεις με το σύστημα ELENXIS.

⁴⁶. Ενδεικτικά, η υπ' αριθμ. 7/13.08.2015 επιστολή διαμαρτυρίας από το Σύλλογο Εργαζομένων ΔΟΥ Νομών Λέσβου – Χίου προς το Υπουργείο Οικονομικών.

⁴⁷. ΓΓΔΕ (2016), Επιχειρησιακό σχέδιο ΓΓΔΕ 2016, σελ. 27.

B3. Γραφειοκρατικές / Οργανωτικές Αιτίες

Ο κάθε φορολογούμενος στην Ελλάδα έχει οπωσδήποτε βρεθεί αντιμέτωπος με τη δαιδαλώδη γραφειοκρατία, ακόμη και για μια απλή συναλλαγή του με τη Φορολογική Διοίκηση, αλλά και με το Δημόσιο εν γένει⁴⁸.

48. Χαρακτηριστικά, η έκδοση ηλεκτρονικού παραβόλου για τις καθημερινές συναλλαγές του φορολογούμενου εισήχθη πιλοτικά μόλις στις 6/9/2013.

Όπως έχει παρατηρηθεί και από τον ΟΟΣΑ⁴⁹, μία από τις αιτίες της αναποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης, που συνακόλουθα οδηγεί στον μη έγκαιρο και ελλιπή εντοπισμό των φορολογικών παραβάσεων και περιστατικών φοροδιαφυγής, είναι η οργάνωση του δημοσίου τομέα. Υπάρχουν πάρα πολλές εσωτερικές διαδικασίες προκειμένου να δράσει η Φορολογική Διοίκηση, με αρμοδιότητες διασκορπισμένες σε διάφορες υπηρεσίες και φορείς, ακόμη και μεταξύ διαφορετικών Υπουργείων. Η Διοίκηση, δεδομένου ότι ενεργεί μόνο στο πλαίσιο εκείνο στο οποίο εκ του νόμου προβλέπεται η δράση της, φαίνεται ότι αναλώνεται στην τήρηση διαδικασιών που προβλέπονται σε πολυάριθμα νομοθετήματα, αντί να επικεντρώνεται στην επίτευξη αποτελεσμάτων.

49. OECD (2013), Economic Surveys: Greece 2013, OECD Publishing, σελ. 81.

Χαρακτηριστικό της υπέρμετρης τυπολατρίας μέσα στην οποία δρα η Διοίκηση είναι ο μεγάλος αριθμός νομοθετημάτων και υπουργικών αποφάσεων που εκδόθηκαν με θέμα τον καθορισμό αρμοδιοτήτων στο Υπουργείο Οικονομικών. Συγκεκριμένα, μόνο για το Υπουργείο Οικονομικών, 537 αρμοδιότητες έχουν καθοριστεί ή/και τροποποιηθεί μέσω νόμου, 1.449 μέσω προεδρικών διαταγμάτων και 284 μέσω υπουργικών αποφάσεων κατά την περίοδο 1996-2011. Στο σύνολο της Διοίκησης, μάλιστα, αντιστοιχούν 2.890 καθορισμοί/ τροποποιήσεις αρμοδιοτήτων μέσω νόμου, 11.018 μέσω προεδρικών διαταγμάτων και 3.191 μέσω υπουργικών αποφάσεων, έτσι ώστε να σημειώνονται κατά μέσο όρο 1.140 αλλαγές αρμοδιοτήτων εντός της Διοίκησης ανά έτος⁵⁰.

50. OECD (2011), Public Governance Reviews, Greece, Review of the Central Administration, OECD Publishing, σελ. 51.

Η τυπολατρική προσέγγιση με την οποία ενεργεί η Διοίκηση, σε συνδυασμό με τους αλλεπάλληλους επανακαθορισμούς αρμοδιοτήτων, μεγεθύνουν το χάσμα μεταξύ των τυπικών διαδικασιών από τη μία και της πραγματικότητας από την άλλη, δυσχεραίνοντας την αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης τόσο για τους ίδιους τους υπαλλήλους της, όσο και για τους φορολογούμενους που συναλλάσσονται με αυτή.

Η δυσλειτουργία της Φορολογικής Διοίκησης επιδεινώνεται από την έλλειψη και ανεπαρκή οργάνωση του ανθρώπινου δυναμικού τους, όπως έχει παρατηρηθεί και από τον ΟΟΣΑ⁵¹. Η Φορολογική Διοίκηση επανδρώνεται από εργατικό δυναμικό με περιορισμένες –σε αρκετές περιπτώσεις– τεχνικές ικανότητες και προσόντα. Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις η Φορολογική Διοίκηση εμφανίζεται υποστελεχωμένη, ενώ οι αρμοδιότητες δεν κατανέμονται ισομερώς μεταξύ του υφιστάμενου προσωπικού, από πλευράς λειτουργικότητας και γεωγραφικής κατανομής ανά τη χώρα.

Το ανθρώπινο δυναμικό της Φορολογικής Διοίκησης χαρακτηρίζεται επίσης και από έλλειψη κινήτρου για τη βελτιστοποίηση της εκτέλεσης των καθηκόντων του, με αποτέλεσμα ο εντοπισμός και η πάταξη του φαινομένου της φοροδιαφυγής να παρεμποδίζονται. Σημαντικό ρόλο στην έλλειψη κινήτρου έπαιξε και η περικοπή των αποδοχών των υπαλλήλων, που επήλθε κατά τα τελευταία χρόνια, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής (εφαρμογή μνημονιακών διατάξεων). Είναι γεγονός ότι οι αποδοχές των υπαλλήλων της Φορολογικής Διοίκησης σε άλλες ανεπτυγμένες χώρες ανέρχονται περίπου στο 134% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ενώ στην Ελλάδα ανέρχεται μόλις στο 50% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ⁵².

Κατά τα τελευταία χρόνια, έχουν γίνει προσπάθειες για τη δημιουργία μιας πιο αποτελεσματικής Φορολογικής Διοίκησης. Ωστόσο, πολλές από αυτές δεν απέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα και πιθανότατα συνέβαλαν στην επιδείνωση της ήδη αναποτελεσματικής της λειτουργίας. Χαρακτηριστικά, αναφέρεται η περίπτωση της σύστασης της ΔΟΥ Μεγάλων Επιχειρήσεων το 2011⁵³, με σκοπό να συγκεντρώσει τις μεγάλες επιχειρήσεις στη χώρα. Η όλη διαδικασία μεταφοράς των φακέλων των επιχειρήσεων στη νεοσυσταθείσα ΔΟΥ κράτησε πολλούς μήνες και με σημαντικές απώλειες (πολλά έγγραφα, φάκελοι και πληροφορίες χάθηκαν κατά τη μεταφορά), ενώ παρατηρήθηκαν σημαντικές οργανωτικές δυσλειτουργίες, καθώς ανακαθορίστηκαν πλήρως τα υπηρεσιακά καθήκοντα του προσωπικού που, πλέον, στελέχωνε την προαναφερθείσα ΔΟΥ. Μέχρις ότου φορολογούμενοι και Φορολογική Διοίκηση να προσαρμοστούν στη νέα κατάσταση, καταργήθηκε διά νόμου η λειτουργία της εν λόγω ΔΟΥ, η οποία μετατράπηκε σε ελεγκτικό κέντρο και φέρει την ονομασία Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων⁵⁴. Ως αποτέλεσμα, αναδιανεμήθηκε εκ νέου η αρμοδιότητα της ΔΟΥ Μεγάλων Επιχειρήσεων στις αρμόδιες τοπικές ΔΟΥ των επιχειρήσεων και ανακαθορίστηκαν πλήρως τα υπηρεσιακά καθήκοντα του ανθρώπινου δυναμικού.

Σύμφωνα με παραδοχές της ίδιας της Φορολογικής Διοίκησης, κατά το έτος 2015 αναδείχθηκαν δυσλειτουργίες σχετικά με την οργανωτική δομή της ΓΓΔΕ, που αφορούσαν κυρίως την ανάγκη διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων σε τμήματα περιφερειακών υπηρεσιών (π.χ. Τμήμα Φορολογικής Συμμόρφωσης στις ΔΟΥ), σε συνδυασμό με την ανάγκη δημιουργίας νέων τμημάτων/γραφείων, κατάργησης υφιστάμενων (π.χ. Γραφείο Αυτοκινή-

⁵¹. OECD (2013), *Economic Surveys: Greece 2013*, OECD Publishing, σελ. 81. OECD (2011), *Public Governance Reviews, Greece, Review of the Central Administration*, OECD Publishing, σελ. 31.

⁵². IMF (2013) *Greece selected issues* (IMF Country Report No. 13/155), σελ. 31.

⁵³. Άρθρο 55 παρ. 6 Ν. 4002/2011.

⁵⁴. Άρθρο 34 παρ. 2 Ν. 4141/2013.

των στις ΔΟΥ) και συγχώνευσης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων. Επιπλέον, γνωστοποιήθηκε η έλλειψη συντονισμού των Υπηρεσιών της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και τα προβλήματα που ανέκυψαν στην ηλεκτρονική επικοινωνία⁵⁵.

Προβλήματα οργάνωσης παρατηρούνται και όσον αφορά το ανθρώπινο δυναμικό των υπηρεσιών, με χαρακτηριστικότερα εκείνα της ανισοκατανομής του προσωπικού και της ελλιπούς στελέχωσης ορισμένων μονάδων και τμημάτων, όπως τα δικαστικά τμήματα των ΔΟΥ, που στερούνται έμπειρων νομικών⁵⁶.

Επιπροσθέτως, χαρακτηριστικό των οργανωτικών / γραφειοκρατικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει η Φορολογική Διοίκηση είναι και οι φορολογικές υποθέσεις – ενδικοφανείς προσφυγές που σωρηδόν κατατίθενται ενώπιον της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών (ΔΕΔ)⁵⁷. Η Διεύθυνση αυτή θεσπίστηκε προκειμένου να επιλύει άμεσα τις φορολογικές υποθέσεις (ή, τουλάχιστον, αυτές που επιδέχονται άμεση επίλυση), καθώς και να λειτουργεί ως στάδιο προελέγχου σε υποθέσεις που πρόκειται να εισαχθούν ενώπιον της Δικαιοσύνης, με απώτερο στόχο την αποσυμφόρηση των Διοικητικών Δικαστηρίων.

Στη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών συγκεντρώνεται καθημερινά σωρεία φορολογικών υποθέσεων, οι οποίες πρέπει να κριθούν εντός 120 ημερών (κατόπιν επιμήκυνσης της προθεσμίας από 60 ημέρες, όπως προβλεπόταν αρχικά), ειδικά οι σχετικές προσφυγές των φορολογουμένων απορρίπτονται σιωπηρώς. Το Μάρτιο του 2016 δόθηκαν στη δημοσιότητα από τη ΓΓΔΕ τα στατιστικά στοιχεία εργασιών της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών (πρώτο τρίμηνο του 2016), από τα οποία αποδεικνύεται όχι μόνον ο ασύλληπτος αριθμός των φορολογικών υποθέσεων που συγκεντρώνονται στη ΔΕΔ, αλλά και ο αριθμός των υποθέσεων που απορρίπτονται σιωπηρώς, εξαιτίας της εκπνοής της προβλεπόμενης από το νόμο προθεσμίας εξέτασής τους. Πιο συγκεκριμένα, το πρώτο τρίμηνο του 2016 παραπέμφθηκαν στη ΔΕΔ 2.051 υποθέσεις, ενώ ήταν ήδη εκκρεμείς 2.062. Κατά την εν λόγω περίοδο, ολοκληρώθηκαν 2.147 υποθέσεις, από τις οποίες μόνον 98 έκαναν δεκτή την προσφυγή (εν μέρει ή εν συνόλω). Αντιθέτως, 1.228 προσφυγές απορρίφθηκαν, ενώ 821 προσφυγές δεν εξετάστηκαν, εξαιτίας της εκπνοής της προβλεπόμενης από το νόμο προθεσμίας εξέτασής τους. Συνεπώς, από τις προσφυγές που εξετάστηκαν, μόνο το 7,4% αυτών έγιναν δεκτές (τουλάχιστον εν μέρει) από τη ΔΕΔ, ενώ το 92,6% αυτών απορρίφθηκαν (ρητώς ή σιωπηρώς). Συνολικά για το έτος 2016, το 52,06% των υποθέσεων παραπέμφθηκαν προς τελική κρίση ενώπιον των δικαστηρίων⁵⁸. Ως αποτέλεσμα της όλης διαδικασίας, εξάγεται το συμπέρασμα ότι, ακόμη και σε υποθέσεις φοροδιαφυγής, η τελική εκδίκαση μιας υπόθεσης και η επιβολή ενδεχόμενης τιμωρίας μπορεί να καθυστερήσουν σημαντικά, έχοντας βέβαια ως άμεσο αντίκτυπο και την αναποτελεσματική είσπραξη των οφειλόμενων φόρων και προστίμων⁵⁹.

55. ΓΓΔΕ (2016) *Επικειρησιακό σχέδιο* ΓΓΔΕ 2016, σελ. 28

56. Ibid

57. Η διοικητική επίλυση φορολογικών διαφορών προβλέπεται στο άρθρο 63 του Ν. 4174/2013 (Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας). Η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών είναι αρμόδια για τη διοικητική επίλυση υποθέσεων από 1.1.2014 και εντεύθεν. Προγενέστερα, αντίστοιχες επιτροπές λειτουργούσαν στο πλαίσιο των διατάξεων 70Α και 70Β του Ν. 2238/1994.

58. <http://www.publicrevenue.gr/kpi/public/archive/1/>

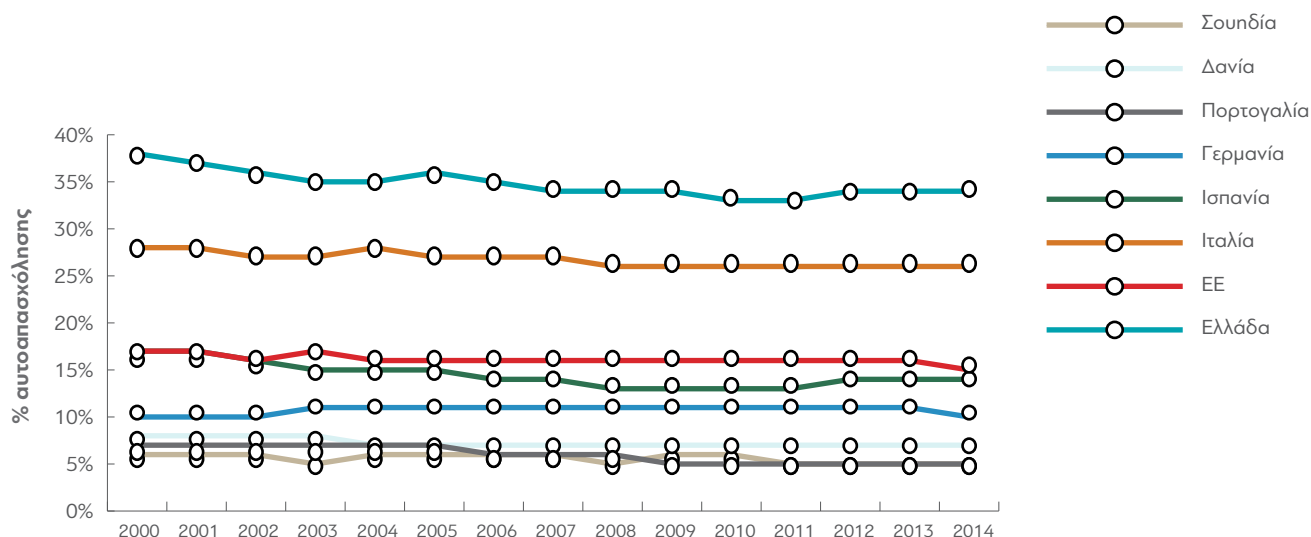
59. ΓΓΔΕ (2016) *Επικειρησιακό σχέδιο* ΓΓΔΕ 2016, σελ. 27

B4. Διαρθρωτικές Αιτίες

Διαχρονικά, η Ελλάδα παρουσιάζει υπερβολικά υψηλό αριθμό αυτοαπασχολούμενων και πολύ μικρών επιχειρήσεων (βλ. το Γράφημα 14 που ακολουθεί). Εκτιμάται ότι το ύψος της αυτοαπασχόλησης στην Ελλάδα είναι διπλάσιο του ευρωπαϊκού μέσου όρου – το 2014 ήταν στο 34% της συνολικής απασχόλησης, με τον πρωτογενή τομέα και τα επιστημονικά/τεχνικά επαγγέλματα να έχουν την πρωτοκαθεδρία⁶⁰.

⁶⁰. Για μια πιο αναλυτική παρουσίαση βλ. Ενότητα Γ2 (Η έκταση του φαινομένου στην ελληνική πραγματικότητα – Φυσικά πρόσωπα) και Ενότητα Γ5 (Εκτίμηση φοροδιαφυγής).

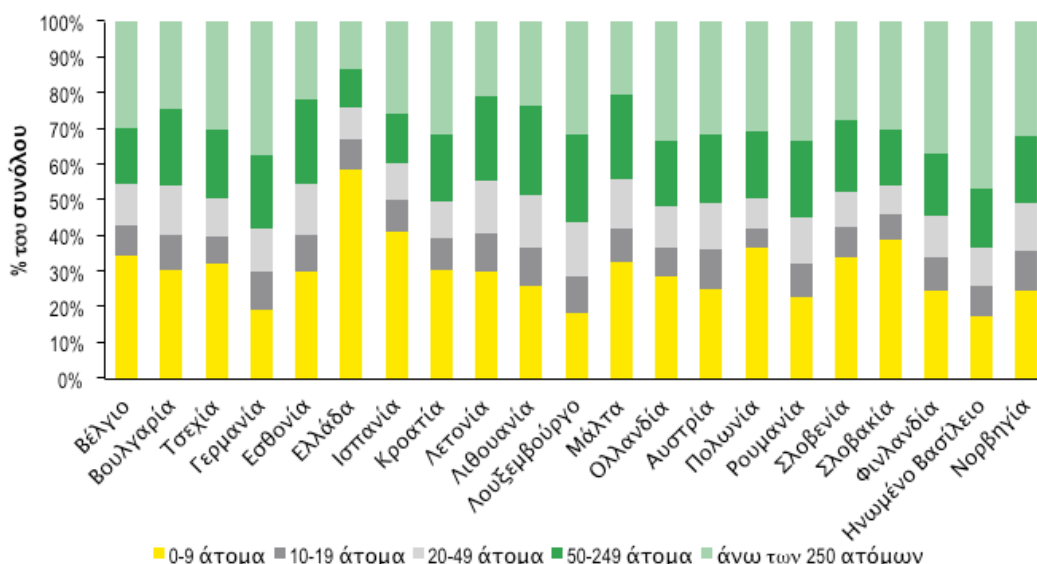
Γράφημα 14: Ποσοστό Αυτοαπασχόλησης ως Προς το Σύνολο των Απασχολούμενων στην Οικονομία



Πηγή: AMECO Database

Ενδεικτικό επίσης είναι (βλ. το Γράφημα 15 που έπεται) ότι στην Ελλάδα το ποσοστό των απασχολούμενων σε πολύ μικρές επιχειρήσεις (0-9 ατόμων) ανέρχεται σε 59% του συνόλου των απασχολούμενων, έναντι 29% του μέσου όρου της Ε.Ε.-28. Επίσης, το ποσοστό των απασχολούμενων σε μεγάλες επιχειρήσεις άνω των 250 εργαζομένων ανέρχεται σε 13% για την Ελλάδα, έναντι 33% του μέσου όρου της Ε.Ε.-28.

Γράφημα 15: Ποσοστό Απασχόλησης σε Επιχειρήσεις ανά Αριθμό Απασχολουμένων, 2012



Σημείωση: 0-9 άτομα = πολύ μικρές επιχειρήσεις (micro), 10-49 άτομα = μικρές επιχειρήσεις (small), 50-249 = μεσαίες επιχειρήσεις (medium) και 250 και άνω = μεγάλες επιχειρήσεις (large).

Πηγή: Eurostat

Σύμφωνα με μελέτη του IOBE, το ποσοστό των βοηθών σε οικογενειακές επιχειρήσεις ανέρχεται σε 5%, με την πλειοψηφία να μην καταβάλλουν εργοδοτικές εισφορές, ενώ ο αντίστοιχος ευρωπαϊκός μέσος όρος δεν ξεπερνά το 1%⁶¹.

61. IOBE (2012), Η έννοια της αδήλωτης εργασίας και τα χαρακτηριστικά της, σελ. 3.

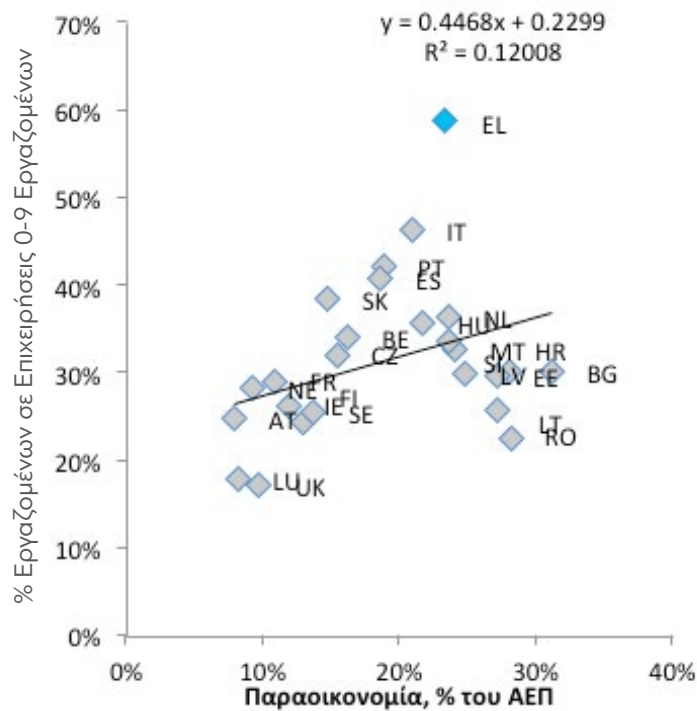
Η διάρθρωση αυτή της οικονομίας αναπτύχθηκε ως επακόλουθο των κινήτρων που δοθήκαν ιστορικά από την πολιτεία και ευνοούσαν κυρίως την αυτοαπασχόληση και τη δημιουργία μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων. Η διάρθρωση αυτή δυσχεραίνει τη δυνατότητα φορολογικού ελέγχου, διότι ο έλεγχος και η τεκμηρίωση των αντίστοιχων εισοδημάτων αποτελούν εξαιρετικά περίπλοκη και δύσκολη διαδικασία, ενώ συγχρόνως ευνοούν την απόκρυψη εισοδημάτων εκ μέρους των αυτοαπασχολουμένων⁶².

62. IMF (2013), Greece, Selected Issues (IMF Country Report No. 13/155), σελ. 27.

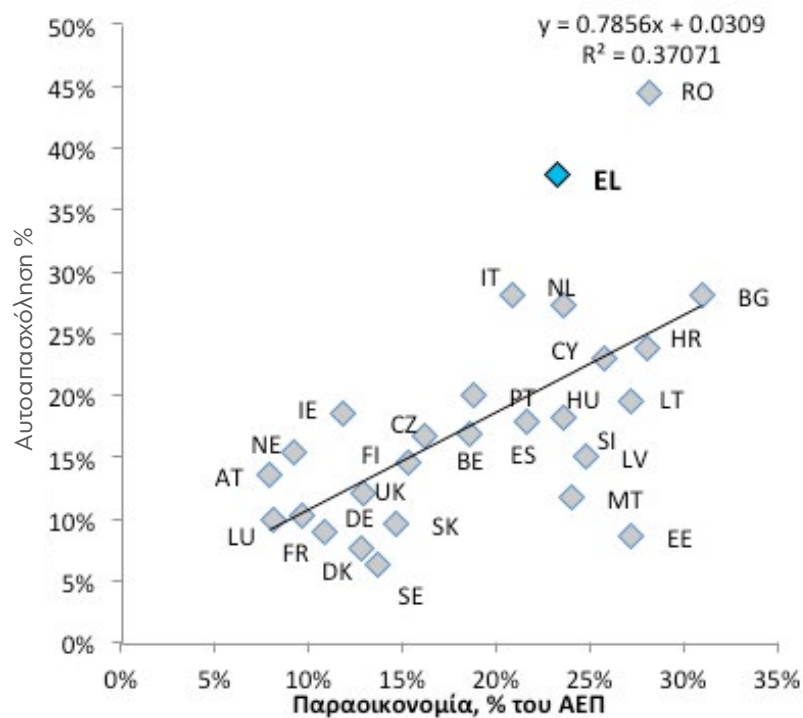
Η θετική σχέση που υπάρχει μεταξύ της εκτεταμένης αυτοαπασχόλησης, της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής, από τη μία, και του σημαντικού μεριδίου των μικρών επιχειρήσεων στην ελληνική οικονομία και της παραοικονομίας, από την άλλη, καταδεικνύεται και από τη συγκριτική ανάλυση της Ελλάδας με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Συγκεκριμένα, όπως διαφαίνεται και στο Γράφημα 16, η συσχέτιση μεταξύ παραοικονομίας και απασχόλησης σε πολύ μικρές επιχειρήσεις (0-9 ατόμων) παρουσιάζεται να είναι μεν θετική, αλλά όχι ιδιαίτερα ισχυρή. Αντίθετα, για την περίπτωση της αυτοαπασχόλησης, η συσχέτιση με την παραοικονομία εμφανίζεται να είναι σημαντικά ισχυρότερη.

Γράφημα 16: Συσχέτιση Μεταξύ Παραοικονομίας, Απασχόλησης σε Πολύ Μικρές Επιχειρήσεις (0-9 Ατόμων) και Αυτοαπασχόλησης, 2012

Γράφημα 16α



Γράφημα 16β:



B5. Πολιτισμικές Αιτίες (Φορολογική Κουλτούρα)

Καθοριστικό παράγοντα στην άνθηση της φοροδιαφυγής συνιστά και η γενικότερη πεποίθηση των πολιτών ως προς το κράτος και την ανταποδοτικότητά του, αλλά και ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους απέναντι σε αυτό.

Σύμφωνα με μελέτη που πραγματοποίησε ο IOBE αναφορικά με την αδήλωτη εργασία, στις αιτίες εκδήλωσης του φαινομένου εντάσσεται το ανεπαρκές κοινωνικό κράτος, που συνίσταται αφενός στη χορήγηση χαμηλών κοινωνικών επιδομάτων και αφετέρου στο υψηλό ποσοστό φορολογίας εισοδήματος και ασφαλιστικών εισφορών. Αιτίες εκδήλωσης του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας θεωρήθηκαν επίσης η παραγωγική δομή της οικονομίας και το μέγεθος της παραοικονομίας⁶³.

63. IOBE (2012), Η έννοια της αδήλωτης εργασίας και τα χαρακτηριστικά της, σελ. 6.

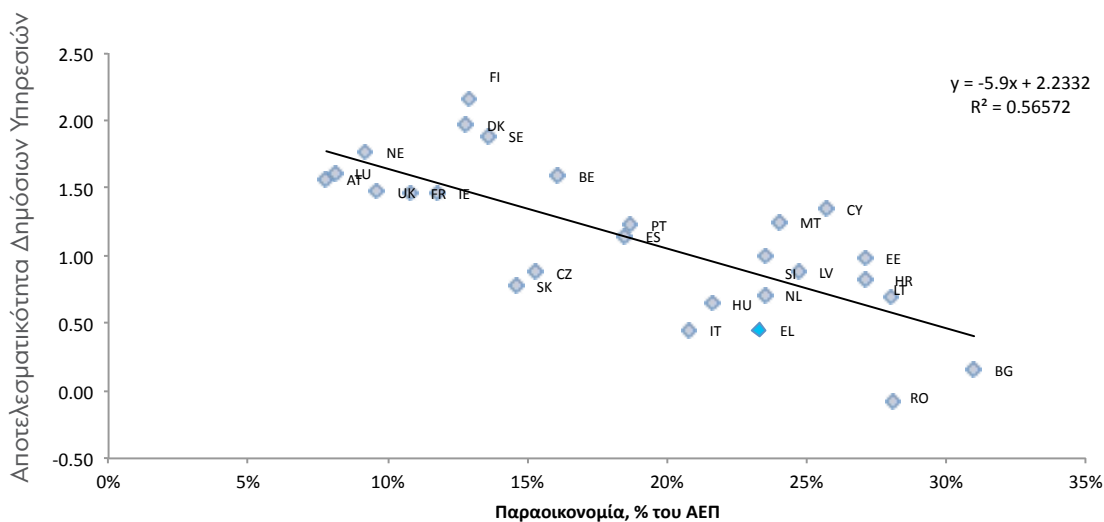
Σε μελέτη που πραγματοποιήθηκε από τον Schneider (2015) αναφορικά με τα ζητήματα της φοροδιαφυγής, της παραοικονομίας και της διαφθοράς στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, καταγράφηκαν εμπειρικά δεδομένα τα οποία αιτιολογούν την ανάπτυξη τέτοιων φαινομένων. Συγκεκριμένα, υποστηρίχθηκε ότι τα ποσοστά φοροδιαφυγής και παραοικονομίας αυξάνονται όσο αυξάνεται η επιβάρυνση των πολιτών με φόρους και ασφαλιστικές εισφορές ή όσο οι νόμοι γίνονται πιο αυστηροί. Αντιθέτως, τα ποσοστά αυτά αναπτύσσουν μια αντιστρόφως ανάλογη σχέση με την ηθική των πολιτών περί τη φορολογία (φορολογική ηθική), καθώς και με τις προσφερόμενες από το κράτος υπηρεσίες, με τρόπο τέτοιο ώστε αυτά να μειώνονται όταν το αίσθημα ηθικής των πολιτών εντείνεται ή όταν οι εν λόγω υπηρεσίες αυξάνονται. Στη συγκεκριμένη μελέτη σημειώνεται ως καθοριστική αιτία και η ποιότητα των δημοσίων φορέων, με συγκεκριμένη αναφορά στη διαφθορά και στις παράνομες δραστηριότητες (βλ. το Γράφημα 17 που ακολουθεί)⁶⁴.

64. Schneider F. (2015), Tax evasion, shadow economy and corruption in Greece and other OECD countries: some empirical facts, σελ. 9-10.

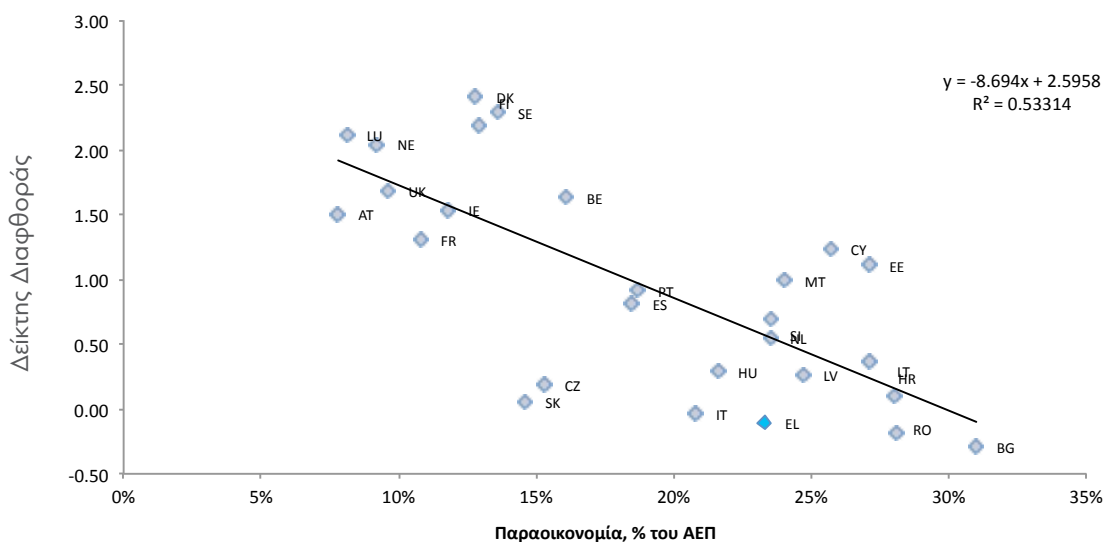
Τα ανωτέρω αντικατοπτρίζονται και στην ανάλυση στοιχείων της Παγκόσμιας Τράπεζας που αφορούν τη δημόσια διακυβέρνηση, και συγκεκριμένα την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, της κυβέρνησης και του δείκτη διαφθοράς στη χώρα μας, σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες της Ε.Ε.

Γράφημα 17: Συσχέτιση Μεταξύ Παραοικονομίας, Αποτελεσματικότητας των Δημόσιων Υπηρεσιών και της Κυβέρνησης και του Δείκτη Διαφθοράς, 2013

Γράφημα 17α



Γράφημα 17β



Πηγή: World Bank, Schneider (2015)

Αντίστοιχες απόψεις έχουν διατυπωθεί και σε παλαιότερη μελέτη του Schneider (2012)⁶⁵. Σύμφωνα με τα ευρήματα της εν λόγω μελέτης, χαμηλότερα ποσοστά παραοικονομίας σημειώνονται σε χώρες που επιτυγχάνουν να συγκεντρώνουν υψηλά δημόσια έσοδα με μικρούς φορολογικούς συντελεστές, λιγότερους νόμους και λιγότερη διαφθορά⁶⁶. Αξίζει να τονιστεί ότι, όπως φαίνεται και από τις δύο αυτές μελέτες, σημαίνουντα ρόλο διαδραματίζει το αίσθημα των πολιτών σχετικά με την ανταποδοτικότητα του κράτους. Πράγματι, οι φορολογούμενοι φαίνονται περισσότερο διατεθειμένοι να καταβάλουν τους φόρους που τους αναλογούν, όταν λαμβάνουν ως ανταπόδοση από το κράτος καλής ποιότητας υπηρεσίες, διότι δεν αισθάνονται ότι το κράτος τούς εξαπατά ή τους εκμεταλλεύεται.

Πλήθος άλλων μελετών έχουν καταδείξει την ανάγκη θεσμοθέτησης ενός δίκαιου και διαφανούς φορολογικού συστήματος, με ορθότερο νομοθετικό πλαίσιο και πιο αποδοτική άσκηση δημόσιας εξουσίας⁶⁷. Θα πρέπει βέβαια στο σημείο αυτό να γίνει μια διάκριση σχετικά με τα κίνητρα που ωθούν τους πολίτες να καταβάλλουν τελικά τους φόρους που τους αναλογούν. Έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι οι φορολογούμενοι παρακινούνται είτε από την πεποίθησή τους πως η καταβολή των φόρων τους είναι κοινωνικά ορθή πράξη, είτε από το φόβο της ενδεχόμενης τιμωρίας. Ως συνέχεια της ανωτέρω διάκρισης, έχει υποστηριχθεί επίσης ότι η διόγκωση του φόβου, μέσω ενός τιμωρητικού συστήματος, θα καλλιεργήσει την πεποίθηση στους πολίτες ότι καταβάλλουν φόρους γιατί πρέπει, και όχι γιατί το θέλουν. Η πεποίθηση των πολιτών σε ένα δίκαιο φορολογικό σύστημα και σε μια γενικότερη κρατική διακυβέρνηση προς το συμφέρον τους δύναται να περιορίσει τη φοροδιαφυγή, ενισχύοντας τη συμμόρφωση των πολιτών ως προς την καταβολή των φόρων τους⁶⁸.

Η μελέτη που πραγματοποίησε η διαNEΟσις κατέγραψε την άποψη των πολιτών σε μία σειρά ερωτημάτων που αφορούν –μεταξύ άλλων– και το ζήτημα της φοροδιαφυγής. Αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία του πρώτου μέρους της έρευνας, που πραγματοποιήθηκε τον Απρίλιο του 2015, στο ερώτημα αναφορικά με το ύψος της φορολογίας και την ύπαρξη ενός ισχυρού κράτους πρόνοιας, το 49,7% των ερωτηθέντων απάντησε ότι πρέπει να υπάρχουν υψηλή φορολογία και ισχυρό κράτος πρόνοιας για όλους, ενώ το 39,2% θεωρεί ότι η φορολογία πρέπει να είναι χαμηλή, ακόμη και αν αυτό ισοδυναμεί με λιγότερη κρατική μέριμνα. Στο δεύτερο μέρος της έρευνας, που πραγματοποιήθηκε το Νοέμβριο του 2015, οπότε και τέθηκε εξαρχής το ίδιο ερώτημα, παρατηρείται μια μεταστροφή στην άποψη των πολιτών. Συγκεκριμένα, το Νοέμβριο του 2015 στο ερώτημα αναφορικά με το ύψος της φορολογίας και την ύπαρξη ενός ισχυρού κράτους πρόνοιας το 41,6% των ερωτηθέντων (έναντι του 49,7% των ερωτηθέντων τον Απρίλιο του 2015) απάντησε ότι πρέπει να υπάρχουν υψηλή φορολογία και ισχυρό κράτος πρόνοιας για όλους, ενώ το 45,7% των ερωτηθέντων (έναντι του 39,2% των ερωτηθέντων τον Απρίλιο του 2015) θεωρεί ότι η φορολογία πρέπει να είναι χαμηλή, ακόμη και αν αυτό ισοδυναμεί με λιγότερη κρα-

⁶⁵. Schneider F. (2012), *The shadow economy and work in the shadow: What do we (not) know?*, σελ. 12.

⁶⁶. Υπέρ της αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς τάσσονται και οι φορείς της Κυβέρνησης, με την υπ' αριθ. Υ135/15.3.2016 απόφαση σύστασης Επιτροπής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

⁶⁷. Enste H. D. (2015) *The shadow economy in industrial countries*, IZA World of Labor, σελ. 1.

⁶⁸. Slemrod J. (2007) *Cheating ourselves: The economics of tax evasion*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 21, No 1, σελ. 25-48, σελ. 39-40.

τική μέριμνα⁶⁹. Όσον αφορά τις αιτίες που εξηγούν τη μεγάλη έκταση της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, το 36,6% των ερωτηθέντων απάντησε ότι ευθύνεται η απουσία φοροελεγκτικών μηχανισμών, το 32,3% θεώρησε ως σημαντικότερη αιτία την έλλειψη ανταποδοτικότητας εκ μέρους του κράτους και το 29,9% επέρριψε το βάρος της ευθύνης στην κουλτούρα του ελληνικού λαού⁷⁰. Αξίζει να σημειωθούν στο σημείο αυτό και ορισμένες απαντήσεις που δόθηκαν σε κάποια μεμονωμένα ερωτήματα. Συγκεκριμένα, στο ερώτημα εάν η φοροδιαφυγή θεωρείται κλοπή το 91,2% απάντησε καταφατικά, αλλά σε επόμενο ερώτημα το 36,4% των ερωτηθέντων υποστήριξε ότι φοροδιαφεύγει με κάθε ευκαιρία, λόγω του μεγάλου αριθμού των πολιτών που επίσης φοροδιαφεύγουν. Στο ερώτημα που αφορούσε την πιθανότητα πάταξης της φοροδιαφυγής το 62,2% απάντησε ότι θεωρεί αφελείς όποιους πιστεύουν πως κάτι τέτοιο θα μπορούσε πράγματι να επιτευχθεί⁷¹. Από τις ανωτέρω απαντήσεις παρατηρείται το εξής παράδοξο: μεταξύ των ερωτηθέντων ήταν πολλοί εκείνοι που, ενώ θεωρούν τη φοροδιαφυγή πράξη κλοπής, ωστόσο, επιλέγουν να φοροδιαφεύγουν, καθώς πρόκειται για πρακτική που ακολουθούν πολλοί φορολογούμενοι, και με την πεποίθηση ότι το φαινόμενο της φοροδιαφυγής θα διαιωνίζεται στο διηνεκές.

⁶⁹. διαΝΕΟσις (2016), Τι πιστεύουν οι Έλληνες, Πανελλαδική Έρευνα - Έκθεση Αποτελεσμάτων, Νοέμβριος 2015, Οικονομία, Κράτος, Ιδιωτική Πρωτοβουλία (10. Άποψη για το ύψος της φορολογίας και την ύπαρξη ενός ισχυρού κράτους πρόνοιας), σελ. 19.

⁷⁰. διαΝΕΟσις (2016), Τι πιστεύουν οι Έλληνες, Πανελλαδική Έρευνα - Έκθεση Αποτελεσμάτων, Απρίλιος 2015, Οικονομία, Κράτος, Ιδιωτική Πρωτοβουλία (B26).

⁷¹. Ibid (B27)

Η ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της
Ernst & Young (EY)

Ιούνιος 2016

Η Έκταση της Φοροδιαφυγής στην Ελλάδα



Γ. Η Έκταση της Φοροδιαφυγής στην Ελλάδα

«Εάν η Ελλάδα εισέπραττε τον ΦΠΑ, τις ασφαλιστικές εισφορές και το φόρο εισοδήματος με την αποτελεσματικότητα των χωρών του ΟΟΣΑ κατά μέσο όρο, τα φορολογικά έσοδα θα αυξάνονταν σχεδόν κατά 5% του ΑΕΠ»⁷². Η φράση αυτή, που αντικατοπτρίζει την άποψη του ΟΟΣΑ σχετικά με το φαινόμενο της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, συνοψίζει επιτυχώς τους τομείς στους οποίους παρατηρείται το φαινόμενο, δηλαδή τους τομείς του ΦΠΑ, του φόρου εισοδήματος και των ασφαλιστικών εισφορών (εισφοροδιαφυγή). Παράλληλα, καταδεικνύει την αδυναμία του κρατικού μηχανισμού να εντοπίσει τα περιστατικά φοροδιαφυγής και να εισπράξει τελικά τους φόρους.

⁷². OECD (2011), OECD Economic Surveys: Greece 2011, OECD Publishing, σελ. 15.

Γ1. Πεδία Φοροδιαφυγής, Ανεξαρτήτως Επαγγελματικής Ιδιότητας των Φορολογουμένων

Εκτός της φοροδιαφυγής που παρατηρείται στο πεδίο της φορολογίας εισοδήματος, η οποία αποτελεί αντικείμενο περαιτέρω σχολιασμού στη συνέχεια και η οποία εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την επαγγελματική/επιχειρηματική ιδιότητα των φορολογουμένων, φοροδιαφυγή παρατηρείται σε διάφορες εκφάνσεις των συναλλαγών, ανεξαρτήτως της επαγγελματικής ιδιότητας των φορολογουμένων, κυρίως ως προς το ΦΠΑ και το φόρο μεταβίβασης ακινήτων.

Ειδικά ως προς το ΦΠΑ, η Ελλάδα είναι ένα από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. που διαχρονικά εμφανίζει το μεγαλύτερο έλλειμμα είσπραξής του⁷³.

Το έλλειμμα ΦΠΑ (VAT Gap) ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ των πραγματοποιηθέντων με το ισχύον φορολογικό καθεστώς εσόδων ΦΠΑ και της θεωρητικής συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης του νομοθετικά ισχύοντος ΦΠΑ (ή VAT Total Tax Liability - VTTL), δηλαδή των θεωρητικών – δυνητικών μέγιστων εσόδων ΦΠΑ με τους ισχύοντες συντελεστές, εάν δεν υφίσταντο φοροαποφυγή, φοροδιαφυγή κ.λπ. ή/και αναποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού.

Συγκεκριμένα, για το έτος 2012, η Ελλάδα ήταν η πέμπτη κατά σειρά χώρα με το μεγαλύτερο έλλειμμα ΦΠΑ (33,4%), ενώ για το 2013, που το έλλειμμα της παρουσίασε μια μικρή αύξηση, βρέθηκε στην τέταρτη θέση, με ποσοστό 34%⁷⁴. Το έλλειμμα ΦΠΑ που σημείωνε η Ελλάδα ήταν διαχρονικά υψηλό: τα έτη 2009 και 2010 άγγιξε το 34% και το 30% αντίστοιχα, ενώ το 2011 σημειώθηκε το μεγαλύτερο έλλειμμα, σε ποσοστό 38%⁷⁵.

Αυτό συνεπάγεται ότι, εάν εστιάσουμε για παράδειγμα στο 2011, η μέγιστη απώλεια εσόδων για την Ελλάδα από την ανεπαρκή εφαρμογή του τότε ισχύοντος ΦΠΑ, εξαιτίας της μη εξάλειψης της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, καθώς και της μη δημιουργίας ενός βέλτιστου φοροεισπρακτικού μηχανισμού, ανήλθε στα €9,2 δισ., ενώ το 2013 στα €6,5 δισ.

Είναι σαφές ότι, το έλλειμμα ΦΠΑ στην Ελλάδα είναι απόρροια μιας αλληλουχίας γεγονότων και συμπεριφορών. Πρωτίστως, προέρχεται από την πώληση αγαθών και την παροχή υπηρεσιών χωρίς την έκδοση παραστα-

⁷³. Το έλλειμμα ΦΠΑ (VAT Gap) είναι ένας δείκτης της αποτελεσματικής εφαρμογής του νομοθετικά ισχύοντος καθεστώτος ΦΠΑ, καθώς υπάρχει μια εκτίμηση της απώλειας φορολογικών εσόδων ΦΠΑ, εξαιτίας της φοροδιαφυγής, της φοροαποφυγής, οποιασδήποτε άλλης φορολογικής απάτης σε σχέση με το ΦΠΑ, καθώς και της αναποτελεσματικότητας των φοροεισπρακτικών και των φοροελεγκτικών μηχανισμών (διαφθορά ή ατελής διάρθρωση και οργάνωση κρατικών υπηρεσιών).

⁷⁴. European Commission (2015), Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, TAXUD/2013/DE/321, FWC No. TAXUD/2010/CC/104, σελ. 17.

⁷⁵. Ibid, σελ. 36

τικών στοιχείων (αποδείξεων), ή με την έκδοση ανακριβών στοιχείων από επιχειρήσεις, καθώς και από την αποδοχή αγοράς αγαθών και παροχής υπηρεσιών από το λήπτη/τελικό καταναλωτή χωρίς την έκδοση παραστατικών στοιχείων ή με την έκδοση ανακριβών στοιχείων. Ως αποτέλεσμα, οι συναλλαγές πραγματοποιούνται χωρίς την καταβολή και την απόδοση του αναλογούντος ΦΠΑ. Σύνηθες δε είναι και το φαινόμενο μη έκδοσης παραστατικού στοιχείου (απόδειξης) για αγορά αγαθών ή παροχή υπηρεσιών και καταβολής του αναγραφόμενου τιμήματος, το οποίο περιλαμβάνει και τον αναλογούντα ΦΠΑ, με αποτέλεσμα ο ΦΠΑ να εισπράττεται χωρίς ωστόσο να αποδίδεται στο Ελληνικό Δημόσιο. Σε κάθε περίπτωση, οι πρακτικές αυτές συνιστούν πρακτικές φοροδιαφυγής και παραοικονομίας που καταλήγουν στην ύπαρξη -σημαντικού- ελλείμματος ΦΠΑ στην Ελλάδα. Εκ της φύσεώς τους, οι πρακτικές αυτές παρατηρούνται στις μικρές επιχειρήσεις / αυτοαπασχολούμενους σε μεγαλύτερο βαθμό.

Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό και η πρακτική που εφαρμοζόταν κατά τα τελευταία χρόνια στο πεδίο φορολογίας μεταβίβασης των ακινήτων και αποσκοπούσε στην αποφυγή καταβολής του οφειλόμενου φόρου. Αναλυτικότερα, αποτελούσε πάγια συναλλακτική πρακτική, κατά τη μεταβίβαση των ακινήτων, να δηλώνεται στη συμβολαιογραφική πράξη ως τίμημα της μεταβίβασης το κατώτατο δυνατό, συνήθως η αντικειμενική αξία του ακινήτου. Προ οικονομικής κρίσης, η αντικειμενική αξία των ακινήτων ήταν, κατά κανόνα, πολύ χαμηλότερη από την εμπορική (η οποία και αποτελούσε και το πραγματικά καταβλητέο τίμημα). Ενώ στη συμβολαιογραφική πράξη αναγραφόταν ως τίμημα η αντικειμενική αξία του ακινήτου και, βάσει αυτής της αξίας, υπολογιζόταν ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων (ΦΜΑ), το συμπληρωματικό τίμημα που αντιστοιχούσε στην εμπορική αξία του ακινήτου καταβαλλόταν από τον αγοραστή στον πωλητή, χωρίς την αναφορά αυτού στη σχετική συμβολαιογραφική πράξη και, βεβαίως, χωρίς την καταβολή του αναλογούντος ΦΜΑ. Ήταν σύνηθες μάλιστα το συμπληρωματικό αυτό τίμημα να μην καταβάλλεται με τη μεσολάβηση τραπεζικών μέσων και να μη δηλώνεται περαιτέρω ούτε για σκοπούς άλλων φορολογιών (π.χ. εισοδήματος).

Η πρακτική αυτή άρχισε σταδιακά να φθίνει, αφενός μεν λόγω της μείωσης της εμπορικής αξίας ακινήτων, η οποία σε πολλές περιπτώσεις προσέγγιζε την αντίστοιχη αντικειμενική αξία, αφετέρου δε χάρη στη μείωση του συντελεστή ΦΜΑ⁷⁶. Στην εξάλειψη του φαινομένου της φοροδιαφυγής στο πεδίο φορολογίας μεταβίβασης ακινήτων συνέβαλε σαφέστατα και η εντατικοποίηση των ελέγχων από τις φορολογικές αρχές σε φυσικά πρόσωπα, με αξιοποίηση στοιχείων από τους τραπεζικούς τους λογαριασμούς.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι η οικονομική κρίση, σε συνδυασμό με την επιβολή του -συχνά- υψηλού Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων, έχουν οδηγήσει στην κατάρρευση της αγοράς ακινήτων και συνακόλουθα στην αισθητή μείωση των κρατικών εσόδων από τον αντίστοιχο φόρο. Σύμφωνα

76. Συγκεκριμένα, το 2001, ο ΦΜΑ υπολογιζόταν στο 7% για το μέχρι €15.000 τμήμα της αξίας της μεταβίβασης και στο 9% για το υπόλοιπο ποσό, ενώ από το 2010 (Ν. 3842/2010) ο φόρος υπολογιζόταν στο 8% για το μέχρι €20.000 τμήμα της αξίας και στο 10% για το υπόλοιπο ποσό. Για μεταβιβάσεις από την 1.1.2014, ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων ανέρχεται σε 3% επί της φορολογητέας αξίας του ακινήτου (βλ. άρθρο 4, Ν. 1587/1950).

μάλιστα με εκτιμήσεις του ΣΕΒ, υπολογίζεται ότι η απώλεια εσόδων από το ΦΜΑ, σε σχέση με την προ κρίσης εποχή, πλέον ξεπερνά τα έσοδα που εισπράττει το κράτος από τον ΕΝΦΙΑ⁷⁷.

⁷⁷. ΣΕΒ (5/5/2016), Υπερτροφικός δημόσιος τομέας, εξουθενωμένη ιδιωτική οικονομία!, Εβδομαδιαίο δελτίο για την ελληνική οικονομία.

Γ2. Φυσικά Πρόσωπα

Προσεγγίζοντας το ζήτημα της έκτασης της φοροδιαφυγής σε επίπεδο φορολογουμένων – φυσικών προσώπων, κρίνεται σκόπιμο να γίνει διάκριση μεταξύ μισθωτών και αυτοαπασχολούμενων.

Γενικά, σε αντίθεση με τους αυτοαπασχολούμενους, η φοροδιαφυγή στους μισθωτούς είναι εύκολα ανιχνεύσιμη, και γι' αυτό το λόγο η ανακριβής δήλωση των εισοδημάτων τους παρατηρείται σε πολύ μικρότερο ποσοστό⁷⁸. Μελέτες τοποθετούν το ποσοστό των μη δηλωθέντων εισοδημάτων των αυτοαπασχολούμενων σε 57%-58,6%, σε αντίθεση με το ποσοστό των μισθωτών, το οποίο ανέρχεται μόλις σε 0,5%-1%⁷⁹.

• Αυτοαπασχολούμενοι

Στην ελληνική πραγματικότητα, ενδιαφέρον παρουσιάζει η έκταση του φαινομένου της φοροδιαφυγής σε επίπεδο φορολογουμένων - φυσικών προσώπων, και ειδικότερα μέσω της συγκριτικής προσέγγισης μεταξύ μισθωτών και αυτοαπασχολούμενων, ιδιαίτερα αν λάβουμε υπόψη τη διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας, η οποία παρουσιάζει υψηλά ποσοστά αυτοαπασχόλησης, διπλάσια του ευρωπαϊκού μέσου όρου⁸⁰.

Όπως προκύπτει από την Ενότητα Α4. («Χαρτογράφηση του φορολογικού τοπίου στην Ελλάδα»), το ποσοστό δηλώσεων των ελεύθερων επαγγελματιών – αυτοαπασχολούμενων που βρίσκεται κάτω από το αφορολόγητο όριο είναι διαχρονικά εξαιρετικά υψηλό (περίπου 64% επί του συνόλου των αυτοαπασχολούμενων για το 2011). Επίσης, το εισόδημα των αυτοαπασχολούμενων το 2011 αποτελούσε το 26% του συνόλου του εισοδήματος των φυσικών προσώπων, ενώ οι αυτοαπασχολούμενοι στην Ελλάδα κατά την ίδια χρονική περίοδο (2011) αποτελούσαν το 33% του συνόλου των φορολογούμενων φυσικών προσώπων. Οι ανωτέρω παρατηρήσεις μπορεί να συνιστούν ένδειξη απόκρυψης εισοδήματος – φοροδιαφυγής για την εν λόγω κατηγορία.

Σε σχετική έρευνα των Mylonas, Maggina and Pateli (2010) υπολογίζεται ότι το μη δηλωθέν εισόδημα ανέρχεται στα €50 δισ. (20% του ΑΕΠ το 2010), το οποίο προέρχεται κυρίως από μη μισθωτή εργασία. Η ίδια μελέτη

⁷⁸. Matsaganis M. and Flevotomou M. (2010), Distributional implications of tax evasion in Greece, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31, σελ. 3, με αναφορά σε Sandmo, A. (2005), The theory of tax evasion: a retrospective view, National Tax Journal, Vol. 58, No. 4, pp.643-663, και Slemrod J. and Yitzhaki S. (2002), Tax avoidance, evasion, and administration, in A.J. Auerbach and M. Feldstein (eds) Handbook of public economics, Elsevier.

⁷⁹. Matsaganis M. and Flevotomou M. (2010), Distributional implications of tax evasion in Greece, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31, σσ. 3-4, με αναφορά σε Slemrod J. and Yitzhaki S. (2002), Tax avoidance, evasion and administration, in A.J. Auerbach and M. Feldstein (eds) Handbook of public economics, Elsevier, και Slemrod J. (2007), Cheating ourselves: The economics of tax evasion, σελ. 29.

⁸⁰. IIMF (2013) Greece, Selected Issues (IMF Country Report No. 13/155), σελ. 27.

υπολογίζει ότι, με επίμονη προσπάθεια από τις φορολογικές αρχές και σε βάθος χρόνου, ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων θα μπορούσε να αποφέρει επιπλέον έσοδα της τάξης του 3,8% του ΑΕΠ – εξ αυτών περίπου τα 2/3 αφορούν τη φοροδιαφυγή, ενώ το υπόλοιπο αφορά φορολογικές ελαφρύνσεις και εκπτώσεις⁸¹.

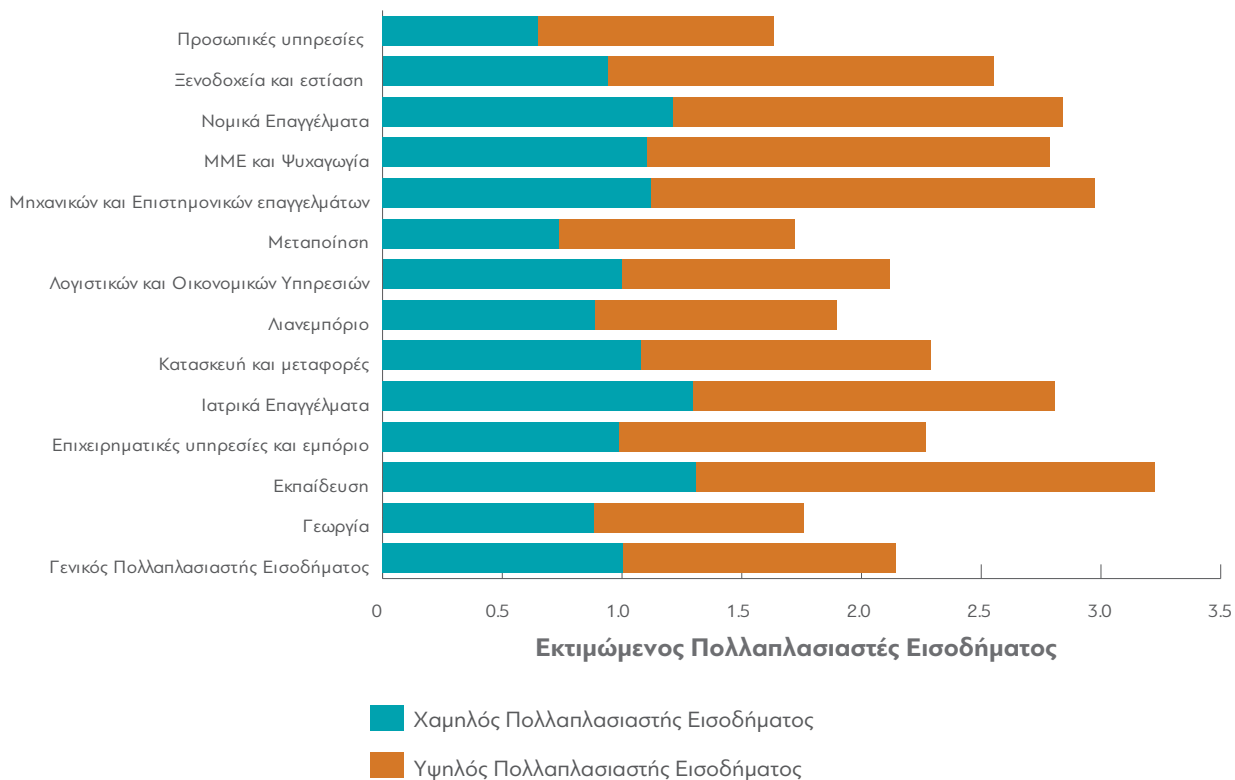
Η εκτίμηση της έκτασης της φοροδιαφυγής από μη μισθωτές εργασίες έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένης έρευνας, με τη μελέτη των Artavanis, Morse and Tsoutsoura (2015), τα αποτελέσματα της οποίας χρησιμοποιούνται και σε μελέτες διεθνών οργανισμών (IMF και OECD)⁸². Σύμφωνα με την έρευνα, η έκταση της φοροδιαφυγής μπορεί να προσεγγιστεί και από στοιχεία που χρησιμοποιούνται στα εσωτερικά μοντέλα των τραπεζών για την αξιολόγηση της δανειοληπτικής ικανότητας των πελατών τους. Αντλώντας στοιχεία από το ελληνικό τραπεζικό σύστημα για την περίοδο 2003-2011, η έρευνα εξαγει πολλαπλασιαστές οι οποίοι εφαρμόζονται επί του δηλούμενου στις φορολογικές αρχές εισοδήματος, βάσει των φορολογικών δηλώσεων που προσκομίζουν οι αιτούντες, και με αυτό τον τρόπο προσεγγίζεται το πραγματικό εισόδημα ανά επαγγελματική κατηγορία. Θα πρέπει να τονιστεί βέβαια ότι βάσει της μεθοδολογίας αυτής οι αυτοαπασχολούμενοι εμφανίζονται μεν να δηλώνουν χαμηλότερα εισοδήματα, ωστόσο ενδέχεται να έχουν και διαφορετική κατανομή εισοδήματος και υπολοίπου δανείων, προφίλ κινδύνου και προοπτικές εισοδήματος από τους μισθωτούς.

Επιπλέον, εκτιμάται ότι το ύψος του αδήλωτου εισοδήματος των αυτοαπασχολούμενων για τη χρήση 2009 ήταν της τάξης των (τουλάχιστον) €26,8 δισ., με το μέσο πραγματικό εισόδημα να είναι 1,75-1,84 φορές το δηλωθέν (κατά τον εκτιμώμενο πολλαπλασιαστή). Εάν υπολογιστεί ότι το αδήλωτο αυτό εισόδημα θα φορολογούνταν με συντελεστή 40%, το προκύπτον ποσό από τους διαφυγόντες φόρους θα αντιστοιχούσε σε €11,2 δισ. Σύμφωνα με την έρευνα, οι τομείς της αγοράς στους οποίους ενδεχομένως παρατηρείται μεγαλύτερη φοροδιαφυγή είναι ο ιατρικός κλάδος, ο κατασκευαστικός, ο εκπαιδευτικός, ο κλάδος παροχής λογιστικών – χρηματοοικονομικών υπηρεσιών και ο κλάδος παροχής νομικών υπηρεσιών (βλ. το Γράφημα 18 που ακολουθεί).

81. Mylonas P., Magginas N. and Pateli E. (2010), What are the margins for increasing PIT revenue in the Greek economy?, National Bank of Greece, Greece: Monthly Macroeconomic Outlook, Strategy and Economic Research Division, σσ. 1, 3.

82. IMF (2013), Greece Selected Issues (IMF Country Report No. 13/155) και OECD (2013), OECD Economic Surveys: Greece 2013, OECD Publishing. Οι εν λόγω διεθνείς οργανισμοί χρησιμοποιούν προγενέστερη έκδοση (2012) της μελέτης των Artavanis et al.

Γράφημα 18: Εκτιμώμενος Πολλαπλασιαστής Εισοδήματος



Πηγή: Artavanis N., Morse A. Tsourtsoura M. (2015), *Tax Evasion Across Industries: Soft Evidence from Greece*, NBER Working Paper No. 21552

Τα περιστατικά φοροδιαφυγής των αυτοαπασχολουμένων στις προαναφερόμενες επαγγελματικές κατηγορίες είναι σαφώς πιο δύσκολο να εντοπιστούν, καθώς τα εισοδήματα από την εργασία τους εμφανίζονται / δηλώνονται μόνον εφόσον εκδοθούν τα αντίστοιχα για την κάθε συναλλαγή παραστατικά στοιχεία, σε σύγκριση ειδικά με τους μισθωτούς, η εργασία των οποίων δηλώνεται από τον εργοδότη τους και υπολογίζεται εύκολα η ακρίβεια των δηλωθέντων εισοδημάτων τους. Η μελέτη καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι κατηγορίες επαγγελματιών για τις οποίες δεν απαιτείται η σύναψη κάποιας σύμβασης, ούτε απαιτείται κάποιο αποδεικτικό για την πραγματοποίηση της όποιας συναλλαγής ("low input and low output paper trail"), είναι αυτές που φοροδιαφεύγουν περισσότερο. Συμπέρασμα το οποίο συνάδει και με τη γενική θεωρία που υποστηρίζει ότι η φοροδιαφυγή είναι άμεσα συνυφασμένη και με τη χαμηλή πιθανότητα εντοπισμού του φοροδιαφεύγοντος και επιβολής «τιμωρίας».

Άλλοι μελετητές υποστηρίζουν επίσης ότι, εκτός του τομέα της αυτοαπασχόλησης, στον οποίο φαίνεται ότι περίπου το 24% του εισοδήματος δεν δηλώνεται, και ο αγροτικός τομέας παρουσιάζει επίσης υψηλά επίπεδα φοροδιαφυγής, με το ποσοστό του αδήλωτου εισοδήματος να φτάνει στο 53% (σύμφωνα με

ανάλυση των δηλώσεων φορολογίας εισοδήματος των ετών 2004-2005)⁸³.

Πέραν της επαγγελματικής κατάστασης των φορολογουμένων, φαίνεται ότι και άλλοι παράγοντες επιδρούν αυξητικά στην έκταση της φοροδιαφυγής. Συγκεκριμένα, μελέτη που στηρίχθηκε σε ανάλυση των δηλώσεων φορολογίας εισοδήματος των ετών 2004-2005, στην Ελλάδα, καταδεικνύει ότι η φοροδιαφυγή παρουσιάζεται εντονότερη σε κάποιες γεωγραφικές περιοχές της χώρας, όπως η Νότια Ελλάδα, όπου το ποσοστό αδήλωτου εισοδήματος ανέρχεται σε 16%, σε αντίθεση με την περιοχή της Αττικής, όπου το ποσοστό αδήλωτου εισοδήματος εμφανίζεται μειωμένο στο 6%⁸⁴. Σύμφωνα με άλλους μελετητές, η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα εμφανίζεται διασκορπισμένη από γεωγραφική σκοπιά, εντούτοις, οι περιοχές που δεν αποτελούν αστικά κέντρα (όπως είναι για παράδειγμα Αθήνα, Θεσσαλονίκη και πόλεις με πληθυσμό μεγαλύτερο των 100.000 κατοίκων) εμφανίζουν υψηλότερα επίπεδα φοροδιαφυγής⁸⁵ (βλ. τον Πίνακα 7 που ακολουθεί).

Επίσης, παράγοντας που επιδρά αυξητικά στην έκταση της φοροδιαφυγής είναι η οικογενειακή κατάσταση των φορολογουμένων. Έτσι, φαίνεται ότι άγαμοι φοροδιαφεύγουν λιγότερο, με το ποσοστό του αδήλωτου εισοδήματος να ανέρχεται σε 7,2%, ενώ οι έγγαμοι και οι έγγαμοι με παιδιά φοροδιαφεύγουν περισσότερο, με το ποσοστό να αυξάνεται ανάλογα με το πλήθος των μελών της οικογένειας. Ειδικότερα, το ποσοστό αδήλωτου εισοδήματος στους έγγαμους ανέρχεται στο 10,4%, ενώ αυξάνεται σταδιακά μέχρι το 16,7% σε έγγαμους με τέσσερα και πλέον τέκνα⁸⁶.

⁸³. Matsaganis M., Flevotomou M. (2010), *Distributional Implications of Tax Evasion in Greece*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31, σελ. 19.

⁸⁴. Ibid

⁸⁵. AArtavanis N., Morse A. and Tsoutsoura, M. (2015), *Tax Evasion Across Industries: Soft Credit Evidence from Greece*, National Bureau Of Economic Research, Working Paper 21552, <http://www.nber.org/papers/w21552>, σελ. 28.

⁸⁶. Βλ. υποσημείωση 83.

Πίνακας 7: Μη Δηλωθέν Εισόδημα Ανάλογα με την Πηγή Εισοδήματος, τη Γεωγραφική Θέση και τον Τύπο Οικογένειας

	Μερίδιο του Πληθυσμού	Δηλωθέν Εισόδημα στη Μελέτη (€)	Δηλωθέν Εισόδημα στη Δήλωση Φόρου Εισοδήματος (€)	Διαφορά
Μισθοί	41,5%	13.085	13.007	-0,6%
Συντάξεις	37,1%	7.960	7.960	0,0%
Γεωργία	6,3%	12.353	5.819	-52,9%
Αυτοαπασχολούμενοι	15,1%	19.327	14.616	-24,4%
Κεντρική Αθήνα	39,2%	14.555	13.733	-5,6%
Βόρεια Ελλάδα	27,4%	11.152	9.859	-11,6%
Νότια Ελλάδα	22,7%	10.839	9.110	-16,0%
Νησιά	10,8%	11.534	9.991	-13,4%
Άγαμοι	35,5%	9.970	9.252	-7,2%
Γυναίκες	20,4%	8.753	8.414	-3,9%
Άνδρες	15,1%	11.611	10.383	-10,6%
Έγγαμοι χωρίς παιδιά	34,5%	11.310	10.136	-10,4%
Έγγαμοι με 1 παιδί	12,5%	16.250	14.446	-11,1%
Έγγαμοι με 2 παιδιά	13,7%	17.034	15.133	-11,2%
Έγγαμοι με 3 παιδιά	3,1%	17.042	14.818	-13,1%
Έγγαμοι με 4+ παιδιά	0,6%	17.225	14.348	-16,7%

Πηγή: Matsaganis M. and Flevotomou M. (2010), *Distributional Implications of Tax Evasion in Greece*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31.

Σύμφωνα με πιο πρόσφατα στοιχεία, εκτιμάται ότι το μέσο δηλωθέν εισόδημα των αυτοαπασχολούμενων στην Ελλάδα πλησιάζει το κατώτατο δυνατό, και σίγουρα είναι κατά πολύ χαμηλότερο από το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, συνθήκη που καταδεικνύει ότι ένα μεγάλο μέρος του πραγματικού εισοδήματος παραμένει αδήλωτο⁸⁷.

Η μη δήλωση του ακριβούς εισοδήματος των εν λόγω αυτοαπασχολούμενων επιφέρει απώλειες κρατικών εσόδων από πλευράς φορολογίας εισοδήματος, αλλά και από πλευράς ΦΠΑ, καθώς η μη έκδοση στοιχείων ή η ανακριβής έκδοση στοιχείων καταλήγει αναπόφευκτα και στη μη ακριβή απόδοση του αναλογούντος ΦΠΑ. Έχει υπολογιστεί ότι μια κατά 10% απόκρυψη εισοδημάτων έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία απώλειας κρατικών εσόδων σε ποσοστό 26%, ποσοστό οφειλόμενο στην κλιμακωτή διάρθρωση της φορολογίας φυσικών προσώπων στην Ελλάδα⁸⁸.

Η απόκρυψη εισοδημάτων για σκοπούς φορολογίας εισοδήματος αποτρέπει και αλλοίωση της βάσης για τον υπολογισμό λοιπών φόρων, όπως της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης, η οποία υπολογίζεται επί του ετήσιου συνολικού καθαρού ατομικού εισοδήματος⁸⁹. Εφόσον το εισόδημα του φορολογουμένου δεν δηλώνεται με ακρίβεια, δεν δύναται να υπολογιστεί με ακρίβεια και η ειδική εισφορά αλληλεγγύης, με αποτέλεσμα τη φοροδιαφυγή και αναφορικά με την εισφορά αυτή.

Τα ανωτέρω βρίσκονται σε συμφωνία και με την άποψη της κοινής γνώμης. Ειδικότερα, στην έρευνα της διαΝΕΟσις «Τι Πιστεύουν οι Έλληνες» και επί ερωτήσεων περί φοροδιαφυγής, το 73,7% των Ελλήνων πιστεύει ότι οι ελεύθεροι επαγγελματίες (γιατροί, δικηγόροι, υδραυλικοί κτλ.) κοροϊδεύουν το κράτος⁹⁰.

• Μισθωτοί

Αντιθέτως, σύμφωνα με την έρευνα της διαΝΕΟσις, το φορολογικό βάρος στην Ελλάδα το σηκώνουν οι μισθωτοί, άποψη την οποία υιοθετεί το 87,7% των Ελλήνων⁹¹.

Η άποψη αυτή είναι επίσης σύμφωνη με τα συμπεράσματα μελετητών διαχρονικά, όπως αναφέρονται παραπάνω, οι οποίοι τοποθετούν το ποσοστό φοροδιαφυγής των μισθωτών μόλις σε 0,5%-1%⁹².

Σαφώς, το πολύ χαμηλό ποσοστό φοροδιαφυγής στους μισθωτούς οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη μη δυνατότητα απόκρυψης εισοδημάτων από μισθωτή εργασία, καθώς οι ετήσιες αποδοχές των μισθωτών δηλώνονται πλέον αυτόματα από τον εργοδότη (είτε στον ιδιωτικό είτε στο δημόσιο τομέα) στις φορολογικές αρχές.

Το ιδιαίτερα όμως χαμηλό αυτό ποσοστό της φοροδιαφυγής των μισθω-

87. IMF (2013), Greece selected issues (IMF Country Report No 13/155), σελ. 22.

88. Matsaganis M., Flevotomou M. (2010), Distributional implications of tax evasion in Greece, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31, σελ. 26.

89. Άρθρο 29 Ν. 3986/2011 και, πλέον, άρθρο 43Α του Ν. 4172/2013 (ΚΦΕ), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 112 του Ν. 4387/2016.

90. διαΝΕΟσις (2016), Τι πιστεύουν οι Έλληνες, Πανελλαδική Έρευνα - Έκθεση Αποτελεσμάτων, Απρίλιος 2015, Οικονομία, Κράτος, Ιδιωτική Πρωτοβουλία, σελ. 14 (B27).

91. Ibid

92. Matsaganis M., Flevotomou M. (2010), Distributional implications of tax evasion in Greece, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31, σελ. 4, με αναφορά σε Slemrod J. and Yitzhaki S. (2002), Tax avoidance, evasion and administration, in A.J. Auerbach and M. Feldstein (eds), Handbook of public economics, Elsevier. Slemrod J. (2007), Cheating ourselves: The economics of tax evasion, Journal of Economic Perspectives, Vol. 21, No. 1, Winter 2007, pp. 25-48.

τών προκαλεί ιδιαίτερη εντύπωση και γεννά υποψίες «συνεννόησης» / «αμοιβαίας συμφωνίας»⁹³ μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων. Τέτοιες «συνεργατικές» συμπεριφορές ευνοούνται σε επιχειρήσεις που απασχολούν μικρό ή πολύ μικρό αριθμό εργαζομένων. Μορφή τέτοιας «συνεννόησης» συνιστά η συμφωνία απόκρυψης ενός μέρους ή του συνόλου του μισθού των εργαζομένων, με αποτέλεσμα να ωφελούνται όχι μόνον οι ίδιοι οι εργαζόμενοι, καθώς δεν φορολογούνται για τα εισοδήματα που αποκτούν, αλλά και οι εργοδότες, αφού αποφεύγουν την καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών των εργαζομένων τους⁹⁴. Συνολικά, στα τέλη του 2012, οι φορολογικές υποχρεώσεις που παρέμειναν απλήρωτες άγγιξαν τα 56 δισ., ενώ οι ασφαλιστικές εισφορές που δεν καταβλήθηκαν ξεπέρασαν τα €12 δισ.⁹⁵ Τέτοιες πρακτικές είναι δύσκολο να ανιχνευθούν, ειδικά σε επιχειρήσεις μικρής κλίμακας, πολλώ δε μάλλον όταν γίνεται λόγος για αδήλωτη εργασία, η οποία εξ ορισμού παραμένει αόρατη στις φορολογικές αρχές⁹⁶. Αξίζει να διερευνηθεί περαιτέρω κατά πόσον το 46% των μισθωτών με εισόδημα κάτω των €12.000 (αφορολόγητο όριο του 2011, βλ. επίσης τον Πίνακα 4) απασχολήθηκε σε μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις.

Από ελέγχους που πραγματοποίησε το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας σε 22.000 ιδιωτικές επιχειρήσεις, το 2010 (από τον Φεβρουάριο έως τον Απρίλιο 2010), προέκυψε ότι το 25% των εργαζομένων δεν είχε δηλωθεί⁹⁷. Σε έλεγχο που έγινε το 2011 παρουσιάστηκαν περιστατικά αδήλωτης εργασίας στο 30% των περιπτώσεων⁹⁸, ενώ για το 2012 υπολογίστηκε ότι ένας στους τρεις εργαζομένους εργαζόταν υπό το καθεστώς της αδήλωτης εργασίας⁹⁹. Η αδήλωτη εργασία είναι πιο πιθανό να εμφανίζεται στις μικρές και στις πολύ μικρές επιχειρήσεις.

Πιο πρόσφατα στοιχεία υποστηρίζουν ότι, κατά το έτος 2013, τουλάχιστον το 40,5% των εργαζομένων στις (ελεγμένες) επιχειρήσεις της χώρας ήταν αδήλωτοι ή ανασφάλιστοι, ενώ τουλάχιστον το 50,2% των (ελεγμένων) επιχειρήσεων κατέφυγε σε πρακτικές αδήλωτης εργασίας¹⁰⁰. Σε συγκεκριμένους δε τομείς της οικονομίας, όπως για παράδειγμα στον κατασκευαστικό τομέα, στη βιομηχανία, στον τουρισμό και σε άλλες υπηρεσίες, λέγεται ότι η αδήλωτη εργασία αποτελεί τον κανόνα¹⁰¹.

Παρά την υιοθέτηση πληθώρας μέτρων για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας κατά την περίοδο 2010-2014, η αδήλωτη εργασία και, κατά συνέπεια, η εισφοροδιαφυγή και η φοροδιαφυγή εμφανίζονται σε υψηλά ποσοστά¹⁰².

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα πορίσματα έρευνας του Υπουργείου Εργασίας (ΣΕΠΕ, 2012), σύμφωνα με τα οποία ένα μεγάλο ποσοστό όσων εργάστηκαν αδήλωτα (27%) δήλωσαν ότι το πρότειναν οι ίδιοι στον εργοδότη, ενώ οι κύριοι λόγοι για τους οποίους οι εργαζόμενοι αποδέχθηκαν ή πρότειναν να εργαστούν με όρους αδήλωτης εργασίας είναι «για να πάρω τη δουλειά» (41%) και «για οικονομικούς λόγους» (34%)¹⁰³. Από την πλευρά του εργο-

⁹³. Matsaganis M., (2011), The welfare state and the crisis: the case of Greece, Journal of European Social Policy, Impact Factor: 1.4- DOI: 10.1177/0958928711418858, σελ. 9-10.

⁹⁴. Βασαρδάνη Μ. (Ιούνιος 2011), Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Μια Γενική Επισκόπηση, Οικονομικό Δελτίο, Τεύχος 35, Τράπεζα της Ελλάδος, σελ. 16.

⁹⁵. IMF (2013), Greece selected issues (IMF Country Report No. 13/155), σελ. 23.

⁹⁶. Matsaganis M., Flevotomou M. (2010), Distributional implications of tax evasion in Greece, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31, σελ. 23.

⁹⁷. Matsaganis M. (2011), The welfare state and the crisis: the case of Greece, Journal of European Social Policy, Impact Factor: 1.4- DOI: 10.1177/0958928711418858, σελ. 10.

⁹⁸. IIOBE (2012), Η έννοια της αδήλωτης εργασίας και τα χαρακτηριστικά της, σελ. 3.

⁹⁹. IMF (2013), Greece selected issues (IMF Country Report No. 13/155), σελ. 22.

¹⁰⁰. Καψάλης Α. (2015), Η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα – Αξιολόγηση των σύγχρονων μέτρων καταπολέμησης του φαινομένου, ΙΝΕ (Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ), σσ. 7, 9.

¹⁰¹. Matsaganis M. (2011), The welfare state and the crisis: the case of Greece, Journal of European Social Policy, Impact Factor: 1.4- DOI: 10.1177/0958928711418858, σελ. 8.

¹⁰². Στα μέτρα αυτά συγκαταλέγονται η θέσπιση της μεθόδου πληρωμής ασφαλιστικών εισφορών μέσω εργοσήμου (Ν. 3863/2010), η εγκαθίδρυση του πληροφοριακού συστήματος «ΕΡΓΑΝΗ» για τη συνεχή ενημέρωση σε πραγματικό χρόνο των ροών απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας (Ν. 4152/2013) κ.ά.

¹⁰³. Καψάλης Α. (2015), Η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα – Αξιολόγηση των σύγχρονων μέτρων καταπολέμησης του φαινομένου, ΙΝΕ (Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ), σελ. 30.

δότη, οι κύριοι λόγοι για την επιλογή αδήλωτης εργασίας είναι «οικονομικοί λόγοι» (44,4%) και η συνήθεια («έτσι έχω συνηθίσει») (40,4%)¹⁰⁴.

Από τα ανωτέρω στοιχεία προκύπτει ότι τα περιστατικά φοροδιαφυγής εμφανίζονται σαφώς μειωμένα στο χώρο της μισθωτής εργασίας. Ωστόσο, η έκταση της φοροδιαφυγής των μισθωτών δεν μπορεί εύκολα να προσδιοριστεί, παρά μόνο να προσεγγιστεί μέσω της έκτασης της εισφοροδιαφυγής. Συνεπώς, φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή είναι αλληλένδετα φαινόμενα, η αντιμετώπιση των οποίων πρέπει να είναι κοινή.

• Φυσικά Πρόσωπα με Υψηλά Εισοδήματα (High Net Worth Individuals)

Στη βιβλιογραφία γίνεται ιδιαίτερη μνεία στα φυσικά πρόσωπα με υψηλά εισοδήματα. Υπάρχουν μελέτες που καταδεικνύουν τη συσχέτιση μεταξύ φοροδιαφυγής και ύψους εισοδημάτων, με ορισμένες¹⁰⁵ από αυτές να υποστηρίζουν ότι οι έχοντες υψηλά εισοδήματα φοροδιαφεύγουν λιγότερο σε σχέση με εκείνους των οποίων τα εισοδήματα είναι χαμηλά, ως ποσοστό επί του πραγματικού εισοδήματος. Άλλες καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι οι φορολογούμενοι με υψηλά εισοδήματα είναι περισσότερο διατεθειμένοι να μη συμμορφωθούν με τις φορολογικές τους υποχρεώσεις¹⁰⁶.

Συγκεκριμένα για την Ελλάδα, μελέτη που στηρίχθηκε σε ανάλυση των δηλώσεων φορολογίας εισοδήματος των ετών 2004-2005 καταδεικνύει ότι τα φυσικά πρόσωπα με υψηλά εισοδήματα φοροδιαφεύγουν περισσότερο, με το ποσοστό αδήλωτου εισοδήματος να ανέρχεται σε 14,7% κατά μέσο όρο¹⁰⁷.

Πέραν της φοροδιαφυγής, μέσω της μη αποκάλυψης εισοδημάτων για φορολογικούς σκοπούς, τα φυσικά πρόσωπα με υψηλά εισοδήματα έχουν στη διάθεσή τους και άλλα μέσα προκειμένου να αποφύγουν την πληρωμή φόρου. Χαρακτηριστικά, υποστηρίζεται ότι «οι φτωχοί φοροδιαφεύγουν, ενώ οι πλούσιοι φοροαποφεύγουν»¹⁰⁸. Πράγματι, οι έχοντες υψηλά εισοδήματα έχουν την ευχέρεια να επιλέξουν πρακτικές φοροαποφυγής, όπως η ίδρυση εξωχώριων εταιρειών (offshore), εταιρειών «χωρίς υπόσταση» (shell corporations), trusts και άλλων μορφών ενώσεων και νομικών οντοτήτων, και να φορολογούνται για τα παγκόσμια εισοδήματά τους σε φορολογικούς παραδείσους¹⁰⁹.

Σε παγκόσμιο επίπεδο, ο ΟΟΣΑ έχει αναγνωρίσει τη σοβαρότητα του προβλήματος που δημιουργούν οι εξωχώριες εταιρείες, καθώς η φοροδιαφυγή που συντελείται μέσω αυτών απειλεί τα έσοδα των περισσότερων χωρών, με τις απώλειες εσόδων μόνο στις χώρες της Ε.Ε. να ανέρχονται σε δισεκατομμύρια ευρώ¹¹⁰. Σύμφωνα μάλιστα με μελέτες, έχει υπολογιστεί ότι οι φορολογούμενοι παγκοσμίως διατηρούν το 8% της περιουσίας τους σε φορολογικούς παραδείσους^{111,112}. Μέσω των εταιρειών αυτών, οι φορο-

¹⁰⁴. Ibid, σελ. 31 – Από δείγμα 656 εργοδοτών.

¹⁰⁵. Matsaganis M. and Flevotomou M. (2010), Distributional implications of tax evasion in Greece, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31, σελ. 5, με αναφορά σε Christian C.W. (1994), Voluntary compliance with the individual income tax: results from the 1988 TCMP study, IRS Research Bulletin, 1993/1994, Publication 1500, pp. 35-42. Washington DC: Internal Revenue Service, σελ. 39.

¹⁰⁶. Matsaganis M. and Flevotomou M. (2010), Distributional implications of tax evasion in Greece, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31, σελ. 5, με αναφορά σε Tatsos N. (2001), Shadow economy and tax evasion in Greece, Athens: Institute of Economic and Industrial Research.

¹⁰⁷. Matsaganis M. and Flevotomou M. (2010), Distributional Implications of Tax Evasion in Greece, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31, σελ. 20.

¹⁰⁸. Slemrod J. (2007), Cheating ourselves: the economics of tax evasion, Journal of Economic Perspectives, Vol. 21, No. 1, Winter 2007, pp. 25-48, σελ. 30.

¹⁰⁹. Gravelle J. G. (2015), Tax havens: international tax avoidance and evasion, Congressional Research Service, σελ. 24.

¹¹⁰. Nethercott L., Anamourlis T. (2014), Offshore tax evasion and tax reform – A multilateral perspective, Asia-Pacific Tax Bulletin, January/February 2014.

¹¹¹. Zucman G. (2012), The missing wealth of nations: are Europe and the U.S. net debtors or net creditors?, PSE Working Papers n2011-07. 2012. <halshs-00565224v3>, σελ. 1.

¹¹². Dominika Langenmayr (2015), Voluntary disclosure of offshore tax evasion, VOX, CEPR's Policy Portal, σελ. 1.

λογούμενοι κρύβουν τα εισοδήματά τους, καθώς και την κινητή και ακίνητη περιουσία τους από τις φορολογικές αρχές.

Στην Ελλάδα, είχε παρατηρηθεί το φαινόμενο φοροαποφυγής στα ακίνητα τα οποία ανήκουν σε εξωχώριες εταιρείες. Επειδή οι εξωχώριες εταιρείες είναι συνήθως εγκατεστημένες σε φορολογικούς παράδεισους και το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους διέπεται από μυστικότητα, είναι προφανές ότι παρέχεται, έτσι, η δυνατότητα στους πραγματικά κυρίους των ακινήτων να παραμένουν ανώνυμοι και να φοροαποφεύγουν αναφορικά με το ακίνητο¹¹³. Για την πάταξη του φαινομένου, επιβάλλεται ειδικός φόρος ακινήτων σε περιπτώσεις όπου δεν δηλώνονται στις φορολογικές αρχές τα φυσικά πρόσωπα – μέτοχοι των εταιρειών αυτών¹¹⁴.

Ένας ενδεχομένως πιο δραστικός τρόπος που επιλέγεται από φυσικά πρόσωπα με υψηλά εισοδήματα, προκειμένου να αποφύγουν τη φορολόγηση όλων των εισοδημάτων τους (δηλαδή του παγκόσμιου εισοδήματός τους από κάθε πηγή), στην Ελλάδα είναι η αλλαγή της φορολογικής τους κατοικίας, με μεταφορά αυτής σε χώρα με ευνοϊκότερη φορολόγηση. Η μεταφορά της φορολογικής κατοικίας είναι μια σύνθετη διοικητική διαδικασία και απαιτεί να υπάρχει και να αποδεικνύεται κάποιος σημαντικός δεσμός του φορολογουμένου με τη νέα χώρα εγκατάστασης (π.χ. μόνιμη εργασία στη χώρα αυτή, μεταφορά στη χώρα αυτή μαζί με τα μέλη της οικογένειας), καθώς και αποκοπή του φορολογουμένου από τα στοιχεία εκείνα που τον συνδέουν με την Ελλάδα (π.χ. διακοπή εργασιακής σχέσης στην Ελλάδα). Εντούτοις, υπάρχουν περιπτώσεις που η μεταφορά της φορολογικής κατοικίας του φορολογουμένου μπορεί να πραγματοποιηθεί με τεχνητά μέσα, χωρίς ωστόσο να αλλάζει πραγματικά η κατοικία του ή το κέντρο των ζωτικών του συμφερόντων (δηλαδή οι προσωπικοί, οικονομικοί ή κοινωνικοί δεσμοί που τον συνδέουν με την Ελλάδα).

Συμπερασματικά, το φαινόμενο της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα φαίνεται να παρουσιάζεται εντονότερο σε συγκεκριμένες επαγγελματικές κατηγορίες, με κύρια διάκριση την υψηλότερη φοροδιαφυγή που τελείται από άτομα με κύρια πηγή εισοδήματός τους την αυτοαπασχόληση και τη χαμηλότερη φοροδιαφυγή που τελείται από άτομα με κύρια πηγή εισοδήματος τη μισθωτή εργασία, χωρίς βεβαίως να παραγνωρίζεται και η υποκρυπτόμενη φοροδιαφυγή που ενδεχομένως να τελείται στο πεδίο της μισθωτής εργασίας ως συνεπακόλουθο της αδήλωτης εργασίας. Το φαινόμενο της φοροδιαφυγής βρίσκεται σε συνάρτηση με την οικογενειακή κατάσταση των φορολογουμένων, ενώ εμφανίζεται εντονότερο μεταξύ των δύο άκρων ύψους εισοδήματος, δηλαδή στους πλέον πλούσιους και στους πλέον φτωχούς (παρουσιάζοντας καμπύλη σχήματος U)¹¹⁵, και σε συγκεκριμένες περιοχές της περιφέρειας της χώρας εν συγκρίσει με τα αστικά κέντρα¹¹⁶.

113. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3091/2002, άρθρα 15-18.

114. Άρθρα 15 – 18 Ν. 3091/2002.

115. Christian C.W (1994), Voluntary compliance with the individual income tax: results from the 1988 TCMP study, IRS Research Bulletin, 1993/1994, Publication 1500, pp.35-42. Washington DC: Internal Revenue Service, σελ. 39.

116. Βασαρδάνη Μ. (Ιούνιος 2011), Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Μια Γενική Επισκόπηση, Οικονομικό Δελτίο Τεύχος 35, Τράπεζα της Ελλάδος, σελ. 17. Artavanis N., Morse A. and Tsoutsoura, M. (2015), Tax Evasion Across Industries: Soft Credit Evidence from Greece, National Bureau Of Economic Research, Working Paper 21552, <http://www.nber.org/papers/w21552>, σελ. 28.

Γ3. Νομικά Πρόσωπα

Πέραν των φυσικών προσώπων, φοροδιαφυγή παρατηρείται και στις επιχειρήσεις. Βασικός παράγοντας για την κατανόηση της φοροδιαφυγής σε επίπεδο νομικών προσώπων είναι ο διαχωρισμός των μετόχων (ιδιοκτητών) της εταιρείας από τους ασκούντες τη διοίκηση, υπό την έννοια ότι η αποτελεσματικότητα των μέτρων για την πάταξη της φοροδιαφυγής μπορεί τελικά να εξαρτάται από το ποιος τιμωρείται – η επιχείρηση ή οι διοικούντες¹¹⁷.

Σε κάθε περίπτωση –και ανεξάρτητα από το ποιος τελικά τιμωρείται– φοροδιαφυγή παρατηρείται στις επιχειρήσεις όχι μόνο στους έμμεσους φόρους, αλλά και στο φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων¹¹⁸.

Επί παραδείγματι, η παράβαση της έκδοσης ή της λήψης εικονικών τιμολογίων είναι συνήθης στην ελληνική πραγματικότητα, μεταξύ κυρίως μικρομεσαίων επιχειρήσεων, και στοχεύει στη μη καταβολή ή στη μείωση τόσο του φόρου εισοδήματος όσο και του ΦΠΑ, καθώς και στη λογιστική εμφάνιση εικονικών/πλασματικών ζημιών.

Η μη καταβολή έμμεσων φόρων ή η καταβολή μειωμένου φόρου εστιάζεται κυρίως στο ΦΠΑ, με τη διόγκωση του ΦΠΑ των εισροών (εξόδων), ο οποίος συμψηφίζεται με το ΦΠΑ των εκροών (εσόδων), με φορολογικά στοιχεία κυρίως για ανύπαρκτες αγορές και δαπάνες. Από την άλλη πλευρά, η μη καταβολή ή η καταβολή μειωμένων άμεσων φόρων επιδιώκεται μέσω της μείωσης των κερδών που εμφανίζει η επιχείρηση. Αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί με την αύξηση είτε των δαπανών είτε του κόστους πωληθέντων προϊόντων / εμπορευμάτων ή παρασχόμενων υπηρεσιών, με φορολογικά στοιχεία για ανύπαρκτες πάλι δαπάνες ή αγορές, που έχουν ως αποτέλεσμα τη μεταβολή των αποτελεσμάτων χρήσης μιας επιχείρησης (μείωση των κερδών, μείωση ή μηδενισμός της ζημίας)¹¹⁹. Η έκδοση εικονικών πιστωτικών τιμολογίων αποσκοπεί και στην εμφάνιση μικρότερων ακαθάριστων εσόδων ή αμοιβών και, συνεπώς, μικρότερων φορολογητέων εκροών για την απόδοση του ΦΠΑ. Θα πρέπει να τονιστεί στο σημείο αυτό ότι στη σχέση εκδότη-λήπτη συνήθως υπάρχει το στοιχείο της αμοιβαιότητας, δηλαδή η ηθελημένη διευκόλυνση για την καταστρατήγηση φορολογικών διατάξεων, με οικονομικά ή άλλα ανταλλάγματα. Εκ της φύσεώς τους, οι αναφερόμενες

¹¹⁷. Sandmo A. (2005), The theory of tax evasion: A retrospective view, National Tax Journal, Vol. LVIII, No. 4, σελ. 655, με αναφορά σε Chen Kong-Ping and Chu C. Y. Cyrus (2002), Internal Control vs. External Manipulation: A Model of Corporate Income Tax Evasion, Institute for Social Sciences and Philosophy, Academia Sinica, Taipei, Mimeo και Crocker K. J. και Slemrod J. (2003), Corporate Tax Evasion with Agency Costs, University of Michigan Business School, Mimeo.

¹¹⁸. Ibid

¹¹⁹. ΥΠΕΕ Αρ. Πρ. 1506/30.01.07, Οδηγός ελέγχου πλαστών, εικονικών και νοθευμένων φορολογικών στοιχείων, σελ. 2.

πρακτικές παρατηρούνται στις μικρές επιχειρήσεις σε μεγαλύτερο βαθμό. Μία άλλη περίπτωση φοροδιαφυγής, που διαπιστώνεται σε μικρότερη κλίμακα, είναι η έκδοση στοιχείων που καλύπτουν ανύπαρκτες –μερικώς ή στο σύνολό τους– συναλλαγές, από εύρυθμες, κατά τα άλλα, επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις συνδεδεμένες μεταξύ τους¹²⁰.

Φοροδιαφυγή παρατηρείται και στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών που διενεργούν επιχειρήσεις σε άλλο κράτος-μέλος της Ε.Ε. Από σχετικές μελέτες της Ε.Ε. προέκυψε ότι οι περισσότερες μη νόμιμες ενέργειες στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών ως προς το ΦΠΑ διενεργούνται μέσω των εξής διαδικασιών:

- α) Πραγματοποίηση ψευδών ενδοκοινοτικών παραδόσεων εμπορευμάτων.
- β) Πραγματοποίηση ενδοκοινοτικών αποκτήσεων αγαθών από άλλο κράτος-μέλος, οι οποίες είτε δεν καταχωρίζονται στα βιβλία και δηλώνονται στις οικείες δηλώσεις είτε δηλώνονται με διαφορετική αξία.
- γ) Τέλεση απάτης τύπου «Καρουζέλ» ή κυκλικής απάτης. Στην περίπτωση αυτή, γίνεται μετακύλιση του ΦΠΑ εισροών μέσω διαδοχικών πωλήσεων της μίας επιχείρησης προς την άλλη. Σε αυτό τον τύπο απάτης, οι συναλλαγές μέσα σε ένα κράτος-μέλος (στις οποίες χρεώνεται ΦΠΑ) συνδυάζονται με εικονικές ενδοκοινοτικές συναλλαγές (στις οποίες δεν χρεώνεται ΦΠΑ μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών). Χρησιμοποιούνται διάφορες επιχειρήσεις (στις οποίες συνήθως συμμετέχουν τα ίδια άτομα), και τελικά κάποια ή κάποιες από αυτές δεν αποδίδουν το φόρο και εξαφανίζονται.
- δ) Επιχειρήσεις «Φοίνικας». Ο όρος αυτός αναφέρεται σε επιχειρήσεις που είχαν τεθεί σε αδράνεια και προχώρησαν σε επαναδραστηριοποίηση, με φαινομενικό σκοπό την «πραγματοποίηση ενδοκοινοτικών συναλλαγών», με απώτερο όμως πραγματικό στόχο τη μη απόδοση ΦΠΑ ή την έκδοση και τη λήψη πλαστών και εικονικών φορολογικών στοιχείων¹²¹.

Παρόμοια είναι και η περίπτωση της ίδρυσης «εταιρειών χωρίς υπόσταση» (shell corporations), που στοχεύει στη διενέργεια εικονικών συναλλαγών, προκειμένου να θεμελιωθεί δικαίωμα επιστροφής φόρου, χωρίς όμως να έχει πραγματοποιηθεί ουσιαστικά κάποια συναλλαγή¹²².

Η έκταση της φοροδιαφυγής με τις ανωτέρω μεθόδους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό και από την ύπαρξη αποδεικτικών πραγματοποιήσεων συναλλαγών, που συντελούν στον εντοπισμό της παράβασης. Σύμφωνα με τη μελέτη των Artavanis et al. (2015), οι επιχειρήσεις που προβαίνουν σε αγοραπωλησίες για τις οποίες εκδίδουν ή λαμβάνουν παραστατικά, τα οποία εν συνεχεία καταχωρίζουν στα λογιστικά τους βιβλία, ή συναλλάσσονται επί τη βάσει οποιουδήποτε άλλου αποδεικτικού πραγματοποίησης μιας συναλλαγής, όπως λόγου χάρη βάσει μιας σύμβασης, είναι λιγότερο πιθανό να φοροδιαφύγουν.

120. Η σύνδεση καθορίζεται βάσει της περ. ζ' του άρθρου 2 του Ν. 4172/2013, σύμφωνα με την οποία: «ζ) "συνδεδεμένο πρόσωπο" είναι: κάθε πρόσωπο το οποίο συμμετέχει άμεσα ή έμμεσα στη διοίκηση, στον έλεγχο ή στο κεφάλαιο άλλου προσώπου, το οποίο είναι συγγενικό πρόσωπο ή με το οποίο συνδέεται. Ειδικότερα, τα ακόλουθα πρόσωπα θεωρούνται συνδεδεμένα πρόσωπα: αα) κάθε πρόσωπο που κατέχει άμεσα ή έμμεσα μετοχές, μερίδια ή συμμετοχή στο κεφάλαιο τουλάχιστον τριάντα τρία τοις εκατό (33%), βάσει αξίας ή αριθμού, ή δικαιώματα σε κέρδη ή δικαιώματα ψήφου, ββ) δύο ή περισσότερα πρόσωπα, εάν κάποιο πρόσωπο κατέχει άμεσα ή έμμεσα μετοχές, μερίδια δικαιώματα ψήφου ή συμμετοχές στο κεφάλαιο τουλάχιστον τριάντα τρία τοις εκατό (33%), βάσει αξίας ή αριθμού, ή δικαιώματα σε κέρδη ή δικαιώματα ψήφου, γγ) κάθε πρόσωπο με το οποίο υπάρχει σχέση άμεσης ή έμμεσης ουσιώδους διοικητικής εξάρτησης ή ελέγχου ή ασκεί καθοριστική επιρροή ή έχει τη δυνατότητα άσκησης καθοριστικής επιρροής άλλου προσώπου ή σε περίπτωση που και τα δύο πρόσωπα έχουν σχέση άμεσης ή έμμεσης ουσιώδους διοικητικής εξάρτησης ή ελέγχου ή δυνατότητα άσκησης καθοριστικής επιρροής από τρίτο πρόσωπο».

121. ΥΠΕΕ Αρ. Πρ. 1506/30.01.07, Οδηγός ελέγχου πλαστών, εικονικών και νοθευμένων φορολογικών στοιχείων, σελ. 22.

122. OECD (2006), Report on identity fraud: tax evasion and money laundering vulnerabilities, σελ. 5.

Πέραν όμως των όσων αναλύθηκαν παραπάνω, θα πρέπει να αναφερθεί στο σημείο αυτό ότι οι μεγάλες επιχειρήσεις βρίσκονται στο στόχαστρο των ελεγκτικών μηχανισμών παγκοσμίως για άσκηση, κατά κανόνα, πρακτικών φοροαποφυγής και όχι φοροδιαφυγής, καθώς επικρατεί η πεποίθηση πως οι μεγάλες επιχειρήσεις έχουν περισσότερες ευκαιρίες για αποδοτικότερο φορολογικό σχεδιασμό¹²³. Υπολογίζεται ότι περίπου το 60% του παγκόσμιου εμπορίου διεξάγεται εντός πολυεθνικών ομίλων, μέσω ενδοομιλικών συναλλαγών. Τέτοιες συναλλαγές δημιουργούν προοπτικές φοροαποφυγής, καθώς καθιστούν ευχερέστερη τη μεταφορά φορολογητέων κερδών από το κράτος στο οποίο προέκυψαν σε άλλα κράτη, που αποτελούν κατά κανόνα φορολογικούς παραδείσους, ώστε τα κέρδη αυτά να φορολογηθούν με πολύ χαμηλότερο συντελεστή από αυτόν με τον οποίο θα επιβαρύνονταν εάν φορολογούνταν στο κράτος όπου εξαρχής προέκυψαν¹²⁴. Ως αποτέλεσμα, εκτιμάται ότι ετησίως δεν καταβάλλεται περίπου το 4%-10% του φόρου εισοδήματος παγκοσμίως, ποσοστό που αντιστοιχεί σε 100-240 δισ. δολάρια ετησίως¹²⁵.

Επιπρόσθετα, για τις ενδοομιλικές συναλλαγές, υπήρχε παραδοσιακά η πεποίθηση ότι σχετίζονταν αποκλειστικά και μόνο με τους άμεσους φόρους, καθώς η διαφοροποίηση των τιμών στις συναλλαγές που πραγματοποιούνταν μεταξύ των εταιρειών των ομίλων αποτελούσε και αποτελεί τρόπο για τη μεταφορά των κερδών τους σε εταιρείες, η έδρα των οποίων βρίσκεται σε κράτη με χαμηλότερο φορολογικό συντελεστή. Δεν είναι δυνατόν όμως να παραγνωριστεί το γεγονός ότι τέτοιες συναλλαγές επηρεάζουν και το ΦΠΑ, αναφορικά με την απόδοση και την εκπαισιμότητά του. Και, ενώ η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹²⁶ περιλαμβάνει διατάξεις που αναφέρονται στην αντιμετώπιση των ενδοομιλικών συναλλαγών από πλευράς ΦΠΑ, δεν υπάρχει ομοιόμορφη εφαρμογή και πρακτική αυτών μεταξύ των κρατών-μελών της Ε.Ε., επιπλέον ορισμένες χώρες, όπως η Ελλάδα, δεν έχουν εισαγάγει στο εσωτερικό τους δίκαιο τις διατάξεις αυτές. Η ανομοιομορφία κατ' επέκταση στην εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας δημιουργεί αντιφάσεις αναφορικά με το ποια είναι τα συνδεδεμένα μέρη για σκοπούς ΦΠΑ ή με το πώς υπολογίζεται η αγοραία αξία σε συγκεκριμένες συναλλαγές¹²⁷.

¹²³. Slemrod J. (2007), Cheating ourselves: The economics of tax evasion, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 21, No. 1, Winter 2007, pp. 25-48, σελ. 33.

¹²⁴. Global Witness, Tax Justice Network, Christian Aid, Global Financial Integrity (2009), *The links between tax evasion and corruption: how the G20 should tackle illicit financial flows*, Briefing Paper.

¹²⁵. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Project, Explanatory Statement (2015), Final Reports, σελ. 4.

¹²⁶. Οδηγία ΦΠΑ 2006/112/ΕΚ, Ν. 2859/2000 (Κώδικας ΦΠΑ)

¹²⁷. Matesanz F, European Union (2015), *Transfer pricing adjustments and VAT*, *International VAT Monitor* September/October 2015, σελ. 295.

Γ4. Μαύρη Οικονομία – Παραοικονομία

Παρότι η φοροδιαφυγή διαφέρει από την παραοικονομία, όπως έχει προαναφερθεί, ωστόσο για την κατανόηση της πρώτης, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η μελέτη της έκτασης της δεύτερης.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η παραοικονομία έχει εκτιμηθεί συνολικά σε €2,1 τρισ. και λαμβάνει ολοένα και μεγαλύτερη προσοχή, καθώς οι κυβερνήσεις επιδιώκουν τον ισοσκελισμό των προϋπολογισμών τους, που θα τους επιτρέψει την επιστροφή στην οικονομική σταθερότητα, στη μεγέθυνση και στην ανάπτυξη¹²⁸.

128. Kearney A. T., Visa & Schneider F. (2013), The Shadow Economy in Europe, 2013, Johannes Kepler Universitat Linz (JKU), σελ. 3.

Η παραοικονομία ενισχύεται από τη χρήση των μετρητών στις συναλλαγές, την αδιαφάνεια των συναλλαγών, την αντίσταση κατά των ηλεκτρονικών πληρωμών και την περιορισμένη επιβολή εφαρμογής της νομοθεσίας, και οδηγεί σε όφελος των ολίγων, εις βάρος των πολλών, επιδεινώνοντας παράλληλα το συνολικό βιοτικό επίπεδο¹²⁹.

129. Schneider F., Williams C. (2013), The Shadow Economy, The Institute of Economic Affairs, σελ. 33 επ.

Έχει παρατηρηθεί ότι για τη ροπή προς την παραοικονομία ευθύνονται τέσσερις κύριοι παράγοντες:

- Η συσσώρευση αποταμιεύσεων, κατά την οποία τα άτομα καταφεύγουν σε σκιώδεις δραστηριότητες, με σκοπό τη μη καταβολή φόρων και εισφορών, καθώς και την εξοικονόμηση πόρων από τη μη εμπλοκή στη γραφειοκρατία.
- Η έλλειψη του αισθήματος ενοχής, η οποία παρατηρείται όταν οι φορολογούμενοι έχουν έλλειμμα εμπιστοσύνης απέναντι στους συμπολίτες τους και στο κράτος.
- Η μικρή πιθανότητα σύλληψης, λόγω των ανεπαρκών μέσων της Φορολογικής Διοίκησης προς έλεγχο και τιμωρία των παραβατών.
- Η ευκολία συμμετοχής, καθώς πολλές συναλλαγές γίνονται σε μετρητά και η κατοχή τους είναι ιδιαιτέρως εύκολη.

Η παραοικονομία εκδηλώνεται κατά κανόνα με δύο τρόπους: είτε με την αδήλωτη εργασία, με σκοπό την αποφυγή της καταβολής φόρων και εισφορών (αποτελεί περίπου τα 2/3 της συνολικής παραοικονομίας), είτε με την ελλιπή δημοσιοποίηση οικονομικών στοιχείων από τις επιχειρήσεις¹³⁰.

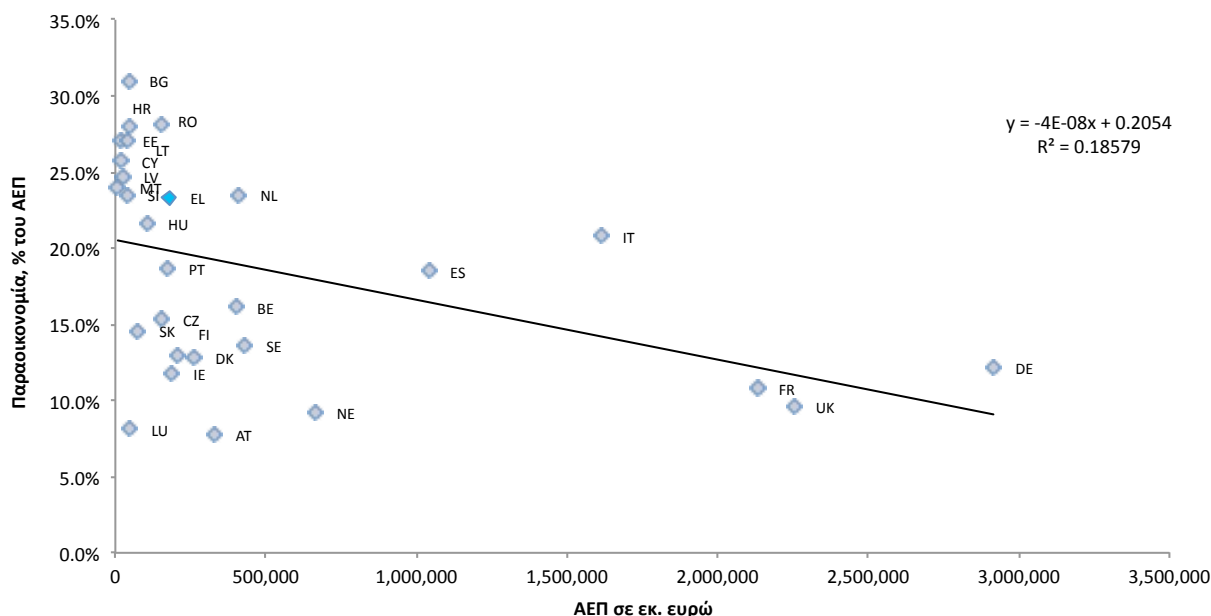
130. Kearney A.T., Visa & Schneider F. (2013), The Shadow Economy in Europe, 2013, Johannes Kepler Universitat Linz (JKU), σελ. 3.

Οι μέθοδοι εκτίμησης της παραοικονομίας χωρίζονται σε δύο άξονες: τα ευρεία μέτρα και τα κατά προσέγγιση μέτρα. Στα ευρεία μέτρα εκτίμησης εντάσσονται οι εκτιμήσεις οι οποίες προκύπτουν από τις μεθόδους που στηρίζονται σε μοντέλα [μέθοδος της ζήτησης νομίσματος, μέθοδος της κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας, μέθοδος πολλαπλού δείκτης - πολλαπλές αιτίες (MIMIC method)] και η μη παρατηρούμενη οικονομία στους εθνικούς λογαριασμούς. Στα κατά προσέγγιση μέτρα εκτίμησης της παραοικονομίας εντάσσονται εκτιμήσεις βασισμένες σε δημοσκοπήσεις, η αυτοαπασχόληση, ο αριθμός εργαζομένων που δεν πληρούν τις εκ του νόμου προϋποθέσεις για απασχόληση, οι κάτοχοι πολλαπλών θέσεων εργασίας και οι παράνομοι μετανάστες. Πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι οι εκτιμήσεις της παραοικονομίας που βασίζονται σε μοντέλα πολλές φορές δίνουν την αίσθηση πως υπερεκτιμούν το μέγεθός της¹³¹.

¹³¹. Andrews D., Caldera Sánchez A. and Johansson (2011), Towards a Better Understanding of the Informal Economy, OECD Economics Department WP No. 873, ECO/WKP (2011)42, σσ. 9-10.

Το επίπεδο ανάπτυξης μιας οικονομίας, όπως αυτό καταδεικνύεται από το ΑΕΠ της, δείχνει να έχει θετική σχέση με την ένταση του φαινομένου της παραοικονομίας, με τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης να παρουσιάζουν μεγαλύτερα ποσοστά παραοικονομίας σε σχέση με το ΑΕΠ. Η Ελλάδα κατατάσσεται μεταξύ των χωρών της Δυτικής και της Ανατολικής Ευρώπης (βλ. το Γράφημα 19 που ακολουθεί).

Γράφημα 19: Σχέση Παραοικονομίας ως Ποσοστό του ΑΕΠ και ΑΕΠ



Πηγή: Schneider F. (2015) Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, mimeo, Department of Economics, Johannes Kepler University & EUROSTAT

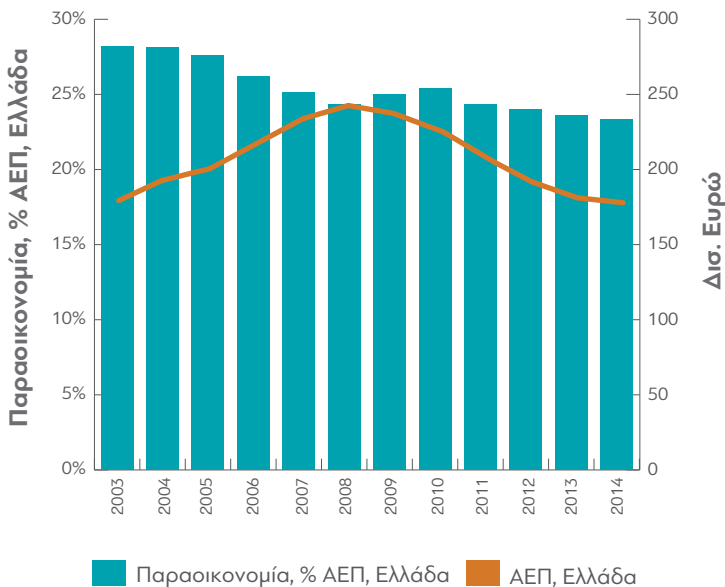
Επίσης, έχει παρατηρηθεί ότι η έκταση της παραοικονομίας τείνει να ακολουθεί τον οικονομικό κύκλο, καθώς, λόγω της μείωσης του διαθέσιμου εισοδήματος και της αύξησης της ανεργίας κατά την ύφεση, πολλοί καταφεύγουν στην ανεπίσημη/σκιώδη οικονομία, βλέποντάς την ενδεχομένως ως μια ευκαιρία για να επιβιώσουν, ακόμη και με λιγότερο επωφελείς όρους εργασίας (π.χ. ανασφάλιστοι).

Ενδεικτικά, τα παρακάτω γραφήματα παρουσιάζουν εκτιμήσεις του μεγέθους της παραοικονομίας ως ποσοστού του ΑΕΠ¹³². Ειδικότερα, στο Γράφημα 20β φαίνεται ότι το ποσοστό της παραοικονομίας ως προς το ΑΕΠ αυξήθηκε από 19,6% σε 20,1%, με την έναρξη της πρόσφατης οικονομικής κρίσης στην Ευρώπη μεταξύ 2008-2009. Παρ' όλα αυτά, η παραοικονομία δείχνει να ακολουθεί μια γενική πτωτική τάση μετά το 2009. Αντίστοιχη τάση φαίνεται να παρουσιάζει η παραοικονομία και στην Ελλάδα (βλ. Γράφημα 20α). Παρότι παραμένει σε υψηλότερα επίπεδα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, δείχνει να αυξάνεται κατά τα πρώτα χρόνια της κρίσης, ενώ εμφανίζει μια σχετική πτωτική τάση από το 2011 και μετά.

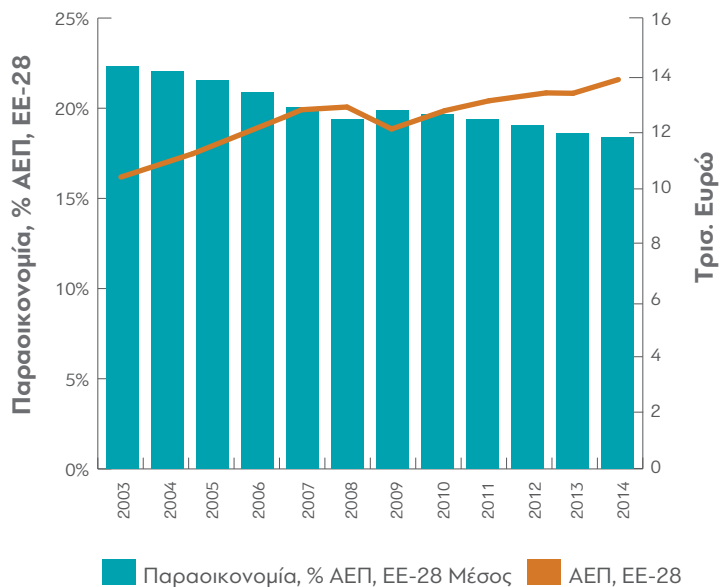
¹³². Schneider F. (2015), Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, mimeo, Department of Economics, Johannes Kepler University, σελ. 1.

Γράφημα 20: Παραοικονομία ως Ποσοστό του ΑΕΠ και Οικονομική Δραστηριότητα (Ελλάδα & ΕΕ)

Γράφημα 20α



Γράφημα 20β



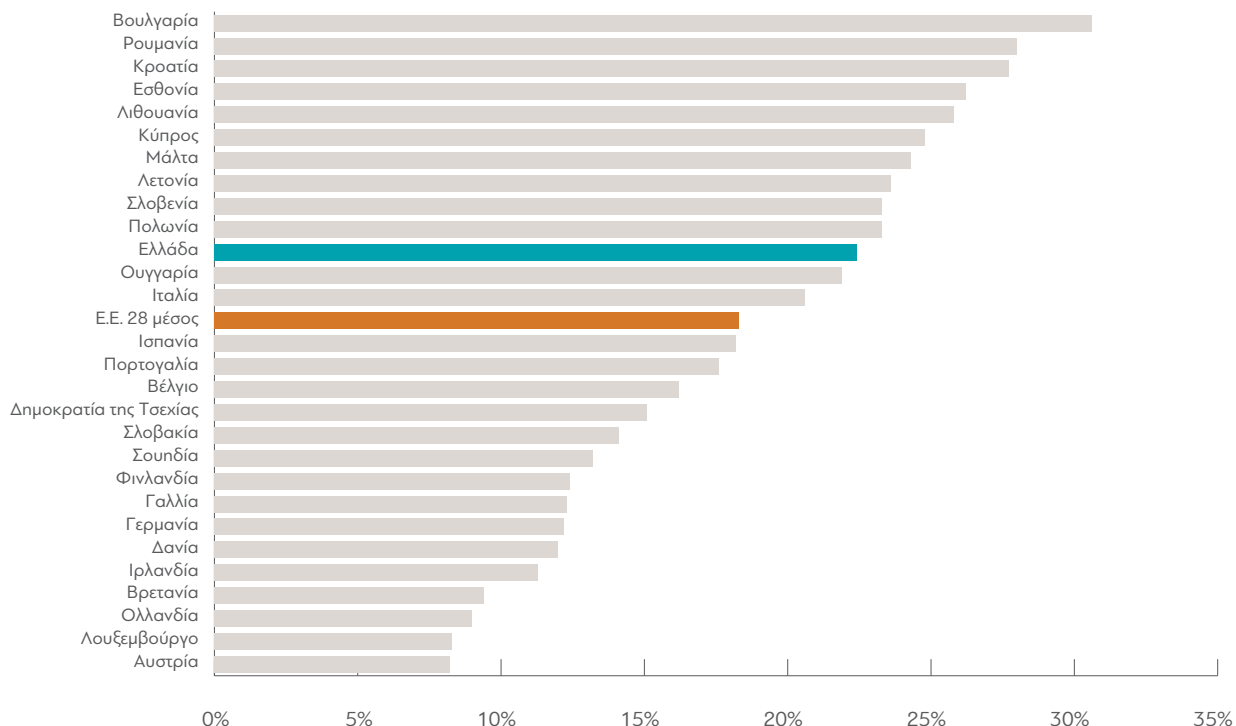
Πηγή: Schneider F. (2015) Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, mimeo, Department of Economics, Johannes Kepler University & EUROSTAT

Σύμφωνα με διαφορετικές μελέτες, όσο και διαχρονικά, το μέγεθος της παραοικονομίας στην Ελλάδα έχει εκτιμηθεί περίπου σε 20%-30% του ΑΕΠ και είναι από τα μεγαλύτερα σε επίπεδο ανεπτυγμένων οικονομιών. Οι μετρήσεις αυτές βασίζονται ως επί το πλείστον σε οικονομετρικές μελέτες, και όχι σε μετρήσεις από τη μη παρατηρούμενη οικονομία στους εθνικούς λογαριασμούς. Για τη χρονική περίοδο 1999-2010, υπολογίζεται ότι η παραοικονομία στην Ελλάδα άγγιζε το 27% του ΑΕΠ, σε σύγκριση με το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ, που έφτανε το 20,2%¹³³. Σύμφωνα με στοιχεία πρόσφατων μελετών, το μέγεθος της παραοικονομίας της Ελλάδας το 2015 υπολογίζεται ότι ανήλθε περίπου στο 22,4%¹³⁴ του ΑΕΠ, κάτι το οποίο μεταφράζεται σε περίπου €40 δισ. (βλ. το Γράφημα 21 παρακάτω).

¹³³. IMF (2013), Greece selected issues (IMF Country Report No. 13/155), σελ. 19.

¹³⁴. Schneider F. (2015), Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, mimeo, Department of Economics, Johannes Kepler University, σελ. 4.

Γράφημα 21: Παραοικονομία ως Ποσοστό του ΑΕΠ 2015, ΕΕ-28



Πηγή: Schneider F. (2015) Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, mimeo, Department of Economics, Johannes Kepler University & EUROSTAT

Αξιοσημείωτη είναι επίσης η διαφορά στο μέγεθος και στην ανάπτυξη της παραοικονομίας από τις βόρειες προς τις νότιες χώρες της Ε.Ε. Κατά μέσο όρο, οι νοτιότερες χώρες σημειώνουν μεγαλύτερα ποσοστά παραοικονομίας, σε σύγκριση με την Ανατολική και τη Δυτική Ευρώπη¹³⁵.

¹³⁵. Ibid

Τα χαρακτηριστικά της διάρθρωσης της ελληνικής οικονομίας, το φορολογικό περιβάλλον της Ελλάδας, η αποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού, η έκταση των ηλεκτρονικών συναλλαγών και το φαινόμενο της παραοικονομίας και της διαφθοράς στην Ελλάδα παρατίθενται παρακάτω συγκριτικά, με αντίστοιχα στοιχεία άλλων χωρών της Ε.Ε.:

Η ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΑΙΤΙΕΣ, ΕΚΤΑΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ
ERNST & YOUNG (EY)
ΙΟΥΝΙΟΣ 2016

	Γερμανία	Φινλανδία	Πορτογαλία	Ρουμανία	Πολωνία	Ελλάδα		Πηγή:
Αυτοαπασχολούμενοι (% του συνόλου)	10,3%	12,1%	16,1%	30,1%	21,2%	33,8%		2013 AMECO
Εργαζόμενοι σε μικρές επιχειρήσεις (0-9 εργαζομένων) ως % του συνόλου	19,0%	24,5%	42,3%	22,5%	36,4%	58,6%		2012 Eurostat
Υστέρηση εισπραχής ΦΠΑ (VAT Gap)	10,6%	2,9%	8,7%	42,9%	25,3%	33,4%		2012 Eurostat
Ανώτερος συντελεστής ΦΠΑ	19,0%	24,0%	23,0%	24,0%	23,0%	23,0%		2015 European Commission
Τελικός φορολογικός συντελεστής στην κατανάλωση	19,8%	26,4%	18,1%	20,9%	19,3%	16,2%		2012 Eurostat
Τελικός φορολογικός συντελεστής στην εργασία	37,8%	40,1%	25,4%	30,4%	33,9%	38,0%		2012 Eurostat
Συνολικά φορολογικά έσοδα (% ΑΕΠ)	39,1%	44,1%	32,4%	28,3%	32,5%	33,7%		2012 Eurostat
Ηλεκτρονικές συναλλαγές κατά κεφαλήν	242,8	450,8	176,0	19,0	86,1	18,1		2013 ECB
ΑΕΠ κατά κεφαλήν (ευρώ)	32.600	35.500	15.600	6.600	9.900	17.400		2012 Eurostat
Παραοικονομία ως ποσοστό του ΑΕΠ	12,2%	12,9%	18,7%	28,1%	23,5%	23,3%		2014 Schneider
Αδήλωτη εργασία (ως ποσοστό συνόλου του εργατικού δυναμικού)	11,9%	11,2%	22,4%	11,8%	21,6%	46,7%		2011 World Bank
Αποτελεσματικότητα Δημόσιων Υπηρεσιών - Κυβέρνησης ¹	1,52	2,17	1,23	-0,07	0,71	0,45		2013 World Bank
Δείκτης Διαφθοράς ²	1,78	2,19	0,91	-0,19	0,55	-0,11		2013 World Bank

1. Αντανακλά τις αντιλήψεις για την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών, την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών και το βαθμό ανεξαρτησίας της από πολιτικές πιέσεις, την ποιότητα της χάραξης και την εφαρμογή της πολιτικής, καθώς και την αξιοπιστία της δέσμευσης της κυβέρνησης για αυτές τις πολιτικές. Κυμαίνεται από -2.5 (χαμηλή αποτελεσματικότητα) έως 2.5 (ισχυρή αποτελεσματικότητα)

2. Αντανακλά τις αντιλήψεις για το βαθμό στον οποίο οι δημόσια εξουσία ασκείται για ιδιωτικό όφελος, συμπεριλαμβανομένων όλων των μορφών διαφθοράς. Κυμαίνεται από -2.5 (χαμηλή αποτελεσματικότητα) έως 2.5 (ισχυρή αποτελεσματικότητα)

Πηγές: AMECO Database, Eurostat, DG Taxation and Customs Union, European Central Bank, World Bank Worldwide Governance Indicators, Schneider, F., (2015), Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, mimeo, Department of Economics, Johannes Kepler University, Michailis Hazans (2011), "Informal Workers across Europe", December, World Bank Research Working Paper, No 5912

Γ5. Εκτίμηση Φοροδιαφυγής

Δεν υπάρχουν μελέτες που να εκτιμούν συνολικά την έκταση της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, πάρα μόνο εκτιμήσεις για τις επιμέρους συνιστώσες της, από την ελληνική και τη διεθνή βιβλιογραφία. Από την έρευνά μας έχουμε συγκεντρώσει αναφορές σχετικά με την εκτίμηση της έκτασης της φοροδιαφυγής στην αυτοαπασχόληση, στα εισοδήματα φυσικών προσώπων και στο ΦΠΑ. Επιπλέον, υπάρχουν αναλύσεις για την έκταση του λαθρεμπορίου στην Ελλάδα και τις συνακόλουθες επιπτώσεις του στα φορολογικά έσοδα στους κλάδους των αλκοολούχων ποτών, των καπνικών προϊόντων (τσιγάρων) και των καυσίμων.

Είναι αυτονόητο ότι οι εκτιμήσεις αυτές βασίζονται σε διαφορετικές μεθοδολογίες και χρησιμοποιούν διαφορετικά έτη βάσης, ενώ τα αποτελέσματά τους παρουσιάζονται στο πλαίσιο της κάθε ανάλυσης, καθιστώντας τη συγκρισιμότητα μη προφανή.

Στην παρούσα ενότητα επιχειρείται μια σύνθεση των διαθέσιμων εκτιμήσεων στη βιβλιογραφία, αποσκοπώντας στη συνεπαγόμενη εκτίμηση της φοροδιαφυγής συνολικά. Δηλαδή, ενώ δεν αποσκοπούμε σε μια εκ νέου ποσοτικοποίηση από την πλευρά μας, επιχειρούμε να συνθέσουμε τα διαθέσιμα στοιχεία, θέτοντάς τα σε συγκρίσιμη βάση.

I. Αυτοαπασχόληση – Φυσικά Πρόσωπα

- Οι Artavanis N., Morse A. and Tsourtsoura M. (2015) υπολόγισαν ότι το αποκρυβέν εισόδημα το 2009 από αυτοαπασχόληση ανερχόταν σε €28,2 δισ. Επιπλέον, εφαρμόζοντας 40% συντελεστή φόρου επί του αποκρυβέντος εισοδήματος, υπολόγισαν ότι τα μη εισπραχθέντα έσοδα από το φόρο εισοδήματος των αυτοαπασχολούμενων εκτιμώνται σε €11,2 δισ. Συνεπώς, κάνοντας μια αναγωγή του ποσού αυτού σε όρους ΑΕΠ 2009, εκτιμούμε ότι τα διαφυγόντα έσοδα από το φόρο εισοδήματος στην αυτοαπασχόληση ανέρχονται σε 4,7% του ΑΕΠ.
- Οι Mylonas P., Magginas N. and Pateli E. (2010) εκτιμούν πως το μη δηλωθέν εισόδημα των Φυσικών Προσώπων (αυτοαπασχολούμενοι και μισθωτοί) ανέρχεται σε περίπου €50 δισ. Δεδομένης αυτής της εκτίμησης, η συνολική δυνητική αύξηση στα έσοδα από φόρο εισοδήματος

Φυσικών Προσώπων εκτιμάται σε περίπου €9,5 δισ.¹³⁶ (σε ετήσια βάση), από την οποία το 70%, δηλ. €6,2 δισ. αντανakλά φοροδιαφυγή¹³⁷ ή απώλεια εσόδων 2,5% του ΑΕΠ σε όρους 2008.

- Σύμφωνα με τους Leventi C., Matsaganis M. and Flevotomou M., (2013), οι οποίοι βασίζονται σε αντίστοιχη μεθοδολογία των Matsaganis M. and Flevotomou M. (2010), το μέσο ποσοστό αποκρυβέντων εισοδημάτων Φυσικών Προσώπων για το 2009 ανέρχεται σε 12,2%¹³⁸, το οποίο οδηγεί σε απώλειες στα έσοδα από φόρο εισοδήματος Φυσικών Προσώπων κατά 29,7%. Εκτιμούμε ότι, με δεδομένα τα πραγματικά έσοδα από φόρο εισοδήματος Φυσικών Προσώπων το 2009 ύψους €10,8 δισ., τα δυνητικά έσοδα (πραγματικά και απωλεσθέντα) θα ήταν περίπου €15,4 δισ. Συνεπώς, η συνεπαγόμενη φοροδιαφυγή θα ανερχόταν σε περίπου €4,5 δισ. ή 1,9% του ΑΕΠ σε όρους 2009.
- Παραβλέποντας τις όποιες διαφορές στη μεθοδολογία που ακολουθούν οι ανωτέρω μελέτες και αναγνωρίζοντας ότι αναφέρονται σε διαφορετικά έτη (2008 και 2009), επιχειρούμε μια οριακή σύνθεση, με βάση την οποία θα μπορούσαμε να συμπεράνουμε ότι το εύρος των διαφυγόντων εσόδων από το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων κυμαίνεται περίπου από 1,9% έως 4,7% του ΑΕΠ¹³⁹.

136. Υπό την παραδοχή ότι το αποκρυβέν αυτό εισόδημα των περίπου €50 δισ. θα φορολογηθεί με ένα μέσο τελικό συντελεστή φορολόγησης εισοδήματος από μισθωτή και μη μισθωτή εργασία (weighted average of implicit tax rates). Σύμφωνα με τη μελέτη, ο συντελεστής αυτός τοποθετείται περίπου στο 20%.

137. Το εναπομείναν ποσοστό αντιστοιχεί σε τυχόν ευνοϊκότερη φορολόγηση εισοδήματος από συγκεκριμένες πηγές, τυχόν απαλλαγές ειδικότερων κατηγοριών προσώπων κ.ά.

138. Δηλαδή, το 12,2% του πραγματικού αποκτηθέντος εισοδήματος δεν δηλώνεται.

139. Σημειώνεται ότι ο Schneider (2015) εκτιμά τη φοροδιαφυγή στην Ελλάδα για το 2014 από έμμεσους φόρους και αυτοαπασχόληση στο 4% του ΑΕΠ (και στο 4,6% του ΑΕΠ το μέσο όρο για την περίοδο 2000-2014). Πηγή: Schneider F. (April 2015), Tax Evasion, Shadow Economy and Corruption in Greece and Other OECD Countries: Some Empirical Facts, University of Linz / Austria, σελ. 20.

II. ΦΠΑ

- Σύμφωνα με έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2015) για την ποσοτικοποίηση και την ανάλυση του ελλείμματος ΦΠΑ στα κράτη-μέλη της Ε.Ε., το έλλειμμα ΦΠΑ (VAT Gap), ως ποσοστό των δυνητικών μέγιστων εσόδων ΦΠΑ στην Ελλάδα, ανήλθε το 2013 στο 34% - το οποίο μεταφράζεται σε €6,5 δισ. Σημειώνεται ότι το ποσό αυτό, ενώ είναι πιθανόν να αποδίδεται στην πλειονότητά του στη φοροδιαφυγή, συμπεριλαμβάνει και την αναποτελεσματικότητα των φοροεισπρακτικών μηχανισμών, καθώς και σε ένα βαθμό δηλωθέν μεν αλλά ανείσπρακτο ΦΠΑ.
- Επομένως, υποθέτοντας ότι το έλλειμμα ΦΠΑ αφορά στο σύνολό του φοροδιαφυγή, τα συνολικά διαφυγόντα έσοδα από ΦΠΑ ανήλθαν σε 3,5% του ΑΕΠ σε όρους 2013.

III. Λαθρεμπόριο Ποτών, Καπνικών Προϊόντων (Τσιγάρων) και Καυσίμων

- Σε μελέτη του IOBE (2013) για τον κλάδο των αλκοολούχων ποτών στην Ελλάδα, που βασίζεται σε φορείς της αγοράς, το λαθρεμπόριο αλκοολούχων, εκφρασμένο σε φιάλες, εκτιμάται ότι άγγιξε τα 8,2 εκατ. φιάλες το 2012, οι οποίες διακινούνταν χωρίς την είσπραξη Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης Οиноπνευματωδών Ποτών (ΕΦΚΟΠ). Η απώλεια φορολογικών εσόδων από τη μη καταβολή του ΕΦΚΟΠ σε ποτά που διακινήθηκαν παράνομα προσεγγίζει τα €41,8 εκατ. (χωρίς τα έσοδα από ΦΠΑ και χωρίς να συμπεριλαμβάνεται το τσίπουρο διημέρων). Επι-

πλέον, οι απώλειες φορολογικών εσόδων από την παράνομη παραγωγή και εμπορία τσίπουρου, υπό το καθεστώς των διημέρων, ανέρχονται σε €97,7 εκατ. ανά έτος, εκ των οποίων τα €55,1 εκατ. αφορούν τον ΕΦΚΟΠ και τα υπόλοιπα τον ΦΠΑ. Συνεπώς, οι συνολικές απώλειες εσόδων φθάνουν περίπου τα €96,9 εκατ. ανά έτος. Εκφρασμένο ως ποσοστό του ΑΕΠ, το συνολικό ποσό από τη μη είσπραξη ΕΦΚΟΠ, εξαιτίας του λαθρεμπορίου, αντιστοιχεί σε 0,05% του ΑΕΠ σε όρους 2012.

- Όσον αφορά το λαθρεμπόριο τσιγάρων και καπνών, σύμφωνα με την ετήσια έρευνα της KPMG για την αγορά παράνομων τσιγάρων στην Ε.Ε., τα παράνομα τσιγάρα στην Ελλάδα το 2014 ανήλθαν σε 4,43 δισ. τεμάχια¹⁴⁰. Το 2014 ο Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης (ΕΦΚ, δηλαδή πάγιος φόρος και αναλογικός φόρος, εξαιρουμένου του ΦΠΑ) στα τσιγάρα ήταν €117,5 ανά 1.000 τσιγάρα. Άρα, εκτιμούμε ότι οι συνολικές απώλειες εσόδων από τη μη καταβολή ΕΦΚ, εξαιτίας του λαθρεμπορίου τσιγάρων, το 2014 ανήλθαν περίπου σε €520 εκατ. Το ποσό αυτό, εκφρασμένο ως ποσοστό του ΑΕΠ, αντιστοιχεί περίπου σε 0,3% του ΑΕΠ σε όρους 2014.
- Για την έκταση της λαθρεμπορίας στα καύσιμα, οι εκτιμήσεις παραγόντων της αγοράς για το 2014 παρουσιάζονται αισθητά μικρότερες, σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια. Κυρίως λόγω της κατακόρυφης πτώσης των πωλήσεων πετρελαίου θέρμανσης και από την εξίσωση του ΕΦΚ μεταξύ του πετρελαίου θέρμανσης και κίνησης, τα περιθώρια για τη διακίνηση λαθραίων ποσοτήτων φαίνεται ότι μειώθηκαν. Σύμφωνα με τον Σύνδεσμο Εταιρειών Εμπορίας Πετρελαιοειδών (ΣΕΕΠΕ), για το 2014, μια μέση εκτίμηση των διαφυγόντων εσόδων από το λαθρεμπόριο καυσίμων ήταν της τάξης των €225 εκατ. Δεδομένου ότι η εκτίμηση αυτή συμπεριλαμβάνει τόσο έσοδα από τον ΕΦΚ όσο και έσοδα από το ΦΠΑ, μόνο τα διαφυγόντα έσοδα από τον ΕΦΚ υπολογίζονται περίπου σε €180 εκατ. Εκφρασμένο ως ποσοστό του ΑΕΠ, το ποσό αυτό αντιστοιχεί σε 0,1% του ΑΕΠ σε όρους 2014.

¹⁴⁰ KPMG (2015), Project Sun, A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland, 2014 Results, σελ. 8.

IV. Νομικά Πρόσωπα

- Στοιχεία για την εκτίμηση της φοροδιαφυγής από το φόρο εισοδήματος των νομικών προσώπων στην Ελλάδα δεν είναι δυνατόν να εντοπιστούν στην εξεταζόμενη εκ μέρους μας βιβλιογραφία.
- Ωστόσο, σε έκθεση του ΟΟΣΑ (2015) αναφέρεται ότι παγκοσμίως τα διαφυγόντα έσοδα από τη μη καταβολή φόρου εισοδήματος των νομικών προσώπων ανέρχονται σε 4% έως 10% των συνολικών εσόδων από τον φόρο εισοδήματος των νομικών προσώπων. Σημειώνεται ότι τα στοιχεία αυτά αφορούν όχι μόνο τη φοροδιαφυγή αλλά και τις πρακτικές φοροαποφυγής επιχειρήσεων σε διεθνές επίπεδο.
- Με βάση την ανωτέρω έκθεση, και υποθέτοντας ότι η Ελλάδα τοποθετείται στο προαναφερόμενο εύρος τιμών, επιχειρούμε την ακόλουθη εκτίμηση: Δεδομένου ότι τα συνολικά έσοδα στην Ελλάδα από το φόρο

εισοδήματος των νομικών προσώπων το 2014 ήταν €2,7 δισ., τα διαφυγόντα έσοδα από τη μη καταβολή φόρου ήταν €110-270 εκατ. Το ποσό αυτό μεταφράζεται σε 0,06-0,15% του ΑΕΠ.

Υ. Συμπεράσματα

Αναγνωρίζοντας τις δυσκολίες που υπάρχουν από την ανομοιογένεια των αναφερόμενων φορολογικών βάσεων και των διαφορετικών ετών αναφοράς μεταξύ των ανωτέρω εκτιμήσεων, επιχειρείται μια υποθετική συνεκτίμηση όλων των επιμέρους συνιστωσών, με σκοπό την εξαγωγή συμπερασμάτων για τη συνολική έκταση της φοροδιαφυγής.

Δεδομένων των περιορισμών, η συνεπαγόμενη συνολική ποσοτικοποιημένη έκταση της φοροδιαφυγής θα μπορούσε να κυμαίνεται περίπου από 6% έως 9% του ΑΕΠ (βλ. το Γράφημα 22 που ακολουθεί).

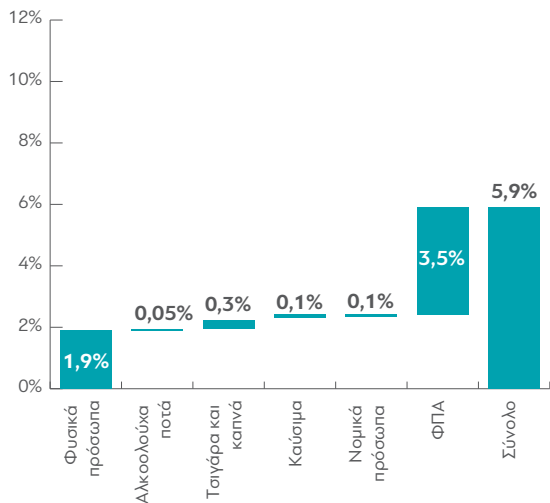
Η επαλήθευση του συνολικού αυτού εύρους είναι εξαιρετικά δύσκολη – ωστόσο, θα μπορούσε κανείς να εξετάσει την έκταση του φαινομένου και από την πλευρά της παραοικονομίας. Συγκριμένα, εάν για το σύνολο της παραοικονομίας στην Ελλάδα δεν αποδίδονταν φόροι, κάτι το οποίο θα αποτελούσε μάλλον ακραίο σενάριο, με εκτιμώμενο μέγεθος παραοικονομίας στη χώρα μας για το 2014 τα €43 δισ. περίπου (23,3% του ΑΕΠ¹⁴¹) και τελικό συνολικό συντελεστή 28%¹⁴², η συνεπαγόμενη φοροδιαφυγή θα έφτανε περίπου στα €12 δισ. ή στο 6,5% του ΑΕΠ.

¹⁴¹. Schneider F. (2015), Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, mimeo, Department of Economics, Johannes Kepler University, σελ. 6.

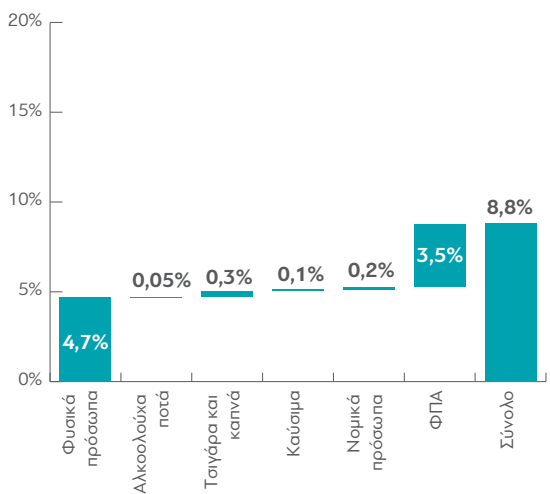
¹⁴². Ο υπολογισμός του τελικού συντελεστή (28%) βασίστηκε στο λόγο των συνολικών φορολογικών εσόδων για το 2014 (€43,3 δισ.) προς την Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία (€160 δισ.) για το 2014.

Γράφημα 22: Συνεπαγόμενη Εκτίμηση Φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ

Γράφημα 22α: Κατώτερη Συνεπαγόμενη Εκτίμηση Φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ



Γράφημα 22α: Ανώτερη Συνεπαγόμενη Εκτίμηση Φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ



Πηγή: Τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν για την ανωτέρω εκτίμηση της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, παρατίθενται συγκεντρωτικά κατωτέρω (Πίνακας 8 – Εκτίμηση φοροδιαφυγής)

Πηγή	Έτος βάσης ανάλυσης	Αποτελέσματα μελέτης – Πλαίσιο εκτίμησης	Συνεπαγόμενη εκτίμηση φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ ⁽¹⁾
Artavanis, N., Morse, A. Tsourtsoura, M., (2015), Tax Evasion Across Industries: Soft Evidence from Greece, NBER Working Paper No. 21552	2009	Το αποκρυβέν εισόδημα από αυτοαπασχόληση εκτιμάται σε €28,2 δισ. Με 40% συντελεστή φόρου τα μη εισπραχθέντα έσοδα από φόρο εισοδήματος των αυτοαπασχολούμενων ανέρχονται σε €11,2 δισ. ⁽²⁾	4,7% του ΑΕΠ τα διαφυγόντα έσοδα από φόρο στην αυτοαπασχόληση
Mylonas, P., N. Magginas and E. Pateli, (2010), "What are the Margins for Increasing PIT Revenue in the Greek Economy?", Monthly Macroeconomic Outlook, Strategy and Economic Research Division, National Bank of Greece, May 2010	2008 ⁽³⁾	Το μη δηλωθέν εισόδημα από φόρο εισοδήματος Φυσικών Προσώπων εκτιμάται σε €50 δισ ή 20% του ΑΕΠ. Δεδομένης αυτής της εκτίμησης, η συνολική δυνητική αύξηση στα έσοδα από φόρο εισοδήματος εκτιμάται σε €9 δισ, από την οποία το 70%, δηλ. €6,2 δισ. αντανακλά φοροδιαφυγή	2,5 % του ΑΕΠ τα διαφυγόντα έσοδα φόρου εισοδήματος Φυσικών Προσώπων
Leventi, C., Matsaganis, M. & Flevotomou, M., (2013), Distributional Implications of Tax Evasion and the Crisis in Greece, EUROMOD Working Paper No. EM17/13	2009	Το μέσο ποσοστό αποκρυβέντων εισοδημάτων Φυσικών Προσώπων εκτιμάται σε 12,2% το οποίο οδηγεί σε απώλειες στα έσοδα από φόρο εισοδήματος Φυσικών Προσώπων κατά 29,7% ⁽⁴⁾	1,9% του ΑΕΠ τα διαφυγόντα έσοδα φόρου εισοδήματος Φυσικών Προσώπων
Schneider, F. (2015), Tax Evasion, Shadow Economy and Corruption in Greece and Other OECD Countries: Some Empirical Facts, University of Linz / Austria, April	2014	Η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα το 2014 από έμμεσους φόρους και αυτοαπασχόληση εκτιμάται σε 4% του ΑΕΠ (ο μέσος όρος 2000-2014 είναι 4,6% του ΑΕΠ).	4-4,6% του ΑΕΠ οι απώλειες εσόδων από μη καταβολή έμμεσων φόρων και από φόρο στην αυτοαπασχόληση ⁽⁵⁾
Buehn, A., and Schneider, F. (2016), Size and Development of Tax Evasion in 38 OECD Countries: What do we (not) know?, Journal of Economics and Political Economy, Vol. 3	2010	Ο αντίστοιχος μέσος όρος για τις χώρες του ΟΟΣΑ για την περίοδο 1999-2010 ήταν 3,2% του ΑΕΠ.	
Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States: 2015 Report European Commission, TAXUD	2013	Το Έλλειμμα ΦΠΑ- VAT Gap ως ποσοστό των δυνητικών μέγιστων εσόδων ΦΠΑ στην Ελλάδα εκτιμάται για το 2013 στο 34%. Αυτό μεταφράζεται σε €6,5 δισ.	3,5% του ΑΕΠ τα συνολικά δυνητικά επιπλέον έσοδα από ΦΠΑ (φοροδιαφυγή και αναποτελεσματικότητα φοροεισπρακτικών μηχανισμών) ⁽⁶⁾
IOBE (2013) Ο Κλάδος αλκοολούχων ποτών στην Ελλάδα	2012	Σύμφωνα με φορείς της αγοράς, το λαθρεμπόριο αλκοολούχων εκφρασμένο σε φιάλες εκτιμάται ότι άγγιξε τα 8,2 εκ. φιάλες το 2012, οι οποίες διακινούνται χωρίς την είσπραξη ΕΦΚΟΠ, ενώ οι απώλειες που δημιουργούνται αφορούν και τη μη είσπραξη ΦΠΑ (~30%). Η απώλεια φορολογικών εσόδων από τη μη καταβολή του ΕΦΚΟΠ σε ποτά που διακινήθηκαν παράνομα, προσεγγίζει τα €41,8 εκ. (χωρίς τα έσοδα από ΦΠΑ και χωρίς να συμπεριλαμβάνεται το τσίπουρο διημέρων). Επιπλέον οι απώλειες φορολογικών εσόδων από τον ΕΦΚΟΠ λόγω της παράνομης παραγωγής και εμπορίας τσίπουρου υπό το καθεστώς των διημέρων ανέρχονται σε €55,1 εκ. ανά έτος (σε σύνολο €97,7 εκ. συμπεριλαμβανομένου και του ΦΠΑ). Άρα οι συνολικές απώλειες εσόδων από τον ΕΦΚΟΠ λόγω λαθρεμπορίου αλκοολούχων ποτών και τσίπουρου μόνο φθάνουν τα €96,9 εκ. ανά έτος περίπου. ⁽⁷⁾	0,05% του ΑΕΠ οι συνολικές απώλειες εσόδων από μη καταβολή ΕΦΚΟΠ λόγω λαθρεμπορίου αλκοολούχων ποτών και τσίπουρου διημέρων ⁽⁷⁾
Διάφορες πηγές για το λαθρεμπόριο τσιγάρων: (i) KPMG (2014), A Study of the Illicit Cigarette Market in the EU, Norway and Switzerland. (ii) IOBE (2014), Αξιολόγηση του Υφιστάμενου Πλαισίου Καπνικών Προϊόντων στην Ελλάδα. (iii) Τσακανίκας, Α. (2013), Το παράνομο εμπόριο καπνού: Οι συνέπειες για τον κλάδο και την οικονομία, Παρουσίαση σε ημερίδα IOBE, Δευτέρα 25/11/2013 (iv) EU/TAXUD. Excise Duty Tables. January 2014	2014	Τα παράνομα τσιγάρα στην Ελλάδα το 2014 εκτιμούνται σε 4,43 δισ. τεμάχια. Το 2014 ο Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης, ΕΦΚ, (πάγιος φόρος και αναλογικός φόρος εξαιρουμένου του ΦΠΑ) στα τσιγάρα ήταν €117,5 ανά 1000 τσιγάρα. Άρα οι συνολικές απώλειες εσόδων από τη μη καταβολή ΕΦΚ από λαθρεμπόριο τσιγάρων εκτιμούνται στα €520 εκ. ανά έτος περίπου. Αν συμπεριλάβει κανείς και τα τις απώλειες εσόδων από τον ΦΠΑ τας συνολικά διαφυγόντα έσοδα λόγω λαθρεμπορίου τσιγάρων ξεπερνούν τα €600 εκ.	0,3% του ΑΕΠ οι συνολικές απώλειες εσόδων από μη καταβολή ΕΦΚ λόγω λαθρεμπορίου τσιγάρων
Σύνδεσμος Εταιριών Εμπορίας Πετρελαιοειδών (ΣΕΕΠΕ) http://www.seepe.gr/site/main2.php?lang=el&page=content&contentID=388	2014	Σύμφωνα με τον ΣΕΕΠΕ για το 2014 τα διαφυγόντα έσοδα από το λαθρεμπόριο εκτιμούνται από €125 εκ. ευρώ στο πιο συντηρητικό σενάριο, έως €300 εκ. ευρώ στο πιο ακραίο και μάλλον απίθανο σενάριο (8). Το λογικό σενάριο οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, για το 2014 τα διαφυγόντα έσοδα για το κράτος από το λαθρεμπόριο ήταν της τάξεως των €225 εκ. Δεδομένου ότι η εκτίμηση αυτή συμπεριλαμβάνει τόσο έσοδα από τον ΕΦΚ όσο και από τον ΦΠΑ, και λαμβάνοντας υπ' όψη ότι ο ΦΠΑ για τα καύσιμα υπολογίζεται επί του ΕΦΚ, τα διαφυγόντα έσοδα από τον ΕΦΚ, μόνο για την μέση εκτίμηση του ΣΕΕΠΕ, υπολογίζονται σε €180 εκ περίπου. Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον ΣΕΕΠΕ η έκταση της λαθρεμπορίας το 2014 ήταν αισθητά μικρότερη σε σχέση με προηγούμενα χρόνια (9) λόγω των χαμηλών πωλήσεων πετρελαίου θέρμανσης, και λόγω της εξίσωσης του ΕΦΚ, που δεν αφήνει πολλά περιθώρια για διακίνηση λαθραίων ποσοτήτων.	0,1% του ΑΕΠ οι συνολικές απώλειες εσόδων από μη καταβολή ΕΦΚ λόγω λαθρεμπορίου καυσίμων

Πηγή	Έτος βάσης ανάλυσης	Αποτελέσματα μελέτης – Πλαίσιο εκτίμησης	Συνεπαγόμενη εκτίμηση φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ ⁽¹⁾
OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project 2015 Final Reports	n.a. ⁽¹⁰⁾	Παγκοσμίως τα διαφυγόντα έσοδα από μη καταβολή φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων ανέρχεται σε 4-10% των συνολικών εσόδων από τον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων. Υποθέτοντας ότι η Ελλάδα τοποθετείται στο ως άνω εύρος τιμών και δεδομένου ότι τα συνολικά έσοδα στην Ελλάδα από φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων το 2014 ήταν €2,7 δις, τα διαφυγόντα έσοδα από τη μη καταβολή φόρου ήταν €110-270 εκ.	0,06-0,15% του ΑΕΠ τα διαφυγόντα έσοδα από τη μη καταβολή φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων το 2014 (υποθέτοντας ότι η Ελλάδα τοποθετείται στο μέσο όρο του ΟΟΣΑ στη μη καταβολή φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων παγκοσμίως)

Σημειώσεις:

- (1) Οι εκτιμήσεις της φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ δεν δίνονται αυτούσιες σε όλες από τις εν λόγω μελέτες, αλλά προκύπτουν βάσει υπολογισμών από τα αποτελέσματα της εκάστοτε μελέτης.
- (2) Η μελέτη των Artavanis, N., Morse, A. Tsourtsoura, M., (2015), εφαρμόζει τον ανώτατο συντελεστή φόρου στους αυτοαπασχολούμενους (40%) – το οποίο και παρουσιάζουμε αυτούσιο για λόγους συγκρισιμότητας.
- (3) Από τη μελέτη δεν προκύπτει με σαφήνεια το έτος αναφοράς. Ωστόσο, θεωρούμε ότι είναι το 2008 λαμβάνοντας υπόψη ότι κατά το χρόνο πραγματοποίησης της μελέτης (2010), τα πιο πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία ήταν αυτά του 2008.
- (4) Τα πραγματικά έσοδα από φόρο εισοδήματος Φυσικών Προσώπων το 2009 ανήλθαν σε 10,8 δις ευρώ. Δεδομένου ότι βάσει της μελέτης οι απώλειες στα έσοδα από φόρο εισοδήματος Φυσικών Προσώπων ήταν 29,7% τα δυνητικά έσοδα θα ήταν περίπου €15,4 δις. και η εκτιμώμενη φοροδιαφυγή περίπου €4,5 δις.
- (5) Οι Buehn, A., and Schneider, F. (2013) και Schneinder, F. (2015) υπολογίζουν ότι για την περίπτωση της Γερμανίας η φοροδιαφυγή αποτελεί το 10-16% της συνολικής παραοικονομίας. Δεδομένου αυτού, με παραοικονομία 23,3% του ΑΕΠ για το 2014 στην Ελλάδα δηλαδή περίπου €43 δις., λαμβάνοντας υπ' όψη το ανώτατο όριο 16% (της Γερμανίας) η συνεπαγόμενη φοροδιαφυγή στην Ελλάδα ήταν €7 δις. που αντιστοιχεί δηλ. περίπου 4% του ΑΕΠ.
- (6) Το Έλλειμμα ΦΠΑ δεν αφορά μόνο στην φοροδιαφυγή ή οποιαδήποτε άλλη φορολογική απάτη σε σχέση με το ΦΠΑ, αλλά και στην αναποτελεσματικότητα των φοροελεγκτικών μηχανισμών (διαφθορά ή ατελής οργάνωση των κρατικών υπηρεσιών) καθώς και σε ένα βαθμό ανεισηπρακτού (δηλωθέντος) ΦΠΑ που δεν συνδέεται με τη φοροδιαφυγή.
- (7) Θα πρέπει να σημειωθεί ότι από στοιχεία διαθέσιμα από το Συμβούλιο Παραγωγών Εταιρειών και Διακίνησης Αλκοολούχων Ποτών (ΣΠΕΔΑΠ) συνυπολογίζοντας τόσο την απώλεια εσόδων από τη μη καταβολή ΕΦΚΟΠ όσο και την απώλεια εσόδων από ΦΠΑ σε όλη την εφοδιαστική αλυσίδα, η εκτιμώμενη απώλεια φορολογικών εσόδων φτάνει σε €130 εκ. ετησίως από την παράνομη διακίνηση ποτών και 300 εκ. ευρώ ετησίως από την παράνομη παραγωγή και εμπορία τσίπουρου υπό καθεστώς διημέρων. (Πηγή: ΣΠΕΔΑΠ Ενημερωτικό Σημείωμα για τον ΕΦΚΟΠ στην Ελλάδα: Αλκοολούχα Ποτά.) Τα στοιχεία αυτά δεν συνυπολογίζονται στην συνολική συνεπαγόμενη εκτίμηση δεδομένου ότι η ανάλυσή μας αντλεί στοιχεία για τον συνολικό ΦΠΑ από άλλη πηγή.
- (8) Η εκτίμηση αυτή βασίζεται σε μια σειρά από παραδοχές σύμφωνα με τον ΣΕΕΠΕ. Συγκεκριμένα: (i) το ποσοστό του ναυτιλιακού καυσίμου που τελικά καταλήγει στην εσωτερική δασμολογημένη αγορά υπολογίζεται περίπου σε 25% (ii) το ποσοστό των εξαγόμενων προϊόντων τα οποία επανεισάγονται στη Χώρα και πωλούνται στην εσωτερική δασμολογημένη αγορά υπολογίζεται περίπου σε 25% (iii) το ποσοστό του Πετρελαίου Θέρμανσης, το οποίο πωλείται ως Κίνησης, μετά την εξίσωση του ΕΦΚ, κινείται σε χαμηλά επίπεδα και θα συνεχίσει να κινείται χαμηλά όσο η διαφορά των ΕΦΚ είναι μικρή. Έτσι το ποσοστό εκτιμάται σε 15%. (iv) το ποσοστό των αδασμολόγητων χημικών (μεθανόλη, διαλυτικά, κλπ.), που χρησιμοποιούνται για τη νόθευση των βενζινών, υπολογίζεται σε ποσοστό περίπου 3,5%.
- (9) Σύμφωνα με Τριμηνιαία Έκθεση του Γραφείου της Βουλής (Οκτ-Δεκ. 2013), ο γενικός διευθυντής του ΣΕΕΠΕ σε δήλωσή του στο ΑΜΠΕ, τον Οκτώβριο του 2012, εκτίμησε ότι από το λαθρεμπόριο στα καύσιμα κίνησης οι απώλειες εσόδων του κράτους κυμαίνονται μεταξύ €300 με €500 εκ. ετησίως. Επίσης τον Ιανουάριο του 2013 το Υπουργείο Οικονομικών με ανακοίνωσή του, εκτίμησε τις απώλειες εσόδων από το λαθρεμπόριο στο χώρο των καυσίμων στα €600 εκ. ετησίως (συμπεριλαμβανομένων του ΕΦΚ και του ΦΠΑ).
- (10) n.a.: Μη διαθέσιμο στοιχείο (non available)

Η ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησης της
Ernst & Young (EY)

Ιούνιος 2016

Προτάσεις για την Αντιμετώπιση της Φοροδιαφυγής - Μελέτες Περίπτωσης



Δ1. Διεθνείς Πρακτικές/Δράσεις για την Αντιμετώπιση του Φαινομένου

Η φοροδιαφυγή, ως φαινόμενο με παγκόσμιες προεκτάσεις, απαιτεί διεθνείς πρακτικές για την καταπολέμησή του, με έμφαση στη συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων χωρών. Τα τελευταία χρόνια έχει σημειωθεί από πλήθος κρατών μία σειρά προσπαθειών, που στοχεύουν όχι μόνο στην αντιμετώπιση του φαινομένου, αλλά και στην καλλιέργεια της φορολογικής συνείδησης. Όπως ήδη αναφέρθηκε, τα νομικά πρόσωπα είναι εκείνα που, κατά κύριο λόγο, μετέρχονται πρακτικές φοροαποφυγής, μέσω του φορολογικού σχεδιασμού. Εξαιτίας της παγκόσμιας πλέον δραστηριοποίησης ομίλων εταιρειών και της πραγματοποίησης διασυνοριακών ενδοομιλικών συναλλαγών, κρίθηκε σκόπιμη η συλλογική/παγκόσμια αντιμετώπιση του προβλήματος, αντί της μεμονωμένης αντιμετώπισής του ανά χώρα.

Στο πλαίσιο της ανάληψης δράσης για αποτελεσματική αντιμετώπιση, στα τέλη του 2011 ξεκίνησε, με πρωτοβουλία των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ και των κρατών που συμμετέχουν στη Σύνοδο Υπουργών Οικονομικών G20, το Σχέδιο Δράσης αναφορικά με τη «Διάβρωση της Φορολογικής Βάσης και τη Μεταφορά Κερδών» (Base Erosion and Profit Sharing - BEPS). Οι επιμέρους δράσεις, που ολοκληρώθηκαν στις 5/10/2015 και εγκρίθηκαν στις 8/10/2015 από τη Σύνοδο Υπουργών Οικονομικών G20, στοχεύουν στην πρόληψη της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, καθώς και στην εξάλειψη της διπλής φορολόγησης. Οι δράσεις αυτές έχουν αλλάξει σημαντικά το διεθνές φορολογικό τοπίο και αναμένεται να οδηγήσουν σε εξονυχιστικούς ελέγχους και σε αυξημένες απαιτήσεις διαφάνειας για τους πολυεθνικούς ομίλους επιχειρήσεων.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αντίστοιχη δράση έχει αναπτυχθεί πρόσφατα, μέσω της υιοθέτησης του «πακέτου κατά της φοροαποφυγής» από την Ευρωπαϊκή Ένωση, που δημοσιεύτηκε στις 28/01/2016, με σκοπό να αντιμετωπιστούν ομοιόμορφα οι προκλήσεις με τις οποίες βρίσκονται σήμερα αντιμέτωπα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., εξαιτίας του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού και της καταπολέμησης των πρακτικών φοροαποφυγής, με τη μεταφορά κερδών σε φορολογικούς παραδείσους εκτός της ενιαίας αγοράς¹⁴³.

143. Σχέδιο Δράσης Ε.Ε. σχετικά με τη φοροαποφυγή (Anti-Tax Avoidance Package – ATA), http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/index_en.htm

Αντίστοιχοι κανόνες για την πάταξη της φοροδιαφυγής έχουν εισαχθεί και στο ελληνικό φορολογικό δίκαιο. Αναλυτικότερα, στον Κώδικα Φορολογικής

Διαδικασίας προβλέπεται ένας γενικός κανόνας για την καταπολέμηση της φοροαποφυγής, σύμφωνα με τον οποίο κατά τον προσδιορισμό του φόρου η Φορολογική Διοίκηση δύναται να αγνοεί κάθε τεχνητή διευθέτηση, ή σειρά διευθετήσεων, που αποβλέπει σε αποφυγή της φορολόγησης και η οποία οδηγεί σε φορολογικό πλεονέκτημα¹⁴⁴. Επιπλέον, και στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος έχουν εισαχθεί κανόνες κατά των καταχρήσεων στον τομέα της άμεσης φορολογίας («κανόνες για τις Ελεγχόμενες Αλλοδαπές Εταιρείες»). Συγκεκριμένα, εισάγονται για πρώτη φορά στο εσωτερικό δίκαιο κανόνες για την αποτροπή της φοροαποφυγής των εγχώριων εταιρειών, μέσω της μεταφοράς των εσόδων σε θυγατρικές που βρίσκονται σε χώρες με χαμηλή φορολογία¹⁴⁵.

Οι διατάξεις αυτές στοχεύουν στην πάταξη της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής τόσο σε επίπεδο νομικών (μικρομεσαίων και μεγάλων επιχειρήσεων), όσο και σε επίπεδο φυσικών προσώπων. Η εναρμόνιση του ελληνικού δικαίου με τις διεθνείς πρακτικές και η ορθή εφαρμογή των εν λόγω κανόνων δύνανται να οδηγήσουν στον περιορισμό του φαινομένου της φοροδιαφυγής.

Επιπλέον, σημαντικός είναι και ο ρόλος των πολυμερών ελέγχων στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φορολογικής απάτης. Πολυμερής έλεγχος είναι ο συντονισμένος έλεγχος της φορολογικής υποχρέωσης ενός ή περισσότερων φορολογουμένων, που διενεργούν δύο ή περισσότερες χώρες (μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται τουλάχιστον ένα κράτος-μέλος της Ε.Ε.) στα αντίστοιχα εδάφη τους, για τον οποίο έχουν κοινά ή συμπληρωματικά συμφέροντα. Οι πολυμερείς έλεγχοι μπορεί να αφορούν είτε την έμμεση φορολογία είτε την άμεση, επιτυγχάνοντας ενθαρρυντικά αποτελέσματα¹⁴⁶.

Επιπλέον, έχουν αναπτυχθεί και άλλες δράσεις σε παγκόσμιο επίπεδο για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, μέσω της θέσπισης κανόνων για την αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών που αφορούν αλλοδαπούς τραπεζικούς λογαριασμούς φυσικών προσώπων μεταξύ χωρών. Η αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών ξεκίνησε από τις ΗΠΑ, με την εφαρμογή του Νόμου περί Φορολογικής Συμμόρφωσης Λογαριασμών της Αλλοδαπής (FATCA)¹⁴⁷, ο οποίος δίνει στις ΗΠΑ τη δυνατότητα, μέσω διακρατικών συμφωνιών, να λαμβάνουν πληροφορίες από αλλοδαπά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, αναφορικά με τους λογαριασμούς που τηρούν σε αυτά Αμερικανοί πολίτες φορολογούμενοι. Με την αμερικανική νομοθεσία ως πρόδρομο, υιοθετήθηκε το 2014 από τον ΟΟΣΑ ένα ενιαίο πρότυπο για την αυτόματη ανταλλαγή φορολογικών πληροφοριών (Common Reporting Standard – CRS)¹⁴⁸, το οποίο ακολούθως ενσωματώθηκε στη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁴⁹ και προσφάτως και στο ελληνικό δίκαιο¹⁵⁰.

Η αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών και συνακόλουθα η λήψη πληροφοριών από την ελληνική Φορολογική Διοίκηση για τους φορολογούμενους

144. Άρθρο 38 παρ. 1 του Ν. 4174/2013, Γενική διάταξη κατά της φοροαποφυγής (General Anti-Avoidance Rule – GAAR).

145. Άρθρο 66 του Ν. 4172/2013, Ελεγχόμενες Αλλοδαπές Εταιρείες (Controlled – Foreign Companies Rules – CFC Rules).

146. Υπ' αριθ. πρωτ. 1094206/6403/1000/Δ0014/19.09.2008 έγγραφο της Γενικής Γραμματείας φορολογικών και τελωνειακών θεμάτων. Η διοργάνωση των πολυμερών ελέγχων χρηματοδοτείται μέσω του Κοινοτικού Προγράμματος FISCALIS.

147. Foreign Tax Account Compliance Act – FATCA, <https://www.irs.gov/Businesses/Corporations/Foreign-Account-Tax-Compliance-Act-FATCA>

148. OECD, <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/>, βλ. Kai Radcliffe P. (July/August 2014), The OECD's Common Reporting Standard: The next step in the global fight against tax evasion, *Derivatives & Financial Instruments*, σελ. 160.

149. Οδηγία 2014/107/ΕΕ του Συμβουλίου της 9ης Δεκεμβρίου 2014 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2011/16/ΕΕ, όσον αφορά την υποχρεωτική αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών στο φορολογικό τομέα, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

150. Ν. 4378/2016

που διαμένουν στη Ελλάδα αποτελεί σαφώς ένα χρήσιμο εργαλείο για τον εντοπισμό των πραγματικών δικαιούχων αδήλων εισοδημάτων. Ωστόσο, τα αποτελέσματα από την υλοποίηση των προαναφερόμενων διεθνών δράσεων στην Ελλάδα θα κριθούν εν καιρώ, καθώς εξαρτώνται από την ουσιαστική και την έγκαιρη αξιοποίηση των πληροφοριών που θα συλλεγούν από τις ελληνικές φορολογικές αρχές, προς το σκοπό εντοπισμού της πραγματικής φοροδιαφυγής (αδήλων εισοδημάτων), διασφαλίζοντας παράλληλα και την αποφυγή της διπλής φορολόγησης.

Τέλος, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ξεκινήσει να λαμβάνει μέτρα για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου, το οποίο είναι άμεσα συνυφασμένο με τη λαθρεμπορία. Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ανακοινώσει τον Ιούλιο του 2013 το σχέδιο δράσης της για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνικών προϊόντων, βασιζόμενο στη μείωση των υφιστάμενων «κινήτρων» λαθρεμπορίας, στον έλεγχο και στην προστασία της εφοδιαστικής αλυσίδας, στην ενίσχυση των διακρατικών συνεργασιών και στην επιβολή αυστηρότερων κυρώσεων¹⁵¹.

¹⁵¹. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-512_en.htm

Δ2. Προτάσεις με Βραχυπρόθεσμο Ορίζοντα

• Μείωση Συντελεστών Φορολογίας και Μη Επιβολή Έκτακτων / Επιπρόσθετων Φόρων στα Δηλωθέντα Εισοδήματα

Όπως ήδη αναφέρθηκε, αιτία της φοροδιαφυγής αποτελεί -μεταξύ άλλων- το ύψος των φορολογικών συντελεστών: όσο υψηλότεροι είναι οι συντελεστές φορολόγησης, τόσο μεγαλύτερο είναι το όφελος του φορολογουμένου να αποφύγει την πληρωμή του φόρου. Ως προς το ύψος των φορολογικών συντελεστών, έχει εκτιμηθεί ότι η αύξηση του φορολογικού συντελεστή κατά 10% μπορεί να μειώσει τα δηλωτέα εισοδήματα κατά 8%¹⁵², συνεπώς μπορεί να λειτουργήσει ως ενισχυτικός παράγοντας της φοροδιαφυγής.

Στην Ελλάδα, οι φορολογικοί συντελεστές βρίσκονται σε πολύ υψηλά επίπεδα. Όπως παρατηρεί και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Ελλάδα έχει από τους υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές φορολογίας εισοδήματος (για μισθωτή εργασία), σε σύγκριση με τις χώρες του ΟΟΣΑ¹⁵³, ενώ, σύμφωνα με πρόσφατα στοιχεία, οι συντελεστές ΦΠΑ υπερβαίνουν το μέσο όρο, σε σύγκριση με τις χώρες του ΟΟΣΑ¹⁵⁴. Επιπλέον, ο συντελεστής φορολογίας εισοδήματος των νομικών προσώπων (σήμερα στο 29%) τοποθετείται πάνω από το μέσο όρο του αντίστοιχου συντελεστή στις χώρες του ΟΟΣΑ¹⁵⁵. Οι υψηλοί συντελεστές αποτελούν αντικίνητρο για την ακρίβεια των φορολογικών δηλώσεων, καθώς τα οφέλη από την απόκρυψη των εισοδημάτων δεν είναι διόλου αμελητέα¹⁵⁶. Την περίοδο Ιανουαρίου-Αυγούστου 2015, σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης, τα έσοδα από τους φόρους είχαν υποχωρήσει κατά €1,6 δισ., σε σχέση με το 2014¹⁵⁷, και παρά το γεγονός αυτό, στον προϋπολογισμό του 2016 προβλέπεται αύξηση των άμεσων και των έμμεσων φόρων κατά 4,5% (ή €1,8 δισ.) σε σχέση με το 2015¹⁵⁸. Καθίσταται ολοφάνερη η αντιστρόφως ανάλογη σχέση φορολογικών συντελεστών και εσόδων, με την αύξηση των πρώτων να μειώνονται τα δημόσια έσοδα. Η αύξηση των φόρων επιφέρει τα ακριβώς αντίθετα αποτελέσματα από αυτά που αναμένονται, ενώ τα έσοδα που τελικά συλλέγει το κράτος είναι λιγότερα και από εκείνα που συνέλεγε με τους προηγούμενους -μειωμένους- συντελεστές. Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα των προηγούμενων ετών με την αποτυχημένη αύξηση των φόρων στα καπνικά προϊόντα και στο πετρέλαιο θέρμανσης.

¹⁵². IMF (2015), Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries, Working Paper WP/15/118, σελ. 5, με αναφορά σε Heckemeyer, Jost and Michael Overesch (2013), Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels, Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 13-045.

¹⁵³. IMF (2013), Greece, selected issues (country report No. 13/155), σελ. 23.

¹⁵⁴. OECD (2015), Revenue Statistics – Greece.

¹⁵⁵. OECD (2016), OECD Economic Surveys: Greece 2016, OECD Publishing, σελ. 93.

¹⁵⁶. IMF (2013) Greece, selected issues (country report No. 13/155), σελ. 23.

¹⁵⁷. ΣΕΒ (2015) Αναζητώντας τον χαμένο χρόνο!, Εβδομαδιαίο δελτίο για την Ελληνική οικονομία, σελ. 3.

¹⁵⁸. ΣΕΒ (2015) Να ξεμπερδεύουμε (στ' αλήθεια) με το παλιό, Εβδομαδιαίο δελτίο για την Ελληνική οικονομία, σελ. 3.

Έχει άλλωστε παρατηρηθεί ότι η υπερφορολόγηση οδηγεί στην απομάκρυνση των επιχειρήσεων και των επενδύσεων. Χαρακτηριστικό μάλιστα είναι το παράδειγμα της Γαλλίας, όπου το 2006, εξαιτίας της υπερφορολόγησης που επικρατούσε, περίπου 500 φορολογούμενοι με υψηλά εισοδήματα έφυγαν από τη χώρα, προκαλώντας σημαντικές απώλειες στα κρατικά έσοδα¹⁵⁹.

Στον αντίποδα υπάρχει η καλή πρακτική του Ηνωμένου Βασιλείου, που το 2016 εισήγαγε το λεγόμενο «Φορολογικό Χάρτη των Επιχειρήσεων» (Business Tax Roadmap - BTR), μια δράση που αποσκοπεί στην προσέλκυση επενδύσεων και επιχειρήσεων. Με τη δράση αυτή, επιχειρούνται η απλοποίηση και ο εκσυγχρονισμός του φορολογικού καθεστώτος, καθώς και η μείωση των φορολογικών συντελεστών. Συγκεκριμένα, βασική επιδίωξη αποτελεί η σταδιακή μείωση του φορολογικού συντελεστή στα εισοδήματα των νομικών προσώπων, από 20%, που βρίσκεται σήμερα, σε 17% έως το 2020, ενώ μείωση αναμένεται και στους συντελεστές επί της υπεραξίας, από 18% και 28% σε 10% και 20% αντίστοιχα¹⁶⁰.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα επιτυχούς μείωσης φορολογικών συντελεστών ως προς τα δηλωτέα εισοδήματα και τους εισπρακτέους φόρους αποτελεί η μείωση του ΦΠΑ στην εστίαση, που πραγματοποιήθηκε το 2013 στη χώρα μας, μετά την αύξηση των σχετικών συντελεστών το 2011. Η μείωση του ΦΠΑ στην εστίαση επέδρασε θετικά ως προς την αύξηση των συναλλαγών που δηλώνονται κατά 11,8%, υποδηλώνοντας ότι ο φορολογούμενος, σταθμίζοντας το όφελος από τη μη δήλωση φορολογητέων συναλλαγών που φορολογούνται με μειωμένο συντελεστή με το ρίσκο εντοπισμού και επιβολής κυρώσεων/προστίμων, επιλέγει να δηλώσει τις φορολογητέες συναλλαγές του. Επομένως, η μείωση του συντελεστή ΦΠΑ στην εστίαση συνέβαλε στη μείωση της φοροδιαφυγής και στην αύξηση της φορολογικής συμμόρφωσης, με πολύ μικρό δημοσιονομικό κόστος¹⁶¹.

Οι φορολογικοί συντελεστές συνδέονται άμεσα με τα δημόσια έσοδα, όπως έχει αποδειχθεί μεταξύ άλλων και από τις πρακτικές άλλων χωρών, μια μείωση συντελεστών ενδέχεται συχνά να οδηγήσει σε αύξηση των εσόδων. Η Εσθονία ήταν η πρώτη ευρωπαϊκή χώρα που προέβη σε μείωση φορολογικών συντελεστών το 1994, καθιερώνοντας παράλληλα και ένα απλοποιημένο φορολογικό σύστημα. Μόλις μέσα σε τρία χρόνια το ποσοστό ανάπτυξης διπλασιάστηκε και η Εσθονία, από το 1997 και μετά, παρουσίαζε ρυθμούς ανάπτυξης της τάξης του 6% ετησίως¹⁶². Το παράδειγμα της Εσθονίας ακολούθησαν η Λιθουανία (1994) και η Λετονία (1995), σημειώνοντας εξίσου μεγάλη επιτυχία¹⁶³. Η πιο επιτυχής και αξιοσημείωτη όμως προσπάθεια καταβλήθηκε από τη Ρωσία, η οποία, ενώ πριν από τη μείωση των φορολογικών της συντελεστών βρισκόταν σε δεινή οικονομική κατάσταση¹⁶⁴, κατόρθωσε να αντιστρέψει τα οικονομικά της δεδομένα, υιοθετώντας από το 2001 την πρακτική των προαναφερθεισών χωρών¹⁶⁵. Από την εν λόγω μεταρρύθμιση προέκυψε σημαντική αύξηση εσόδων από τους φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων¹⁶⁶. Αναλυτικότερα,

¹⁵⁹. EY (2015) Wealth under the spotlight 2015: How taxing the wealthy is changing, σελ. 13.

¹⁶⁰. EY (18 March 2016) UK Budget includes Business Tax Roadmap and other business tax changes, Global Tax Alert, σσ. 1-2.

¹⁶¹. Artavanis N. (2015) VAT Rates and Tax Evasion: Evidence from the Restaurant Industry in Greece, Isenberg School of Management, σσ. 3, 14.

¹⁶². The Economist (14/04/2005) The case for flat taxes, σελ. 3.

¹⁶³. Saavedra P. with contributions from Marcincin A. and Valachy J., Flat Income Tax Reforms, The World Bank, Fiscal Policy and Economic Growth, Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Chapter 8, σελ. 255.

¹⁶⁴. Gorodnichenko Y., Martinez-Vazquez J., Peter S. K. (2008) Myth and reality of flat tax reform: Micro estimates of tax evasion response and welfare effects in Russia, National Bureau of Economic Research, Working Paper 13719, σελ. 2.

¹⁶⁵. The Economist (14/04/2005) The case for flat taxes, σελ. 1.

¹⁶⁶. Peichl A. (2014) Flat-rate systems and their effect on labor markets, IZA World of Labor, σελ. 7.

την πρώτη χρονιά της μεταρρύθμισης (2001), τα έσοδα από τους φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων αυξήθηκαν κατά 26% σε πραγματικές τιμές, την αμέσως επόμενη (2002) αυξήθηκαν κατά 21%, και το 2003 κατά 12% σε πραγματικές τιμές¹⁶⁷.

Την ίδια οδό ακολούθησαν, το 2004, η Σλοβακία και η Ουκρανία, και τον αμέσως επόμενο χρόνο (2005) η Γεωργία και η Ρουμανία¹⁶⁸. Αναφορικά με τις επιδόσεις της Σλοβακίας, η οποία προέβη σε μείωση των συντελεστών φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων, παρατηρήθηκε ότι κατά την πρώτη χρονιά εφαρμογής των νέων συντελεστών οι εισπράξεις μειώθηκαν από 2,5% σε 2,3% του ΑΕΠ, αλλά αυξήθηκαν πολλαπλά -πάνω από τα επίπεδα του προηγούμενου συστήματος- την αμέσως επόμενη χρονιά (2005). Και αυτό παρά την περαιτέρω μείωση του φορολογικού συντελεστή για τις επιχειρήσεις (από 25% στο 19%) και παρά την κατάργηση του φόρου στα μερίσματα και τη μείωση του φόρου κεφαλαίου (από 36,3% σε 19%)¹⁶⁹. Μελέτες κατατείνουν στο συμπέρασμα ότι η μείωση των φορολογικών συντελεστών ήταν κυρίαρχο στοιχείο μη απόκρυψης εισοδημάτων σε χώρες με υψηλά ποσοστά φορολογίας και υψηλή φοροδιαφυγή¹⁷⁰. Στο παράδειγμα της Ρωσίας, πέραν της αύξησης των δημοσίων εσόδων, αξιοσημείωτη ήταν και η επίδραση που είχε το μέτρο της μείωσης των συντελεστών στη φορολογική συμμόρφωση των πολιτών, η οποία αυξήθηκε κατά 1/3^{171,172}.

Στην περίπτωση της Ουκρανίας, τα έσοδα από τους φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων μειώθηκαν την πρώτη χρονιά εφαρμογής του νέου συστήματος κατά 1,3%, ενώ την επόμενη χρονιά (2005) σημείωσαν αύξηση της τάξης του 4,1%. Αναφορικά με τη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων, παρά το γεγονός ότι μειώθηκε ο φορολογικός συντελεστής από 30% σε 25%, τα έσοδα κατά την πρώτη χρονιά παρέμειναν σχεδόν τα ίδια. Στη Σλοβακία μάλιστα, μετά τη μείωση των συντελεστών στη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων, ακολούθησε πτώση των εσόδων από τους φόρους (από 30,6% σε 29,2%), ενώ το 2005 τα έσοδα εκτοξεύθηκαν στο 35% του ΑΕΠ¹⁷³.

Ωστόσο, στην Ελλάδα η σύνδεση της φοροδιαφυγής με τους αυξημένους φορολογικούς συντελεστές δεν φαίνεται να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη, κατά τη χάραξη της φορολογικής πολιτικής. Τα τελευταία χρόνια, παρατηρείται μια διαδοχική αύξηση των φορολογικών συντελεστών, τόσο στην άμεση όσο και στην έμμεση φορολογία, χωρίς ωστόσο αυτό να αντικατοπτρίζεται πραγματικά στα έσοδα του κράτους. Παράλληλα, παραγνωρίζεται το γεγονός ότι η αύξηση των φορολογικών συντελεστών λειτουργεί αυξητικά ως προς τη φοροδιαφυγή, αποτελεί αντικίνητρο για την εγκατάσταση επιχειρήσεων στην Ελλάδα¹⁷⁴ ή/και οδηγεί ελληνικές επιχειρήσεις σε μετεγκατάσταση εκτός Ελλάδος, θέτει τη χώρα εκτός ανταγωνισμού σε σχέση με τα γείτονα κράτη, και φυσικά ουδόλως συνάδει με τη δημιουργία ενός σταθερού φορολογικού συστήματος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αύξηση του συντελεστή φορολογίας εισοδήματος

¹⁶⁷. Gorodnichenko Y., Martinez-Vazquez J., Peter S. K. (2008) Myth and reality of flat tax reform: Micro estimates of tax evasion response and welfare effects in Russia, National Bureau of Economic Research, Working Paper 13719, σελ. 2.

¹⁶⁸. Saavedra P. with contributions from Marcincin A. and Valachy J., Flat Income Tax Reforms, The World Bank, Fiscal Policy and Economic Growth, Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Chapter 8, σελ. 255.

¹⁶⁹. Ibid, σελ. 261.

¹⁷⁰. Gorodnichenko Y., Martinez-Vazquez J., Peter S. K. (2008) Myth and reality of flat tax reform: Micro estimates of tax evasion response and welfare effects in Russia, National Bureau of Economic Research, Working Paper 13719, σελ. 5.

¹⁷¹. IMF (2005) The Russian Flat Tax Reform, Working Paper (WP/05/16), σελ. 36.

¹⁷². Rabushka A. (2003) The Flat Tax in Russia and the New Europe, National Center for Policy Analysis, Brief Analysis No. 452, σελ. 1.

¹⁷³. Saavedra P. with contributions from Marcincin A. and Valachy J., Flat Income Tax Reforms, The World Bank, Fiscal Policy and Economic Growth, Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Chapter 8, σελ. 263.

¹⁷⁴. Βλ. και το υπ' αριθ. πρωτ. 26856/7.3.2016 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών, το οποίο παραθέτει στοιχεία για τα κίνητρα και τις φορολογικές κλίμακες των γειτονικών χωρών που ενθαρρύνουν την ίδρυση και τη μετεγκατάσταση ελληνικών επιχειρήσεων. Στο εν λόγω έγγραφο αναφέρεται ότι, σύμφωνα με στοιχεία που ελήφθησαν από την ελληνική πρεσβεία στη Βουλγαρία, σχετικά με το συνολικό αριθμό των βουλγαρικών εταιρειών στις οποίες συμμετέχει ελληνικό νομικό ή φυσικό πρόσωπο, μέχρι τις 31/12/2014, ο συνολικός αριθμός εταιρειών ελληνικών συμφερόντων ανήλθε περίπου σε 11.000, από τις οποίες οι 9.000 περίπου δεν εμφανίζουν απασχολούμενο (εργαζόμενο). Επίσης, 6.000 (εκ των 11.000) εμφανίζουν μηδενική δραστηριότητα. Για το 2015, υπήρξαν περίπου 2.000 νέες εγγραφές/καταχωρίσεις επιχειρήσεων, οι οποίες στο σύνολό τους δεν εμφανίζουν απασχολούμενο, όπως επίσης δεν περιλαμβάνουν μεταφορά παραγωγικής ή εμπορικής δραστηριότητας.

νομικών προσώπων από 26% στο 29% από 1.1.2015¹⁷⁵. Πρόσφατα, υιοθετήθηκε η περαιτέρω αύξηση των συντελεστών φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων και μικρών επιχειρήσεων¹⁷⁶, καθώς και η αύξηση των συντελεστών επιβολής ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης στα φυσικά πρόσωπα, η οποία, ενώ είχε εισαχθεί ως «έκτακτη», έχει πλέον επισήμως οριστικοποιηθεί¹⁷⁷. Τέλος, αύξηση σημειώθηκε και στη φορολογία των μερισμάτων¹⁷⁸. Αναλυτικότερα:

- Το φορολογητέο εισόδημα από μισθωτή εργασία και συντάξεις υποβάλλεται προοδευτικά σε φόρο, με ανώτερο συντελεστή το 45%, που επιβάλλεται σε εισοδήματα άνω των €40.000.
- Η ειδική εισφορά αλληλεγγύης, που επιβάλλεται στο συνολικό καθαρό εισόδημα των φυσικών προσώπων, φτάνει προοδευτικά το 10% για εισοδήματα άνω των €220.000.
- Ο συντελεστής φορολογίας εισοδήματος για το σύνολο των νομικών προσώπων αυξήθηκε σε 29%, ενώ για τα κέρδη από επιχειρηματική δραστηριότητα (των ατομικών επιχειρήσεων) εφαρμόζεται η κλίμακα των μισθωτών, της οποίας ο ανώτερος συντελεστής ανέρχεται σε 45%.
- Ο φόρος που επιβάλλεται επί των μερισμάτων αυξήθηκε από 10% σε 15%.

Η πάταξη της φοροδιαφυγής και η συνακόλουθη αύξηση των κρατικών εσόδων θα επιτρέψουν τη μείωση των φορολογικών συντελεστών που πλήττουν άμεσα την ανάπτυξη, όπως για παράδειγμα εκείνοι που επιβαρύνουν την εργασία και την επιχειρηματικότητα¹⁷⁹, παρέχοντας κίνητρα για επενδύσεις και βελτιώνοντας τις προοπτικές ανάπτυξης τόσο της χώρας όσο και των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε αυτή. Σημαντική μείωση θα πρέπει να επιδιωχθεί και στους φόρους που επιβαρύνουν την παραγωγική διαδικασία και μειώνουν την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Επίσης, η μείωση των συντελεστών φορολογίας στην κατανάλωση (π.χ. σταδιακή μείωση συντελεστών ΕΦΚΟΠ), σε συνδυασμό με τη λήψη άλλων μέτρων (όπως π.χ. η εντατικοποίηση των ελέγχων), εκτιμάται ότι θα περιορίσουν το φαινόμενο του λαθρεμπορίου¹⁸⁰.

• Χρήση Πλαστικού Χρήματος και Ηλεκτρονικής Τιμολόγησης

Λύση στο πρόβλημα της φοροδιαφυγής δίνουν επίσης η επέκταση των ηλεκτρονικών συναλλαγών και η χρήση του πλαστικού χρήματος. Όπως εύγλωττα έχει σημειωθεί, «είναι προφανές ότι κάθε ηλεκτρονική συναλλαγή αφήνει το φορολογικό της αποτύπωμα, διευκολύνοντας έτσι τόσο την προσπάθεια αύξησης των φορολογικών εσόδων, όσο και την ενίσχυση της διαφάνειας και του ελέγχου, καθώς και τον δραστικό και αποτελεσματικότερο περιορισμό της φοροδιαφυγής»¹⁸¹.

Η χρήση του πλαστικού χρήματος, καθώς αποδεδειγμένα μειώνει τα ποσοστά της φοροδιαφυγής και της παραοικονομίας, ενώ αυξάνει τα δημόσια

¹⁷⁵. Άρθρο 1 παρ. 4 Ν. 4334/2015.

¹⁷⁶. Άρθρο 112 παρ. 1 και 10 Ν. 4387/2016.

¹⁷⁷. Βλ. άρθρο 18 Ν. 3758/2009 και εν συνεχεία άρθρο 29 Ν. 3986/2011, όπως τροποποιήθηκε με τους Νόμους 4024/2011, 4051/2012, 4072/2012, 4305/2014, 4334/2015 και τέλος με το άρθρο 112 του Νόμου 4387/2016, με το οποίο η ειδική εισφορά αλληλεγγύης ενσωματώθηκε στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (άρθρο 43Α του Ν. 4172/2013).

¹⁷⁸. Άρθρο 112 Ν. 4387/2016.

¹⁷⁹. διαΝΕΟσις (2016), Το νέο παραγωγικό μοντέλο – Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό, σελ. 58.

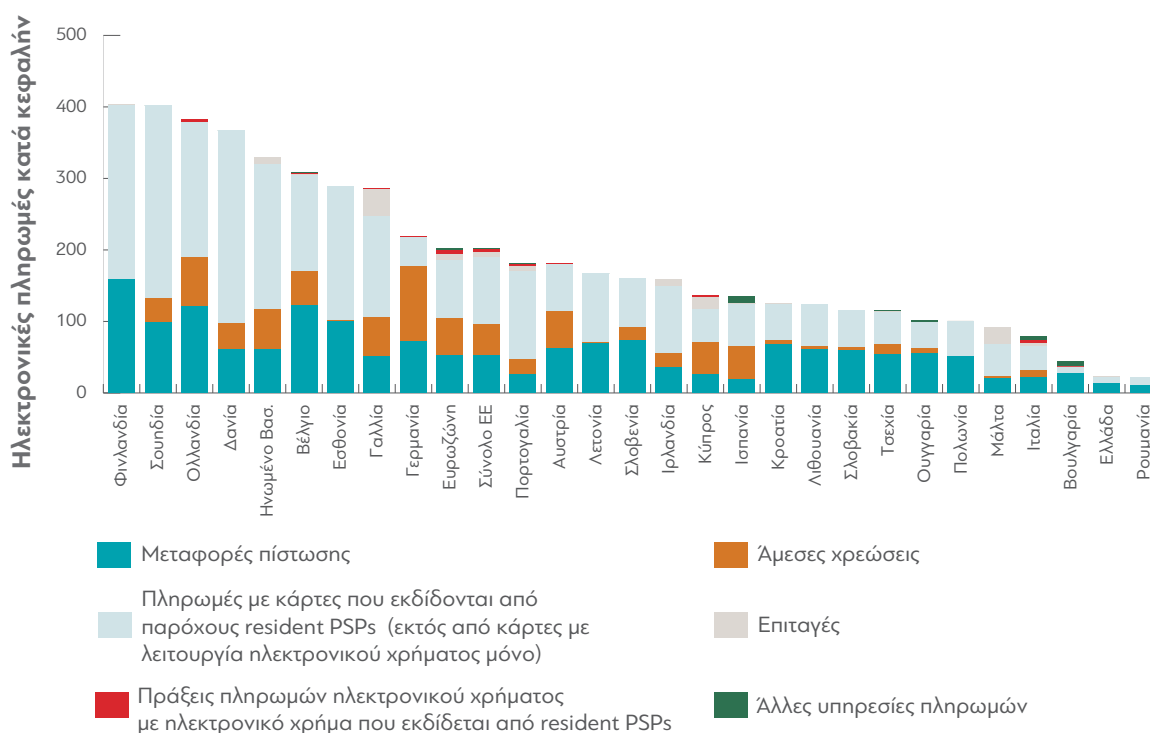
¹⁸⁰. IOBE (2013), Ο κλάδος των αλκοολούχων ποτών στην Ελλάδα, όπου υποστηρίζεται ότι, εάν είχαν ληφθεί τα προαναφερόμενα μέτρα, τα δυνητικά δημοσιονομικά οφέλη από μια συνολική παρέμβαση στην αγορά των αλκοολούχων ποτών θα έφταναν στα €182 εκατ. στην τριετία 2014-2016 (σελ. 10-15, 61-73).

¹⁸¹. Καλαντώνης Θ. (9/8/2015) Οι ηλεκτρονικές συναλλαγές εργαλείο για την πάταξη της φοροδιαφυγής, Το Βήμα.

έσοδα, θεωρείται επιβεβλημένη, ειδικά ως μέτρο που στοχεύει στη μείωση του φαινομένου της φοροδιαφυγής στους αυτοαπασχολούμενους, αλλά και στη μείωση του φαινομένου της λαθρεμπορίας.

Ωστόσο, η σύγκριση των δεδομένων για τις ηλεκτρονικές συναλλαγές στην Ελλάδα με εκείνα που ισχύουν στις υπόλοιπες χώρες της Ε.Ε. δεν είναι ενθαρρυντική, καθώς η χώρα μας εξακολουθεί να καταλαμβάνει πολύ χαμηλές θέσεις στις κατατάξεις με βάση τις περισσότερες κατηγορίες ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής. Σύμφωνα με τον αριθμό των ηλεκτρονικών συναλλαγών ανά κάτοικο, η Ελλάδα κατέχει την προτελευταία θέση στην κατάταξη (βλ. το Γράφημα 23 που ακολουθεί).

Γράφημα 23: Συναλλαγές με Ηλεκτρονικά μέσα Πληρωμής ανά Κάτοικο



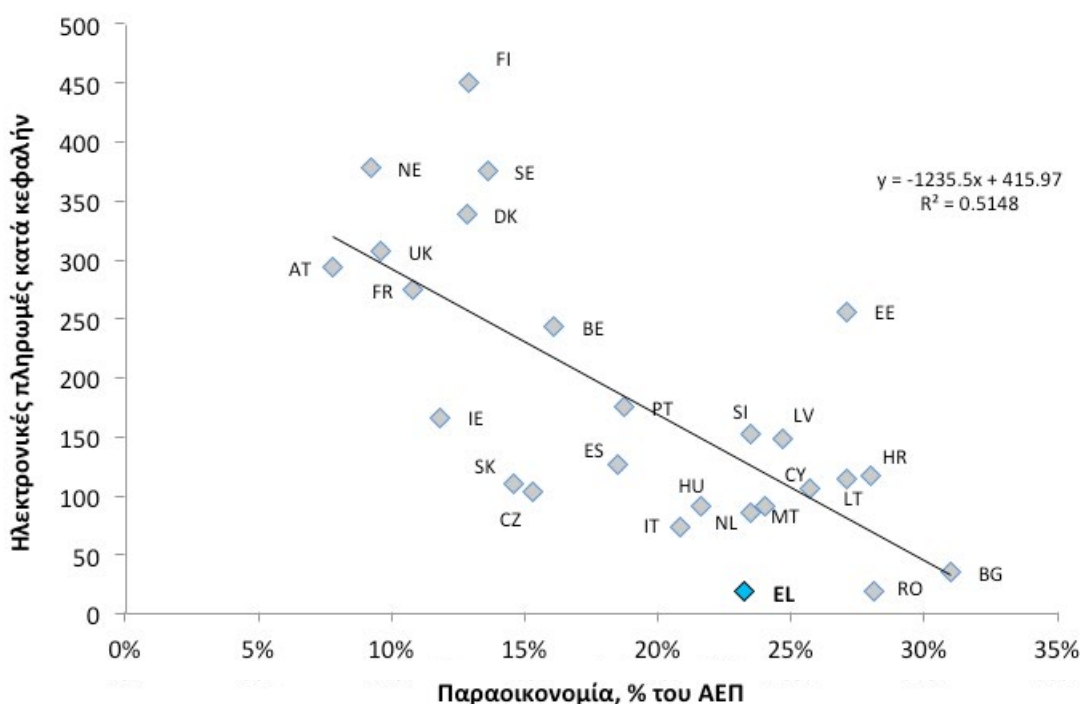
Πηγή: Eurostat, 2014

Στην Ελλάδα, οι πληρωμές μέσω πλαστικού χρήματος αντιπροσωπεύουν μόλις το 6% των συνολικών πληρωμών, ένα από τα μικρότερα ποσοστά στην Ευρώπη, σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, που αγγίζει το 24%¹⁸² (βλ. το Γράφημα 24). Η τεράστια έμφαση στη χρήση μετρητών στις συναλλαγές στη χώρα μας είναι συνυφασμένη με την παρατεταμένη παραοικονομία και τη συνακόλουθη φοροδιαφυγή. Πράγματι, η συσχέτιση παραοικονομίας και χρήσης πλαστικού χρήματος φαίνεται να είναι εξαιρετικά ισχυρή, όπως καταδεικνύει και το παρακάτω Γράφημα. Χαρακτηριστικό μάλιστα είναι ότι πρόσφατη ανάλυση από την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος εκτιμά πως μια αύξηση των ηλεκτρονικών συναλλαγών κατά 10% θα μπορούσε να προσθέσει στον ετήσιο ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ περίπου 0,2%¹⁸³.

¹⁸². Ibid

¹⁸³. Mylonas P. (2016) Increasing cashless transactions shrink the shadow economy and support activity, Greece, Macro View, National Bank of Greece, σελ. 1.

Γράφημα 24: Συναλλαγές με Ηλεκτρονικά μέσα Πληρωμής ανά Κάτοικο και Παραοικονομία, 2014



Πηγή: Eurostat (2014), Schneider (2015)

Η χρήση των ηλεκτρονικών συναλλαγών μπορεί να συνδράμει και στην αποτελεσματικότερη απόδοση του ΦΠΑ, καθώς αγαθά και υπηρεσίες που υπάγονται στον ΦΠΑ θα παρέχονται ηλεκτρονικά. Εξέλιξη της ηλεκτρονικής απόδοσης ΦΠΑ αποτελεί και η νεοεισαχθείσα στην Ελλάδα διάταξη περί αυτόματης απόδοσης ΦΠΑ κατά το χρόνο της συναλλαγής. Ωστόσο, το μέτρο αυτό δεν έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ, καθώς εκκρεμεί η έκδοση απόφασης για τη ρύθμιση της διαδικασίας εφαρμογής του¹⁸⁴.

184. Άρθρο 1 παρ. 2 Ν. 4334/2015.

Σημειώνεται ότι η κυβέρνηση έχει αναλάβει, ως μνημονιακή υποχρέωση έναντι των θεσμών και προς ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης, να επεξεργαστεί με την Τράπεζα της Ελλάδος και τον ιδιωτικό τομέα ένα κοστολογημένο σχέδιο για την προώθηση και τη διευκόλυνση της χρήσης των ηλεκτρονικών πληρωμών, καθώς και για τη μείωση της χρήσης μετρητών - εφαρμογή που θα αρχίζει από το Μάρτιο του 2016¹⁸⁵. Επί του παρόντος, αναμένεται άμεσα η κατάθεση σχεδίου νόμου που θα εισάγει ρυθμίσεις σχετικά με τις ηλεκτρονικές συναλλαγές και το ηλεκτρονικό χρήμα.

185. Άρθρο 3 παρ. Γ' 2.3. περ. i Ν. 4336/2015.

Σημειώνεται επίσης ότι η τραπεζική αργία (Ιούλιος 2015), η υποχρεωτική αποδοχή καρτών πληρωμής και το ημερήσιο όριο στην ανάληψη από ATM έδωσαν σημαντική ώθηση στη διείσδυση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής. Τόσο η αξία όσο και ο αριθμός των εγχώριων συναλλαγών με κάρτες πληρωμής υπερδιπλασιάστηκαν τον Ιούλιο του 2015, σε σχέση με τον προηγούμενο μήνα (+103% και +105% αντίστοιχα). Με τη λήξη της τραπεζικής αργίας και τη σταδιακή χαλάρωση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων, η χρήση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής σημείωσε μικρή υποχώρηση (-13% τον Αύγουστο σε σχέση με τον Ιούλιο), παραμένοντας ωστόσο σε πολύ υψηλότερα επίπεδα, σε σχέση με τον Ιούνιο (+77% η αξία και +78% ο αριθμός των συναλλαγών)¹⁸⁶.

186. IOBE (2015) Τα ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής και η ενίσχυση των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα, σελ. 63.

Η υιοθέτηση ηλεκτρονικής τιμολόγησης συνιστά ένα σημαντικό εργαλείο στα χέρια της Φορολογικής Διοίκησης για την ουσιαστική πάταξη της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής, καθώς μέσω αυτής μπορούν να εντοπιστούν οι αδήλωτες συναλλαγές, αλλά και τα πλαστά και εικονικά φορολογικά στοιχεία. Προς τη σταδιακή εφαρμογή της ηλεκτρονικής τιμολόγησης έχουν προχωρήσει πολλές ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Δανία, η Νορβηγία και η Ιταλία, η Τουρκία, καθώς και χώρες της Λατινικής Αμερικής, όπως η Βραζιλία, το Μεξικό και η Χιλή - οι τελευταίες μάλιστα κάνουν χρήση των ηλεκτρονικών συναλλαγών, στην προσπάθειά τους να καταπολεμήσουν την υψηλή φοροδιαφυγή¹⁸⁷.

187. Δουκίδης Γ. και Λεκάκος Γ. (2015), Η προώθηση των σημαντικών ψηφιακών συναλλαγών (πληρωμές, τιμολόγηση, τραπεζική) για τη στρατηγική αύξησης της ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας, αύξησης των δημοσίων εσόδων και πάταξης της φοροδιαφυγής, Εργαστήριο Ηλεκτρ. Επιχειρείν και Ηλεκτρ. Εμπορίου (ELTRUN), Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, σελ. 4.

Σε συνδυασμό με τα προαναφερόμενα μέτρα, η σύνδεση των ταμειακών μηχανών των επιχειρήσεων με το Υπουργείο Οικονομικών θα μπορούσαν μεσοπρόθεσμα να συμβάλουν στην πάταξη της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής. Η online σύνδεση είναι ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο θέμα, τόσο από τεχνικής πλευράς όσο και από πλευράς υπολογισμού και εξεύρεσης των πόρων που χρειάζονται για την υλοποίησή του, όμως θα μπορούσε

να εφαρμοστεί σταδιακά και έμμεσα¹⁸⁸. Επισημαίνεται ότι η υιοθέτηση της ηλεκτρονικής τιμολόγησης, σε συνδυασμό με τη σύνδεση των ταμειακών μηχανών των επιχειρήσεων με το Υπουργείο Οικονομικών, θα καλύψουν το κενό που έχει δημιουργηθεί εξαιτίας της κατάργησης των «θεωρημένων στοιχείων» που εξέδιδαν οι επιχειρήσεις. Πράγματι, με την κατάργηση του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων (ΚΒΣ)¹⁸⁹ και την αντικατάστασή του από τον Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών¹⁹⁰ -ο οποίος εν συνεχεία καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τα Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα¹⁹¹-, καταργήθηκε η διαδικασία θεώρησης των βιβλίων ή των στοιχείων, η οποία δεν αντικαταστάθηκε από άλλο μηχανισμό διασφάλισης των συναλλαγών, με αποτέλεσμα την παντελή έλλειψη ελέγχου στα βιβλία και στα στοιχεία των επιχειρήσεων.

Για την επέκταση της χρήσης του πλαστικού χρήματος και των ηλεκτρονικών συναλλαγών, κρίνεται σκόπιμη και η θέσπιση κινήτρων προς τους φορολογουμένους. Για παράδειγμα, η Νότια Κορέα προσφέρει στους πολίτες της σημαντικές εκπτώσεις ή επιστροφές μετρητών στις αγορές που πραγματοποιούνται με τη χρήση καρτών πληρωμής. Ειδικά για επιχειρήσεις με αυξημένη έκθεση σε πληρωμές με μετρητά, όπως για παράδειγμα τα εστιατόρια και τα τουριστικά καταλύματα, θεσπίστηκε αυξημένη έκπτωση. Από το 1999 δόθηκε η δυνατότητα στους μισθωτούς της Νότιας Κορέας να έχουν έκπτωση στο φόρο εισοδήματος, με το ποσό αυτό να αντιστοιχεί σήμερα στο 15% των δαπανών που υπερβαίνουν το ελάχιστο όριο για συναλλαγές με κάρτες. Θεσπίστηκε επιπλέον και αυξημένη έκπτωση για συναλλαγές με χρεωστική κάρτα (30%). Επίσης, δόθηκαν σημαντικά κίνητρα και σε επιχειρηματίες, προκειμένου οι ίδιοι να προωθήσουν τη χρήση πιστωτικών καρτών, όπως η θέσπιση έκπτωσης στο φόρο εισοδήματος που αναλογεί σε επιπλέον πωλήσεις μέσω καρτών πληρωμής εντός του φορολογικού έτους, σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος. Παράλληλα, καθιερώθηκε και ο μηχανισμός της λοταρίας αποδείξεων. Η διαχρονική εφαρμογή των μέτρων αυτών συνετέλεσε στη σημαντική αύξηση της διείσδυσης των καρτών πληρωμής στη χώρα, η οποία με τη σειρά της ενίσχυσε τη φορολογική συμμόρφωση. Το ποσοστό των φορολογουμένων που υπέβαλαν φορολογικές δηλώσεις στη χώρα αυξήθηκε από 37,8%, το 1997, σε 68,6% το 2008. Αντίστοιχα, ο πληρωτέος φόρος εισοδήματος την αντίστοιχη περίοδο αυξήθηκε κατά περισσότερο από τρεις (3) φορές, από 3,7 τρισ. won (€3,1 δισ.), το 1997, σε 11,7 τρισ. won (€9,9 δισ.), το 2008, υπερβαίνοντας σημαντικά την αντίστοιχη αύξηση στο ονομαστικό ΑΕΠ της χώρας. Η Νότια Κορέα πέτυχε με αυτό τον τρόπο, μέσα σε χρονικό διάστημα περίπου μίας δεκαετίας, να εκτοξεύσει τη χρήση των συναλλαγών με κάρτες και να βελτιώσει την οικονομική κατάσταση της χώρας¹⁹².

Χαρακτηριστικό είναι και το παράδειγμα της Ουρουγουάης, η οποία καλλιέργησε κίνητρα για τη διάδοση της χρήσης των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής, μεταξύ των οποίων και η μείωση έως και κατά 100% του επιβαλλόμενου φόρου για τις συναλλαγές αυτές. Στην Αργεντινή, μάλιστα, η χρήση

¹⁸⁸. Ibid, σελ. 3.

¹⁸⁹. Π.Δ. 186/1992.

¹⁹⁰. Ν. 4093/2012, Παρ. 5.

¹⁹¹. Ν. 4308/2014.

¹⁹². IOBE (2015) Τα ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής και η ενίσχυση των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα, σελ. 84-86.

των χρεωστικών καρτών επιβραβεύεται, ήδη από το 2001, με έκπτωση κατά 5 μονάδες, με μέγιστο ποσό επιστροφής τα 1.000 pesos Αργεντινής (περίπου €105, με βάση την ισοτιμία στις 30/3/2015). Αντίστοιχο κίνητρο θεσπίστηκε και για τις πληρωμές μέσω πιστωτικών καρτών (έκπτωση κατά 3 μονάδες), με σκοπό τον περιορισμό της παραοικονομίας σε συνθήκες οξείας οικονομικής κρίσης¹⁹³.

193. IOBE (2015) Τα ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής και η ενίσχυση των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα, σελ. 84.

Επιπλέον, αρκετές χώρες έχουν θεσπίσει μέτρα απαγόρευσης χρήσης μετρητών για συγκεκριμένες συναλλαγές, όπως η Βουλγαρία, η Γερμανία, η Ισπανία, η Ιταλία, η Ουρουγουάη και η Νότια Κορέα. Ειδικά στη Νότια Κορέα, θεσπίστηκαν και αντικίνητρα για τη χρήση μετρητών, όπως ο περιορισμός της προμήθειας που χρεώνουν οι τράπεζες, καθώς και πρόστιμα σε περίπτωση άρνησης εξυπηρέτησης με κάρτα, με παράλληλη θέσπιση κινήτρων για την καταγγελία των επιχειρήσεων που δεν δέχονται πληρωμή με κάρτα¹⁹⁴.

194. Ibid, σελ. 87.

Αντίστοιχα κίνητρα για την προώθηση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής και τη μείωση της χρήσης μετρητών εν γένει παρέχουν και οι επιχειρήσεις, σε συνεργασία με τις τράπεζες και το κράτος. Στην Ολλανδία, σημαντικός είναι ο αριθμός των επιχειρήσεων που δεν δέχονται μετρητά, παρά μόνο χρεωστικές/πιστωτικές κάρτες. Παράλληλα, οι ολλανδικές υπεραγορές (supermarkets) διαθέτουν ολοένα και περισσότερα ταμεία που δεν δέχονται μετρητά, ενώ αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι πλέον το μέτρο επεκτείνεται και σε μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις. Σημαντική αύξηση, ήδη από το 2006, σημειώνεται στον αριθμό των εστιατορίων και των μπαρ που δεν δέχονται μετρητά στη Σουηδία. Επιπλέον, πάνω από τα μισά υποκαταστήματα των δύο μεγαλύτερων τραπεζών της χώρας δεν επεξεργάζονται συναλλαγές με μετρητά, αλλά μόνο ηλεκτρονικές συναλλαγές¹⁹⁵.

195. Ibid, σελ. 88.

Ένα άλλο εργαλείο που μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής στις εμπορικές συναλλαγές είναι η χρήση του μηχανισμού της λοταρίας αποδείξεων, που –όπως προαναφέρθηκε- εφαρμόζεται διαχρονικά στη Νότια Κορέα. Η λοταρία αποδείξεων είναι διαδεδομένη σε χώρες της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής (Κίνα, Αρμενία, Ινδονησία, Βολιβία και Φιλιππίνες), αλλά και στην περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (Αλβανία, ΠΓΔΜ, Σλοβακία και προσφάτως στη Ρουμανία). Στην ευρωζώνη, το μέτρο εφαρμόζεται στην Πορτογαλία και στη Σλοβακία. Ειδικά στην Πορτογαλία, τα έσοδα των κρατικών ταμείων από το ΦΠΑ έχουν σημειώσει αύξηση κατά €563 εκατ. (+4%), ενώ βελτίωση καταγράφεται και στην ιδιωτική κατανάλωση, η οποία φαίνεται να αυξήθηκε κατά 2%. Στη Σλοβακία, το μέτρο, το οποίο ισχύει από το φθινόπωρο του 2013, φαίνεται ότι έχει περιορισμένη αποτελεσματικότητα (φορολογικά έσοδα €7-8 εκατ. ετησίως), καθώς οι περισσότερες αποδείξεις που εισάγονται στη λοταρία προέρχονται από μεγάλα καταστήματα λιανικής (π.χ. supermarkets), όπου η φοροδιαφυγή είναι περιορισμένη¹⁹⁶.

196. Ibid, σσ. 89-90.

Στην Ελλάδα, είναι περιορισμένη η επιβολή χρήσης ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής, η οποία αφορά κυρίως τις πληρωμές που γίνονται από επιχειρήσεις. Η περιορισμένη χρήση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής είναι άμεσα συνυφασμένη και με τη διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας, η οποία αποτελείται κατά μεγάλο μέρος από αυτοαπασχολούμενους – μικρές επιχειρήσεις. Χαρακτηριστικά, στην Ελλάδα το 63% του κύκλου εργασιών στο λιανικό εμπόριο, το 2012, προήλθε από επιχειρήσεις με 9 ή λιγότερους εργαζομένους, όταν το αντίστοιχο ποσοστό στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι μόλις 27%, κατατάσσοντας τη χώρα μας στην πρώτη θέση ανάμεσα σε 32 ευρωπαϊκές χώρες στην κατηγορία αυτή¹⁹⁷.

¹⁹⁷. Ibid, σσ. 78-79.

Δεδομένων της μεγάλης διεθνούς πρακτικής, της τεχνολογικής δυνατότητας για πραγματοποίηση ηλεκτρονικών συναλλαγών (π.χ. μίσθωση ταξί μέσω ηλεκτρονικής εφαρμογής στο κινητό κ.ά.) και των ωφελειών που προκύπτουν από την εξάπλωση των ηλεκτρονικών συναλλαγών, θα μπορούσε να θεσπιστεί μία σειρά μέτρων, στηριζόμενων σε: α) χορήγηση εκπτώσεων επί των συναλλαγών, β) έκπτωση επί του φόρου εισοδήματος, γ) απαγόρευση χρήσης μετρητών και δ) επιβολή κυρώσεων σε επιχειρήσεις που δεν δέχονται τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής, ώστε να επεκταθεί η χρήση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής.

Σε μελέτη του IOBE (2015) παρατίθενται προτάσεις με μέτρα πολιτικής για τη χρήση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής ανά τύπο συναλλαγών, με χορήγηση κινήτρων κλιμακούμενων ανάλογα με τον κίνδυνο φοροδιαφυγής. Ο Πίνακας 8, που ακολουθεί, συνοψίζει αυτά τα μέτρα πολιτικής¹⁹⁸.

¹⁹⁸. Ibid, σελ. 15.

Πίνακας 8: Μέτρα Πολιτικής για τη Χρήση (ΗΜΠ)

Μέτρα πολιτικής	A: Χαμηλός κίνδυνος φοροδιαφυγής	B: Μέτριος κίνδυνος φοροδιαφυγής	Γ: Υψηλός κίνδυνος φοροδιαφυγής
Κίνητρα	Επιστροφή 1% της αξίας συναλλαγών	Επιστροφή 5% της αξίας συναλλαγών	- Επιστροφή 10% της αξίας συναλλαγών - Λοταρία μέσω των ΗΜΠ
Διοικητικά Μέτρα	Δυνατότητα χρήσης ΗΜΠ σε όλες τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ταχυδρομεία, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ κλπ.)	Υποχρεωτική διάθεση τερματικών POS	Υποχρεωτική χρήση ΗΜΠ για συναλλαγές με αξία πάνω από €30

Πηγή: IOBE

Με την παράλληλη λήψη επιπρόσθετων μέτρων [π.χ. αντικατάσταση της υποχρέωσης συλλογής έντυπων αποδείξεων από ισόποση υποχρέωση για την πραγματοποίηση συναλλαγών με τα Ηλεκτρονικά Μέσα Πληρωμής (ΗΜΠ), μείωση φόρου εισοδήματος για επιχειρήσεις που επιτυγχάνουν στόχους διείσδυσης ΗΜΠ στις συναλλαγές τους με τελικούς πελάτες κ.ά.], το δημοσιονομικό όφελος –εφόσον επιτευχθούν εφικτοί στόχοι για την αύξηση της αξίας των συναλλαγών– υπολογίζεται ότι θα πλησιάσει τα €700 εκατ. το πρώτο έτος εφαρμογής των μέτρων αυτών¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Ibid, σελ. 15-17, 118-133.

• Φορολογικός Έλεγχος και Επιβολή Κυρώσεων (Εντατικοποίηση Ελέγχων, Επίλυση Διαφορών, Κίνητρα για Εθελοντική Δήλωση Εισοδημάτων)

Όπως ήδη αναφέρθηκε, τρία είναι τα καθοριστικά στοιχεία για τη φοροδιαφυγή: α) οι υψηλοί συντελεστές φορολογίας, β) η πιθανότητα εντοπισμού και τιμωρίας και γ) το μέγεθος των επιβαλλόμενων προστίμων.

Επομένως, η μείωση των συντελεστών φορολογίας από μόνη της δεν μπορεί να οδηγήσει και σε μείωση του φαινομένου της φοροδιαφυγής, εάν παράλληλα δεν εφαρμοστούν μέτρα που θα εξαναγκάζουν τους φορολογουμένους σε συμμόρφωση. Ο φόβος ενός ενδεχόμενου ελέγχου και η πιθανότητα επιβολής αυστηρών προστίμων και ποινών μπορούν να αποτελέσουν κινητήριο δύναμη για την ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης των φορολογουμένων²⁰⁰. Συνεπώς, σε ένα πρώτο στάδιο, θα πρέπει να εντατικοποιηθεί η διενέργεια των φορολογικών ελέγχων. Όπως έχει άλλωστε παρατηρηθεί, η αύξηση των φορολογικών ελέγχων κατά 1% ημερησίως μειώνει τον αριθμό των παραβατών της φορολογικής νομοθεσίας κατά 0,3-0,4% ημερησίως²⁰¹.

²⁰⁰ Alm J. and McKee M. (2006) Audit Certainty, Audit Productivity, and Taxpayer Compliance, National Tax Journal, Vol. LIX, No. 4, σσ. 801-802.

²⁰¹ Tagkalakis A. (2014) Tax administration reforms and the fight against tax evasion: recent evidence from Greece, VOX CEPR's Policy Portal, σελ. 1.

Η εντατικοποίηση των ελέγχων αποτελεί πρακτική που εφαρμόζεται και από το Ηνωμένο Βασίλειο. Συγκεκριμένα, η χώρα αυτή ακολούθησε την

τελευταία πενταετία (2010-2015) μια συγκεκριμένη πολιτική²⁰², λαμβάνοντας μία σειρά μέτρων που στο επίκεντρό τους είχαν κατά κύριο λόγο τον εντοπισμό φαινομένων φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής και την αντιμετώπισή τους. Αναλυτικότερα, αυξήθηκε ο αριθμός των ελεγκτών, ούτως ώστε να επιτευχθεί ο πρόωρος εντοπισμός των παραβατών²⁰³, οι οποίοι είτε φοροδιαφεύγουν είτε αποφεύγουν να δηλώσουν τα πραγματικά τους εισοδήματα. Παράλληλα, αυξήθηκαν οι ποινικές διώξεις για τα εν λόγω αδικήματα και εφαρμόστηκαν αυστηρότερες διοικητικές και ποινικές ποινές για την καταστολή του φαινομένου, καθώς και για περιπτώσεις υποτροπής. Το Ηνωμένο Βασίλειο χρησιμοποιεί επίσης μεθόδους ανάλυσης κινδύνου, ενώ κάνει χρήση δεδομένων και νέων, ανεπτυγμένων τεχνολογιών, με στόχο τον εντοπισμό τέλεσης πράξεων φοροδιαφυγής.

Στην Ελλάδα, η εντατικοποίηση των ελέγχων και η διενέργειά τους από εξειδικευμένους ελεγκτές επιβάλλονται, καθώς μεγάλη αδυναμία της Φορολογικής Διοίκησης είναι η είσπραξη φόρων²⁰⁴. Οι έλεγχοι θα πρέπει να γίνονται με την αποτελεσματική χρήση μεθόδων ανάλυσης κινδύνου, όπως γίνεται και στις χώρες του ΟΟΣΑ²⁰⁵. Επίσης, θα πρέπει να υιοθετηθούν στρατηγικές που θα εστιάζουν περισσότερο σε κατηγορίες φορολογουμένων με υψηλό ποσοστό ρίσκου προς τέλεση φοροδιαφυγής, όπως για παράδειγμα, οι αυτοαπασχολούμενοι με υψηλά εισοδήματα (high income self-employed)²⁰⁶.

Η εντατικοποίηση των ελέγχων είναι επιτακτική ανάγκη, προκειμένου να καταπολεμηθεί το λαθρεμπόριο. Ειδικότερα, η εντατικοποίηση των ελέγχων –τόσο στα σύνορα της χώρας, όσο και στην επιτόπια και εγχώρια αγορά– εκτιμάται ότι θα συνεισφέρει στην καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου αλκοολούχων ποτών. Προς την κατεύθυνση αυτή, απαιτούνται ένας καλύτερος συντονισμός των ελεγκτικών μηχανισμών και η συνεργασία του κράτους με τις επιχειρήσεις, στο πλαίσιο δράσης της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης (π.χ. χορηγία ειδικού εξοπλισμού στις ελεγκτικές αρχές για τον εντοπισμό παράνομα διακινούμενων φορτίων προϊόντων)²⁰⁷.

Η εντατικοποίηση των ελέγχων επιβάλλεται επίσης και στο πεδίο του λαθρεμπορίου καπνοβιομηχανικών προϊόντων και καυσίμων. Ειδικότερα, στο πεδίο αυτό απαιτείται η εντατικοποίηση των ελέγχων στην αλυσίδα εφοδιασμού των καπνοβιομηχανικών προϊόντων και καυσίμων, καθώς και η χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας για τη σήμανση και την ικνηλασιμότητα των προϊόντων καπνού (π.χ. πακέτων τσιγάρων). Εκτιμάται ότι οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες ικνηλασιμότητας δύναται να συνεισφέρουν σε αύξηση των δημοσίων εσόδων έως και €200 εκατ. ετησίως²⁰⁸. Αξίζει να σημειωθεί ότι με σχέδιο νόμου, που έχει τεθεί σε δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση στις 13/6/2016, προβλέπεται –μεταξύ άλλων– η καθιέρωση Ενιαίου Κεντρικού Μητρώου Εφοδιαστικής Αλυσίδας καπνού και βιομηχανοποιημένων προϊόντων, καθώς και η εισαγωγή διαλειτουργικού συστήματος εντοπισμού και παρακολούθησης καπνού (ικνηλασιμότητα). Επίσης, προβλέπεται η σύσταση

202. Gov.UK (2015) 2010 to 2015 government policy: tax evasion and avoidance, Policy Paper, σσ. 1-21.

203. Βλ. και το υπ' αριθ. πρωτ. ΑΤΚΕ 1037864 ΕΞ 2016/834/4.3.2016 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών, σύμφωνα με το οποίο κατά το έτος 2015 το ΣΔΟΕ, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, διενήργησε συνολικά 24.273 ελέγχους. Από τους ελέγχους αυτούς βρέθηκαν συνολικά 10.496 παραβάτες και διαπιστώθηκαν 421.029 παραβάσεις. Το μέσο ποσοστό παραβατικότητας διαμορφώθηκε στο 43,24%.

204. OECD (2016) OECD Economic Surveys: Greece, OECD Publishing, σελ. 34.

205. Ibid.

206. IMF (2013) Greece, selected issues (country report No. 13/155), σελ. 31.

207. IOBE (2013), Ο Κλάδος των Αλκοολούχων Ποτών στην Ελλάδα, σελ. 76-77.

208. ΣΕΒ (2015) Επιχειρήσεις & Ψηφιακή Οικονομία, Νέες θέσεις εργασίας, καλύτερες υπηρεσίες, σελ. 14.

Συντονιστικού Επιχειρησιακού Κέντρου στη ΓΓΔΕ για την αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου σε προϊόντα που υπόκεινται σε ΕΦΚ²⁰⁹.

Περαιτέρω, η εντατικοποίηση των ελέγχων θα πρέπει να συνδυαστεί και με την υιοθέτηση επιπλέον μέτρων, ειδικά όσον αφορά το πεδίο του λαθρεμπορίου καυσίμων. Τέτοιο μέτρο αποτελεί η ολοκλήρωση της λειτουργίας του ελέγχου των συστημάτων εισροών – εκροών σε όλη την αλυσίδα διακίνησης καυσίμων, με άμεση σύνδεση με τη ΓΓΠΣ, με στόχο τον έλεγχο σε πραγματικό χρόνο²¹⁰.

Επιπλέον, τα πρόστιμα και οι ποινές που επιβάλλονται μετά τους φορολογικούς ελέγχους θα πρέπει να τηρούνται απαρέγκλιτα και να λειτουργούν αποτρεπτικά για την τέλεση φοροδιαφυγής. Στο σημείο αυτό αξίζει να τονιστεί ότι οι εφαρμοστέες διατάξεις σχετικά με την επιβολή προστίμων για φορολογικές παραβάσεις έχουν ήδη τροποποιηθεί τρεις φορές κατά τα τελευταία δύο χρόνια, ενώ αναμένεται και νέα τροποποίησή τους, πρακτική που ουδόλως συνάδει με την προσπάθεια επιβολής αυστηρών προστίμων ως μέσου αποτρεπτικού της φοροδιαφυγής²¹¹. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η κατάργηση της επιβολής προστίμου σε περίπτωση μη έκδοσης φορολογικών στοιχείων. Πράγματι, καταργήθηκε ως διαδικαστική παράβαση η κάθε μεμονωμένη μη έκδοση στοιχείων και αντιμετωπίζεται πλέον ως μια ενιαία διαδικαστική παράβαση, αυτή της μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις που προβλέπει η σχετική νομοθεσία. Ως εκ τούτου, καταργήθηκε το αυτοτελές πρόστιμο των €250 ή των €500 –ανάλογα με την κατηγορία των τηρούμενων βιβλίων–, καθώς και το ανώτατο όριο των €30.000, που ίσχυε ανά φορολογικό έλεγχο. Συνεπώς, η μη έκδοση στοιχείων αντιμετωπίζεται πλέον ως γενική παράβαση μη συμμόρφωσης με την τήρηση βιβλίων και στοιχείων, που επισύρει πρόστιμο €2.500, ανεξάρτητα από το εάν συνιστά ουσιαστική παράβαση φοροδιαφυγής²¹².

Ωστόσο, πρέπει να γίνεται σαφής διάκριση μεταξύ των περιπτώσεων φοροδιαφυγής και των περιπτώσεων «ειλικρινών» φορολογουμένων, οι οποίοι όμως αντιμετωπίζουν αδυναμία πληρωμής. Πράγματι, στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται οι περιπτώσεις εκείνων που εκουσίως αποφεύγουν να δηλώσουν τα πραγματικά τους εισοδήματα, και χρήζουν τιμωρίας²¹³. Αντιθέτως, στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται εκείνοι που δηλώνουν τα πραγματικά τους εισοδήματα, δεν δύνανται όμως να ανταποκριθούν στην εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων. Στην τελευταία περίπτωση, καθίσταται επιτακτική η μερική ανοχή του κρατικού μηχανισμού.

Επιπλέον, πρακτικές εισαγωγής προγραμμάτων φορολογικής αμνηστίας, που κατά καιρούς έχουν εφαρμοστεί προκειμένου να φορολογηθούν αδήλωτα εισοδήματα, δεν θα πρέπει να ακολουθούνται. Και αυτό αφενός επειδή δημιουργούν κίνητρο για φοροδιαφυγή, δημιουργώντας στον παραβάτη την πεποίθηση ότι θα μπορεί να συνεχίσει να φοροδιαφεύγει και να δηλώνει αργότερα, εν καιρώ, το αδήλωτο εισόδημά του, εκμεταλλευόμενος ένα

209. Σχέδιο νόμου «Για την ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης εμπορίας καπνού και βιομηχανοποιημένων καπνών και την ίδρυση Συντονιστικού Κέντρου για την Καταπολέμηση του Λαθρεμπορίου», σε δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση από τις 13/6/2016, βλ. <http://www.opengov.gr/minfin/?p=6879>. Μεταξύ των μέτρων, προβλέπεται επίσης η καθιέρωση υποχρέωσης στις καπνοβιομηχανίες και στα εργαστήρια παραγωγής προϊόντων καπνού να εφαρμόζουν μέτρα δέουσας επιμέλειας ως προς τους πελάτες, τους προμηθευτές και τους εισαγωγείς από τρίτες χώρες, καθώς και ως προς τους παραλήπτες από άλλα κράτη-μέλη, όπως και η απαγόρευση των διασυννοριακών εξ αποστάσεως πωλήσεων προϊόντων καπνού στους καταναλωτές μέσω διαδικτύου, τηλεπικοινωνιών ή κάθε άλλου τρόπου πώλησης βασιζόμενου σε εξελισσόμενη τεχνολογία.

210. <http://www.seepe.gr/site/main2.php?page=content&contentID=391>

211. Ν. 4174/2013 (Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας), όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4223/2013, το Ν. 4321/2015 και το Ν. 4337/2015 και αναμένεται εκ νέου τροποποίησή του.

212. Άρθρο 54 του Ν. 4174/2013 όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4337/2015.

213. OECD (2016) OECD Economic Surveys: Greece, OECD Publishing σελ. 34, Langenmayr D., Voluntary disclosure of offshore tax evasion, VOX CEPR's policy portal, σελ. 1.

πρόγραμμα φορολογικής αμνηστίας με ευνοϊκούς όρους, και αφετέρου διότι καλλιεργούν το αίσθημα αδικίας στο συνεπή φορολογούμενο. Αντιθέτως, προγράμματα εκούσιας φορολογικής συμμόρφωσης θα μπορούσαν να έχουν μακροπρόθεσμα αποτελέσματα κατά της φοροδιαφυγής, με δεδομένο ότι, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, η πιθανότητα εντοπισμού κατόπιν ελέγχου και επιβολής βαριάς τιμωρίας θα είναι μεγάλη.

Πέραν όμως της αποτελεσματικής και εντατικής διενέργειας ελέγχων, κρίνεται σκόπιμη και η αποτελεσματική περαίωση των φορολογικών υποθέσεων, τόσο σε διοικητικό όσο και σε δικαστικό στάδιο. Συγκεκριμένα, και παρά την εισαγωγή του θεσμού της διοικητικής επίλυσης των διαφορών, οι φορολογικές υποθέσεις καταλήγουν σε μεγάλο βαθμό στα δικαστήρια και επιλύονται με σοβαρή καθυστέρηση. Για την αποτελεσματικότερη επίλυση των φορολογικών διαφορών, θα πρέπει εν πρώτοις να ρυθμίζονται, κατόπιν εξέτασης, επί της ουσίας περισσότερες υποθέσεις στο στάδιο της διοικητικής επίλυσης. Προς το σκοπό αυτό, κρίνεται σκόπιμη η επανεξέταση εισαγωγής του θεσμού της «φορολογικής διαιτησίας»²¹⁴, με την προϋπόθεση ότι ο θεσμός αυτός θα τελεί ανεξάρτητα από τη Φορολογική Διοίκηση (και όχι σε σχέση υπαλληλικής ιεραρχίας) και θα αποτελείται από έμπειρα και επιστημονικώς καταρτισμένα πρόσωπα στον τομέα του φορολογικού δικαίου (είτε αυτά προέρχονται από τη δημόσια διοίκηση, τη δικαστική εξουσία, την τριτοβάθμια εκπαίδευση είτε, ακόμη, και από τον ιδιωτικό τομέα). Επιπλέον, ο εκσυγχρονισμός των δικαστικών διαδικασιών και η άμεση εξέταση των φορολογικών υποθέσεων από τα δικαστήρια θα συνδράμουν στην αποτελεσματική απονομή της φορολογικής δικαιοσύνης.

214. Επισημαίνεται ότι ο θεσμός αυτός είχε εισαχθεί στο παρελθόν με το άρθρο 31 του Ν. 3943/2011, ωστόσο η φορολογική διαιτησία ουδέποτε εφαρμόστηκε στην πράξη.

Δ3. Προτάσεις με Μεσοπρόθεσμο Ορίζοντα

• Οργάνωση Φορολογικών Αρχών

Σημαντικό ρόλο στην πάταξη του φαινομένου της φοροδιαφυγής διαδραματίζει η εσωτερική οργάνωση / αναδιοργάνωση της Φορολογικής Διοίκησης.

Όπως ήδη αναπτύχθηκε, η ελλιπής οργάνωση, η γραφειοκρατία και η τυπολατρία που ακολουθείται στις δράσεις της Φορολογικής Διοίκησης καθιστούν αναποτελεσματική την εκτέλεση του έργου της. Οι συνεχείς εσωτερικές αναδιορθώσεις (μεταβολή αρμοδιοτήτων, σύσταση νέων διευθύνσεων / γραφείων) οδηγούν σε ανασφάλεια δικαίου και σε μη συνέχεια του έργου της Διοίκησης. Για την αντιμετώπιση της εσωτερικής αυτής δυσλειτουργίας, κρίνεται σκόπιμη η δημιουργία ενός σταθερού οργανωτικού πλαισίου, που θα καθορίζει με σαφήνεια και ακρίβεια τις επιμέρους αρμοδιότητες, το οποίο θα παραμείνει αμετάβλητο, προκειμένου να λειτουργήσει με συνέχεια και συνέπεια²¹⁵.

Άλλωστε, έχει παρατηρηθεί ότι η οργανωτική αναδιάρθρωση της Φορολογικής Διοίκησης επιδρά θετικά στην αποτελεσματική εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής: χώρες όπως η Βουλγαρία (2000-2009), η Γεωργία (2005-2007) και η ΠΓΔΜ (2005-2009), που έχουν προβεί σε αντίστοιχες αναδιορθώσεις, ανάλογα με τις ανάγκες τους, έχουν επιτύχει μια πιο αποτελεσματική εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής τους²¹⁶. Μάλιστα, στο πλαίσιο της οργανωτικής αναδιάρθρωσης της ΠΓΔΜ, η αρμοδιότητα είσπραξης των ασφαλιστικών εισφορών εντάχθηκε στη δικαιοδοσία των φορολογικών αρχών, μαζί με την αρμοδιότητα της είσπραξης φόρων.

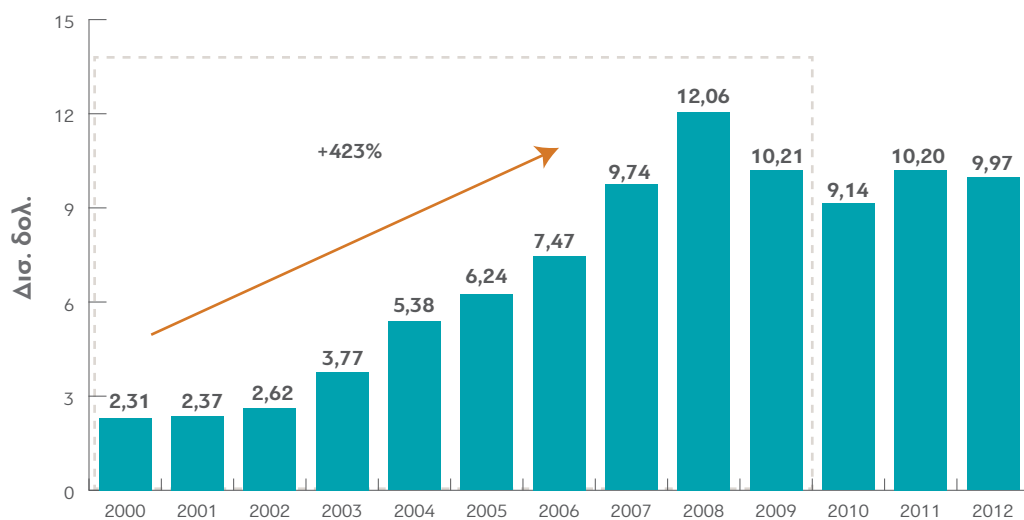
Στα παρακάτω γραφήματα, 25-27²¹⁷, απεικονίζεται η ανοδική πορεία των φορολογικών εσόδων (συνεπεία και άλλων μέτρων και παραγόντων) μέχρι και την έναρξη της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, για κάθε μία από τις προαναφερθείσες χώρες. Μετά το 2008 και για τα επόμενα δύο έτη (2009 και 2010), παρουσιάζεται σταδιακή μείωση των φορολογικών εσόδων, με ανάκαμψή τους από το 2011 και μετά. Το γκρι διακεκομμένο πλαίσιο στα διαγράμματα απεικονίζει την περίοδο της οργανωτικής αναδιάρθρωσης της Φορολογικής Διοίκησης της κάθε χώρας.

215. Σαββαΐδου Κ. (2016), Η αξιολόγηση της φορολογικής διοίκησης, μέσω διεθνών μοντέρνων εργαλείων μέτρησης της αποτελεσματικότητάς της, Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας 1580, 355, όπου αναφέρεται ότι, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η αύξηση της αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας της Φορολογικής Διοίκησης αποτελεί την κύρια πρόκληση που μπορεί να επιτευχθεί μέσω της μείωσης του διαχειριστικού κόστους της είσπραξης των φόρων, της μείωσης του κόστους συμμόρφωσης των επιχειρήσεων με τις φορολογικές τους υποχρεώσεις, καθώς και της αντιμετώπισης του προβλήματος της μη συμμόρφωσης. Προς το σκοπό αυτό, θα ήταν χρήσιμη η υιοθέτηση από τη Φορολογική Διοίκηση σύγχρονων εργαλείων μέτρησης της αποτελεσματικότητάς της, όπως το Εργαλείο Διαγνωστικής Αξιολόγησης της Φορολογικής Διοίκησης (TADAT) και το Εργαλείο Αξιολόγησης – Μέτρησης της Αποδοτικότητας της Διαχείρισης Δημοσίων Οικονομικών (PEFA).

216. IMF (2013) Selected Issues, Greece (country report No. 13/155), σελ. 32 επ.

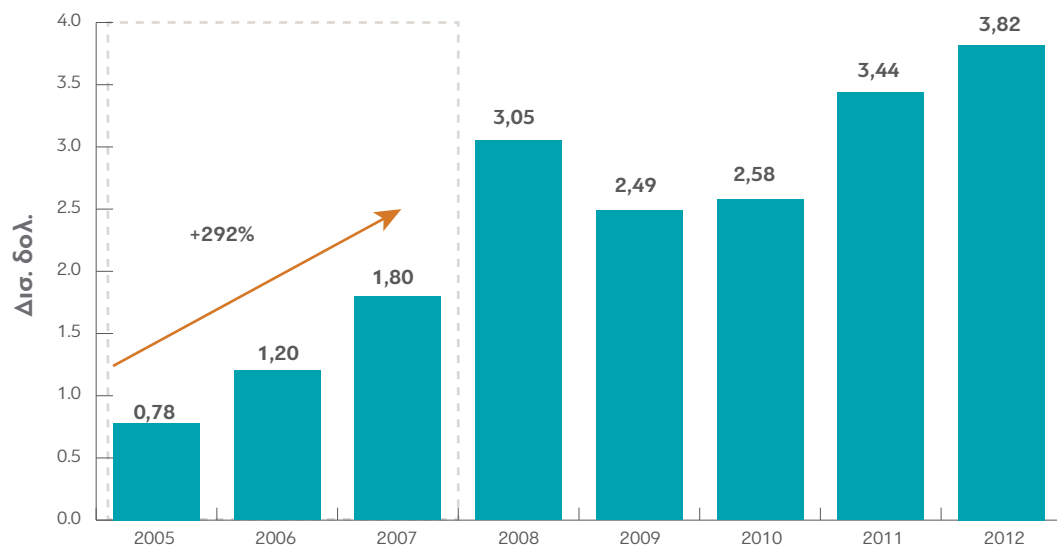
217. Στα γραφήματα απεικονίζονται τα συνολικά φορολογικά έσοδα της κάθε χώρας για τα συγκεκριμένα έτη, χωρίς η αύξηση που παρουσιάζεται να οφείλεται αποκλειστικά και αναγκαία στο εν λόγω μέτρο.

Γράφημα 25: Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων στην Βουλγαρία



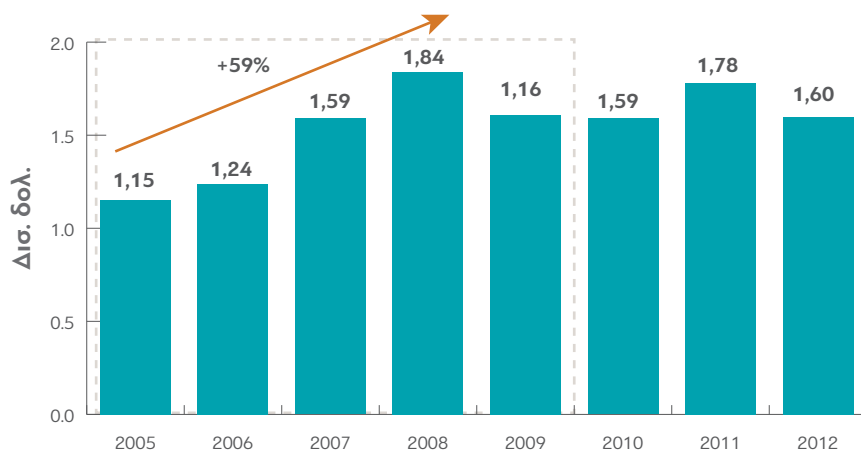
Πηγή: World Bank – World Development Indicators

Γράφημα 26: Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων στην Γεωργία



Πηγή: World Bank – World Development Indicators

Γράφημα 27: Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων στην ΠΓΔΜ



Πηγή: World Bank – World Development Indicators

Προς την κατεύθυνση αυτή, και προς τον περιορισμό/εξάλειψη των εξωτερικών παρεμβάσεων στο έργο της Φορολογικής Διοίκησης, η Ελλάδα έχει αναλάβει, ως μνημονιακή υποχρέωση, την ίδρυση ενός αυτόνομου φορέα εσόδων, ο οποίος θα έπρεπε έως σήμερα να είχε καταστεί πλήρως λειτουργικός. Ωστόσο, προβλέπεται ο ανεξάρτητος αυτός φορέας να λειτουργήσει από την 1.1.2017, με την ονομασία «Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων»²¹⁸. Παράλληλα, η χώρα μας έχει αναλάβει, ως μνημονιακή υποχρέωση, την ενίσχυση της Μονάδας Μεγάλων Οφειλετών, προκειμένου να βελτιωθεί η ικανότητά της σχετικά με τη διεκπεραίωση θεμάτων που αφορούν την εκκαθάριση και την είσπραξη φόρων²¹⁹. Επίσης, κατά το παράδειγμα άλλων χωρών, υιοθετήθηκε η ενσωμάτωση της είσπραξης εισφορών κοινωνικής ασφάλισης στη Φορολογική Διοίκηση, ενώ αναμένεται η θέσπιση κοινού μητρώου των υπόχρεων καταβολής ασφαλιστικών εισφορών και φόρου εισοδήματος²²⁰.

Αναγνωρίζοντας τη χρησιμότητα των οργανωτικών αυτών αλλαγών, δεν μπορεί να μη σημειωθεί ότι η εν λόγω οργανωτική αναδιάρθρωση φαίνεται να προστίθεται απλώς στις αλληπάλληλες αλλαγές που έχουν λάβει χώρα κατά τα τελευταία χρόνια στο εσωτερικό της Φορολογικής Διοίκησης²²¹. Προκειμένου η εν λόγω αναδιάρθρωση να φέρει αποτελέσματα, θα πρέπει κατ' αρχάς να στηρίζεται σε σταθερές οργανωτικές δομές και κατά δεύτερον –και σημαντικότερο– οι συγκεκριμένοι φορείς και μονάδες να μπορέσουν να λειτουργήσουν χωρίς σημαντικές μεταβολές για σεβαστό

²¹⁸. Άρθρο 3 παρ. Γ' 2.3. περ. viii Ν. 4336/2015, και Ν. 4389/2016.

²¹⁹. Άρθρο 3 παρ. Γ' 2.2. περ. vii Ν. 4336/2015.

²²⁰. Άρθρο 3 παρ. Γ' 2.2. περ. v Ν. 4336/2015 και, ακολούθως, άρθρο 45 Ν. 4387/2016, όπου προβλέπεται η σύσταση κοινού μητρώου εισφορών και φόρου εισοδήματος –με κοινή απόφαση των υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, η οποία πρέπει να εκδοθεί εντός του 2016–, στο οποίο θα ενσωματώνονται και θα εναρμονίζονται οι διαδικασίες εγγραφής, δήλωσης, πληρωμής και βεβαίωσης καταβολής του φόρου εισοδήματος και των ασφαλιστικών εισφορών.

²²¹. Χαρακτηριστικό της πολυνομίας που διέπει την οργανωτική διάρθρωση της Φορολογικής Διοίκησης είναι η Επιχειρησιακή Μονάδα Είσπραξης (Ε.Μ.ΕΙΣ.), Ειδική Αποκεντρωμένη Υπηρεσία, επιπέδου Διεύθυνσης της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογικής Διοίκησης (στην οποία υπάγεται και η Μονάδα Μεγάλων Οφειλετών), που συστάθηκε και διαρθρώθηκε με τις διατάξεις της περίπτωσης ΣΤ' της παραγράφου 2 του άρθρου 55 του Ν. 4002/2011 (Α' 180), όπως τροποποιήθηκαν με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 19 του Ν. 4223/2013 (Α' 287), ενώ οι αρμοδι-

διάστημα χρόνου, ώστε να εξασφαλιστεί η διαρκής και συνεχής άσκηση φορολογικής πολιτικής.

• Τεχνολογική Οργάνωση (Εκσυγχρονισμός Φορολογικής Διοίκησης / Δημιουργία Ηλεκτρονικής Φορολογικής Διοίκησης)

Σημαντικό ρόλο στην οργανωτική αναδιάρθρωση της Φορολογικής Διοίκησης διαδραματίζει σαφέστατα και η τεχνολογική οργάνωσή της.

Ειδικότερα, ο εκσυγχρονισμός και η ηλεκτρονική μηχανοργάνωση επιβάλλονται, εάν αναλογιστεί κανείς αφενός τη δραματική κατάσταση στην οποία βρίσκεται η Φορολογική Διοίκηση, από τεχνολογικής απόψεως, και αφετέρου τα οφέλη που θα προκύψουν από τη χρήση τεχνολογικών μεθόδων προς την επίτευξη των στόχων της.

Η ψηφιοποίηση και η δημιουργία ηλεκτρονικής φορολογικής διοίκησης θα επιταχύνουν τη διαδικασία υποβολής των κάθε είδους δηλώσεων και στοιχείων, θα επιτρέψουν στις φορολογικές και στις τελωνειακές²²² αρχές να συγκεντρώνουν άμεσα τα δεδομένα και τα στοιχεία των φορολογουμένων, και να τα χρησιμοποιούν γρήγορα και αποτελεσματικά, με τρόπο τέτοιο ώστε να γίνονται εύκολα αντιληπτοί τυχόν κίνδυνοι μη συμμόρφωσης²²³. Η τεχνολογική / ηλεκτρονική οργάνωση θα μπορέσει επίσης να μετριάσει την ανασφάλεια δικαίου, απότοκο της πολυνομίας που διέπει το πεδίο της φορολογίας στην Ελλάδα. Με τη δημιουργία μίας βάσης δεδομένων, θα μπορούν τόσο οι φορολογούμενοι όσο και οι υπάλληλοι της Φορολογικής Διοίκησης να ανασύρουν ανά πάσα στιγμή την ισχύουσα νομοθεσία και τις ερμηνευτικές οδηγίες αυτής, καθώς και να ενημερώνονται έγκυρα και έγκαιρα για οποιοσδήποτε εξελίξεις²²⁴. Αυτός είναι άλλωστε –μεταξύ άλλων– και ένας από τους στόχους της ΓΓΔΕ για το 2016.

Αναλυτικότερα, η ΓΓΔΕ στοχεύει στην παροχή πρόσβασης σε όλες τις υπηρεσιών σε κωδικοποιημένη βάση νομικών πληροφοριών, στον εκσυγχρονισμό και στην πλήρη διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών της συστημάτων, στην ψηφιοποίηση των αρχείων και στην επέκταση των ηλεκτρονικών πληρωμών. Επιπλέον, η τεχνολογική / ηλεκτρονική οργάνωση θα συνεισφέρει σημαντικά στη συστηματική τήρηση αρχείων και στοιχείων για κάθε φορολογούμενο, καθώς και στη συστηματική συλλογή, οργάνωση και επεξεργασία των πληροφοριών που θα τίθενται (επίσης ηλεκτρονικά) στη διάθεσή της, καθιστώντας ευχερέστερη τη διασταύρωση στοιχείων. Υποστηρίζεται μάλιστα ότι η τεχνολογική ανάπτυξη μπορεί να ενισχύσει τις δυνατότητες των φορολογικών αρχών στον εντοπισμό της οικονομικής δραστηριότητας που αναπτύσσεται μέσω της παραοικονομίας²²⁵. Ο εκσυγχρονισμός²²⁶, από πλευράς δημιουργίας ηλεκτρονικής διοίκησης, θα συνεισφέρει σαφέστατα και στην αποτελεσματικότερη διενέργεια φορολογικών ελέγχων από τους φορολογικούς ελεγκτές, τόσο χρονικά όσο και ποιοτικά, καθώς αυτοί θα έχουν στη διάθεσή τους εξαιρετικές πληροφορίες για τον ελεγχό-

όπτες της καθορίστηκαν και εξειδικεύθηκαν με την αριθμ. Δ6Α 1161279 ΕΞ 2011/25.11.2011 και σήμερα προβλέπεται στο άρθρο 77 του ΠΔ 111/2014.

²²². Σημειώνεται ότι η ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών στα τελωνεία έχει ήδη αναπτυχθεί και εφαρμόζεται σε μεγάλο βαθμό, με στόχο την πλήρη χρήση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών.

²²³. EY report (2016) Tax administration is going digital: understanding the challenges and opportunities, σελ. 1.

²²⁴. Στο πλαίσιο υλοποίησης του ανωτέρω έργου, εμπίπτει και το έργο με τίτλο «Σύστημα Ηλεκτρονικής Βιβλιοθήκης» (Context Sensitive Help). Ο σκοπός του έργου είναι η ελληνική Φορολογική Διοίκηση να προσφέρει στον πολίτη, αλλά και στους εσωτερικούς χρήστες, ένα εύχρηστο ηλεκτρονικό εργαλείο εντοπισμού και ανάκτησης εγγράφων νομικού και κανονιστικού περιεχομένου, με τρόπο εύκολο, ακριβή και επίκαιρο. Επιπλέον, μέσω της Ηλεκτρονικής Βιβλιοθήκης, θα παρέχονται πληροφορίες εντοπισμένες στο ακριβές πλαίσιο εννοιολογικής αναφοράς, χωρίς περιττές πληροφορίες.

²²⁵. Bird M. R. and Zolt M. E. (2008) Technology and Taxation in Developing Countries: From Hand to Mouse, SSRN Electronic Journal, σελ. 8.

²²⁶. Προς την κατεύθυνση αυτή βρίσκεται και η ανάθεση του έργου «Συντήρηση του Λογισμικού Προγράμματος Διαχείρισης Προσωπικού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ)», του Υπουργείου Οικονομικών, στην εταιρεία O1 Solutions Hellas. Το έργο περιλαμβάνει υπηρεσίες συντήρησης και υποστήριξης, συμπεριλαμβανομένων υπηρεσιών ενσωμάτωσης όλων των αλλαγών συναφούς νομοθεσίας και θεσμικού πλαισίου, υπηρεσίας Help Desk για τους διαχειριστές του συστήματος και υπηρεσίες ενημέρωσης νέων εκδόσεων που αναπτύσσει η εν λόγω εταιρεία, με σκοπό την ανανέωση, τη βελτίωση και την επέκταση των δυνατοτήτων των εφαρμογών.

μενο φορολογούμενο και θα μπορούν έτσι να επικεντρωθούν σε ειδικότερα θέματα του ελέγχου, αλλά και να ολοκληρώσουν την ελεγκτική διαδικασία σε μικρότερο χρονικό διάστημα.

Τέλος, με την τεχνολογική οργάνωση της Φορολογικής Διοίκησης, θα εκλείψουν τυχόν φαινόμενα διαφθοράς, καθώς θα περιοριστεί στο ελάχιστο η προσωπική επαφή των φορολογουμένων με τους υπαλλήλους της Φορολογικής Διοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί αυτό της Ινδίας, όπου οι πολίτες της μπορούν πλέον να λαμβάνουν ηλεκτρονικά τους τίτλους κυριότητας των ακινήτων τους, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό τα περιστατικά δωροδοκιών μόλις στο 3%, σε σύγκριση με το προηγούμενο σύστημα, όπου περίπου τα 2/3 των πολιτών είχαν καταγγείλει τέτοιου είδους περιστατικά²²⁷.

Για την ορθή όμως και ολοκληρωμένη αξιοποίηση όλων των πληροφοριών που θα τίθενται στη διάθεση της Φορολογικής Διοίκησης ανά φορολογούμενο, απαραίτητη είναι και η καθιέρωση ηλεκτρονικών συναλλαγών του φορολογουμένου με την εν λόγω υπηρεσία, ακόμη και για την υποβολή μιας απλής αίτησης. Με τον τρόπο αυτό, θα εξοικονομούνται χρόνος και κόστος τόσο για τον φορολογούμενο όσο και για το κράτος, ενώ θα εξασφαλίζεται αισθητή μείωση της γραφειοκρατίας, που απαντάται εντονότατα επί του παρόντος. Παράλληλα, θα τηρούνται ηλεκτρονικά τα στοιχεία όλων των συναλλαγών του φορολογουμένου κατά τρόπο συνεπή και θα καθίσταται ευκολότερη και σίγουρα πιο ρεαλιστική η σκιαγράφηση του φορολογικού του προφίλ, ενώ σημαντική θα είναι και η εξοικονόμηση του ανθρώπινου δυναμικού, καθώς και η αξιοποίησή του σε πιο καίριες θέσεις, όπως για παράδειγμα στη διενέργεια φορολογικών ελέγχων.

Σύμφωνα με το νέο επιχειρησιακό σχέδιο της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (2016), από το 2015 έως σήμερα υλοποιήθηκαν 15 εφαρμογές για νέες υπηρεσίες και για βελτίωση της λειτουργικότητας των υφιστάμενων υπηρεσιών²²⁸. Στόχο για το 2016 αποτελεί – μεταξύ άλλων – η ολοκλήρωση της πιλοτικής εφαρμογής του κεντροποιημένου συστήματος Risk Analysis για την επιλογή υποθέσεων επιβολής μέτρων αναγκαστικής είσπραξης και η αποστολή των πρώτων αποτελεσμάτων στις ΔΟΥ, που αναμενόταν να πραγματοποιηθεί μέχρι την 20^η Μαΐου 2016²²⁹.

Πέραν αυτών, η διαδικασία για την πληρωμή των δασμοφορολογικών και λοιπών επιβαρύνσεων στις εισαγωγές έγινε ηλεκτρονική και αναπτύχθηκαν επικοινωνιακές δράσεις για την ένταξη όλων των φορέων στο e-παράβολο. Τέλος, ενεργοποιήθηκε η δυνατότητα διαβίβασης ηλεκτρονικών δικαιολογητικών και αρχείων των επιχειρήσεων κατασκευής, εισαγωγής και τεχνικής υποστήριξης των Φορολογικών Ηλεκτρονικών Μηχανισμών (ΦΗΜ). Με την ηλεκτρονική διασύνδεση των ΦΗΜ με τη ΓΓΔΕ, αξιοποιούνται πλέον τα αναλυτικά δεδομένα των συναλλαγών που πραγματοποιούνται μέσω δικτύου με διασταυρώσεις, με στόχο τον εντοπισμό τυχόν παραβατικότητας.

227. Bird M. R. and Zolt M. E. (2008) Technology and Taxation in Developing Countries: From Hand to Mouse, SSRN Electronic Journal, σελ. 24.

228. Μεταξύ των κυριότερων αναβαθμίσεων και βελτιώσεων που πραγματοποιήθηκαν μέσα στο 2015 είναι η υλοποίηση της λειτουργίας όλων των υποσυστημάτων εφαρμογής Μ.Ο.Σ.Σ. (Μικρή Μονοσπευθυντική Θυρίδα – Mini One Stop Shop), η ανάπτυξη εφαρμογής για την ηλεκτρονική υποβολή στοιχείων ιδιωτικών συμφωνητικών, η ολοκλήρωση και η εφαρμογή του αυτοματοποιημένου συστήματος διαχείρισης και είσπραξης οφειλών και η επικαιροποίηση του Υποσυστήματος Εσωτερικού Ελέγχου του Ο.Π.Σ. ELENXIS. Επιπλέον, δημιουργήθηκαν 12 νέες αναφορές, από αιτούμενες υπηρεσίες της ΓΓΔΕ, στατιστικών στοιχείων μέσω του Μ.Ι.Σ. σε υφιστάμενα δεδομένα.

229. ΓΓΔΕ (2016) Επιχειρησιακό σχέδιο ΓΓΔΕ 2016, σελ. 41.

Η τάση προς τον εκσυγχρονισμό και προς μια περισσότερο ηλεκτρονική διοίκηση παρατηρήθηκε και σε άλλες χώρες, που προέβησαν σε αναδιοργανώσεις της Φορολογικής τους Διοίκησης, όπως η Ουγγαρία (1996-1998) και η Βουλγαρία (2000-2009). Η Βραζιλία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα χώρας που υλοποίησε με επιτυχία την τεχνολογική αναβάθμιση της Φορολογικής της Διοίκησης. Συγκεκριμένα, ήδη από το 2008 έχει θέσει σε εφαρμογή ένα ηλεκτρονικό σύστημα τήρησης βιβλίων (SPED). Με το σύστημα αυτό, η κυβέρνηση της Βραζιλίας κατάφερε να καταπολεμήσει τη φοροδιαφυγή και τον αθέμιτο ανταγωνισμό, και να ενισχύσει τη διαφάνεια στις σχέσεις φορολογουμένων και Φορολογικής Διοίκησης, καθώς οι φορολογούμενοι – νομικά πρόσωπα υποχρεούνται να καταγράφουν ηλεκτρονικά όλες τις φορολογικές και λογιστικές τους ενέργειες, δίνοντας στην εν λόγω υπηρεσία τη δυνατότητα διενέργειας αποτελεσματικότερων ελέγχων. Το σύστημα αυτό έδωσε, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα για διενέργεια διασταυρώσεων στοιχείων, επιτάχυνε τη διαδικασία ελέγχου και μείωσε τις δαπάνες που επωμίζονταν οι φορολογούμενοι από την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους²³⁰. Το SPED διεύρυνε τις δυνατότητες της Φορολογικής Διοίκησης και επέτρεψε τη συλλογή λεπτομερών πληροφοριών και τη χρησιμοποίησή τους για τον επιτυχή εντοπισμό πιθανών φαινομένων φοροδιαφυγής²³¹. Το σύστημα αυτό συνέβαλε αυξητικά στη διενέργεια ελέγχων, αλλά και στον καταλογισμό και στην είσπραξη φόρων, χωρίς να αυξηθούν παράλληλα οι συντελεστές φορολογίας, ενώ παρατηρήθηκε αύξηση των φορολογουμένων που καταγράφονται στο σύστημα. Ειδικότερα, ο αριθμός των διενεργηθέντων ελέγχων αυξήθηκε κατά 19,13% το 2013, σε σχέση με το 2012, ενώ οι καταβληθέντες φόροι αυξήθηκαν κατά μέσο όρο κατά 12,46% ανά έτος²³².

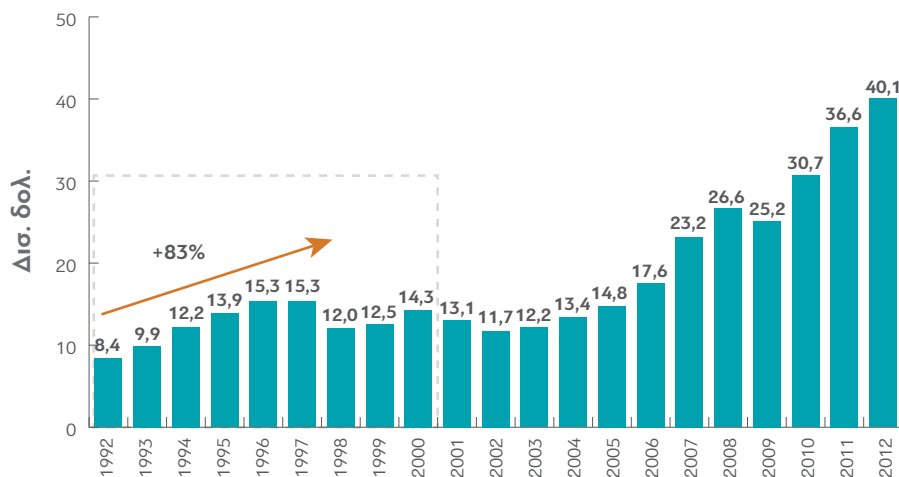
Επίσης, η Σιγκαπούρη είναι μία από τις χώρες που κατόρθωσαν, μέσω της τεχνολογίας, να εκσυγχρονίσουν και να αναβαθμίσουν το φορολογικό τους σύστημα. Μεταξύ άλλων μέτρων και παραγόντων, ο αντίκτυπος αυτού του εκσυγχρονισμού φαίνεται στον τετραπλασιασμό των φορολογικών εσόδων από το 1992 έως το 2012 (βλ. το Γράφημα 28 που ακολουθεί).

²³⁰. EY(2011) Brazil: the Public Digital Bookkeeping System (SPED), EY Tax Insights, σελ. 1.

²³¹. EY (2015) Are you ready for your close-up? How a new era of tax transparency is being woven together, σσ. 31-32.

²³². EY (2016) Tax administration is going digital: understanding the challenges and opportunities, σελ. 3.

Γράφημα 28: Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων στη Σιγκαπούρη



Πηγή: World Bank – World Development Indicators

Σύμφωνα και με το επιχειρησιακό σχέδιο της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (2015), τόσο ο εμπλουτισμός του προφίλ των φορολογουμένων με διαθέσιμα στοιχεία, αξιοποιήσιμα στον έλεγχο, όσο και η διενέργεια διασταυρώσεων για τον εντοπισμό περιπτώσεων διαφορών φόρων προς βεβαίωση ή περιπτώσεων υψηλού κινδύνου φοροδιαφυγής προς έλεγχο, αποτέλεσαν στόχο της Φορολογικής Διοίκησης. Τέλος, επιδιώχθηκε σταδιακά η ολοκλήρωση ενός πλήρους ηλεκτρονικού περιουσιολογίου, το οποίο θα αξιοποιηθεί για την πάταξη της φοροδιαφυγής, τον εντοπισμό περιπτώσεων αδικαιολόγητου πλουτισμού και τη διασφάλιση της είσπραξης οφειλών προς το Δημόσιο^{233,234}. Στο σημείο αυτό τονίζεται ότι, ακόμη και εάν εφαρμοστεί ο θεσμός του περιουσιολογίου, δεν θα αποτελέσει «πανάκεια» για τη Φορολογική Διοίκηση, ως το πλέον αποτελεσματικό εργαλείο για την πάταξη της φοροδιαφυγής. Και τούτο διότι αφενός τα δηλωτέα στοιχεία στο περιουσιολόγιο δεν είναι αυτή τη στιγμή άγνωστα (όπως ακίνητα, μετοχές, καταθέσεις κτλ.) και αφετέρου τα αδήλωτα εισοδήματα που δεν αναλώνονται σε συγκεκριμένα περιουσιακά στοιχεία (όπως ακίνητα, έργα τέχνης κτλ.), αλλά καταναλώνονται σταδιακά σε μικρότερες αγορές και σε άλλες μορφές κατανάλωσης, δεν θα δύνανται να εντοπιστούν μέσω του περιουσιολογίου.

Άλλωστε, η αποτελεσματική λειτουργία του περιουσιολογίου, ούτως ώστε να επιτελέσει τον σκοπό για τον οποίο επιδιώκεται η υιοθέτησή του, δηλαδή να

²³³. ΓΓΔΕ (2015) Επιχειρησιακό Σχέδιο ΓΓΔΕ 2015, σελ. 41

²³⁴. Σύμφωνα με το υπ' αριθ. πρωτ. ΑΤΚΕ 1036104 ΕΞ 2016 961/3.3.2016 και με τα στοιχεία που εξήχθησαν από το πληροφοριακό σύστημα TAXIS, το σύνολο των φόρων που οφείλονται στη Δημόσιο (οφειλές εντός προϋπολογισμού ληξιπρόθεσμες και μη, ρυθμισμένες και μη ρυθμιζόμενες) στις 18/2/2016 ανερχόταν στο ποσό των €87.003.283.337,33.

μειώσει τη φοροδιαφυγή, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό και από τον αρχικό σχεδιασμό του. Συγκεκριμένα, ο θεσμός του περιουσιολογίου, προκειμένου να μη λειτουργήσει στρεβλωτικά και εις βάρος των φορολογουμένων, καταλήγοντας εν τέλει σε περιπτώσεις υπέρμετρης φορολόγησης, θα πρέπει κατ' αρχάς να λαμβάνει υπόψη την αξία κτήσης κάθε περιουσιακού στοιχείου, αλλά και την αποτίμησή του, με βάση την αγοραία αξία του κατά το χρόνο της δήλωσης. Επίσης, κατά το σχεδιασμό του περιουσιολογίου θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι φορολογούμενοι θα προβαίνουν σε ρευστοποιήσεις περιουσιακών τους στοιχείων και επανεπενδύσεις, χωρίς αυτό να υποδηλώνει απαραίτητα αντίστοιχη προσαύξησης περιουσίας. Στο πλαίσιο αυτό, η Φορολογική Διοίκηση πρέπει να είναι σε θέση να διασταυρώσει τα στοιχεία του περιουσιολογίου ανά φορολογούμενο, πραγματοποιώντας επαρκείς και ρεαλιστικές αντιστοιχίες με τα δηλωθέντα εισοδήματά του.

Μία επιπλέον παράμετρος που τίθεται επί τάπητος για την υιοθέτηση ή μη του θεσμού του περιουσιολογίου είναι αυτή της πραγματοποίησης ελέγχων επί συγκεκριμένων φορολογουμένων, που θα δηλώνουν υψηλής αξίας περιουσιακά στοιχεία και αυτομάτως θα «στοχοποιούνται» (τόσο από τις φορολογικές αρχές όσο και σε κοινωνικό επίπεδο, εάν τα στοιχεία αυτά δι-αρρευσουν), αντί της πραγματοποίησης ελέγχων σε φορολογούμενους που ενδεχομένως να δηλώνουν ανακριβώς την περιουσιακή τους κατάσταση.

Επιπροσθέτως, αντίλογο στη συζήτηση περί υιοθέτησης ή μη του περιουσιολογίου αποτελεί και ο πραγματικός σκοπός τον οποίο καλείται αυτό να υπηρετήσει. Δηλαδή εάν σκοπός του περιουσιολογίου είναι ξεκάθαρα η δήλωση του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων του φορολογουμένου για την πάταξη της φοροδιαφυγής ή η επιδίωξη επιβολής «φόρου επί της περιουσίας» ή «φόρου πλούτου» ("wealth tax") επί της αξίας των δηλωθέντων στοιχείων. Εάν πράγματι αποσκοπεί στην επιβολή ενός νέου φόρου, αξίζει να σημειωθεί ότι αντίστοιχα παραδείγματα άλλων χωρών τείνουν να υποδεικνύουν ότι ο αντίκτυπος στην αύξηση των φορολογικών εσόδων είναι πολύ μικρός. Επί παραδείγματι, τα φορολογικά έσοδα της Ισπανίας από την επιβολή ανάλογου φόρου αντιστοιχούν, για το έτος 2014, στο 0,33% των συνολικών φορολογικών εσόδων της²³⁵. Αντιστοίχως, τα φορολογικά έσοδα της Ολλανδίας από την επιβολή του φόρου αυτού αντιστοιχούν, για το έτος 2000 (πριν από την κατάργηση του φόρου το 2001) στο 0,5% των συνολικών φορολογικών εσόδων της²³⁶. Τέλος, στην Ινδία, ο φόρος περιουσίας καταργήθηκε προσφάτως (από την 1.1.2015).

²³⁵. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

²³⁶. Ibid.

Από το σύνολο των ανωτέρω, καθίσταται σαφής ο προσανατολισμός της διοίκησης στον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό της. Ωστόσο, για την επίτευξη του στόχου μιας ηλεκτρονικής φορολογικής διοίκησης, που θα εξυπηρετεί και τη διοίκηση την ίδια, αλλά και τους φορολογουμένους, καθιστώντας δυνατή την αξιοποίηση κάθε διαθέσιμης πληροφορίας, απαιτούνται ριζικές διαρθρωτικές αλλαγές, ξεκινώντας από τον εφοδιασμό των φορολογικών αρχών με τον κατάλληλο εξοπλισμό (όπως ηλεκτρονικούς υπολογιστές με αναβαθμισμένο

λογισμικό) μέχρι τη δημιουργία και τη χρήση ηλεκτρονικών βάσεων για την ανάλυση στοιχείων. Ως προς τη χρηματοδότηση της φιλόδοξης αλλά απολύτως απαραίτητης αυτής δημιουργίας ηλεκτρονικής διοίκησης, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν διαθέσιμα ευρωπαϊκά κονδύλια.

Δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται βέβαια και το γεγονός ότι ο επιτυχής εκσυγχρονισμός της Φορολογικής Διοίκησης εξαρτάται άμεσα και από το ανθρώπινο δυναμικό της, την εκπαίδευση και τις ικανότητες του προσωπικού που θα χρησιμοποιεί το εκάστοτε τεχνολογικό εργαλείο.

• Κατάλληλη Εκπαίδευση / Κατάρτιση Υπαλλήλων Φορολογικής Διοίκησης

Όπως προαναφέρθηκε, η ανάγκη θέσπισης ενός σταθερού και απλοποιημένου φορολογικού συστήματος καθίσταται επιτακτική, προκειμένου να παταχθεί επιτυχώς το φαινόμενο της φοροδιαφυγής, καθώς μια τέτοια μεταρρύθμιση θα συμβάλει –μεταξύ άλλων– και στην ευχερέστερη άσκηση της δημόσιας διοίκησης. Δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται, βέβαια, και η ανάγκη διαρκούς ενημέρωσης, εκπαίδευσης και εξειδίκευσης των υπαλλήλων της Φορολογικής Διοίκησης, ανεξαρτήτως της επιτυχούς ή μη ολοκλήρωσης της προαναφερθείσας μεταρρύθμισης. Σε διαφορετική περίπτωση, εντείνεται η ανασφάλεια ως προς την εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας ακόμη και από τους ίδιους τους υπαλλήλους της Φορολογικής Διοίκησης.

Σε έρευνα που πραγματοποίησε ο ΟΟΣΑ, το 17% των ερωτηθέντων πιστεύει πως το βασικό πρόβλημα στην ελληνική Φορολογική Διοίκηση είναι η εσφαλμένη αξιοποίηση των ικανοτήτων του ενεργού εργατικού δυναμικού. Συγκεκριμένα, αναφορικά με τα προσόντα και τις ικανότητες των νεοπροσληφθέντων και νέων υπαλλήλων εν γένει, οι ερωτηθέντες θεωρούν πως αυτές οι κατηγορίες εργαζομένων αποτελούν πλεονέκτημα για τη διοίκηση, το οποίο όμως δεν αξιοποιείται στο μέγιστο βαθμό. Επιπρόσθετα, σημειώνονται και ενδείξεις ανεπάρκειας ως προς τις τεχνολογικές ικανότητες των εργαζομένων σε συγκεκριμένους τομείς, όπως στη διαχείριση του κρατικού προϋπολογισμού. Τα προαναφερθέντα καθιστούν σαφή την ανάγκη για περαιτέρω εκπαίδευση και κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και για αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των γνώσεων, των προσόντων και των ικανοτήτων τους. Σκόπιμη κρίνεται επίσης η μετάθεση των έμπειρων και ικανών υπαλλήλων σε καίριες θέσεις, καθώς και η κατανομή τους σύμφωνα με τις ανάγκες της εκάστοτε μονάδας²³⁷.

Βασικό στοιχείο της επαγγελματικής κατάρτισης των φορολογικών ελεγκτών αποτελεί η γνώση και η αποτελεσματική εφαρμογή των νόμων, των υπουργικών αποφάσεων και των εγκυκλίων, ενώ η καθημερινή πρόσβαση στην ενημέρωση καθίσταται επιτακτική. Προς την κατεύθυνση αυτή, κρίνονται αναγκαίες η ίδρυση Σχολής Επιμόρφωσης του Υπουργείου Οικονομικών (η οποία αποτελεί και επιχειρησιακό στόχο της ΓΓΔΕ)²³⁸, η άμεση διεξαγωγή

²³⁷. OECD (2011) Public Governance Reviews, Greece, Review of the central administration, OECD Publishing, σσ. 78-81.

²³⁸. Ακόμη και αν η ίδρυση της Σχολής Επιμόρφωσης δεν υλοποιηθεί, σημειώνεται ότι ήδη λειτουργούν αναγνωρισμένα προγράμματα κατάρτισης σε θέματα φορολογικού δικαίου, στα οποία ενδεχομένως θα μπορούσε να συμμετάσχει μέρος των υπαλλήλων της Διοίκησης (με αρχικό κόστος περίπου €4.500 ανά άτομο).

επικαιροποιημένων σεμιναρίων με πρακτικά παραδείγματα (case studies) και τεχνικές ελέγχου, καθώς και η σύνδεση –όπου δεν έχει έως σήμερα πραγματοποιηθεί– των ατομικών ηλεκτρονικών υπολογιστών των εφοριακών με όλες τις απαραίτητες και αναγκαίες διαδικτυακές πλατφόρμες (ΝΟΜΟΣ, ELENXIS κτλ.)²³⁹. Επιπλέον, χρήσιμο εργαλείο για τους εφοριακούς θα αποτελούσε η διοργάνωση εκπαιδευτικών σεμιναρίων και ημερίδων αναφορικά με διεθνή φορολογικά θέματα, εξελίξεις και πρακτικές (π.χ. BEPS, ενδοομιλικές συναλλαγές), καθώς και η εκπαίδευσή τους στη χρήση νέων τεχνολογιών.

• Αύξηση Αποδοχών Υπαλλήλων Φορολογικής Διοίκησης και Τιμωρία Φαινομένων Διαφθοράς – Δημιουργία Αντικινήτρων Διαφθοράς

Δεν είναι δυνατόν να παραγνωρίζεται και ο σημαίνων ρόλος της πάταξης της διαφθοράς στην αντιμετώπιση του φαινομένου της φοροδιαφυγής, στόχος ο οποίος είναι άμεσα συνυφασμένος με την ύπαρξη σταθερής πολιτικής βούλησης.

Σε δημοσίευμα ξένης εφημερίδας, το 2012, περιγράφεται με γλαφυρό τρόπο η θεωρία η οποία αναπτύχθηκε αναφορικά με το σύστημα «4-4-2» που υποστηρίζεται ότι εφαρμόζεται σε ορισμένες ΔΟΥ στην Ελλάδα. Σύμφωνα με το εν λόγω δημοσίευμα, σε περίπτωση διαπίστωσης παράβασης, γίνεται μια «έκπτωση» της τάξης του 40% από την αρμόδια φορολογική αρχή, ένα άλλο ποσοστό, ύψους 40%, ζητείται παράνομα από τον υπάλληλο της εφορίας «προς ίδιον όφελος» και το υπόλοιπο 20% είναι αυτό που τελικά καταβάλλεται στο κράτος²⁴⁰.

Οι χαμηλές απολαβές θεωρούνται ένας από τους κυριότερους παράγοντες άνθησης τέτοιων φαινομένων διαφθοράς. Κατά την περίοδο 2009-2012, οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων μειώθηκαν δραματικά, σύμφωνα με τους όρους των πολιτικών λιτότητας²⁴¹. Το 2010 ο μέσος μηνιαίος μισθός των δημοσίων υπαλλήλων μειώθηκε κατά 13,6%²⁴², ενώ, όπως σημειώθηκε και από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, οι μηνιαίες απολαβές των νεοπροσληφθέντων υπαλλήλων είναι ιδιαίτερα χαμηλές και δεν δημιουργούν τα απαιτούμενα κίνητρα στους υπάρχοντες ή στους νέους δημοσίου υπαλλήλους, ώστε να παραγάγουν ένα πιο αποτελεσματικό και αξιόπαινο έργο. Σε σύγκριση με τις φορολογικές αρχές άλλων ανεπτυγμένων χωρών, όπου η ελάχιστη αμοιβή των ελεγκτών είναι περίπου το 134% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, στην Ελλάδα οι αντίστοιχες αμοιβές είναι πολύ χαμηλότερες, δηλαδή μικρότερες από το 50% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της χώρας²⁴³.

Τα ανωτέρω σχολιάζονται και από τους ίδιους τους ελεγκτές, οι οποίοι τονίζουν την παντελή έλλειψη κινήτρων και συστημάτων ανταμοιβής (bonus), ενώ έχει καταγραφεί και το γεγονός της μη κάλυψης των εξόδων τους για τη διενέργεια των ελέγχων, που πραγματοποιούν με δικά τους πλέον μέσα και έξοδα²⁴⁴.

²³⁹. Υπ' αριθμ. 7/13.08.2015 επιστολή διαμαρτυρίας του Σύλλογο Εργαζομένων ΔΟΥ Νομών Λέσβου – Χίου προς το Υπουργείο Οικονομικών.

²⁴⁰ Donadio R. (2012) For Greek tax reformers, good ideas aren't enough, The New York Times, σελ. 4.

²⁴¹. Leventi C. and Matsaganis M. (2013) Distributional implications of the crisis in Greece in 2009-2012 (Euromod working paper No. EM 14/13), σελ. 3.

²⁴². Matsaganis M. (2011) The welfare state and the crisis: the case of Greece, Journal of European Social Policy, Impact Factor: 1.4 · DOI: 10.1177/0958928711418858, σελ. 8.

²⁴³. IMF (2013) Selected Issues, Greece (country report No. 13/155) σελ. 31 επ.

²⁴⁴. ΓΓΔΕ (2016) Επιχειρησιακό σχέδιο ΓΓΔΕ 2016, σελ. 29.

Αναγνωρίζοντας το σημαντικό ρόλο των ελεγκτών στην πάταξη της φοροδιαφυγής και την ανάγκη εξάλειψης των φαινομένων διαφθοράς, κρίνονται σκόπιμες η αύξηση των μηνιαίων τους απολαβών και η εναρμόνισή τους με εκείνες των υπόλοιπων ανεπτυγμένων χωρών, καθώς και η παροχή κινήτρων για την περαιτέρω εξέλιξή τους²⁴⁵. Μέσω της καθιέρωσης ενός αδιάβλητου συστήματος αξιολόγησης²⁴⁶, από το οποίο θα εξαρτώνται και θα παρέχονται οι αυξήσεις και οι προαγωγές, θα καλλιεργηθεί το έδαφος για την προσωπική εξέλιξη και ανέλιξη στο δημόσιο τομέα. Στην ελληνική Φορολογική Διοίκηση υπάρχουν πολλά στελέχη και φορολογικές ελεγκτές οι οποίοι, ενώ διαθέτουν αυξημένα τυπικά προσόντα και επιδιώκουν την προσωπική τους εξέλιξη, δεν αξιοποιούνται επαρκώς²⁴⁷. Η θέσπιση επομένως ενός συστήματος αξιοκρατικής αξιολόγησης, σε συνδυασμό με την προαγωγή και την ενίσχυση ενός κώδικα ηθικής, θα ενίσχυαν την ακεραιότητα στο δημόσιο τομέα.

Μέσω του ίδιου συστήματος, θα καταστεί ευχερέστερος και ο εντοπισμός των αναποτελεσματικών και διεφθαρμένων υπαλλήλων, και κατ' επέκταση θα επιτευχθεί και η επιβολή της ανάλογης τιμωρίας. Σύμφωνα μάλιστα με έκθεση που δημοσίευσε ο ΟΟΣΑ το 2011, το 98% του πληθυσμού της Ελλάδος θεωρεί πως η διαφθορά συνιστά ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της χώρας, σημειώνοντας και το υψηλότερο ποσοστό σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση²⁴⁸.

Προς την κατεύθυνση της καταπολέμησης της διαφθοράς κινείται η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων από το 2015, στα τέλη του οποίου αξιολογήθηκε το 92% των καταγγελιών που αφορούσαν εμπλοκή των υπαλλήλων της εν λόγω υπηρεσίας σε υποθέσεις διαφθοράς και παράνομες πράξεις. Επί τούτου, διενεργήθηκαν έλεγχοι περιουσιακής κατάστασης, εντοπισμού ποινικών αδικημάτων και πειθαρχικών παραπτώματων, καθώς και επιτόπιοι έλεγχοι για την πρόληψη τυχόν παραβατικής συμπεριφοράς των υπαλλήλων²⁴⁹.

Σημειώνεται ότι, ήδη με τον προσφάτως ψηφισθέντα Νόμο²⁵⁰, προβλέπονται -μεταξύ άλλων- η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και ο καθορισμός ειδικού μισθολογικού καθεστώτος του προσωπικού της. Επιπρόσθετα, προβλέπεται και ειδικότερο σύστημα επιπλέον ανταμοιβής (bonus) του εν λόγω προσωπικού, στο πλαίσιο της αξιολόγησής του, εφόσον ο βαθμός επίτευξης των τεθέντων στόχων της Αρχής υπερβαίνει το 100%. Για το 2016, αναμένεται να μειωθούν ακόμη περισσότερο οι συναλλαγές των υπαλλήλων της Φορολογικής Διοίκησης με το κοινό, μέσω της ηλεκτρονικοποίησης των διαδικασιών, ενώ αναμένεται επίσης να θεσπιστεί ένα αυστηρό πειθαρχικό νομικό πλαίσιο για την τιμωρία της ηθικής αυτουργίας σε εγκλήματα φοροδιαφυγής και για την καταπολέμηση της διαφθοράς²⁵¹.

Η θέσπιση ενός αξιοκρατικού συστήματος αξιολόγησης δύναται, αυτή καθ' εαυτήν, να παράσχει αφενός κίνητρα για τη βελτίωση, την αποτελεσματικότητα και τη συνέπεια των δημοσίων υπαλλήλων και αφετέρου αντικίνητρα διαφθοράς.

²⁴⁵. Adebisi J., Gbogi D. (2013) Effect of Tax Avoidance and Tax Evasion on Personal Income Tax Administration in Nigeria, American Journal of Humanities and Social Sciences, VOL. 1, No. 3, 125 – 134, σελ. 133. Επίσης, Fatoki J. (2014) An Empirical Study of Tax Evasion and Tax Avoidance: A critical issue in Nigeria Economic Development, Journal of Economics and Sustainable Development, Vol. 5, No. 18, σελ. 26.
²⁴⁶. OECD (2011) Public Governance Reviews, Greece, Review of the central administration, OECD Publishing, σελ.16.
²⁴⁷. Ibid.

²⁴⁸. Ibid.

²⁴⁹. ΓΓΔΕ (2016) Επιχειρησιακό σχέδιο ΓΓΔΕ 2016, σελ. 19. Αποτελέσματα κατόπιν της εξέτασης τέτοιων περιπτώσεων δεν είναι ακόμη διαθέσιμα.

²⁵⁰. Ν. 4389/2016, άρθρα 1-43.

²⁵¹. ΓΓΔΕ (2016) Επιχειρησιακό σχέδιο ΓΓΔΕ 2016, σελ. 32.

Δ4. Προτάσεις με Μακροπρόθεσμο Ορίζοντα

• Δημιουργία Σταθερού και Απλοποιημένου Φορολογικού Συστήματος

Σημαντικό ρόλο στην πάταξη του φαινομένου της φοροδιαφυγής διαδραματίζει και η δημιουργία ενός σταθερού και απλοποιημένου φορολογικού συστήματος.

Ειδικότερα, όπως ήδη αναφέρθηκε, η πολυνομία και η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος συνιστούν σημαντικές αιτίες για την άνθηση του φαινομένου της φοροδιαφυγής. Η δαιδαλώδης φορολογική νομοθεσία δημιουργεί σύγχυση στους φορολογουμένους, οι οποίοι αδυνατούν πολλές φορές να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους, μη δυνάμενοι να παρακολουθήσουν τις συνεχείς τροποποιήσεις των φορολογικών νόμων²⁵². Η πολυπλοκότητα μάλιστα του φορολογικού συστήματος οδηγεί αναπόφευκτα και σε ανασφάλεια δικαίου, καθώς οι φορολογούμενοι, εξαιτίας της αδυναμίας τους να γνωρίζουν ανά πάσα στιγμή το φορολογικό νόμο και να τον εφαρμόζουν, αισθάνονται ανασφαλείς υπό το φόβο τέλεσης κάποιας τυπικής ή ουσιαστικής παράβασης.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα στην ελληνική φορολογική πραγματικότητα αποτελούν τα δύο πρόσφατα βασικά νομοθετήματα, και συγκεκριμένα ο Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος (Ν. 4172/2013) και ο Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας (Ν. 4174/2013). Τα εν λόγω νομοθετήματα αποτελούν κατ' αρχάς ένα στοιχείο εκσυγχρονισμού της ελληνικής φορολογικής νομοθεσίας, καθώς είναι εναρμονισμένα με τις διεθνείς αρχές του φορολογικού δικαίου. Ωστόσο, εξαιτίας νομοτεχνικών και νομοθετικών «ελλείψεων», έχουν υποστεί αλλεπάλληλες τροποποιήσεις σε χρονικό διάστημα μόλις δύο ετών, ενώ έχει εκδοθεί πλήθος ερμηνευτικών εγκυκλίων επί των διατάξεών τους, γεγονός που δυσχεραίνει την ομοιόμορφη και ορθή εφαρμογή τους. Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα των εν λόγω «ελλείψεων» είναι ακόμη και ο ορισμός της φοροδιαφυγής, ο οποίος έχει υποστεί ήδη τρεις τροποποιήσεις σε χρονικό διάστημα μόλις δύο ετών. Ο δε ισχύον ορισμός χρειάζεται άμεσα τροποποίηση, καθώς πλέον έχει καταλήξει να μην ορίζεται ρητώς η διοικητική παράβαση της φοροδιαφυγής, παρά μόνο το «έγκλημα» της φοροδιαφυγής, δηλαδή η ποινική της υπόσταση²⁵³. Συνεπώς, απαραίτητη

²⁵². Βασαρδάνη Μ. (Ιούνιος 2011) Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Μια Γενική Επισκόπηση, Οικονομικό Δελτίο Τεύχος 35, Τράπεζα της Ελλάδος, σελ. 22.

²⁵³. Άρθρο 55 και 66 του Ν. 4174/2013.

προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή των δύο ανωτέρω βασικών φορολογικών νομοθετημάτων είναι η άμεση και συνολική αναθεώρησή τους, και όχι η αποσπασματική τροποποίηση και ερμηνεία τους, ούτως ώστε να μπορούν να εφαρμοστούν σταθερά για μεγάλο διάστημα χρόνου, συντελώντας έτσι και στη δημιουργία ενός πιο σταθερού και ξεκάθਾਰου φορολογικού νομοθετικού πλαισίου.

Από την άλλη πλευρά, η πολυπλοκότητα και η πολυνομία του φορολογικού συστήματος δεν αφήνει ανεπηρέαστη και τη Φορολογική Διοίκηση. Η ψήφιση νόμων και η έκδοση ερμηνευτικών εγκυκλίων και ατομικών λύσεων, σε συνδυασμό με τα οργανωτικά και τα τεχνολογικά προβλήματα που μαστίζουν το δημόσιο τομέα (όπως αυτά ήδη αναλύθηκαν), καθιστούν δυσκολότερο το έργο των υπαλλήλων της Φορολογικής Διοίκησης κατά την εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας²⁵⁴.

Ένα οργανωμένο και καλά σχεδιασμένο φορολογικό σύστημα είναι σε θέση να ενισχύσει την ανάπτυξη, την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα, και να εξασφαλίσει δημοσιονομική σταθερότητα, ενώ παράλληλα μπορεί να συμβάλει και σε μια «δικαιότερη» κατανομή των φορολογικών βαρών και των κοινωνικών επιδομάτων, καλλιεργώντας με αυτό τον τρόπο την πεποίθηση ενός δίκαιου -από κοινωνικής και φορολογικής σκοπιάς- κράτους. Ένα καλά σχεδιασμένο και οργανωμένο φορολογικό σύστημα είναι, κατά κανόνα, και σταθερό, περιορίζοντας την αβεβαιότητα των επιχειρήσεων και επιτυγχάνοντας υψηλότερο ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης της οικονομίας, λόγω της προσέλκυσης επενδύσεων²⁵⁵. Το σταθερό και απλοποιημένο φορολογικό σύστημα, μάλιστα, καθίσταται ακόμη πιο απαραίτητο για τις νεοσύστατες επιχειρήσεις, που προωθούν καινοτόμες πρακτικές και οι οποίες μπορούν, μέσω της καινοτομίας, να βελτιώσουν την παραγωγικότητα και να ενισχύσουν μακροπρόθεσμα το ΑΕΠ²⁵⁶. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Ολλανδίας, η οποία παρέχει με επιτυχία ένα σταθερό και ευνοϊκό επενδυτικό περιβάλλον για τις επιχειρήσεις. Η απλοποίηση του φορολογικού συστήματος θα συνεισφέρει σαφέστατα στην εμπέδωση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών προς τις δράσεις της Διοίκησης και θα θέσει τις βάσεις για την καλύτερη εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας, τόσο από την πλευρά των φορολογουμένων όσο και από την πλευρά της διοίκησης. Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα της Χιλής και της Κολομβίας, στα οποία αποδείχθηκε, από τις φορολογικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν, ότι μπορούν να γίνουν σημαντικές βελτιώσεις στη Φορολογική Διοίκηση μόνο με την απλοποίηση της φορολογικής πολιτικής²⁵⁷.

Ωστόσο, η επίτευξη και η αποτελεσματικότητα αυτού του στόχου στην Ελλάδα προϋποθέτουν και την ταυτόχρονη διενέργεια άλλων μεταρρυθμίσεων, όπως η αναδιοργάνωση και η αναδιάρθρωση του ευρύτερου δημοσίου τομέα, η μείωση των φορολογικών συντελεστών και η παροχή ενός σταθερού κοινωνικού και πολιτικού περιβάλλοντος.

254. OECD (2011) Public Governance Reviews, Greece, Review of the central administration, OECD Publishing, σελ. 52.

255. διαΝΕΟσις (2016) Το νέο παραγωγικό μοντέλο—Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την Ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό, σελ. 58.

256. IMF (April 2016) Fiscal Monitor: Chapter 2: fiscal policies for innovation and growth, σελ. 29.

257. Bird R. and Zolt E. (2008) Technology and Taxation in Developing Countries: From Hand to Mouse, σελ. 26.

• Διαρθρωτικές Αλλαγές στη Δομή των Επιχειρήσεων και Αλλαγή του Αναπτυξιακού Μοντέλου

Σημαντικό ρόλο στην καταστολή των φαινομένων φοροδιαφυγής διαδραματίζει επίσης η μεταρρύθμιση της δομής των επιχειρήσεων, σε συνδυασμό με την καλλιέργεια ενός διαφορετικού και εκσυγχρονισμένου αναπτυξιακού μοντέλου.

Όπως ήδη αναλύθηκε, η Ελλάδα παρουσιάζει διπλάσιο αριθμό αυτοαπασχολούμενων, σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, με το ποσοστό των απασχολούμενων σε μικρές και σε πολύ μικρές επιχειρήσεις (0-9 ατόμων) να καταλαμβάνει το 59% του συνόλου των απασχολούμενων, έναντι 29% του μέσου όρου της Ε.Ε.-28. Αντίθετα, το ποσοστό των απασχολούμενων στις μεγάλες επιχειρήσεις (άνω των 250 εργαζομένων) ανέρχεται σε 13% για την Ελλάδα, έναντι 33% του μέσου όρου της Ε.Ε.-28.

Η συγκεκριμένη διάρθρωση της οικονομίας στηρίχθηκε, κατά καιρούς, στα κίνητρα που δόθηκαν από την πολιτεία, τα οποία ευνοούσαν κυρίως την αυτοαπασχόληση και τη δημιουργία μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων. Η διάρθρωση όμως αυτή καθιστά δυσχερές το έργο των ελεγκτικών αρχών, ενώ παράλληλα ευνοεί πρακτικές φοροδιαφυγής. Όπως άλλωστε ήδη σημειώθηκε, η σχέση μεταξύ παραοικονομίας και απασχόλησης στις πολύ μικρές επιχειρήσεις (0-9 ατόμων) είναι ιδιαίτερα έντονη, ενώ ακόμη ισχυρότερη είναι η συσχέτιση της πρώτης με την αυτοαπασχόληση.

Λόγω των σημερινών, ιδιαίτερα δύσκολων οικονομικών συνθηκών και της ανάγκης για περιστολή φαινομένων φοροδιαφυγής, κρίνεται σκόπιμο να δοθούν κίνητρα από την πολιτεία προς το σχηματισμό και την ανάπτυξη μεγάλων επιχειρήσεων. Τα κίνητρα αυτά θα πρέπει να αποτελέσουν μέρος ενός γενικότερου αναπτυξιακού μοντέλου, που θα καθιστά μη ελκυστική την ίδρυση μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Η κίνηση αυτή θα πρέπει να είναι συλλογική, με το τραπεζικό σύστημα να διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο.

• Δημιουργία Φορολογικής Συνείδησης

Πέραν των μέτρων που προτείνονται –βραχυπρόθεσμα ή και μακροπρόθεσμα– για την καταπολέμηση του φαινομένου της φοροδιαφυγής, μεγαλύτερη βαρύτητα ενδεχομένως θα πρέπει να δοθεί στην προσπάθεια αλλαγής της γενικότερης πεποίθησης των πολιτών αναφορικά με το κράτος και το φορολογικό σύστημα της χώρας, καθώς και στη δημιουργία φορολογικής συνείδησης. Δηλαδή, να επιδιωχθεί η καλλιέργεια της αντίληψης της συνειδητής συμμόρφωσης προς τους φορολογικούς κανόνες, με ταυτόχρονη καλλιέργεια της αντίληψης ότι η φοροδιαφυγή δεν αποτελεί μόνο παράβαση από νομικής πλευράς, αλλά και παράπτωμα από ηθικής και αξιακής πλευράς.

Σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία, οι συνεπείς φορολογούμενοι είναι αυτοί που θεωρούν τη φοροδιαφυγή ως ανήθικη πράξη, ενώ οι φορολογούμενοι των οποίων ο κοινωνικός περίγυρος φοροδιαφεύγει έχουν τάσεις φοροδιαφυγής και οι ίδιοι. Επιπλέον, σε κοινωνίες με συνοχή, τα φαινόμενα φοροδιαφυγής εμφανίζονται σαφώς μειωμένα²⁵⁸, ενώ αντίθετως η έλλειψη εμπιστοσύνης προς το κράτος και την κοινωνία μειώνει την ηθική αντίσταση των φορολογουμένων προς τη φοροδιαφυγή²⁵⁹. Πιο συγκεκριμένα, η αντίληψη των πολιτών ως προς το δίκαιο χαρακτήρα του φορολογικού συστήματος και του επιμερισμού των φορολογικών βαρών διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη φορολογική τους συμμόρφωση. Επιπλέον, η έντονη δυσαρέσκεια των πολιτών ως προς την ανταποδοτικότητα του κράτους και την ύπαρξη φαινομένων διαφθοράς επιβαρύνει την εν λόγω αντίληψη και συνιστά αντικίνητρο για την καταβολή των φόρων που τους αναλογούν.

Η Ελλάδα έχει ένα διογκωμένο και αναποτελεσματικό δημόσιο τομέα, ενώ -σύμφωνα με την κατάταξη της Διεθνούς Διαφάνειας- είναι στην πρώτη θέση των πιο διεφθαρμένων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ποιότητα των αγαθών και των υπηρεσιών που παρέχονται από το κράτος είναι στοιχειώδης, με έντονη την παρουσία της διαφθοράς, του εξοντωτικού χρόνου αναμονής και της ατελείωτης γραφειοκρατίας. Η πολιτική απροθυμία να καταπολεμηθούν τέτοιου είδους φαινόμενα συνήθως ερμηνεύεται ως δείγμα αδικίας του πολιτικού και του φορολογικού συστήματος²⁶⁰. Απαραίτητη κρίνεται η πολιτική βούληση για την καταστολή τέτοιων φαινομένων, την πάταξη της φοροδιαφυγής και τη δημιουργία ενός αξιοκρατικού κράτους.

Για τη δημιουργία ισχυρής φορολογικής συνείδησης, θα πρέπει να εφαρμοστούν κυβερνητικές πολιτικές με μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Για παράδειγμα, η κυβερνητική πολιτική, εκμεταλλευόμενη τη μεγάλη απήχηση των ΜΜΕ στην ελληνική κοινωνία, θα μπορούσε να εστιάσει στην προβολή της ηθικής πλευράς της φορολογικής συμμόρφωσης, με παράλληλη άσκηση δημόσιας πίεσης στους παραβάτες (π.χ. μέσω της δημόσιας αναφοράς σε σοβαρές υποθέσεις φοροδιαφυγής). Επίσης, η κατάργηση της πρακτικής υιοθέτησης προγραμμάτων φορολογικής αμνηστίας, με την αιτιολογία ότι αυτά δεν είναι κοινωνικώς αποδεκτά, καθώς αποτελούν κίνητρο για συνεχή διάπραξη φοροδιαφυγής, δεδομένης της πεποίθησης για επιβολή μικρής ή και καμίας τιμωρίας, θα είχε ως αποτέλεσμα τη σταδιακή αποτύπωση της φοροδιαφυγής ως ηθικής παράβασης στη συνείδηση των πολιτών²⁶¹.

Επιπλέον, ένα μέτρο που θα συνεισφέρει στην καλλιέργεια φορολογικής συνείδησης είναι και η καθιέρωση πολιτικής δημοσιοποίησης των εισπραττόμενων φόρων και της αξιοποίησης αυτών για τη δημιουργία παροχών προς τους φορολογουμένους. Πράγματι, εάν ο κάθε φορολογούμενος γνωρίζει ότι οι φόροι που καταβάλλει αξιοποιούνται για το γενικό, κοινωνικό συμφέρον, και συνεπώς για προσωπική του ωφέλεια του (π.χ. στους δημόσιους φορείς υγείας, παιδείας κ.α.), θα έχει ισχυρό κίνητρο μη φοροδιαφυγής, καθώς θα αναγνωρίζει την ανταποδοτικότητα του κράτους προς όφελός του. Περαι-

258. Litina A., Palivos T. (2015) Corruption and Tax Evasion: Reflections on Greek Tragedy, Bank of Greece Working Paper 193, σελ. 3.

259. Ibid, σελ. 19.

260. IMF (2013) Greece, selected issues (country report No. 13/155), σελ. 26.

261. Litina A. and Palivos T. (2015) Corruption and Tax Evasion: Reflections on Greek Tragedy, Bank of Greece Working Paper 193, σελ. 23.

τέρω, προτείνεται η ανάληψη δράσεων ενημέρωσης και εκπαίδευσης (είτε από κρατικούς φορείς είτε και από θεσμικούς φορείς, όπως η Ελληνική Ένωση Τραπεζών) μαθητών και σπουδαστών για τη χρήση του πλαστικού χρήματος και τα οφέλη που προκύπτουν από την πραγματοποίηση των ηλεκτρονικών συναλλαγών²⁶².

Αντίστοιχες πολιτικές έχουν εφαρμοστεί ανά τον κόσμο και υποστηρίζεται ότι έχουν φέρει αποτελέσματα. Για παράδειγμα, στη Σουηδία, στη Νορβηγία και στη Φιλανδία οι δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων είναι διαθέσιμες στο ευρύ κοινό. Στην Καλιφόρνια, δημοσιεύονται στο διαδίκτυο τα ονόματα των 500 μεγαλύτερων φοροφυγάδων ετησίως, ενώ οι εισαγγελικές αρχές των ΗΠΑ εκδίδουν δελτία τύπου όταν απαγγελθούν κατηγορίες φοροδιαφυγής σε συγκεκριμένο πρόσωπο, καθώς και όταν το πρόσωπο αυτό καταδικαστεί. Επίσης, στη Νέα Ζηλανδία, οι φορολογικές αρχές εκδίδουν τη λεγόμενη «Εφημερίδα Φοροφυγάδων», στην οποία δημοσιεύονται τα ονόματα των φοροφυγάδων –φυσικών και νομικών προσώπων– για τους οποίους έχουν απαγγελθεί κατηγορίες φοροδιαφυγής, έχουν επιβληθεί πρόστιμα ή/και έχουν καταδικαστεί για φοροδιαφυγή. Στην Ινδία, η κυβερνητική πολιτική που εφαρμόστηκε το 1997 για τη δημιουργία φορολογικής συνείδησης χρησιμοποίησε εταιρείες marketing, που ασκούσαν ηθική πίεση στους φορολογουμένους προς το σκοπό της φορολογικής συμμόρφωσης. Παλαιότερα, αντίστοιχη πολιτική είχε εφαρμοστεί στο Ισραήλ κατά την περίοδο 1938-1960, όπου μέσω ταινιών, διαφημιστικού υλικού, συνεδρίων και ομιλιών έγινε προσπάθεια άσκησης πίεσης (ηθικής, κοινωνικής, θεσμικής και οικονομικής), προκειμένου να επιτευχθεί η φορολογική συμμόρφωση. Εν καιρώ, καθιερώθηκε η φορολογική συνείδηση και το «ηθικά μεμπτό» της φοροδιαφυγής, γεγονός που αποτυπωνόταν και στην αντίληψη των δικαστικών αρχών, οι οποίες πλέον επέβαλλαν αυστηρότερα πρόστιμα και ποινές φυλάκισης για παραβάσεις φοροδιαφυγής²⁶³.

Επιπλέον, η φορολογική συνείδηση μπορεί να καλλιεργηθεί μέσω της εφαρμογής κυβερνητικών πολιτικών, οι οποίες θα στοχεύουν στην ενημέρωση των φορολογουμένων αναφορικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της φοροδιαφυγής, τόσο για τους ίδιους όσο και για το κράτος. Η διοργάνωση επιμορφωτικών σεμιναρίων, που θα αποσκοπούν στην επεξήγηση της φορολογικής νομοθεσίας και στην παρουσίαση των αρνητικών συνεπειών που έχει η μη φορολογική συμμόρφωση, σε σχέση με τη δυνατότητα ανταποδοτικότητας του κράτους προς τους πολίτες, ούτως ώστε οι τελευταίοι να είναι σε θέση να αντιληφθούν το μέγεθος του ρίσκου που αναλαμβάνουν όταν προβαίνουν στην τέλεση πράξεων φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής, είναι επίσης ένας τρόπος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Το παράδειγμα σε τέτοιου είδους εκστρατείες έχουν ήδη δώσει η Αργεντινή, η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Ιρλανδία, το Μεξικό, η Νιγηρία²⁶⁴, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Συγκεκριμένα, οι φορολογικές αρχές της Αργεντινής παραδίδουν μαθήματα στο πλαίσιο ενημερωτικής εκστρατείας

262. IOBE (2015), Τα ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής και η ενίσχυση των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα, σελ. 16.

263. Litina A. and Palivos T. (2015) Corruption and Tax Evasion: Reflections on Greek Tragedy, Bank of Greece Working Paper 193, σελ. 24.

264. Adebisi J., Gbegi D. (2013) Effect of Tax Avoidance and Tax Evasion on Personal Income Tax Administration in Nigeria, American Journal of Humanities and Social Sciences, VOL. 1, No. 3, 125 – 134, σελ. 132.

στους μαθητές της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης²⁶⁵, ενώ στο Μεξικό διοργανώνονται δημόσιες καμπάνιες, προκειμένου να ενημερωθούν οι φορολογούμενοι για το ρίσκο που αναλαμβάνουν με τέτοιου είδους πρακτικές²⁶⁶.

Στην Εσθονία, μάλιστα, διοργανώθηκαν δύο εκστρατείες, το 2010 και το 2011, με σκοπό την ενημέρωση των πολιτών αναφορικά με τη χρήση των εσόδων του κράτους από τους φόρους και την αναδιανομή τους τελικά με τη μορφή παροχών²⁶⁷.

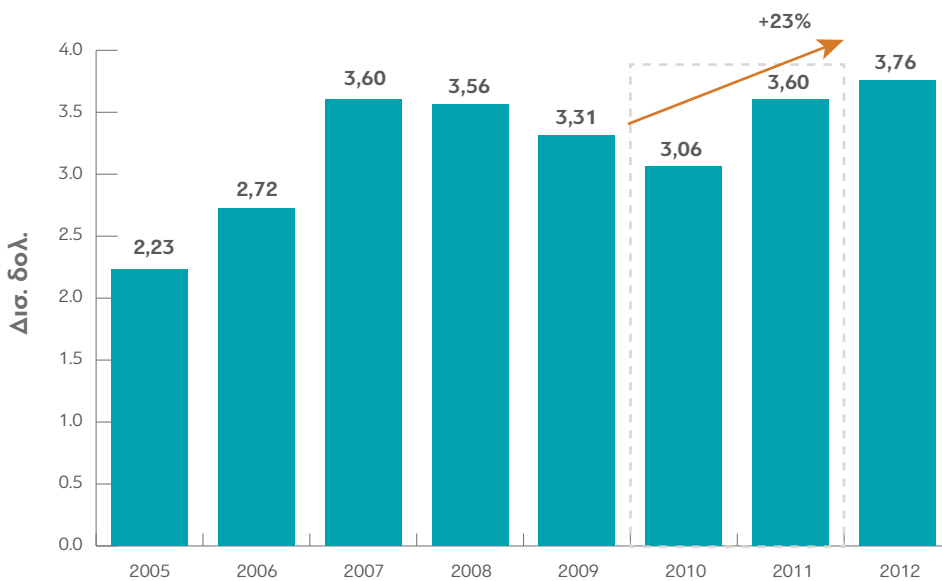
Στο Γράφημα 29, που ακολουθεί, φαίνεται -μεταξύ και άλλων μέτρων και παραγόντων- ότι οι εκστρατείες ενημέρωσης, από τη διοργάνωσή τους και μετά, είχαν θετικό αντίκτυπο στην πορεία των φορολογικών εσόδων.

²⁶⁵. Αντίστοιχο στρατηγικό στόχο δεσμεύεται να αναλάβει η ΓΓΔΕ στο επιχειρησιακό σχέδιο του 2016 που εξέδωσε, στοχεύοντας στη διαμόρφωση φορολογικής συνείδησης, ξεκινώντας από την πρωτοβάθμια εκπαίδευση και συνεχίζοντας με εκστρατείες ενίσχυσης της φορολογικής συνείδησης και επιβράβευση των συνεπών φορολογουμένων με παροχή κινήτρων, σελ. 31.

²⁶⁶. OECD (2006) Report on identity fraud: tax evasion and money laundering vulnerabilities, σελ. 16.

²⁶⁷. Eurofound (2013) Information campaign on tax compliance, Estonia, σελ. 1.

Γράφημα 29: Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων στην Εσθονία



Πηγή: IMF και World Bank – World Development Indicators

Επιπλέον, θα πρέπει να τονιστεί η ηθική υπόσταση της συμμόρφωσης με τους νόμους και να καλλιεργηθεί η αντίληψη ότι η παράβασή τους είναι όχι μόνο παράνομη, αλλά και –κυρίως– ανήθικη.

Σημαντική προσπάθεια καταβάλλεται επίσης και από το Ηνωμένο Βασίλειο προς την κατεύθυνση της καλλιέργειας φορολογικής συνείδησης. Αναλυτικότερα, πραγματοποιούνται εκστρατείες επιμόρφωσης των πολιτών αναφορικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της φοροδιαφυγής, που στοχεύουν στην ενθάρρυνσή τους ώστε να υποβάλλουν ακριβείς φορολογικές δηλώσεις και να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους, με την πεποίθηση ότι αυτό είναι σωστό όχι μόνο νομικά, αλλά και ηθικά. Επιπλέον, γίνονται και προσπάθειες προκειμένου να αλλάξει η συμπεριφορά των πολιτών που επιλέγουν πρακτικές παραοικονομίας, μέσω της υποστήριξης νέων επιχειρήσεων, με καθοδήγηση, συνεχή επιμόρφωση και έμπρακτη αρωγή, ώστε να δηλώνονται εξ αρχής τα πραγματικά εισοδήματα, και στην περίπτωση που δεν συμβεί αυτό, να δημιουργηθεί το κλίμα για την οικειοθελή εμφάνιση των αδήλωτων εισοδημάτων²⁶⁸.

Τέλος, σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση φορολογικής συνείδησης διαδραματίζει και η καταπολέμηση της διαφθοράς. Αξίζει να τονιστεί στο σημείο αυτό η επιτυχής προσπάθεια του Χονγκ Κονγκ να εξαλείψει τη διαφθορά και να καλλιεργήσει σχέσεις εμπιστοσύνης ανάμεσα στους πολίτες και στο κράτος. Πράγματι, το 1974 συστάθηκε η Ανεξάρτητη Αρχή Κατά της Διαφθοράς, ένα ανεξάρτητο υπουργείο, επιφορτισμένο με το έργο της πάταξης της διαφθοράς και επανδρωμένο με καλά αμειβόμενους υπαλλήλους. Η σύσταση του υπουργείου αυτού δημιούργησε στους πολίτες την πεποίθηση περί πραγματικής διαφάνειας και ανεξαρτησίας της Αρχής, και οδήγησε στην οικειοθελή συνεργασία τους και στην αναφορά περιστατικών διαφθοράς που υπέπιπταν στην αντίληψή τους. Η Αρχή αυτή κατόρθωσε να επανεξετάσει όλους τους νόμους του εκάστοτε υπουργείου και να περιορίσει τις ευκαιρίες εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς. Παράλληλα, διοργάνωσε μαζικές καμπάνιες επιμόρφωσης, ενέταξε στα σχολεία μαθήματα που αφορούσαν την καταπολέμηση του φαινομένου και δημιούργησε τηλεοπτικά προγράμματα με την εν λόγω θεματική. Η προσπάθεια αυτή γνώρισε μεγάλη επιτυχία, καθώς διαμόρφωσε τη γενικότερη πεποίθηση των πολιτών και σχεδόν εξαλείψε τα φαινόμενα διαφθοράς. Ενδεικτική είναι η σύγκριση δύο ερευνών, που πραγματοποιήθηκαν το 1977 και το 1982, κατά τις οποίες, στη μεν πρώτη, το 38% του πληθυσμού θεωρούσε ότι η διαφθορά ήταν εκτεταμένη, ενώ στη δεύτερη η πεποίθηση αυτή παρέμεινε αναλλοίωτη μόνο στο 8% του πληθυσμού. Σημειώθηκε δηλαδή μια μεταστροφή στην αντίληψη των πολιτών, της τάξης του 30% μόλις μέσα σε 5 χρόνια. Ο συνδυασμός της θέσπισης νέων νόμων και της επιμόρφωσης των πολιτών είχε ως αποτέλεσμα το Χονγκ Κονγκ να ανήκει σήμερα μεταξύ των λιγότερο διεφθαρμένων χωρών παγκοσμίως²⁶⁹.

268. Gov.UK (2015) 2010 to 2015 government policy: tax evasion and avoidance, Policy Paper, <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-tax-evasion-and-avoidance/2010-to-2015-government-policy-tax-evasion-and-avoidance>, σελ. 7.

269. Romer P. (17/10/2009) Rules and Culture: Corruption in Hong Kong, NYU, STERN, Urbanization Project, σσ. 1-2.

Μακροπρόθεσμα, η ενίσχυση της φορολογικής συνείδησης και της εκούσιας συμμόρφωσης των φορολογουμένων αναμένεται να καταστείλει φαινόμενα φοροδιαφυγής και παραοικονομίας, μέσω της καλλιέργειας σχέσεων αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και της Φορολογικής Διοίκησης, με ταυτόχρονη επιβράβευση των συνεπών φορολογουμένων. Η επιβράβευση αυτή θα πρέπει να συνδυαστεί και με τη θέσπιση ενός αυστηρού πλαισίου κυρώσεων για όσους επιδεικνύουν εκουσίως και κατ' εξακολούθηση παραβατική συμπεριφορά και ελλιπή εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων²⁷⁰.

²⁷⁰. ΓΓΔΕ (2016) Επιχειρησιακό σχέδιο ΓΓΔΕ 2016, σελ. 33.

Δ5. Πίνακας Αντιστοίχισης Αιτιών Φοροδιαφυγής – Προτάσεων για την Αντιμετώπισή της / «Εργαλειοθήκη» Εξειδικευμένων Μέτρων Καταπολέμησης της Φοροδιαφυγής

Συνοψίζοντας τις αιτίες της φοροδιαφυγής, τα πεδία στα οποία διακρίνεται και τις προτάσεις που αναπτύχθηκαν παραπάνω για την καταπολέμηση του φαινομένου, παρατίθεται ένας συγκεντρωτικός πίνακας αντιστοίχισης, με σχολιασμό επί της προόδου που έχει σημειωθεί μέχρι σήμερα (Πίνακας 9). Ακολούθως, παρατίθεται ένας πίνακας συσχέτισης των πεδίων φοροδιαφυγής με εξειδικευμένα μέτρα για την καταπολέμησή της («Εργαλειοθήκη Εξειδικευμένων Μέτρων Καταπολέμησης της Φοροδιαφυγής» - Πίνακας 10). Από τους δύο πίνακες προκύπτει ότι αφενός κάθε αιτία φοροδιαφυγής σχετίζεται με περισσότερα πεδία όπου παρουσιάζεται το φαινόμενο και αφετέρου κάθε πρόταση/εξειδικευμένο μέτρο για την καταπολέμηση του φαινομένου μπορεί να εφαρμοστεί με αποτελέσματα σε περισσότερα πεδία φοροδιαφυγής.

Πίνακας 9: Αντιστοίχιση Αιτιών Φοροδιαφυγής – Προτάσεων για την Αντιμετώπισή της

Αίτια	Πεδίο Φοροδιαφυγής	Πρόταση	Στάδιο Προόδου
Πολυνομία / πολυπλοκότητα φορολογικού συστήματος	Νομικά πρόσωπα, πολυεθνικοί όμιλοι επιχειρήσεων	Αναθεώρηση και απλοποίηση φορολογικών νομοθετημάτων συνολικά	● Οι συνεχείς αλλαγές της φορολογικής νομοθεσίας καταδεικνύουν μία αντίθετη τάση
		Ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων (ανεξαρτητοποίηση ΓΓΔΕ)	● Με το Ν. 4389/2016 προβλέπεται η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Αναμένεται να αποδειχθεί στην πράξη ο εν τοις πράγμασι ανεξάρτητος / αυτόνομος χαρακτήρας της.
	Φυσικά πρόσωπα - αυτοαπασχολούμενοι με υψηλά εισοδήματα (high income self-employed)	Πλήρης υιοθέτηση διεθνών δράσεων (BEPS, EU ATA, CRS)	● Το CRS έχει προσφάτως υιοθετηθεί με νόμο. Κρίσιμη είναι η αξιοποίηση / ορθή εφαρμογή των δράσεων αυτών σε επίπεδο Φορολογικής Διοίκησης.
		Αξιοποίηση δυνατοτήτων πολυμερών ελέγχων FISCALIS	● Πραγματοποιούνται, ωστόσο θα μπορούσαν να ενταθούν
Ανασφάλεια δικαίου	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής	Αναθεώρηση και απλοποίηση φορολογικών νομοθετημάτων συνολικά	● Οι συνεχείς αλλαγές της φορολογικής νομοθεσίας καταδεικνύουν μία αντίθετη τάση
		Οργάνωση Φορολογικής Διοίκησης	● Με το Ν. 4389/2016 προβλέπεται η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Αναμένεται να αποδειχθεί στην πράξη ο εν τοις πράγμασι ανεξάρτητος / αυτόνομος χαρακτήρας της.
		Αποτελεσματική επίλυση φορολογικών διαφορών	● Έχει επιταχυνθεί η απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης. Ωστόσο, απαραίτητη είναι η ενδυνάμωση του θεσμού της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών (τόσο στην ποσότητα των υποθέσεων που τελικώς εξετάζεται όσο και στην έκβαση των υποθέσεων) καθώς και η ενδεχόμενη επαναφορά του θεσμού της «φορολογικής διαίτησης».
		Κατάλληλη εκπαίδευση / κατάρτιση υπαλλήλων Φορολογικής Διοίκησης (με έμφαση σε θέματα που απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις, π.χ. transfer pricing)	● Η ίδρυση Σχολής Επιμόρφωσης αποτελεί επιχειρησιακό στόχο της ΓΓΔΕ
Αύξηση φορολογικού βάρους	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής, με ιδιαίτερη έμφαση στους αυτοαπασχολούμενους, στο λαθρεμπόριο και στην κατανάλωση	Μείωση φορολογικών συντελεστών	● Οι συνεχείς αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών καταδεικνύουν μία αντίθετη τάση.
Μη ύπαρξη σταθερής πολιτικής βούλησης για πάταξη της φοροδιαφυγής	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής	Ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων (ανεξαρτητοποίηση ΓΓΔΕ)	● Με το Ν. 4389/2016 προβλέπεται η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Αναμένεται να αποδειχθεί στην πράξη ο εν τοις πράγμασι ανεξάρτητος / αυτόνομος χαρακτήρας της.
		Εντατικοποίηση ελέγχων με στόχευση σε κατηγορίες φορολογουμένων "υψηλού κινδύνου" (risk analysis) / Ενίσχυση της Μονάδας Μεγάλων Οφειλετών	● Παρατηρούνται σημεία προόδου ως προς την εντατικοποίηση των ελέγχων, βασιζόμενοι μεθόδους ανάλυσης κινδύνου και σε διασταύρωση πληροφοριών από άλλες πηγές.
		Πλήρης υιοθέτηση διεθνών δράσεων (BEPS, EU ATA, CRS)	● Το CRS έχει προσφάτως υιοθετηθεί με νόμο. Κρίσιμη είναι η αξιοποίηση / ορθή εφαρμογή των δράσεων αυτών σε επίπεδο Φορολογικής Διοίκησης.
		Αύξηση αποδοχών υπαλλήλων φορολογικής διοίκησης / σύνδεση αμοιβής και παραγωγικότητας	● Με βάση το Ν. 4389/2016 για την Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, προβλέπεται ο καθορισμός ειδικού μισθολογικού καθεστώτος του προσωπικού της Αρχής καθώς και ειδικότερου συστήματος επιπλέον ανταμοιβής (bonus) του εν λόγω προσωπικού, στο πλαίσιο της αξιολόγησής του, εφόσον ο βαθμός επίτευξης των τεθέντων στόχων της αρχής υπερβαίνει το 100%.

Αιτία	Πεδίο Φοροδιαφυγής	Πρόταση	Σταδιο Προόδου
Έλλειψη τεχνολογικής υποδομής της Φορολογικής Διοίκησης	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής, με ιδιαίτερη έμφαση στους αυτοαπασχολούμενους και στο λαθρεμπόριο	Δημιουργία ηλεκτρονικής Φορολογικής Διοίκησης (ψηφιοποίηση)	Αποτελεί επιχειρησιακό στόχο της ΓΓΔΕ. Επιπλέον, με σχέδιο νόμου που έχει τεθεί σε δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση στις 13/6/2016 («Για την ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης εμπορίας καπνού και βιομηχανοποιημένων καπνών και την Ίδρυση Συντονιστικού Κέντρου για την Καταπολέμηση του Λαθρεμπορίου») προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η καθιέρωση Ενιαίου Κεντρικού Μητρώου Εφοδιαστικής Αλυσίδας καπνού και βιομηχανοποιημένων προϊόντων καθώς και η εισαγωγή διαλειτουργικού συστήματος εντοπισμού και παρακολούθησης καπνού (ικνηλασιμότητα). Επίσης, προβλέπεται η σύσταση Συντονιστικού Επιχειρησιακού Κέντρου στη ΓΓΔΕ για την αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου σε προϊόντα που υπόκεινται σε ΕΦΚ.
		Παροχή κινήτρων για τη χρήση πλαστικού χρήματος (επιστροφή / έκπτωση φόρου, λοταρία)	Δεν έχει ληφθεί κανένα μέτρο προς την κατεύθυνση αυτή. Ωστόσο, αναμένεται δημοσιοποίηση σχετικού σχεδίου νόμου.
		Θέσπιση υποχρεωτικής χρήσης ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής	Πέραν της υποχρεωτικής εξόφλησης συναλλαγών άνω των €500 προκειμένου να είναι επιτρεπτή η έκπτωση της δαπάνης (Ν. 4172/2013) για επιχειρήσεις, δεν υπάρχει άλλη υποχρέωση για χρήση ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής.
		Αυτόματη απόδοση ΦΠΑ	Παρόλο που έχει νομοθετηθεί, δεν έχει εφαρμοστεί.
Γραφειοκρατία / έλλειψη οργάνωσης	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής	Ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων (ανεξαρτητοποίηση ΓΓΔΕ)	Με το Ν. 4389/2016 προβλέπεται η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Αναμένεται να αποδειχθεί στην πράξη ο εν τοις πράγμασι ανεξάρτητος / αυτόνομος χαρακτήρας της.
		Αναθεώρηση και απλοποίηση φορολογικών νομοθετημάτων συνολικά	Οι συνεχείς αλλαγές της φορολογικής νομοθεσίας καταδεικνύουν μία αντίθετη τάση.
Διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας	Αυτοαπασχολούμενοι	Κίνητρα για τη δημιουργία μεγαλύτερων οικονομικών μονάδων	Δεν έχει ληφθεί κανένα μέτρο προς την κατεύθυνση αυτή.
Πεποίθηση των πολιτών για την ανεπάρκεια κοινωνικού / ανταποδοτικού κράτους	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής, με ιδιαίτερη έμφαση στους αυτοαπασχολούμενους και στο λαθρεμπόριο	Δημιουργία φορολογικής συνείδησης (εκστρατεία ενημέρωσης για την ανταποδοτικότητα των φόρων, την αναγκαιότητα χρήσης πλαστικού χρήματος και τις αρνητικές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες από το λαθρεμπόριο)	Αντίστοιχο στρατηγικό στόχο δεσμεύεται να αναλάβει η Γ.Γ.Δ.Ε στο επιχειρησιακό σχέδιο του 2016 που εξέδωσε, στοχεύοντας στη διαμόρφωση φορολογικής συνείδησης, ξεκινώντας από την πρωτοβάθμια εκπαίδευση και συνεχίζοντας με εκστρατείες ενίσχυσης της φορολογικής συνείδησης και επιβράβευση των συνεπών φορολογουμένων με παροχή κινήτρων.

ΣΤΑΔΙΟ ΠΡΟΟΔΟΥ

- Καμία πρόοδος
- Μερική πρόοδος
- Ικανοποιητική πρόοδος

Πίνακας 10: «Εργαλειοθήκη» Εξειδικευμένων Μέτρων Καταπολέμησης της Φοροδιαφυγής

Πεδία / Μέσα Φοροδιαφυγής	Εξειδικευμένα Μέτρα Καταπολέμησης Φοροδιαφυγής
Μεταβίβαση ακινήτων	- Εξίσωση αντικειμενικών – εμπορικών αξιών - Ηλεκτρονική ενημέρωση βάσης δεδομένων Υπουργείου Οικονομικών κατά την μεταβίβαση, με στοιχεία της μεταβίβασης (π.χ. αξία, τίμημα, τρόπος εξόφλησης) για την διενέργεια ελέγχων σε πραγματικό χρόνο - Σύγκριση / διασταύρωση τιμήματος μεταβίβασης με στοιχεία φορολογικών δηλώσεων (Ε1, Ε9) προηγούμενων ετών
Αυτοαπασχολούμενοι / μικρές επιχειρήσεις / λιανεμπόριο	- Χρήση ηλεκτρονικού τιμολογίου - Σύνδεση ταμειακών μηχανών με το Υπουργείο Οικονομικών - Πληρωμή και αυτόματη απόδοση ΦΠΑ μέσω τραπεζικών μέσων - Απαγόρευση χρήσης μετρητών πέραν συγκεκριμένου ύψους ποσού / απαγόρευση χρήσης μετρητών ανεξαρτητως ύψους ποσού σε συγκεκριμένους κλάδους δραστηριότητας (π.χ. στον κατασκευαστικό κλάδο) - Υποχρεωτική αποδοχή χρεωστικών / πιστωτικών καρτών - Κίνητρα για τη χρήση χρεωστικών / πιστωτικών καρτών - Μείωση συντελεστών φορολογίας - Εκπτώση δαπανών (μισθοδοσίας, ασφαλιστικών εισφορών κτλ.) μόνο με την καταβολή μέσω τραπεζικών μέσων, με σκοπό και τον εντοπισμό ανύπαρκτων δαπανών - Εντατικοποίηση ελέγχων και διενέργεια ελέγχων σε πραγματικό χρόνο - Επιβολή αυστηρών προστίμων / ποινών τόσο για τον αυτοαπασχολούμενο / μικρή επιχείρηση, όσο και για τον συναλλασσόμενο - Ενίσχυση και ουσιαστική αξιοποίηση διακρατικών συνεργασιών (π.χ. CRS για ανταλλαγή πληροφοριών)
Διασυνοριακές Συναλλαγές (off-shore εταιρείες, ενδοκοινοτικές συναλλαγές στο πεδίο του ΦΠΑ)	- Ενίσχυση και ουσιαστική αξιοποίηση διακρατικών δράσεων και διακρατικών συνεργασιών (π.χ. BEPS, EU ATA, CRS), με σκοπό την μείωση του φαινομένου της φοροδιαφυγής / φοροαποφυγής μέσω ενδοομιλικών συναλλαγών, διακρατικών «τεχνητών διευθετήσεων», εξωχώριων εταιρειών κ.ά. - Μείωση συντελεστών φορολογίας - Σύνδεση ταμειακών μηχανών με το Υπουργείο Οικονομικών - Πληρωμή και αυτόματη απόδοση ΦΠΑ μέσω τραπεζικών μέσων - Απαγόρευση χρήσης μετρητών πέραν συγκεκριμένου ύψους ποσού / απαγόρευση χρήσης μετρητών ανεξαρτητως ύψους ποσού σε συγκεκριμένους κλάδους δραστηριότητας (π.χ. στον κατασκευαστικό κλάδο) - Υποχρεωτική αποδοχή χρεωστικών / πιστωτικών καρτών - Κίνητρα για τη χρήση χρεωστικών / πιστωτικών καρτών - Εκπτώση δαπανών (μισθοδοσίας, ασφαλιστικών εισφορών κτλ.) μόνο με την καταβολή μέσω τραπεζικών μέσων, με σκοπό και τον εντοπισμό ανύπαρκτων δαπανών - Εντατικοποίηση ελέγχων και διενέργεια ελέγχων σε πραγματικό χρόνο - Διασταύρωση στοιχείων συναλλαγών σε πραγματικό χρόνο (με ιδιαίτερη έμφαση στον εντοπισμό ψευδών ενδοκοινοτικών συναλλαγών, απάτης «Καρουζέλ» και συναλλαγών με επιχειρήσεις «Φοίνικας») - Κατάλληλη εκπαίδευση / κατάρτιση υπαλλήλων φορολογικής διοίκησης σε εξειδικευμένα θέματα (π.χ. ενδοομιλικές συναλλαγές)
Λαθρεμπόριο	- Μείωση συντελεστών φορολογίας στην κατανάλωση - Εντατικοποίηση φορολογικών και τελωνειακών ελέγχων (μέσω χρήσης ειδικού εξοπλισμού για τον εντοπισμό παράνομα διακινούμενων φορτίων προϊόντων – αλκοολούχων ποτών, μέσω χρήσης ψηφιακής τεχνολογίας για τη σήμανση και ικνηλασιμότητα προϊόντων καπνού, μέσω της υποχρεωτικής και πλήρους λειτουργίας συστημάτων εισροών-εξροών στην αλυσίδα διακίνησης καυσίμων) - Κατάλληλη εκπαίδευση / κατάρτιση υπαλλήλων φορολογικής διοίκησης σε εξειδικευμένα θέματα λαθρεμπορίου
Παραοικονομία	- Απαγόρευση χρήσης μετρητών πέραν συγκεκριμένου ύψους ποσού / ανεξαρτητως ποσού σε συγκεκριμένους κλάδους δραστηριότητας (π.χ. εκπαίδευση) - Κίνητρα για τη χρήση χρεωστικών / πιστωτικών καρτών - Εντατικοποίηση ελέγχων και διενέργεια ελέγχων σε πραγματικό χρόνο
Επι όλων των πεδίων φοροδιαφυγής (οριζόντια μέτρα καταπολέμησης φοροδιαφυγής)	- Αναθεώρηση και απλοποίηση φορολογικών νομοθετημάτων συνολικά - Μείωση φορολογικών συντελεστών - Ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων, με πραγματική ανεξάρτητη δράση - Οργάνωση Φορολογικής Διοίκησης / Δημιουργία ηλεκτρονικής Φορολογικής Διοίκησης (ψηφιοποίηση) - Αποτελεσματική επίλυση φορολογικών διαφορών - Εντατικοποίηση φορολογικών ελέγχων, διενέργεια στοχευμένων ελέγχων σε πραγματικό χρόνο - Αύξηση αποδοχών υπαλλήλων φορολογικής διοίκησης / σύνδεση αμοιβής και παραγωγικότητας - Κίνητρα για τη δημιουργία μεγαλύτερων οικονομικών μονάδων - Δημιουργία φορολογικής συνείδησης και παιδείας

Η ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της
Ernst & Young (EY)

Ιούνιος 2016

Ωφέλειες Απορρέουσες από την Πάταξη της Φοροδιαφυγής



Ε. Ωφέλειες Απορρέουσες από την Πάταξη της Φοροδιαφυγής

«Φορολογικά έσοδα δισεκατομμυρίων ευρώ χάνονται κάθε χρόνο, εξαιτίας της φοροαποφυγής – χρήματα που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για δημόσιες υπηρεσίες, όπως σχολεία και νοσοκομεία, ή για την ενίσχυση της απασχόλησης και της ανάπτυξης. Οι ευρωπαίοι πολίτες και οι επιχειρήσεις που σέβονται τους κανόνες του παιχνιδιού καταλήγουν να πληρώνουν υψηλότερους φόρους. Αυτό είναι απαράδεκτο και λαμβάνουμε μέτρα για να το αντιμετωπίσουμε. Σήμερα κάνουμε ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της δημιουργίας ισότιμων όρων ανταγωνισμού για όλες τις επιχειρήσεις μας και μιας δίκαιης και αποτελεσματικής φορολογίας για όλους τους Ευρωπαίους»²⁷¹.

Με τα λόγια αυτά ο Pierre Moscovici²⁷² εξέφρασε εύγλωττα τις –αυτονόητες– ωφέλειες που προκύπτουν από την πάταξη του φαινομένου της φοροαποφυγής και, αναμφίβολα, και της φοροδιαφυγής.

Πράγματι, εάν εφαρμοστούν όλα τα προαναφερόμενα μέτρα για την πάταξη της φοροδιαφυγής, δηλαδή εάν:

- εφαρμοστούν ορθά στην ελληνική πραγματικότητα οι διεθνείς πρακτικές και ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των κρατών,
- μειωθούν οι συντελεστές φορολογίας και κατανεμηθεί η φορολογική επιβάρυνση με βάση αντικειμενικά εισοδηματικά κριτήρια,
- χρησιμοποιηθεί ευρύτερα το πλαστικό χρήμα και καταστεί το βασικό μέσο συναλλαγών,
- εντατικοποιηθούν οι φορολογικοί έλεγχοι ως προς τη φοροδιαφυγή και συνδυαστούν με την αυστηροποίηση των διοικητικών και των ποινικών κυρώσεων,
- βελτιωθεί και εκσυγχρονιστεί η οργάνωση των φορολογικών αρχών, τόσο σε επίπεδο διοίκησης όσο και σε επίπεδο υπαλλήλων, μέσω της δημιουργίας ηλεκτρονικής φορολογικής διοίκησης και εκπαίδευσης των υπαλλήλων της Φορολογικής Διοίκησης,
- προταθούν αντικίνητρα διαφθοράς,
- χορηγηθούν κίνητρα για τη δημιουργία μεγάλων επιχειρήσεων,
- δημιουργηθεί ένα σταθερό και απλοποιημένο φορολογικό σύστημα και
- καλλιεργηθεί φορολογική συνείδηση και παιδεία, η Ελλάδα θα είναι σε θέση να επιστρέψει σε ένα καθεστώς οικονομικής και κοινωνικής σταθερότητας και ανάπτυξης.

²⁷¹. Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου (28 Ιανουαρίου 2016) Δίκαιη φορολογία: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει νέα μέτρα για την πάταξη της φοροαποφυγής των εταιρειών, Βρυξέλλες, Επίτροπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σελ. 1.

²⁷². Επίτροπος Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων, Φορολογίας και Τελωνείων.

Ε1. Άμεσες Ωφέλειες

• Μείωση Απώλειας Κρατικών Εσόδων

Όπως ήδη αναλύθηκε, η φοροδιαφυγή στερεί σημαντικά έσοδα από τον κρατικό προϋπολογισμό και περιορίζει τη δυνατότητα για χρηματοδότηση των κρατικών επενδύσεων και δαπανών, αυξάνοντας έτσι τις ανάγκες για δανεισμό. Επιπλέον, η φοροδιαφυγή λειτουργεί στρεβλωτικά σε βάθος χρόνου ως προς τη δομή της οικονομίας, καθώς επηρεάζει τα διαθέσιμα κρατικά εισοδήματα, τα οποία με τη σειρά τους αναδιανέμονται με τη μορφή κρατικών παροχών και ενισχύσεων.

Με την πάταξη της φοροδιαφυγής, θα αυξηθούν σημαντικά τα εθνικά φορολογικά έσοδα και θα ενισχυθεί η πιθανότητα αύξησης του ΑΕΠ²⁷³, ενώ παράλληλα θα εδραιωθεί μια ισχυρή και αποδοτική οικονομία²⁷⁴. Η ελληνική οικονομία θα ενδυναμωθεί, θα περιοριστεί η ανάγκη για δανεισμό, και κατά συνέπεια θα χαλαρώσουν οι αυστηροί όροι δανεισμού της χώρας, με επακόλουθο τον περιορισμό/κατάργηση σειράς μέτρων (φορολογικών και δημοσιονομικών), που εφαρμόστηκαν λόγω του δημοσιονομικού προβλήματος. Άλλωστε, η επιτυχής πάταξη του φαινομένου της φοροδιαφυγής θα δώσει το έναυσμα για τη διενέργεια περαιτέρω μεταρρυθμίσεων στη χώρα, με σκοπό την εγκαθίδρυση εύρυθμης και σταθερής οικονομίας και ανάπτυξης.

• Ορθή Κατανομή Φορολογικών Βαρών

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια, καθίσταται σαφές η αλληλεξαρτώμενη σχέση μεταξύ αναποτελεσματικής φοροεισπρακτικής πολιτικής και μη δίκαιης κατανομής των φορολογικών βαρών. Η σχέση αυτή διευρύνει τις κοινωνικές ανισότητες²⁷⁵, καθώς τα φορολογικά βάρη κατανέμονται με τέτοιον τρόπο, ώστε τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα και οι συμμορφούμενοι με τις φορολογικές τους υποχρεώσεις να είναι εκείνοι που επωμίζονται το μεγαλύτερο βάρος.

Με την πάταξη της φοροδιαφυγής θα γίνεται μια πιο ορθή κατανομή των φορολογικών βαρών, και κατ' επέκταση θα εκμηδενιστούν οι κοινωνικές ανισότητες, που δημιουργούνται από τη μέχρι τώρα πρακτική. Επιπλέον,

²⁷³. European commission (2015) Commission staff working document. Assessment of the social impact of the new stability support programme for Greece, SWD (2015) 162 final, σελ. 20.

²⁷⁴. Christian aid, Oxfam, Actionaid (2015) Getting to good – Towards responsible corporate tax behaviour, Discussion Paper, σελ. 3.

²⁷⁵. Koutsogeorgopoulou V. et al. (2014) Fairly sharing the social impact of the crisis in Greece, OECD Economics Department Working Papers, No. 1106, OECD Publishing σελ. 37.

θα μειωθούν οι φορολογικοί συντελεστές και συνακόλουθα το οικονομικό βάρος που επωμίζονται οι συνεπείς φορολογούμενοι, τόσο σε επίπεδο φυσικών όσο και νομικών προσώπων. Οι αρνητικές επιπτώσεις και οι ανισότητες που προκαλούνται εξαιτίας της φοροδιαφυγής θα εκμηδενιστούν με την πάταξή της, καθώς τα φορολογικά βάρη θα επιμερίζονται με βάση τα πραγματικά πλέον εισοδήματα των φορολογουμένων²⁷⁶ και σύμφωνα πάντα με την πραγματική φοροδοτική τους ικανότητα.

• Ανταποδοτικό Κράτος

Η φοροδιαφυγή μειώνει σημαντικά τα κρατικά έσοδα, και κατ' επέκταση περιορίζει τις δημόσιες δαπάνες, αλλά και την ποιότητα και την ποσότητα των παρεχόμενων δημόσιων αγαθών. Προκειμένου να εξισορροπηθεί η απώλεια εσόδων, πολλές εθνικές κυβερνήσεις προβαίνουν σε περικοπές δημοσίων επενδύσεων και παροχών²⁷⁷ τις συνέπειες των οποίων καλούνται να αντιμετωπίσουν οι φορολογούμενοι. Οι σημαντικότερες περικοπές σημειώνονται στον τομέα της εκπαίδευσης και της υγείας, καθώς και σε άλλες -ζωτικής σημασίας- δημόσιες παροχές και υπηρεσίες²⁷⁸. Όπως άλλωστε έχει υποστηριχθεί, η Ελλάδα είχε ανέκαθεν ένα αδύναμο κοινωνικό κράτος πρόνοιας, του οποίου οι κοινωνικές παροχές ήταν και είναι κατά πολύ χαμηλότερες από το μέσο όρο των υπόλοιπων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁷⁹. Τις εν λόγω δαπάνες επωμίζονται εν τέλει οι φορολογούμενοι, πολλοί από τους οποίους δεν αντέχουν οικονομικά το βάρος αυτό.

Με την πάταξη της φοροδιαφυγής, θα αυξηθούν τα κρατικά έσοδα από τους φόρους, τα οποία με τη σειρά τους θα αξιοποιηθούν και θα επιστραφούν ανταποδοτικά στους φορολογουμένους, με τη μορφή παροχών και υπηρεσιών. Η δημοσιονομική εξυγίανση θα θέσει τις βάσεις για τη βελτίωση βασικών τομέων της κοινωνίας, όπως οι τομείς της δημόσιας υγείας και εκπαίδευσης, καθώς και βασικών δημόσιων υποδομών, αναγκαίων για την ανάπτυξη και την ενίσχυση του βιοτικού επιπέδου²⁸⁰. Με την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, όχι μόνον θα επιτευχθεί η ίση κατανομή των φορολογικών βαρών και θα αξιοποιηθεί μέρος των δημοσίων εσόδων σε καίριους τομείς της κοινωνίας, αλλά θα κατανεμηθούν -επίσης με ορθά, ακριβή και αντιπροσωπευτικά κριτήρια- και τα κρατικά κοινωνικά επιδόματα (π.χ. επίδομα θέρμανσης, ανεργίας κτλ.).

²⁷⁶. European commission (2015) Commission staff working document. Assessment of the social impact of the new stability support programme for Greece, SWD (2015) 162 final, σελ. 20.

²⁷⁷. Citizens for Tax Justice and U.S. PING Education Fund (2015) Offshore Shell Games, The Use of Offshore Tax Havens by Fortune 500 Companies, σελ. 1.

²⁷⁸. Tax justice network, Global alliance for tax justice, PSI, Oxfam (2015) Still broken. Governments must do more to fix the international corporate tax system, σελ. 2.

²⁷⁹. European commission (2015) Commission staff working document. Assessment of the social impact of the new stability support programme for Greece, SWD (2015) 162 final, σελ. 17.

²⁸⁰. Ibid, σελ. 20.

Ε2. Έμμεσες Ωφέλειες

• Υγιάς Οικονομία και Επενδύσεις

Οι προσπάθειες που καταβάλλονται για τη λήψη ευνοϊκών φορολογικών μέτρων κατά τη χάραξη της οικονομικής πολιτικής, με σκοπό την ανάπτυξη της οικονομίας, καταστέλλονται και ουσιαστικά ακυρώνονται, εξαιτίας της αυξημένης φοροδιαφυγής και παραοικονομίας.

Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, πέραν της αύξησης των κρατικών εσόδων που μπορεί να επιφέρει, θα θέσει τα θεμέλια για τη δημιουργία μιας υγιούς οικονομίας, δηλαδή ενός σταθερού και υγιούς οικονομικού περιβάλλοντος, που θα προσελκύει επενδύσεις και θα προασπίζει τον υγιή ανταγωνισμό, καταστέλλοντας εν τη γενέσει τους φαινόμενα όπως αυτό της παραοικονομίας.

Η αύξηση των δημοσίων εσόδων μπορεί να συμβάλει, με τη σειρά της, στη σταδιακή μείωση των φορολογικών συντελεστών και να θέσει σταθερές βάσεις για την προσέλκυση επενδυτών. Ένα υγιές και σταθερό οικονομικό και φορολογικό περιβάλλον είναι το κατάλληλο για την ευημερία των επιχειρήσεων και, κατ' επέκταση, των πολιτών που διαβιούν σε αυτό. Μια υγιής οικονομία, με μεγάλη αγοραστική δύναμη, είναι πιο ανταγωνιστική και προσελκύει επενδύσεις²⁸¹, οι οποίες, με τη σειρά τους, δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας, επιφέροντας περαιτέρω ανάπτυξη στην εθνική οικονομία.

²⁸¹. Ibid, σελ. 14.

• Υγιάς Ανταγωνισμός Επιχειρήσεων

Η φοροδιαφυγή, η παραοικονομία και η διαφθορά διαταράσσουν τους όρους του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων, επιτρέποντας σε αυτές που φοροδιαφεύγουν ή που αναπτύσσουν μη καταγεγραμμένη οικονομική δραστηριότητα (π.χ. κάνοντας χρήση αδήλωτης εργασίας) να διατηρούν χαμηλότερο κόστος παραγωγής, αποκτώντας έτσι ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι των υπολοίπων. Η ανισορροπία αυτή επηρεάζει αρνητικά την ανταγωνιστικότητα των υγιών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην επίσημη οικονομία, καθώς αυτές δεν μπορούν να περιορίσουν το κόστος παραγωγής, για να ανταγωνιστούν την πλασματική μείωση του κόστους από τις επιχειρήσεις που φοροδιαφεύγουν ή δραστηριοποιούνται μέσω

της παραοικονομίας. Τα ανωτέρω έχουν ως αποτέλεσμα την εκδίωξη των υγιών επιχειρήσεων από τον κλάδο και, κατ' επέκταση, τη μείωση της ανταγωνιστικότητας όλης της οικονομίας²⁸².

Η πάταξη της φοροδιαφυγής θα συντελέσει στη μείωση των τιμών των αγαθών και των υπηρεσιών, όχι μόνον για τους καταναλωτές, αλλά και για τις επιχειρήσεις²⁸³, θα ενισχύσει τον υγιή ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων²⁸⁴ και θα δημιουργήσει πληθώρα νέων θέσεων εργασίας.

Άλλωστε, η επιτυχία των επιχειρήσεων δεν είναι ανεξάρτητη από την επιτυχία της κοινωνίας μέσα στην οποία δραστηριοποιούνται. Με την καταβολή των φόρων που τους αναλογούν, ουσιαστικά οι επιχειρήσεις επενδύουν στο κράτος, υποστηρίζοντας την ανάπτυξη της κοινωνίας, μέσα στην οποία οι κερδοφόρες και βιώσιμες επιχειρήσεις μπορούν να ευδοκιμήσουν. Οι επιχειρήσεις αυτές μπορούν να ανθήσουν μέσα στο πλαίσιο μιας σταθερής και ειρηνικής κοινωνίας, με βιώσιμα δίκτυα μεταφορών και συστήματα παραγωγής ενέργειας, με μορφωμένο, ισότιμο, υγιές και παραγωγικό εργατικό δυναμικό, ευημερούσα οικονομία και ισχυρή αγοραστική δύναμη²⁸⁵. Η κοινωνική προέκταση της φορολογικής συμμόρφωσης αναπτύχθηκε θεωρητικά υπό το πρίσμα της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης (Corporate Social Responsibility – CSR). Επί της ουσίας, η κοινωνική υπευθυνότητα των επιχειρήσεων δεν αφορά μόνο την εκπλήρωση των νομικών τους υποχρεώσεων, αλλά και τη γενικότερη επένδυσή τους στην κοινωνία μέσα στην οποία δραστηριοποιούνται²⁸⁶.

• Καλλιέργεια Δικαιολογημένης Εμπιστοσύνης Απέναντι στο Κράτος

Η μεγάλη έκταση της φοροδιαφυγής οφείλεται, όπως ήδη αναφέρθηκε, στην απουσία της εμπιστοσύνης των φορολογουμένων προς τους θεσμούς και τους κρατικούς μηχανισμούς. Η έλλειψη εμπιστοσύνης απέναντι στο κράτος, σε συνδυασμό με τα φαινόμενα διαφθοράς, επηρεάζουν τις αποφάσεις και τη συμμόρφωση των πολιτών. Υποστηρίζεται μάλιστα ότι, όσο οι πολίτες πιστεύουν πως το κράτος θα αξιοποιήσει κατάλληλα τα έσοδα που συγκεντρώνει από τους φόρους (π.χ. θα ενισχύσει τις δημόσιες παροχές), τόσο οι φορολογούμενοι θα καταβάλλουν εκουσίως τους φόρους τους²⁸⁷.

Η εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στο κράτος διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη γενικότερη συμμόρφωσή τους. Υποστηρίζεται ότι οι φορολογούμενοι καταβάλλουν τους φόρους που τους αναλογούν, είτε επειδή το θέλουν είτε επειδή υποχρεώνονται σε αυτό. Έχει παρατηρηθεί όμως ότι η δύναμη του κράτους να επιβληθεί στους φορολογουμένους και το αίσθημα της υποχρέωσης δεν ασκούν καμία επίδραση –είτε αρνητική είτε θετική– στην εκούσια συμμόρφωση των πολιτών, όταν υπάρχει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη απέναντι στο κράτος. Αντίθετα, όταν απουσιάζει το αίσθημα εμπιστοσύνης, η δύναμη του κράτους φαίνεται να επηρεάζει αρνητικά, οδηγώντας σε πολύ μικρότερη εκούσια συμμόρφωση²⁸⁸.

²⁸². Παλαιολόγος Ι. και Κασσάρ Γ. (2003) Εκτίμηση του Μεγέθους της Παραοικονομίας στην Ελλάδα, «ΣΠΟΥΔΑΙ», Τόμος 53, Τεύχος 3ο, σελ. 22.

²⁸³. European commission (2015) Commission staff working document. Assessment of the social impact of the new stability support programme for Greece, SWD (2015) 162 final, σελ. 20.

²⁸⁴. Ibid.

²⁸⁵. Christian aid, Oxfam, Actionaid (2015) Getting to good – Towards responsible corporate tax behaviour, Discussion Paper, σελ. 3.

²⁸⁶. Hiji Panayi C. (2015), Is aggressive tax planning socially irresponsible?, Intertax, Vol. 43, Issue 10, Kluwer Law International BV, σελ. 550. Η εταιρική κοινωνική ευθύνη ορίστηκε αρχικά ως το «πώς οι επιχειρήσεις υπολογίζουν τον οικονομικό και κοινωνικό αντίκτυπο, μεγιστοποιώντας τα κέρδη τους και ελαχιστοποιώντας τις απώλειές τους». Στη συνέχεια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έδωσε ένα νέο ορισμό στην εταιρική κοινωνική ευθύνη, ως «την ευθύνη των επιχειρήσεων για τον αντίκτυπο της δραστηριότητάς τους στην κοινωνία».

²⁸⁷. Kaplanoglou G. and Rapanos V. (2015), Why do people evade taxes? New experimental evidence from Greece, Journal of Behavioral and Experimental Economics 56, 21-32, σελ. 21, με αναφορά σε Feld and Frey (2007).

²⁸⁸. Ibid, σελ. 25.

Από τα ανωτέρω εξάγεται το συμπέρασμα ότι η συμμόρφωση των φορολογουμένων εξαρτάται και επηρεάζεται από ψυχολογικούς και κοινωνικούς παράγοντες, όπως το αίσθημα δικαίου, η φορολογική ηθική και η εμπιστοσύνη απέναντι στο κράτος. Με την πάταξη, επομένως, της φοροδιαφυγής και την αξιοποίηση των κρατικών εσόδων σε καίριους τομείς της κοινωνίας, όπως η δημόσια εκπαίδευση και υγεία, και με τη δημιουργία εκσυγχρονισμένης και αποτελεσματικά λειτουργούσας Φορολογικής Διοίκησης, θα αντιστραφεί η αντίληψη των πολιτών για το κράτος, θα ενισχυθεί το αίσθημα δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τους απέναντι σε αυτό, και κατά συνέπεια θα καλλιεργηθεί η παιδεία για τη φορολογική τους συμμόρφωση. Η ωφέλεια αυτή ίσως να είναι και η σημαντικότερη, καθώς μακροπρόθεσμα συντελεί στην ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, αλλά και στη δημιουργία μιας δικαιότερης πολιτείας και μιας ευνομούμενης μελλοντικής κοινωνίας.

Πίνακες

Πίνακας 1:	Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού.....	12
Πίνακας 2:	Γενικά Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Φυσικών Προσώπων ανά Κατηγορία.....	17
Πίνακας 3:	Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Φυσικών Προσώπων ανά Κατηγορία Εισοδήματος.....	19
Πίνακας 4:	Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Μισθωτών ανά Κατηγορία Εισοδήματος.....	21
Πίνακας 5:	Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΕΕ) ανά Κατηγορία Εισοδήματος.....	23
Πίνακας 6:	Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Επιχειρήσεων ανά Κατηγορία Κερδών.....	25
Πίνακας 7:	Μη Δηλωθέν Εισόδημα Ανάλογα με την Πηγή Εισοδήματος, τη Γεωγραφική Θέση και τον Τύπο Οικογένειας.....	62
Πίνακας 8:	Μέτρα Πολιτικής για τη Χρήση Ηλεκτρονικών Μέσων Πληρωμής.....	97
Πίνακας 9:	Αντιστοίχιση Αιτιών Φοροδιαφυγής – Προτάσεων για την Αντιμετώπισή της.....	121
Πίνακας 10:	Εργαλειοθήκη Εξειδικευμένων Μέτρων Καταπολέμησης της Φοροδιαφυγής.....	123

Γραφήματα

Γράφημα 1: Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού.....	13
Γράφημα 2: Άμεσοι Φόροι.....	14
• Γράφημα 2α: Άμεσοι Φόροι – Φόρος Εισοδήματος & Λοιποί Φόροι.....	14
• Γράφημα 2β: Άμεσοι Φόροι – Φόρος Εισοδήματος.....	15
Γράφημα 3: Έμμεσοι Φόροι - Φόροι Κατανάλωσης (Εγχώριων Προϊόντων).....	16
Γράφημα 4: Γενικά Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Φυσικών Προσώπων.....	18
• Γράφημα 4α: Αριθμός Φορολογικών Δηλώσεων.....	18
• Γράφημα 4β: Εισόδημα.....	18
• Γράφημα 4γ: Φόρος.....	18
Γράφημα 5: Γενικά Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Φυσικών Προσώπων.....	20
• Γράφημα 5α: Αριθμός Φορολογικών Δηλώσεων για Σύνολο των ΦΠ.....	20
• Γράφημα 5β: Σύνολο Φόρου – Σύνολο των ΦΠ.....	20
Γράφημα 6: Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Μισθωτών ανά Κατηγορία Εισοδήματος.....	22
• Γράφημα 6α: Αριθμός Φορολογικών Δηλώσεων: Μισθωτοί.....	22
• Γράφημα 6β: Εισόδημα: Μισθωτοί.....	22
Γράφημα 7: Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση Ελεύθερων Επαγγελματιών ανά Κατηγορία Εισοδήματος.....	24
• Γράφημα 7α: Αριθμός Φορολογικών Δηλώσεων: Ελεύθεροι Επαγγελματίες.....	24
• Γράφημα 7β: Εισόδημα: Ελεύθεροι Επαγγελματίες.....	24
Γράφημα 8: Γενικά Στοιχεία για τη Φορολογική Βάση των Νομικών Προσώπων.....	26
• Γράφημα 8α: Πλήθος Επιχειρήσεων.....	26
• Γράφημα 8β: Κύριος & Συμπληρωματικός Φόρος ΝΠ.....	26
• Γράφημα 8γ: Φορολογητέα Κέρδη.....	26
Γράφημα 9: Σχέση Φορολογικών Εσόδων με Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ (2014).....	29

Γράφημα 10: Φορολογικά Έσοδα ως % του ΑΕΠ & Έμμεσοι Φόροι ως Ποσοστό (%) των Συνολικών Φόρων.....	30
• Γράφημα 10α: Φορολογικά Έσοδα ως % του ΑΕΠ	30
• Γράφημα 10β: Έμμεσοι Φόροι ως Ποσοστό των Συνολικών Φόρων (%).....	30
Γράφημα 11: Συγκριτική Παρουσίαση Φορολογικών Συντελεστών Ελλάδας και Ε.Ε.-28, 2012.....	32
Γράφημα 12: Υστέρεση Είσπραξης ΦΠΑ (VAT GAP) (%).....	33
Γράφημα 13: Υστέρεση Είσπραξης ΦΠΑ και Παραοικονομία (%), 2013.....	34
Γράφημα 14: Ποσοστό Αυτοαπασχόλησης ως προς το Σύνολο των Απασχολούμενων στην Οικονομία.....	47
Γράφημα 15: Ποσοστό Απασχόλησης σε Επιχειρήσεις ανά Αριθμό Απασχολουμένων, 2012.....	48
Γράφημα 16: Συσχέτιση μεταξύ Παραοικονομίας, Απασχόλησης σε Πολύ Μικρές Επιχειρήσεις (0-9 ατόμων) και Αυτοαπασχόλησης, 2012.....	49
• Γράφημα 16α: % Εργαζομένων σε επιχειρήσεις 0-9 Εργαζομένων.....	49
• Γράφημα 16β: Αυτοαπασχόληση %.....	49
Γράφημα 17: Συσχέτιση μεταξύ Παραοικονομίας, Αποτελεσματικότητας των Δημοσίων Υπηρεσιών και της Κυβέρνησης και του Δείκτη Διαφθοράς, 2013.....	51
• Γράφημα 17α: Αποτελεσματικότητα Δημοσίων Υπηρεσιών.....	51
• Γράφημα 17β: Δείκτης Διαφθοράς.....	51
Γράφημα 18: Εκτιμώμενος Πολλαπλασιαστής Εισοδήματος.....	61
Γράφημα 19: Σχέση Παραοικονομίας ως Ποσοστό του ΑΕΠ και ΑΕΠ.....	71
Γράφημα 20: Παραοικονομία ως Ποσοστό του ΑΕΠ και Οικονομική Δραστηριότητα (Ελλάδα & Ε.Ε.).....	72
• Γράφημα 20α: Παραοικονομία, % ΑΕΠ, Ελλάδα.....	72
• Γράφημα 20β: Παραοικονομία, % ΑΕΠ, Ε.Ε.-28.....	73
Γράφημα 21: Παραοικονομία ως Ποσοστό του ΑΕΠ 2015, Ε.Ε.-28.....	74
Γράφημα 22: Συνεπαγόμενη Εκτίμηση Φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ.....	80
• Γράφημα 22α: Κατώτερη Συνεπαγόμενη Εκτίμηση Φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ.....	80
• Γράφημα 22β: Ανώτερη Συνεπαγόμενη Εκτίμηση Φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ.....	80
Γράφημα 23: Συναλλαγές με Ηλεκτρονικά Μέσα Πληρωμής ανά Κάτοικο.....	91
Γράφημα 24: Συναλλαγές με Ηλεκτρονικά Μέσα Πληρωμής ανά Κάτοικο και Παραοικονομία, 2014.....	92
Γράφημα 25: Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων στη Βουλγαρία.....	102
Γράφημα 26: Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων στη Γεωργία.....	102
Γράφημα 27: Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων στην ΠΓΔΜ.....	103
Γράφημα 28: Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων στη Σιγκαπούρη.....	107
Γράφημα 29: Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων στην Εσθονία.....	117

Βιβλιογραφία

- Adebisi J., Gbegi D. (2013), Effect of Tax Avoidance and Tax Evasion on Personal Income Tax Administration in Nigeria, American Journal of Humanities and Social Sciences, Vol. 1, No. 3, 125-134.
- Alm J. and McKee M. (2006), Audit Certainty, Audit Productivity, and Taxpayer Compliance, National Tax Journal, Vol. LIX, No. 4.
- Andrews D., Caldera Sánchez A. and Johansson (2011), Towards a Better Understanding of the Informal Economy, OECD Economics Department WP No. 873, ECO/WKP (2011)42.
- Artavanis N. (2015), VAT Rates and Tax Evasion: Evidence from the Restaurant Industry in Greece, Isenberg School of Management.
- Artavanis N., Morse A. and Tsoutsoura, M. (2015), Tax Evasion Across Industries: Soft Credit Evidence from Greece, National Bureau Of Economic Research, Working Paper 21552, <http://www.nber.org/papers/w21552>
- Bird M. R. and Zolt M. E. (2008), Technology and Taxation in Developing Countries: From Hand to Mouse, SSRN Electronic Journal.
- Buehn A. and Schneider F. (2016), Size and Development of Tax Evasion in 38 OECD Countries: What do we (not) know?, Journal of Economics and Political Economy, Vol. 3.
- Chen Kong-Ping and Chu C. Y. Cyrus (2002), Internal Control vs. External Manipulation: A Model of Corporate Income Tax Evasion, Institute for Social Sciences and Philosophy, Academia Sinica, Taipei, Mimeo.
- Christian aid, Oxfam, Actionaid (2015), Getting to good – Towards responsible corporate tax behaviour, Discussion Paper.
- Christian C.W. (1994), Voluntary compliance with the individual income tax: results from the 1988 TCMP study, IRS Research Bulletin, 1993/1994, Publication 1500, pp. 35-42. Washington DC: Internal Revenue Service.
- Citizens for Tax Justice and U.S. PING Education Fund (2015), Offshore Shell Games, The Use of Offshore Tax Havens by Fortune 500 Companies.
- Crocker K. J. και Slemrod J. (2003), Corporate Tax Evasion with Agency Costs, University of Michigan Business School, Mimeo.
- Donadio R. (2012), For Greek tax reformers, good ideas aren't enough, The New York Times.

- Enste H. D. (2015), The shadow economy in industrial countries, IZA World of Labor.
- Eurofound (2013), Information campaign on tax compliance, Estonia.
- European Commission (2015), Commission staff working document. Assessment of the social impact of the new stability support programme for Greece, SWD (2015), 162 final.
- European Commission (2015), Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, TAXUD/2013/DE/321, FWC No. TAXUD/2010/CC/104.
- European Commission (2015), Tax Reforms in EU Member States 2015: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, Institutional Paper 008.
- European Commission (2015), Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Taxation and customs union, Luxembourg.
- EY (18 March 2016), UK Budget includes Business Tax Roadmap and other business tax changes, Global Tax Alert.
- EY (2011), Brazil: the Public Digital Bookkeeping System (SPED), EY Tax Insights.
- EY (2015), Are you ready for your close-up? How a new era of tax transparency is being woven together.
- EY (2015), Wealth under the spotlight 2015: How taxing the wealthy is changing.
- EY report (2016), Tax administration is going digital: understanding the challenges and opportunities.
- Fatoki J. (2014), An Empirical Study of Tax Evasion and Tax Avoidance: A critical issue in Nigeria Economic Development, Journal of Economics and Sustainable Development, Vol. 5, No. 18.
- Global Witness, Tax Justice Network, Christian Aid, Global Financial Integrity (2009), The links between tax evasion and corruption: how the G20 should tackle illicit financial flows, Briefing Paper
- Gorodnichenko Y., Martinez-Vazquez J., Sabirianova P. K. (2008), Myth and reality of flat tax reform: Micro estimates of tax evasion response and welfare effects in Russia, National Bureau of Economic Research, Working Paper 13719.
- Gov. UK (2015), 2010 to 2015 government policy: tax evasion and avoidance, Policy Paper, <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-tax-evasion-and-avoidance/2010-to-2015-government-policy-tax-evasion-and-avoidance>
- Gravelle J. G. (2015), Tax havens: international tax avoidance and evasion, Congressional Research Service.
- Heckemeyer, Jost and Michael Overesch (2013), Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels, Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 13-045.
- Hji Panayi C. (2015), Is aggressive tax planning socially irresponsible?,

Intertax, Vol. 43, Issue 10, Kluwer Law International BV.

- http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-512_en.htm
- <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/>
- <http://www.publicrevenue.gr/kpi/public/archive/1/>
- <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- <https://www.irs.gov/Businesses/Corporations/Foreign-Account-Tax-Compliance-Act-FATCA>
- IMF (2005), The Russian Flat Tax Reform, Working Paper (WP/05/16).
- IMF (2013), Greece, Selected Issues (IMF Country Report No. 13/155).
- IMF (2015), Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries, Working Paper WP/15/118.
- IMF (April 2016), Fiscal Monitor: Chapter 2: fiscal policies for innovation and growth.
- Kaplanoglou G. and Rapanos V.T. (April 2012), Economic and societal institutions and the tax system: the case of Greece, Open Seminar on Economic History, Invited Lecture (Athens).
- Kearney A. T., Visa & Schneider F. (2013), The Shadow Economy in Europe, 2013, Johannes Kepler Universitat Linz (JKU).
- Kepler Cheuvreux (27 October 2014), Tax me if you can: game over – Turning grey areas into red flags for investors.
- Koutsogeorgopoulou V. et al. (2014), Fairly sharing the social impact of the crisis in Greece, OECD Economics Department Working Papers, No. 1106, OECD Publishing.
- KPMG (2015), Project Sun, A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland, 2014 Results.
- Langenmayr D. (2015), Voluntary disclosure of offshore tax evasion, VOX CEPR's policy portal.
- Leventi C. and Matsaganis M. (2013), Distributional implications of the crisis in Greece in 2009-2012 (Euromod working paper No. EM 14/13).
- Litina A. and Palivos T. (2015), Corruption and Tax Evasion: Reflections on Greek Tragedy, Bank of Greece Working Paper 193.
- Matesanz F., European Union (2015), Transfer pricing adjustments and VAT, International VAT Monitor September/October 2015.
- Matsaganis M., Leventi C, Flevotomou M. (2013), Distributional Implications of Tax Evasion and the Crisis in Greece, EUROMOD Working Paper No. EM17/13.
- Matsaganis M. (2011), The welfare state and the crisis: the case of Greece, Journal of European Social Policy, Impact Factor: 1.4· DOI: 10.1177/0958928711418858.
- Matsaganis M., Flevotomou M. (2010), Distributional implications of tax evasion in Greece, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 31.
- Mylonas P. (2016), Increasing cashless transactions shrink the shadow economy and support activity, Greece, Macro View, National Bank of Greece.

- Mylonas P, Magginas N. & Pateli E. (2010), What are the margins for increasing PIT revenue in the Greek economy?, National Bank of Greece, Greece: Monthly Macroeconomic Outlook, Strategy and Economic Research Division.
- Nethercott L, Anamourlis T. (2014), Offshore tax evasion and tax reform – A multilateral perspective, Asia-Pacific Tax Bulletin, January/February 2014.
- O’ Shea T. (2008), EU Tax Law and Double Tax Conventions, Avoir Fiscal Limited.
- OECD - Glossary of Tax Terms.
- OECD (2006), Report on identity fraud: tax evasion and money laundering vulnerabilities.
- OECD (2011), OECD Economic Surveys: Greece 2011, OECD Publishing.
- OECD (2011), Public Governance Reviews, Greece, Review of the Central Administration, OECD Publishing.
- OECD (2013), OECD Economic Surveys: Greece 2013, OECD Publishing.
- OECD (2015), OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Explanatory Statement, 2015 Final Reports.
- OECD (2015), Revenue Statistics – Greece, https://www.google.gr/?gws_rd=ssl#q=oced+revenue+statistics+2015+greece
- OECD (2016), OECD Economic Surveys: Greece 2016, OECD Publishing.
- Oguttu A. W. (2015), OECD’s action plan on tax base erosion and profit shifting: part 1, Bulletin for International Taxation, Vol. 69, No. 11.
- Papageorgiou D., Efthimiadis T., and Konstantakopoulou I. (March 2012), Effective Tax Rates in Greece, Discussion Paper No. 124, Centre of Planning and Economic Research.
- Peichl A. (2014), Flat-rate systems and their effect on labor markets, IZA World of Labor.
- Pissarides C.A. and Weber G. (1989), An expenditure-based estimate of Britain’s black economy, Journal of Public Economics 39, 17-32.
- Rabushka A. (2003), The Flat Tax in Russia and the New Europe, National Center for Policy Analysis, Brief Analysis No. 452.
- Radcliffe P. (July/August 2014), The OECD’s Common Reporting Standard: The next step in the global fight against tax evasion, Derivatives & Financial Instruments.
- Romer P. (17/10/2009), Rules and Culture: Corruption in Hong Kong, NYU, STERN, Urbanization Project.
- Saavedra P. with contributions from Marcincin A. and Valachy J., Flat Income Tax Reforms, The World Bank, Fiscal Policy and Economic Growth, Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Chapter 8.
- Sandmo A. (2005), The theory of tax evasion: a retrospective view, National Tax Journal, Vol. 58, No.4, pp. 643-663.

- Schneider F. (2012), The shadow economy and work in the shadow: What do we (not) know?
- Schneider F. (2015), Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, mimeo, Department of Economics, Johannes Kepler University.
- Schneider F., Williams C. (2013), The Shadow Economy, The Institute of Economic Affairs.
- Schneider F. (April 2015), Tax Evasion, Shadow Economy and Corruption in Greece and Other OECD Countries: Some Empirical Facts, University of Linz / Austria.
- Slemrod J. (2007), Cheating ourselves: The economics of tax evasion, Journal of Economic Perspectives, Vol. 21, No. 1, pp. 25-48.
- Slemrod J. and Yitzhaki S. (2002), Tax avoidance, evasion, and administration, in A.J. Auerbach and M. Feldstein (eds) Handbook of public economics, Elsevier.
- Tagkalakis A. (2014), Tax administration reforms and the fight against tax evasion: recent evidence from Greece, VOX CEPR's Policy Portal.
- Tax justice network, Global alliance for tax justice, PSI, Oxfam (2015), Still broken. Governments must do more to fix the international corporate tax system.
- The Economist (14/04/2005), The case for flat taxes.
- Transparency International (2015), Corruption Perceptions Index 2015.
- Vogel L. (2012), Tax avoidance and fiscal limits: Laffer curves in an economy with informal sector, European Commission, European Economy, Economic Papers 448.
- Zucman G. (2012), The missing wealth of nations: are Europe and the U.S. net debtors or net creditors?, PSE Working Papers n2011-07. 2012. <halshs-00565224v3>
- Βασαρδάνη Μ. (Ιούνιος 2011), Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Μια Γενική Επισκόπηση, Οικονομικό Δελτίο, Τεύχος 35, Τράπεζα της Ελλάδος.
- ΓΓΔΕ (2015), Επιχειρησιακό Σχέδιο ΓΓΔΕ 2015.
- ΓΓΔΕ (2016), Επιχειρησιακό Σχέδιο ΓΓΔΕ 2016.
- διαΝΕΟσις (2016), Τι πιστεύουν οι Έλληνες, Πανελλαδική Έρευνα - Έκθεση Αποτελεσμάτων, Απρίλιος 2015 (Οικονομία, Κράτος, Ιδιωτική Πρωτοβουλία).
- διαΝΕΟσις (2016), Το νέο παραγωγικό μοντέλο – Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό.
- Δουκίδης Γ. και Λεκάκος Γ. (2015), Η προώθηση των σημαντικών ψηφιακών συναλλαγών (πληρωμές, τιμολόγηση, τραπεζική) για τη στρατηγική αύξησης της ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας, αύξησης των δημοσίων εσόδων και πάταξης της φοροδιαφυγής, Εργαστήριο Ηλεκτρ. Επιχειρείν και Ηλεκτρ. Εμπορίου (ELTRUN), Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Ένωση Διοικητικών Δικαστών, Ομιλία Προέδρου Εφετών και Προέδρου της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών, κ. Γιανναδάκη.

- Θεόδωρος Καλαντώνης Θ. (9/8/2015), Οι ηλεκτρονικές συναλλαγές εργαλείο για την πάταξη της φοροδιαφυγής, «Το Βήμα».
- ΙΕΛΚΑ (2016), Η εκτιμώμενη επίδραση για τους Έλληνες καταναλωτές με την πιθανή εφαρμογή νέων συντελεστών ΦΠΑ στα είδη παντοπωλείου (τρόφιμα).
- IOBE (2012), Η έννοια της αδήλωτης εργασίας και τα χαρακτηριστικά της.
- IOBE (2013), Ο κλάδος των αλκοολούχων ποτών στην Ελλάδα.
- IOBE (2015), Τα ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής και η ενίσχυση των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα.
- Καψάλης Α. (2015), Η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα – Αξιολόγηση των σύγχρονων μέτρων καταπολέμησης του φαινομένου, ΙΝΕ (Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ).
- Παλαιολόγος Ι. και Κασσάρ Γ. (2003), Εκτίμηση του μεγέθους της παραοικονομίας στην Ελλάδα, «ΣΠΟΥΔΑΙ», Τόμος 53, Τεύχος 3.
- Σαββαΐδου Κ. (2016), Η αξιολόγηση της φορολογικής διοίκησης, μέσω διεθνών μοντέρνων εργαλείων μέτρησης της αποτελεσματικότητάς της, Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας 1580, 355.
- ΣΕΒ (11/02/2016), Οικονομία χωρίς επενδύσεις, κοινωνία χωρίς συνοχή!, Εβδομαδιαίο δελτίο για την ελληνική οικονομία.
- ΣΕΒ (2015), Αναζητώντας το χαμένο χρόνο!, Εβδομαδιαίο δελτίο για την ελληνική οικονομία.
- ΣΕΒ (2015), Επιχειρήσεις & Ψηφιακή Οικονομία, Νέες θέσεις εργασίας, καλύτερες υπηρεσίες.
- ΣΕΒ (2015), Να ξεμπερδεύουμε (στ' αλήθεια) με το παλιό, Εβδομαδιαίο δελτίο για την ελληνική οικονομία.
- ΣΕΒ (5/5/2016), Υπερτροφικός δημόσιος τομέας, εξουθενωμένη ιδιωτική οικονομία!, Εβδομαδιαίο δελτίο για την ελληνική οικονομία.
- Συνήγορος του Πολίτη (2011), Ετήσια Έκθεση.

