

Φορολογία και οικονομική ανάπτυξη

Η περίπτωση της Ελλάδας

Βασίλης Θ. Ράπανος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Γεωργία Καπλάνογλου

ΕΠΙΚΟΥΡΗ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Περίληψη

Πρόσφατες έρευνες έχουν δείξει ότι μία –σε βάση ουδέτερης από άποψη εσόδων– φορολογική μεταρρύθμιση, η μετατόπιση από τη φορολογία εισοδήματος σε φόρους περιουσίας και έμμεσους φόρους βοηθά στη διαδικασία της οικονομικής μεγέθυνσης. Στην εργασία αυτή εξετάσαμε την περίπτωση της Ελλάδας, σε σύγκριση με τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διαπιστώσαμε ότι, μετά και τις τελευταίες αλλαγές στον φόρο περιουσίας και τους έμμεσους φόρους δεν υπάρχουν περιθώρια αύξησης των φόρων αυτών. Το βασικό πρόβλημα του ελληνικού φορολογικού συστήματος είναι η πολυπλοκότητά του, η μεγάλη φοροδιαφυγή και η αναποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης. Αν δεν γίνει σχέδιο για τη συνολική μεταρρύθμισή του, ώστε να αντιμετωπιστούν αυτά τα προβλήματα, το φορολογικό σύστημα θα συνεχίσει να είναι εμπόδιο στην οικονομική μεγέθυνση της χώρας μας.

1. Εισαγωγή

Η χρηματοοικονομική και οικονομική κρίση που ξέσπασε το 2008 είχε ως αποτέλεσμα την επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών και τη σημαντική αύξηση του δημόσιου χρέους στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες. Μετά τη σημαντική χαλάρωση της δημοσιονομικής πολιτικής στα πρώτα χρόνια της κρίσης, τώρα οι χώρες αυτές έχουν εισαγάγει προγράμματα δημοσιονομικής εξυγίανσης, τα οποία στηρίζονται όχι μόνο στην περικοπή δαπανών, αλλά και στην αύξηση εσόδων. Για την Ελλάδα, το πρόβλημα της μείωσης του τεράστιου δημοσιονομικού ελλείμματος είναι ο ακρογωνιαίος λίθος του προγράμματος διάσωσης της οικονομίας που συμφωνήθηκε με τους Ευρωπαίους εταίρους μας και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το πρόγραμμα αυτό στηρίζεται τόσο σε μείωση των δαπανών όσο και σε σημαντική αύξηση των εσόδων. Πέρα όμως από τη δημοσιονομική εξυγίανση, το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο θα μπορούσε η φορολογική πολιτική να συμβάλει και στην ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Πολλοί είναι εκείνοι που υποστηρίζουν ότι χωρίς μείωση του φορολογικού βάρους είναι αδύνατο να έχουμε ανάκαμψη. Μέσα σε αυτά τα πλαίσια έγινε και η μείωση του συντελεστή του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) στην εστίαση.

Η ανάγκη μεταρρύθμισης του φορολογικού μας συστήματος είναι ένα θέμα που υποστηρίζουν όλα τα πολιτικά κόμματα εδώ και δεκαετίες, χωρίς να έχουν όμως και συγκεκριμένες προτάσεις, πέρα από τη γενική διατύπωση ότι η χώρα έχει ανάγκη από ένα φορολογικό σύστημα που θα είναι απλό, δίκαιο και αναπτυξιακό. Δυστυχώς όμως τέτοιο σύστημα δεν υπάρχει ούτε στη θεωρία ούτε και στην πράξη. Γι' αυτό και έχει σημασία να εξετάσουμε τι είδους αλλαγές στο φορολογικό μας σύστημα θα μπορούσαν να συμβάλουν στην ανάκαμψη της οικονομίας, με την προϋπόθεση ότι οι αλλαγές αυτές δεν θα υποσκάψουν την πορεία δημοσιονομικής εξυγίανσης. Πρέπει να επισημανθεί ότι, η σκοπιά από την οποία κρίνουμε και συγκρίνουμε τα διάφορα είδη φόρων, δηλαδή σχετικά με το κατά πόσο λειτουργούν υποβοηθητικά ή περιοριστικά στην οικονομική ανάπτυξη, είναι αρκετά περιοριστική. Στην πράξη, τα φορολογικά εργαλεία αξιολογούνται στη βάση πολλών κριτηρίων, όπως η μη πρόκληση στρεβλώσεων στις αποφάσεις των καταναλωτών και επενδυτών, η οριζόντια και κάθετη ισότητα (κατά πόσο δηλαδή άτομα στην ίδια οικονομική θέση φορολογούνται το ίδιο και άτομα σε διαφορετική οικονομική θέση φορολογούνται με προοδευτικό τρόπο), η προώθηση της απασχόλησης, η ελαχιστοποίηση του διοικητικού κόστους και του κόστους συμμόρφωσης με τον φόρο, κ.λπ. Για παράδειγμα, φορολογικές μεταβολές που βοηθούν στην αναπτυξιακή διαδικασία μπορεί να επιδεινώνουν τη διανομή του εισοδήματος, πράγμα που μπορεί να δημιουργεί προβλήματα κοινωνικής συνοχής και με τη σειρά του προβλήματα στην ίδια την αναπτυξιακή διαδικασία. Μια γενικότερη αξιολόγηση εμπίπτει στο πεδίο της «θεωρίας άριστης φορολόγησης» (π.χ. Jacobs, 2013) και δεν είναι δυνατόν να γίνει στα πλαίσια της παρούσας εργασίας.

Πριν εξετάσουμε τη δυνατότητα το φορολογικό μας σύστημα να συμβάλει στην προσπάθεια οικονομικής ανάπτυξης, καλό είναι να δούμε τι μας διδάσκει η διεθνής εμπειρία. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε τα βασικά χαρακτηριστικά του ελληνικού φορολογικού συστήματος, τις βασικές του αδυναμίες, τις αλλαγές που έγιναν τα τελευταία χρόνια και τέλος τι θα μπορούσε να γίνει για να αποκτήσει η Ελλάδα ένα πιο φιλικό στην επιχειρηματικότητα και την ανάπτυξη φορολογικό σύστημα.

2. Φορολογία και ανάπτυξη: Η διεθνής εμπειρία

Το θέμα της φορολογικής πολιτικής και της ανάπτυξης απασχολεί οικονομολόγους, επιχειρήσεις, εργαζομένους και πολιτικούς εδώ και πολλές δεκαετίες. Οι απόψεις έχουν αλλάξει σημαντικά τα τελευταία πενήντα χρόνια και η συνοπτική έστω παρουσίασή τους, αν και ενδιαφέρουσα, είναι πέρα από τη σκοπιά αυτής της εργασίας.¹ Εκείνο που θα προσπαθήσουμε να κάνουμε είναι να παρουσιάσουμε συνοπτικά τα πρόσφατα ευρήματα των εμπειρικών εργασιών, που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹ Για μια ενδιαφέρουσα επισκόπηση βλέπε Bird (2011).

Ένα πρώτο συμπέρασμα των εργασιών αυτών είναι ότι η αντίστροφη σχέση μεταξύ ισότητας και αποτελεσματικότητας είναι σημαντική και ισχυρή. Με άλλα λόγια ένα φορολογικό σύστημα που προωθεί την οικονομική μεγέθυνση μπορεί να έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στη διανομή του εισοδήματος και την κοινωνική δικαιοσύνη.² Σχετικά με την επίδραση των φόρων στην αναπτυξιακή διαδικασία, θα αναφέρουμε τα βασικά ευρήματα μιας σειράς πρόσφατων εργασιών του ΟΟΣΑ που μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:³

- ▼ Από τις εμπειρικές εργασίες δεν υπάρχουν ενδείξεις ότι, σε συνολικό επίπεδο, ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης επηρεάζεται από το επίπεδο της φορολογίας.
- ▼ Οι ετήσιοι *φόροι στην ακίνητη περιουσία* και ιδιαίτερα στις κατοικίες θεωρούνται ότι ευνοούν την ανάπτυξη. Στις περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ υπάρχουν ρυθμίσεις που ευνοούν την ιδιοκατοίκηση και αυτό δημιουργεί αναποτελεσματικότητα, επειδή προκαλεί προσέλκυση κεφαλαίων στην κατοικία, τα οποία θα μπορούσαν να κατευθυνθούν σε πιο παραγωγικές επενδύσεις. Οι εργασίες αυτές στηρίζονται στην παραδοχή ότι, η αύξηση των εσόδων από τον φόρο περιουσίας θα είναι δημοσιονομικά ουδέτερη, επειδή θα μειώσει άλλους φόρους που είναι πιο στρεβλωτικοί, όπως ο φόρος εισοδήματος, οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, κ.ά.
- ▼ Οι *φόροι στις συναλλαγές περιουσιακών στοιχείων*, που αποτελούν σημαντικό έσοδο από φόρους περιουσίας στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βοηθούν επίσης στη μετάθεση πόρων από τις οικοδομές σε πιο παραγωγικές επενδύσεις, αλλά ταυτόχρονα θεωρούνται ότι αποθαρρύνουν την ανακατανομή των κατοικιών και την κινητικότητα των εργαζομένων. Γι' αυτό και τελικά θεωρούνται ότι εμποδίζουν την οικονομική μεγέθυνση. Οι *λοιποί φόροι επί της περιουσίας*, όπως φόροι κληρονομίας και καθαρού πλούτου, θεωρούνται ότι στρεβλώνουν την κατανομή του κεφαλαίου και/ή τα κίνητρα για αποταμίευση και γι' αυτό δεν ευνοούν την ανάπτυξη.
- ▼ Οι *φόροι στην κατανάλωση* ευνοούν τη μεγέθυνση, καθώς δεν επηρεάζουν αρνητικά την αποταμίευση και τις επενδύσεις. Επιπλέον οι φόροι αυτοί, όπως ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ), δεν επιβαρύνουν τις εξαγωγές και επομένως δεν επηρεάζουν αρνητικά την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Οι άλλοι έμμεσοι φόροι όμως, όπως οι ειδικόι φόροι κατανάλωσης σε καύσιμα, κ.ά., προκαλούν προβλήματα στην ανταγωνιστικότητα αφού δεν εκπίπτουν, όπως ο ΦΠΑ.
- ▼ Οι *φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων* θεωρούνται περισσότερο επιβλαβείς στην οικονομική μεγέθυνση, από ό,τι οι φόροι στην κατανάλωση. Ένας λόγος είναι ότι αποθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα, κυρίως λόγω της προοδευτικότητάς τους. Αν με τη φορολογία εισοδήματος φορολογούνται και οι αποδόσεις των αποταμιεύσεων, όπως γίνεται σε πολλές χώρες, τότε ο φόρος αυτός αποθαρρύνει τις αποταμιεύσεις και τις επενδύσεις.
- ▼ Η *φορολογία εταιρικών κερδών* κρίνεται ως η πλέον επιβλαβής στην οικονομική μεγέθυνση, καθώς αποθαρρύνει τις επιχειρήσεις να προχωρήσουν σε επενδύσεις και βελτίωση της παραγωγικότητάς τους. Ο φόρος αυτός μπορεί να επηρεάσει και την προσέλκυση ξένων επενδύσεων, *ceteris paribus*, στον βαθμό φυσικά που και άλλες χώρες δεν προχωρήσουν σε ανταγωνιστικές μειώσεις φορολογικών συντελεστών.

Τα πιο πάνω συμπεράσματα, που στηρίζονται σε εμπειρικές μελέτες, δεν είναι ομόφωνα αποδεκτά. Υπάρχουν ερευνητές που θεωρούν ότι πέρα από αμφισβητήσεις σε θεωρητικό επίπεδο και σε εμπειρικό επίπεδο τα πιο πάνω ευρήματα είναι ευαίσθητα στον τρόπο που διεξάγεται η οικονομετρική εκτίμηση των θεμάτων αυτών.⁴

Το θέμα της επίδρασης του ύψους των φορολογικών εσόδων, αλλά και των δημόσιων δαπανών εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο του πιθανού ρόλου του μεγέθους του κράτους στις οικονομικές επιδόσεις μιας χώρας. Οι πολυπληθείς εργασίες που έχουν γίνει για το θέμα αυτό καταλήγουν σε αντιφατικά μάλλον αποτελέσματα. Οι διαφορές αυτές στις εκτιμήσεις οφείλονται μάλλον στους διαφορετικούς ορισμούς και στις διαφορετικές

² Η πιο ολοκληρωμένη και συστηματική εξέταση αυτών των θεμάτων είναι η μνημειώδης εργασία του Institute for Fiscal Studies που έγινε υπό την εποπτεία του νομπελίστα καθηγητή James Mirrlees. Βλέπε Institute for Fiscal Studies (2010).

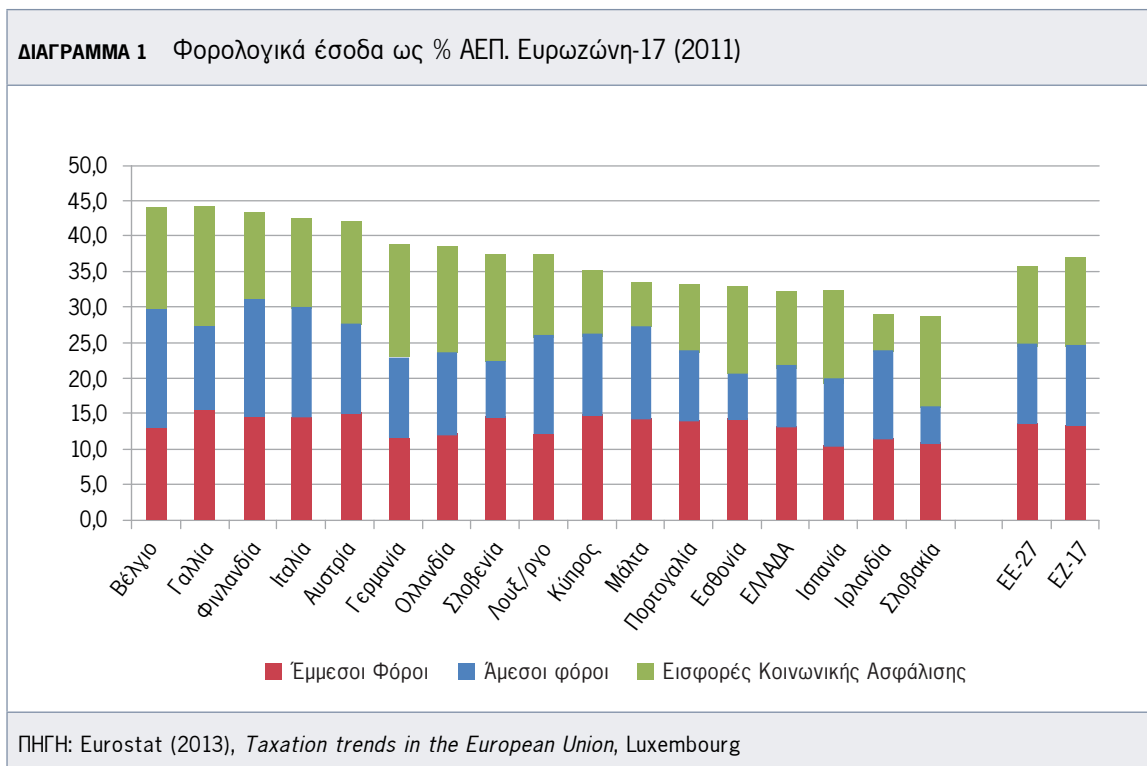
³ Ενδεικτικά αναφέρουμε τις εργασίες των Arnold, et al. (2011), Johansson, et al. (2008), Myles (2009).

⁴ Βλέπε για παράδειγμα Slemrod, J. (2003) και Xing, J. (2012).

χώρες που επιλέγουν οι ερευνητές. Πρόσφατα, το ενδιαφέρον των ερευνητών έχει επικεντρωθεί στην εξέταση πιο ειδικών θεμάτων, όπως ο ρόλος της φορολογίας και των δημόσιων δαπανών στην οικονομική επίδοση μιας χώρας. Με βάση διαστρωματικά δεδομένα και χρονοσειρές για τις ανεπτυγμένες χώρες, οι έρευνες φαίνεται να συγκλίνουν στο συμπέρασμα ότι μια αύξηση του μεγέθους του κράτους κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες οδηγεί σε χαμηλότερους ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ κατά 0,5% με 1%. Ταυτόχρονα όμως τίθεται το ερώτημα πώς συμβαίνει οι περισσότερες ανεπτυγμένες οικονομίες του κόσμου να έχουν και μεγάλο δημόσιο τομέα. Ακόμη και στην πρόσφατη περίοδο της κρίσης, είδαμε χώρες με πολύ υψηλά φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ να αντιμετωπίζουν πιο αποτελεσματικά τις επιπτώσεις της. Η εξήγηση που δίνεται από αρκετούς ερευνητές είναι ότι οι χώρες στις οποίες τα επίπεδα κοινωνικής εμπιστοσύνης είναι υψηλά, μπορούν και αυξάνουν τους φόρους χωρίς να βλάπτουν την οικονομική δραστηριότητα. Επιπλέον, στις χώρες αυτές οι πολίτες (και οι επιχειρήσεις) αποζημιώνονται για τους μεγάλους φόρους που καταβάλλουν από την παροχή καλών υποδομών, εκπαίδευσης, κοινωνικών υπηρεσιών και την εφαρμογή πολιτικών που είναι φιλικές στις αγορές και τις επιχειρήσεις.⁵

3. Βασικά χαρακτηριστικά του Ελληνικού Φορολογικού Συστήματος

Ένα βασικό στοιχείο είναι η συνολική φορολογική επιβάρυνση μιας χώρας. Όπως είναι γνωστό, το φορολογικό βάρος ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα είναι κάτω από τον αντίστοιχο μέσο όρο της Ευρωζώνης (EZ-17), αλλά και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ-27). Στο Διάγραμμα 1 παρουσιάζεται επίσης και η σύνθεση των εσόδων σε άμεσους, έμμεσους φόρους και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (ΕΚΑ). Τα στοιχεία αυτά επιβεβαιώνουν την κρατούσα άποψη ότι, συγκριτικά με άλλες χώρες της ΕΕ, τα φορολογικά έσοδα στην Ελλάδα προέρχονται κυρίως από έμμεσους φόρους και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και λιγότερο από άμεσους φόρους.



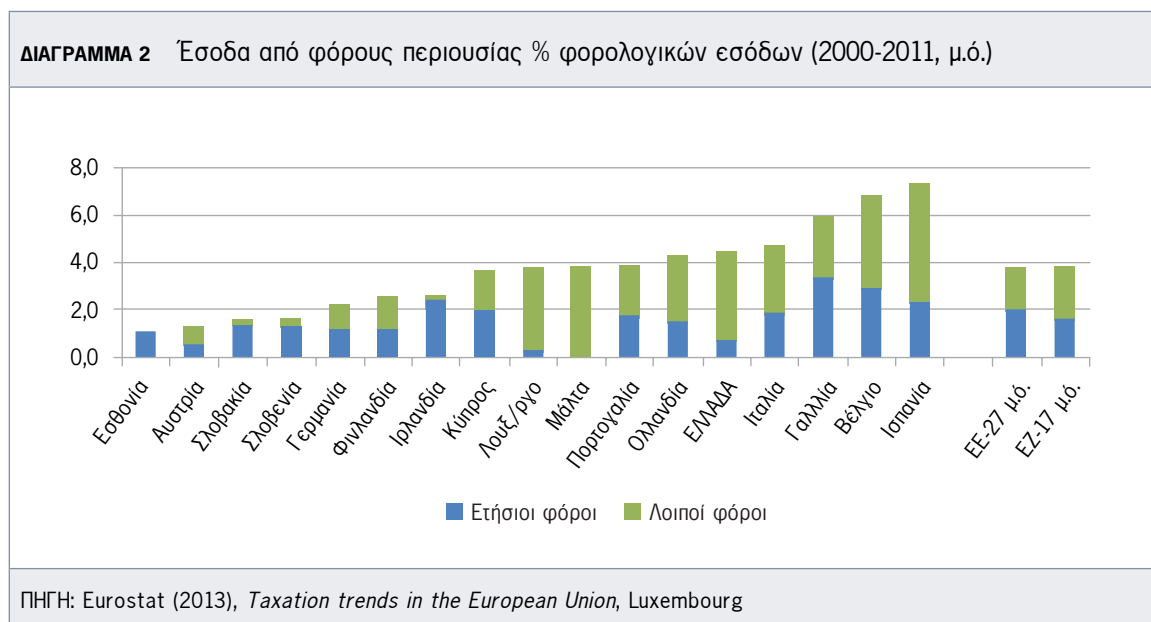
⁵ Για μια ενδιαφέρουσα επισκόπηση της σχέσης μεγέθους κράτους και οικονομικής επίδοσης βλέπε την εργασία των Bergh and Henrekson (2011). Πολλοί άλλοι ερευνητές υποστηρίζουν ότι υπάρχει μάλλον θετική σχέση μεταξύ μεγέθους κράτους και οικονομικών επιδόσεων, π.χ. Lindert (2004), Madrick (2009).

Αν το φορολογικό βάρος δεν είναι ιδιαίτερα υψηλό, τότε έχει ενδιαφέρον να δούμε τους επιμέρους φόρους, να εξετάσουμε το μέγεθός τους και κατά πόσο αυτοί είναι φιλικόι στην ανάπτυξη με βάση τα ευρήματα των ερευνών που αναφέραμε πιο πάνω. Ας αρχίσουμε με τη φορολογία περιουσίας.

3.1 Φόροι στην περιουσία

Ας δούμε πόσα εισπράττει το κράτος από τους φόρους περιουσίας στις χώρες της Ευρωζώνης και ποια η σύνθεσή τους. Τους φόρους περιουσίας κατατάσσουμε σε δύο μεγάλες κατηγορίες: εκείνους που επαναλαμβάνονται σε ετήσια βάση και εκείνους που συνήθως επιβάλλονται στις συναλλαγές, που στην περίπτωση μας αναφέρονται ως λοιποί φόροι.

Με βάση στοιχεία της Eurostat, διαμορφώσαμε τα Διαγράμματα 2 και 3.⁶ Από το Διάγραμμα 2 είναι σαφές ότι, τα έσοδα από φόρους περιουσίας στην Ελλάδα, την περίοδο 2000-2011, ήταν πάνω από τον αντίστοιχο μέσο όρο των χωρών της Ευρωζώνης. Αν εξετάσουμε όμως από ποιες κατηγορίες φόρων προέρχονται τα έσοδα στην Ελλάδα, βλέπουμε ότι αυτά προέρχονται κυρίως από τους φόρους στις συναλλαγές και πολύ λιγότερο από τον ετησίως επαναλαμβανόμενο φόρο στην ακίνητη περιουσία.

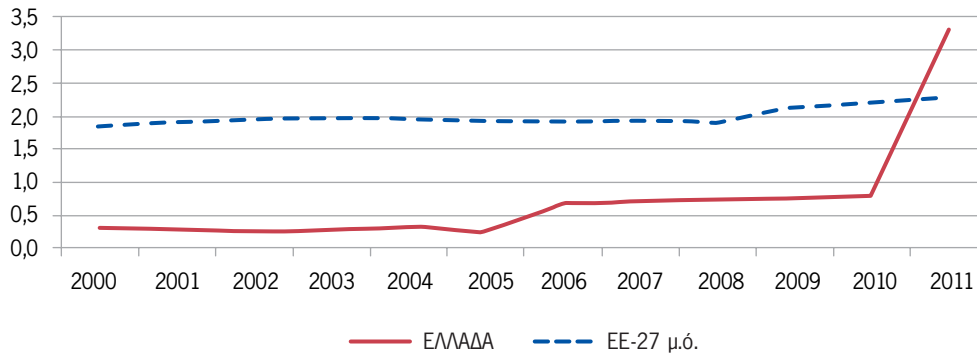


Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι ο φόρος στην ακίνητη περιουσία στην Ελλάδα ήταν πολύ μικρός, ενώ αντίθετα ο φόρος μεταβίβασης είχε υψηλούς συντελεστές και επιπλέον στην περίοδο 2000-2011 είχαμε πολλές συναλλαγές στα ακίνητα. Με το ξέσπασμα της κρίσης η κατάσταση αντιστράφηκε. Μετά το 2008 και την επέλευση της οικονομικής κρίσης, τα έσοδα από φόρους στις συναλλαγές μειώθηκαν δραστικά, ενώ τα έσοδα από τον ετήσιο φόρο αυξήθηκαν σημαντικά, όπως φαίνεται στα Διαγράμματα 3α και 3β.

Τα στοιχεία αυτά είναι μέχρι το 2011, οπότε οι σημαντικές επιβαρύνσεις των φόρων περιουσίας (όπως το ΕΕΤΗΔΕ) δεν ήταν σε πλήρη ισχύ. Με βάση τα στοιχεία της Eurostat (2013), τα έσοδα από τον ετήσιο φόρο περιουσίας ήταν € 2.229 δισ. το 2011 και αναμένεται το 2014 να ανέλθουν σε πάνω από € 3δισ. Με αυτή την προοπτική, η Ελλάδα θα είναι πιθανόν η χώρα με το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό εσόδων από ετήσιο φόρο περιουσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, κάτω από το Ηνωμένο Βασίλειο.

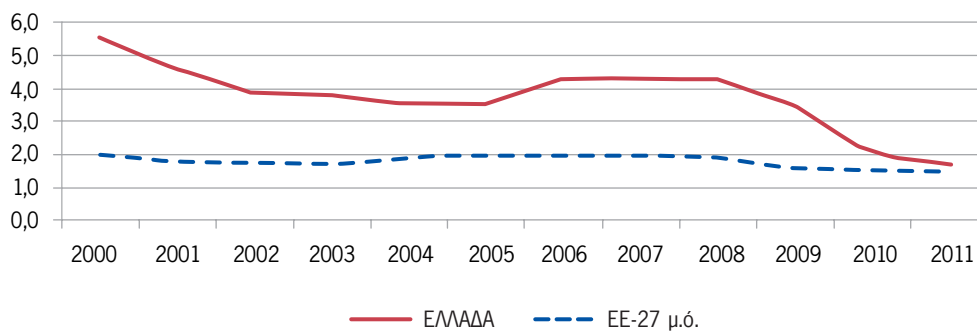
⁶ Βλέπε Eurostat (2013).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3α Ετήσιοι φόροι στην ακίνητη περιουσία % φορολογικών εσόδων



ΠΗΓΗ: Eurostat (2013), *Taxation trends in the European Union*, Luxembourg

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3β Λοιποί φόροι στην ακίνητη περιουσία % φορολογικών εσόδων



ΠΗΓΗ: Eurostat (2013), *Taxation trends in the European Union*, Luxembourg

Με βάση τα πιο πάνω κριτήρια της ανάπτυξης, η Ελλάδα έχει κάνει επομένως μια σημαντική στροφή προς τα έσοδα από τον ετήσιο φόρο περιουσίας.⁷ Αξίζει όμως να σημειωθεί ότι, ο ετήσιος φόρος στην ακίνητη περιουσία μπορεί θεωρητικά να θεωρείται φιλικός στην ανάπτυξη, η αποτελεσματική εφαρμογή του όμως απαιτεί να γίνεται συχνά η αποτίμηση της αξίας των ακινήτων, ώστε αυτές να αντανακλούν τις τιμές της αγοράς, μια διαδικασία που δεν είναι απλή αλλά και συνεπάγεται κόστος. Επιπλέον, η κατοικία και ιδιαίτερα η πρώτη κατοικία για κάθε νοικοκυριό δεν μπορεί να θεωρηθεί σαν κάθε άλλη κεφαλαιακή επένδυση, αλλά έχει έντονο το κοινωνικό στοιχείο, αφού η στέγαση των πολιτών θεωρείται βασικό κοινωνικό αγαθό. Αυτό επιβεβαιώνεται και από άλλες πολιτικές του κράτους, όπως επιδοτήσεις στεγαστικών δανείων, εκπτώσεις τόκων στεγαστικών δανείων από τη φορολογία εισοδήματος, κ.ά. Σε πολλές χώρες, όπως ο Καναδάς, η Αυστραλία, η Ίρλανδία, η Ολλανδία, η Γερμανία, κ.ά., ο φόρος περιουσίας επιβάλλεται σε επίπεδο τοπικής

⁷ Η πρόσφατη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για περαιτέρω αύξηση του φόρου ακίνητης περιουσίας δεν λαμβάνει υπόψη της τις πρόσφατες εξελίξεις. Βλέπε European Commission (2013a), ιδιαίτερα σελίδες 66-67.

αυτοδιοίκησης και αποδίδεται σε αυτήν, αποκτά δηλαδή χαρακτηριστικά «ανταποδοτικού φόρου». Αν η χώρα μας στρεφόταν σε μια τέτοια λογική χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα έπρεπε να ενοποιηθούν στον ετήσιο φόρο περιουσίας και τα δημοτικά τέλη.

Ειδικότερα σε ό,τι αφορά τον προτεινόμενο νέο φόρο ακίνητης περιουσίας, σχεδιάζεται να επιβληθεί και στις επιχειρήσεις και στα αγροτεμάχια. Αυτό θα είναι ένα επιπλέον κόστος στην παραγωγή τόσο της μεταποίησης και των υπηρεσιών, όσο και της αγροτικής παραγωγής, σε μια περίοδο που γίνεται προσπάθεια να τονωθεί η ανάκαμψη της οικονομίας. Επίσης αξίζει να επισημανθεί ότι, ο νέος, υπό συζήτηση, φόρος στα ακίνητα είναι εξαιρετικά πολύπλοκος και θα δημιουργηθούν πολλά προβλήματα στην εφαρμογή του. Τέλος, η πρόσφατη σημαντική μείωση των συντελεστών του φόρου μεταβίβασης θα μπορούσε να θεωρηθεί θετική και φιλική στην ανάπτυξη, αφού ίσως βοηθήσει στην τόνωση των συναλλαγών.

Τα προβλήματα του φόρου ακίνητης περιουσίας επιτείνονται και από το ότι είναι φόρος σε περιουσιακό στοιχείο και όχι στο εισόδημα που αυτό παράγει και επομένως μπορεί να δημιουργεί προβλήματα ρευστότητας σε πολλά νοικοκυριά και επιχειρήσεις. Επιπλέον, η βάση του φόρου, η αξία δηλαδή του ακινήτου πάνω στην οποία υπολογίζεται ο φόρος, μεταβάλλεται συχνά και θα πρέπει οι αντικειμενικές αξίες που ισχύουν στην Ελλάδα να αναπροσαρμόζονται συχνά, ώστε να αντανακλούν τις συνθήκες της αγοράς. Γενικά, ο φόρος ακίνητης περιουσίας δεν είναι καθόλου δημοφιλής και σε πολλές χώρες έχει δημιουργήσει συχνά πολιτικές αναταράξεις.⁸

3.2 Φόροι στην εργασία

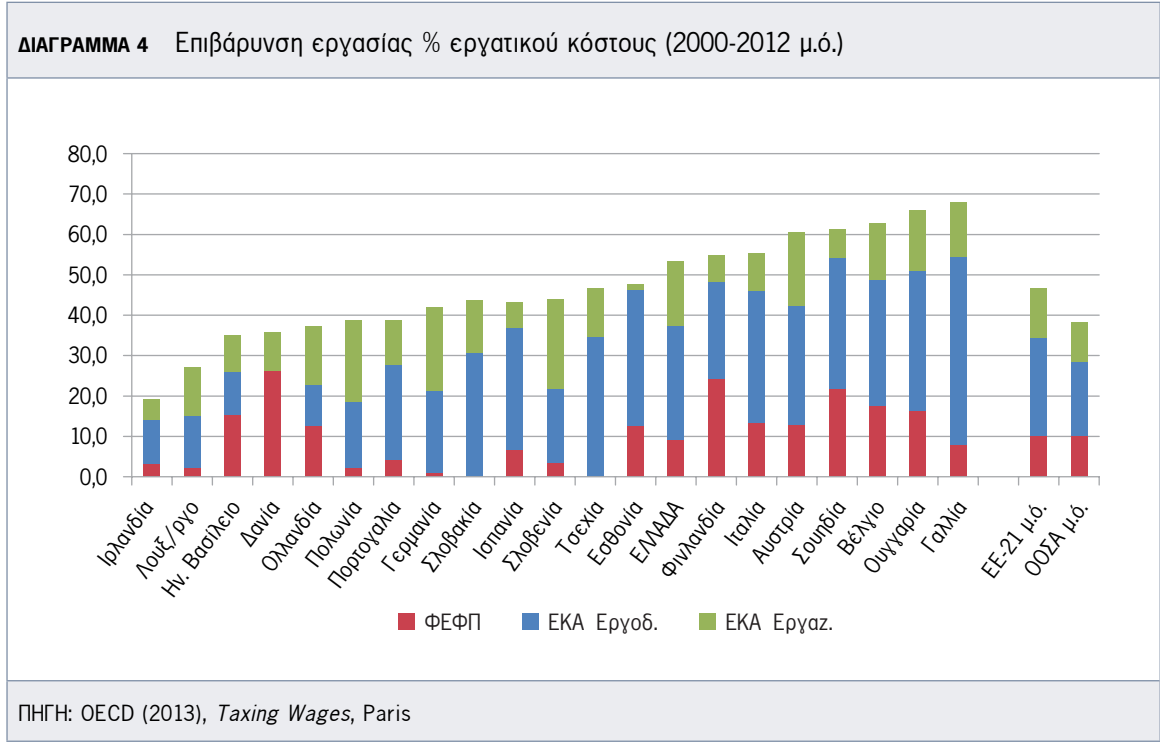
Με τον όρο φόροι στην εργασία δεν εννοούμε μόνο τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων (ΦΕΦΠ), αλλά τη γενικότερη επιβάρυνση της εργασίας, η οποία περιλαμβάνει και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (ΕΚΑ), τόσο του εργοδότη (ΕΚΑ εργ/δότη) όσο και του εργαζομένου (ΕΚΑ εργ/νου). Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της επιβάρυνσης αυτής είναι ότι, ενώ οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης δεν επηρεάζονται συνήθως από την οικογενειακή κατάσταση του εργαζομένου και είναι αναλογικές στο εισόδημα, η επιβάρυνση από το ΦΕΦΠ διαφέρει σημαντικά ανάλογα με το αν ο φορολογούμενος έχει οικογένεια, παιδιά ή όχι, αλλά, στις περισσότερες χώρες, έχει και προοδευτικό χαρακτήρα. Ένα πρώτο μέτρο υπολογισμού της επιβάρυνσης της εργασίας είναι να δούμε τη συνολική επιβάρυνση της εργασίας, δηλαδή ποιο είναι το ποσό που εισπράττει το κράτος από ΦΕΦΠ και ΕΚΑ, ως ποσοστό του κόστους εργασίας. Με βάση στοιχεία του ΟΟΣΑ έχουμε την εικόνα του Διαγράμματος 4 για την Ελλάδα και άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά στο οποίο εργάζεται ο ένας από τους δύο και παίρνει τον μέσο μισθό εργάτη βιομηχανίας.⁹

Μια πρώτη παρατήρηση από το Διάγραμμα 4 είναι ότι, η συνολική επιβάρυνση από ΦΕΦΠ και ΕΚΑ είναι πάνω από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ και της ΕΕ-21. Μια πιο αναλυτική εξέταση μας δείχνει ότι η επιβάρυνση από τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων ήταν στην περίοδο 2000-2012 κοντά στον μέσο όρο της ΕΕ. Ο δείκτης αυτός όμως αναμένεται να αυξηθεί, επειδή από το 2013 καταργείται το αφορολόγητο και άλλες εκπτώσεις που υπήρχαν μέχρι το 2012. Η επιβάρυνση από τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης είναι πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ και του ΟΟΣΑ.¹⁰ Για την Ελλάδα η εισφορά του εργοδότη είναι περί το 28%, ενώ στην ΕΕ-21 είναι γύρω στο 24% και 18% στον ΟΟΣΑ. Η εισφορά του εργαζομένου είναι στην Ελλάδα 16%, στην ΕΕ-21 περίπου 12% και στον ΟΟΣΑ περί το 10%.

⁸ Η βιβλιογραφία και αρθρογραφία για τον φόρο ακίνητης περιουσίας έχει αυξηθεί εντυπωσιακά τα τελευταία χρόνια. Επιλεκτικά αναφέρομε τις εξής τρεις εργασίες: Cabral, and Hoxby (2012), Norregaard (2013), Boadway, et al. (2010).

⁹ OECD (2013a). Από τα στοιχεία του ΟΟΣΑ περιοριζόμαστε σε εκείνα που αφορούν τις χώρες μέλη του Οργανισμού που είναι και μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ-21).

¹⁰ Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά και με άλλες οικογενειακές καταστάσεις και άλλες αμοιβές, βλέπε OECD (2013a).



Με βάση τα κριτήρια που αναφέραμε πιο πάνω, είναι φανερό ότι οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης είναι μάλλον υψηλές και άρα αυτό δεν είναι φιλικό στην ανάπτυξη. Αν θεωρήσουμε επομένως ότι οι εισφορές αυτές πρέπει να μειωθούν, τότε θα πρέπει να βρούμε από πού θα αναπληρωθούν οι απώλειες των εσόδων. Μια πρόταση που συνιστούν πολλοί είναι τα απολεσθέντα έσοδα να αναπληρωθούν από αύξηση των φόρων κατανάλωσης. Το θέμα αυτό είναι το αντικείμενο της επόμενης ενότητας.

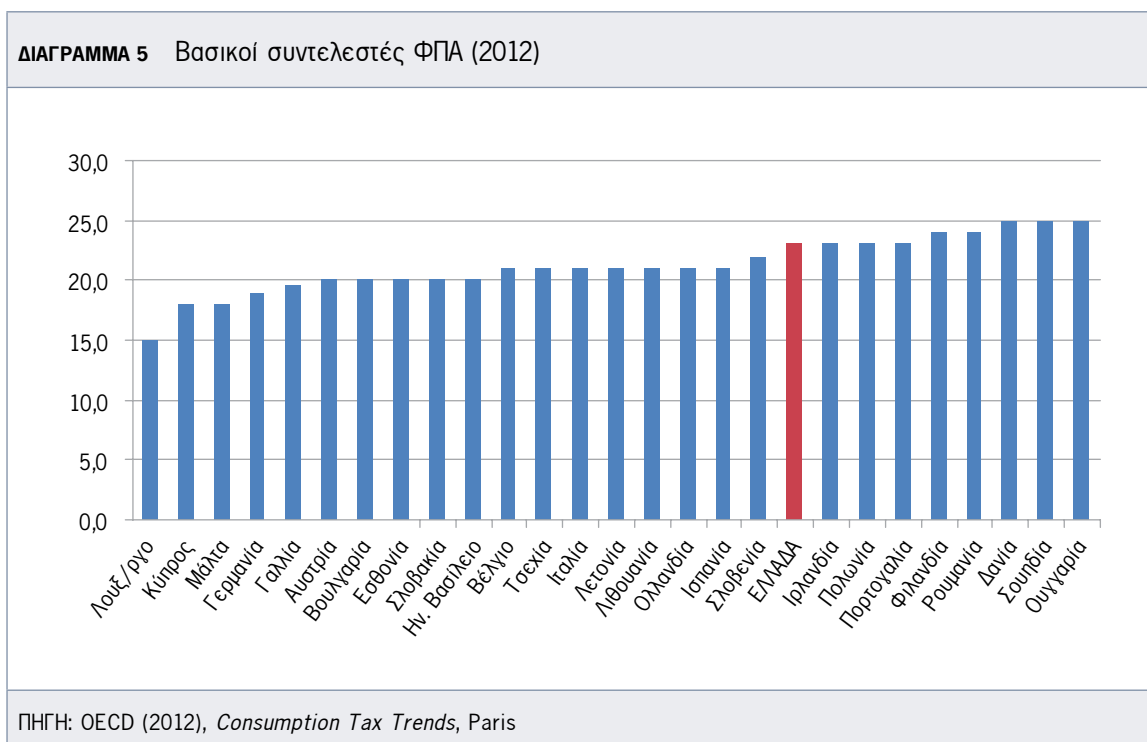
3.3 Φόροι στην κατανάλωση

Στο Διάγραμμα 1 είδαμε ότι οι έμμεσοι φόροι, που είναι φόροι στην κατανάλωση, αποδίδουν έσοδα περί το 13% του ΑΕΠ που είναι λίγο πιο κάτω από τον μέσο όρο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι βασικότεροι φόροι κατανάλωσης είναι ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ), και οι ειδικοί φόροι στα καύσιμα, τον καπνό και το αλκοόλ. Υπάρχουν και κάποιοι άλλοι μικροί φόροι στις συναλλαγές, που όμως αποδίδουν μικρά σχετικά ποσά. Τα βασικά χαρακτηριστικά των έμμεσων φόρων στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση για την περίοδο 2000-2011 δίνονται στον Πίνακα 1.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1 Έσοδα από έμμεσους φόρους ως % ΑΕΠ (μ.ό. 2000-2011)					
Χώρες	Σύνολο έμμεσων φόρων (1)	ΦΠΑ (2)	Ειδικοί και άλλοι έμμεσοι φόροι (3)	Καπνός & αλκοόλ (4)	Ενέργεια (5)
Τσεχία	11,0	6,6	4,5	1,2	2,0
Γερμανία	11,2	6,8	4,4	0,7	1,9
Ισπανία	11,4	5,8	5,6	0,8	1,6
Σλοβακία	11,5	7,1	4,4	1,2	2,3
Λιθουανία	11,9	7,4	4,4	1,3	2,1
Λετονία	12,0	7,1	4,8	1,3	1,9
Ρουμανία	12,1	7,4	4,8	1,2	2,5
Ολλανδία	12,7	7,2	5,5	0,5	2,1
Ιρλανδία	12,7	7,0	5,7	1,4	1,8
ΕΛΛΑΔΑ	12,8	7,2	5,6	1,4	1,5
Λουξεμβούργο	12,9	6,0	6,9	1,6	1,4
Ην. Βασίλειο	13,1	6,6	6,5	1,3	2,0
Εσθονία	13,1	8,5	4,7	1,7	1,4
Βέλγιο	13,3	7,0	6,3	0,7	2,6
Πολωνία	13,6	7,6	6,0	1,9	1,9
Μάλτα	13,7	7,1	6,6	1,3	1,7
Φινλανδία	13,8	8,5	5,3	1,1	2,2
Πορτογαλία	14,1	7,9	6,1	1,0	1,9
Ιταλία	14,5	6,1	8,4	0,7	2,6
Αυστρία	14,8	7,9	6,9	0,7	1,4
Σλοβενία	15,2	8,5	6,7	1,1	1,9
Βουλγαρία	15,4	9,3	6,1	2,1	2,2
Γαλλία	15,4	7,2	8,3	0,7	1,6
Κύπρος	15,5	8,4	7,1	1,2	2,4
Ουγγαρία	16,1	8,3	7,8	1,3	1,9
Σουηδία	17,2	9,1	8,1	0,7	1,9
Δανία	17,4	9,9	7,5	0,7	1,3
ΕΕ-27	13,6	7,5	6,1	1,1	1,9
ΕΖ-17	13,4	7,3	6,1	1,1	1,8
ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων από Eurostat (2013)					

Από τα στοιχεία αυτά οι στήλες (2) και (3) αθροίζονται στα ποσά της στήλης (1). Στον πίνακα παρατίθενται και τα έσοδα από δύο κατηγορίες ειδικών φόρων, που θεωρούνται σημαντικές, τους φόρους στην ενέργεια και τον καπνό και το αλκοόλ. Από τον Πίνακα 1 βλέπουμε ότι, πάνω από το μισό των έμμεσων φόρων προέρχεται από τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας. Γι' αυτό και στην ανάλυση που ακολουθεί θα δώσουμε ιδιαίτερη έμφαση στον ΦΠΑ.

Με βάση αυτά τα στοιχεία θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι υπάρχουν περιθώρια για περαιτέρω αύξηση της έμμεσης φορολογίας στην Ελλάδα. Πριν αποφανθούμε όμως για κάτι τέτοιο, καλό είναι να δούμε και το ύψος των συντελεστών του ΦΠΑ. Με βάση πρόσφατα στοιχεία για το 2012 από τη βάση δεδομένων για τη φορολογία του ΟΟΣΑ έχουμε την εικόνα του Διαγράμματος 5.



Συγκρίνοντας τα στοιχεία του Πίνακα 1 και του Διαγράμματος 5 παρατηρούμε ότι, ενώ η Ελλάδα έχει από τους υψηλότερους συντελεστές ΦΠΑ στην ΕΕ, τα έσοδα από αυτό τον φόρο, ως ποσοστό του ΑΕΠ, είναι ελαφρά κάτω από τον αντίστοιχο μέσο όρο της ΕΕ. Η εξήγηση μπορεί να είναι διττή: Από τη μια πλευρά αυτό μπορεί να οφείλεται στο ότι ισχύουν μικρότεροι συντελεστές σε μεγάλες κατηγορίες αγαθών (π.χ. τρόφιμα) ή σε περιφερειακό επίπεδο (π.χ. νησιά Αιγαίου). Από την άλλη πλευρά, τα μικρότερα έσοδα μπορεί να οφείλονται είτε σε αδυναμία εισπραχθείς είτε σε φοροδιαφυγή. Το θέμα έχει εξεταστεί αρκετά λεπτομερειακά τα τελευταία χρόνια από ερευνητές και διεθνείς οργανισμούς. Εμείς θα περιοριστούμε στα ευρήματα μιας πρόσφατης μελέτης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission, 2013) η οποία κάνει και μια εκτεταμένη επισκόπηση της σχετικής εργογραφίας.

Οι εργασίες αυτές προσπάθησαν να μετρήσουν τη διαφορά μεταξύ εισπραχθέντων από τον ΦΠΑ και των δυνητικών εσόδων που θα μπορούσε να αποκομίσει το κράτος από τον φόρο αυτό. Το πιο γνωστό τέτοιο μέτρο είναι αυτό που χρησιμοποιεί ο ΟΟΣΑ (OECD 2012) εδώ και μερικά χρόνια και λέγεται Δείκτης Αποδοτικότητας ΦΠΑ (ΔΑΦΠΑ).¹¹ Ο δείκτης αυτός ορίζεται ως τα πραγματικά έσοδα από τον ΦΠΑ ως ποσοστό των εσόδων που θα μπορούσαν να εισπραχθούν δυνητικά αν ο ίσχυε ο κανονικός συντελεστής ΦΠΑ για όλα τα αγαθά

¹¹ Είναι η απόδοση του αγγλικού όρου VAT Revenue Ratio.

και υπηρεσίες, χωρίς απαλλαγές και εξαιρέσεις και με τέλεια εφαρμογή. Ο ΔΑΦΠΑ στην ουσία περιλαμβάνει δύο υπο-δείκτες. Ο ένας μπορεί να αποκληθεί αποτελεσματικότητα πολιτικής (policy efficiency) και μετρά τον βαθμό στον οποίο τα έσοδα από τον φόρο που προβλέπει η νομοθεσία προσεγγίζουν εκείνα που θα εισπράττονταν αν ο φόρος επιβαλλόταν με τον βασικό συντελεστή ΦΠΑ σε μια ιδεατή φορολογική βάση, χωρίς απαλλαγές και εξαιρέσεις, με πλήρη συμμόρφωση. Ο δεύτερος υπο-δείκτης αφορά την αποτελεσματικότητα της συμμόρφωσης (compliance efficiency) και μετρά τον βαθμό στον οποίο τα έσοδα που πράγματι εισπράττονται διαφέρουν από εκείνα που θα εισπράττονταν αν υπήρχε πλήρης συμμόρφωση στην ισχύουσα νομοθεσία. Στην πράξη φυσικά υπάρχουν διαφορετικοί συντελεστές ΦΠΑ για αγαθά και υπηρεσίες (μπορεί να υπάρχουν και απαλλαγές από τον ΦΠΑ), που οφείλονται σε πολιτικές αποφάσεις και επιπλέον δεν υπάρχει τέλεια συμμόρφωση. Ο ΔΑΦΠΑ και παρόμοιοι δείκτες μπορούν να διασπαστούν επομένως στους πιο πάνω υπο-δείκτες που τους αποκαλούμε αντίστοιχα *κενό πολιτικής* (policy gap) και *κενό συμμόρφωσης* (compliance gap).

Το κενό πολιτικής ορίζεται ως ο λόγος μεταξύ του ποσού που θεωρητικά θα μπορούσε να εισπραχθεί αν εφαρμοζόταν η υφιστάμενη δομή συντελεστών και απαλλαγών πάνω στη βάση της ιδιωτικής κατανάλωσης, δηλαδή η θεωρητική φορολογική οφειλή (ΘΦΟ) του ΦΠΑ και του ποσού που θα εισπραττόταν από ένα ιδεατό σύστημα στο οποίο δεν υπάρχουν εξαιρέσεις ή απαλλαγές και στο οποίο ισχύει μόνο ο βασικός συντελεστής. Το κενό συμμόρφωσης, που αποκαλείται συχνά και *Κενό ΦΠΑ*, μετρά τη διαφορά μεταξύ πραγματικών εσόδων και δυνητικών εσόδων από τον ΦΠΑ, η οποία οφείλεται σε μη συμμόρφωση στη νομοθεσία. Θα πρέπει να τονιστεί ότι, το κενό αυτό δεν οφείλεται μόνο σε απάτη και φοροδιαφυγή, αλλά και σε φοροαποφυγή, σε αδυναμία πληρωμής του ΦΠΑ από επιχειρήσεις λόγω χρεοκοπιών και προβλημάτων ρευστότητας των επιχειρήσεων, καθώς και στη χαμηλή επίδοση της φορολογικής διοίκησης στους ελέγχους και την είσπραξη των οφειλόμενων ποσών.

Στην ανάλυση που ακολουθεί θα περιοριστούμε στο Κενό ΦΠΑ, για το οποίο έχουμε μια σειρά από ενδιαφέροντα ευρήματα. Με βάση μια πρόσφατη μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission, 2013b), έχουμε στοιχεία για το Κενό ΦΠΑ για όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εκτός Κύπρου), τόσο σε απόλυτα ποσά, σε ευρώ, όσο και ως ποσοστό της θεωρητικής οφειλής ΦΠΑ, αλλά και ως ποσοστό του ΑΕΠ. Επιπλέον, η μέτρηση αυτή της εργασίας εκτιμά το Κενό του ΦΠΑ για την περίοδο 2000-2011, οπότε μπορούμε να δούμε και την επίδραση που μπορεί να είχε η διεθνής χρηματοοικονομική κρίση στις εισπράξεις του ΦΠΑ.

Από τον Πίνακα 2 που ακολουθεί, μπορούμε να κάνουμε δύο βασικές επισημάνσεις:

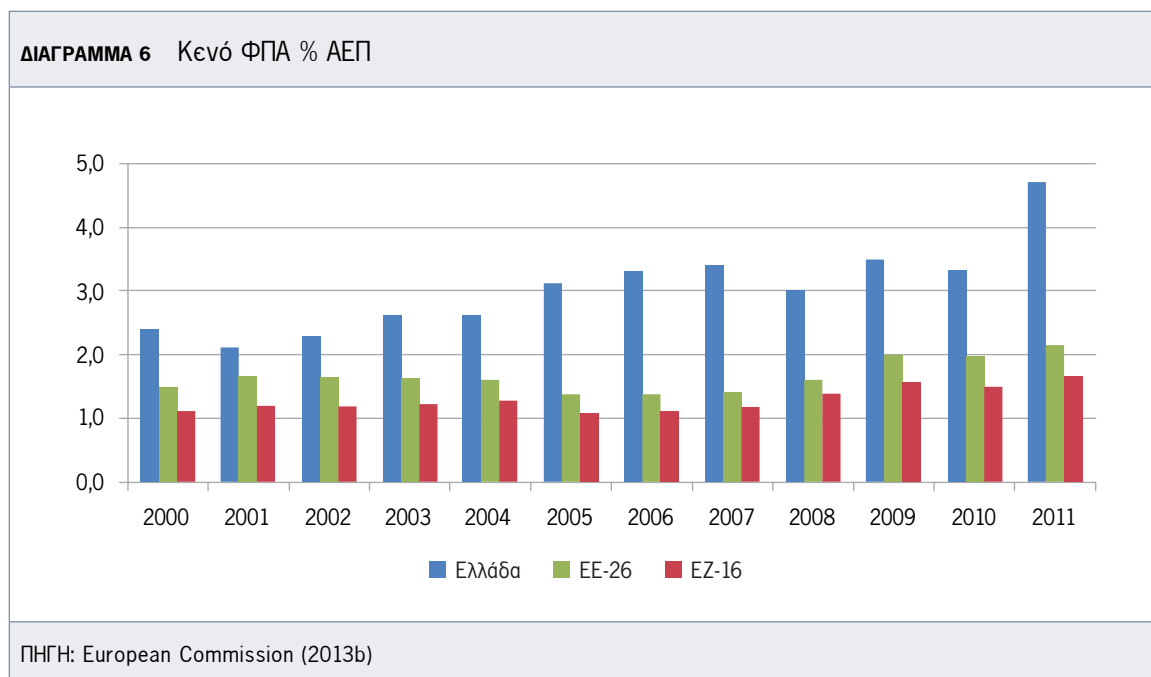
Πρώτον, στην Ελλάδα, σε όλη την περίοδο 2000-2011, το κενό του ΦΠΑ ήταν από τα υψηλότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση είτε ως ποσοστό της ΘΦΟ είτε ως ποσοστό του ΑΕΠ και αυξήθηκε σημαντικά την περίοδο της κρίσης, πράγμα που σημαίνει ότι το πρόβλημα είναι βαθιά δομικό και επιτάχθηκε με την κρίση, λόγω χρεοκοπιών και προβλημάτων ρευστότητας. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην περίοδο 2000-2011, χειρότερη επίδοση από την Ελλάδα είχε μόνο η Λιθουανία και η Ρουμανία.

Δεύτερον, αν μπορούσαμε να βελτιώσουμε την επίδοσή μας στον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυτό θα είχε ως συνέπεια την αύξηση των εσόδων κατά 2,5% του ΑΕΠ, δηλαδή κατά 5 δισ. ευρώ τουλάχιστον. Κάτι τέτοιο θα σήμαινε ότι η χώρα θα κάλυπτε ένα σημαντικό μέρος των αναγκών τις οποίες χρηματοδοτεί με δανεισμό από την Τρόικα και θα είχαν αποφευχθεί σημαντικές περικοπές δαπανών ή αυξήσεις φόρων που προκαλούν όχι μόνο στρεβλώσεις, αλλά και επιτείνουν ανισότητες. Τα έσοδα αυτά θα ήταν επιπλέον σε διαρκή βάση και όχι μόνο για μια χρονιά.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2 Εκτιμήσεις του Κενού ΦΠΑ για το 2011 και μέσου όρου 2000-2011							
Χώρα	Εισπράξεις ΦΠΑ	ΘΦΟ ΦΠΑ	Κενό ΦΠΑ	Κενό ΦΠΑ % ΘΦΟ ΦΠΑ		Κενό ΦΠΑ % ΑΕΠ	
	(εκατ. ευρώ)			2011	2000-2011	2011	2000-2011
Αυστρία	23.447	26.915	3.468	13	11	1,2	1,0
Βέλγιο	26.021	30.991	4.970	16	13	1,3	1,1
Βουλγαρία	3.352	3.956	604	15	16	1,6	1,8
Γαλλία	140.506	172.739	32.233	19	16	1,6	1,3
Γερμανία	189.920	216.830	26.910	12	13	1,0	1,0
Δανία	23.869	26.436	2.566	10	10	1,1	1,1
ΕΛΛΑΔΑ	15.027	24.790	9.763	39	30	4,7	3,0
Εσθονία	1.363	1.664	301	18	15	1,9	1,6
Ην. Βασίλειο	130.577	150.064	19.487	13	12	1,1	1,0
Ιρλανδία	9.782	10.890	1.108	10	8	0,7	0,6
Ισπανία	56.547	71.744	15.197	21	12	1,4	0,8
Ιταλία	98.557	134.691	36.134	27	26	2,3	2,1
Λετονία	1.368	2.322	954	41	24	4,7	2,3
Λιθουανία	2.444	3.795	1.352	36	35	4,4	3,9
Λουξ/ργο	2.690	3.242	551	17	12	1,3	0,8
Μάλτα	520	541	21	4	13	0,3	1,0
Ολλανδία	41.610	45.622	4.012	9	5	0,7	0,4
Ουγγαρία	8.516	12.216	3.700	30	26	3,7	3,0
Πολωνία	29.843	35.253	5.410	15	13	1,5	1,1
Πορτογαλία	14.235	16.999	2.764	16	9	1,6	0,8
Ρουμανία	11.412	21.760	10.348	48	42	7,9	5,4
Σλοβακία	4.711	7.484	2.773	37	29	4,0	2,9
Σλοβενία	3.049	3.375	326	10	7	0,9	0,6
Σουηδία	36.610	37.542	932	2	4	0,2	0,4
Τσεχία	10.994	15.235	4.241	28	23	2,7	2,1
Φινλανδία	16.915	19.746	2.831	14	13	1,5	1,3
ΕΕ-26, Σύνολο	903.884	1.096.841	192.957	18	15	1,5	1,2
ΕU-26, μ.ό.	–	–	–	20	17	2,1	1,6

ΠΗΓΗ: European Commission (2013b)

Μια σαφή εικόνα για τις δυνατότητες βελτίωσης, με βάση τα στοιχεία του Πίνακα 2, μας δίνει το Διάγραμμα 6, στο οποίο γίνεται αναλυτική παράθεση του Κενού ΦΠΑ της Ελλάδας, της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ-26) και της Ευρωζώνης (ΕΖ-16) για την περίοδο 2000-2011.



Είναι ενδιαφέρον ότι στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωζώνης υπάρχει μια αύξηση του Κενού ΦΠΑ, αλλά η αύξηση στην Ελλάδα είναι πολύ μεγαλύτερη από τον μέσο όρο. Δεν γνωρίζουμε όμως αν αυτή η μεταβολή οφείλεται σε αύξηση της φοροδιαφυγής ή σε αδυναμία πληρωμής, λόγω χρεοκοπιών, ρυθμίσεων για χρονική επέκταση των οφειλών ή προβλημάτων ρευστότητας. Όμως και στα χρόνια που δεν υπήρχαν αυτά τα προβλήματα, η διαφορά από τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι μεγάλη – ένδειξη μεγάλης φοροδιαφυγής.

Ένα πρώτο συμπέρασμα επομένως είναι ότι η Ελλάδα έχει ήδη υψηλούς συντελεστές ΦΠΑ και περαιτέρω αύξησή τους δεν είναι εφικτή. Όμως τα έσοδα μπορούν να αυξηθούν μέσα από περιορισμό της φοροδιαφυγής και βελτίωσης της λειτουργίας του φοροεισπρακτικού μηχανισμού. Σε μια τέτοια περίπτωση θα είχαμε αυξημένα έσοδα που θα μπορούσαν να αντισταθμίσουν μειώσεις σε εισφορές κοινωνικής ασφάλισης.

Τέλος, σε ό,τι αφορά τους άλλους έμμεσους φόρους, τα έσοδα που εισπράττει το ελληνικό Δημόσιο, ως ποσοστό του ΑΕΠ, είναι κοντά στον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για τους ειδικούς φόρους, οι πιο σημαντικοί, αυτοί που αφορούν τον καπνό, το αλκοόλ και την ενέργεια, τα έσοδα είναι κοντά στον μέσο ευρωπαϊκό όρο, με βάση τα στοιχεία του Πίνακα 1. Με δεδομένο ότι οι φόροι αυτοί αυξήθηκαν περαιτέρω τα δύο τελευταία χρόνια, είναι μάλλον φανερό ότι δεν υπάρχουν περιθώρια αύξησης των συντελεστών τους. Ακόμη και η φορολογία καπνού, ένας τομέας στον οποίο η αύξηση της τιμής των προϊόντων καπνού μπορεί να θεωρείται επιβεβλημένη για λόγους υγείας, ίσως δεν πρέπει να αυξηθεί περαιτέρω, επειδή αυτό θα οδηγήσει πολλούς καταναλωτές σε προϊόντα που εισάγονται εύκολα από άλλες χώρες της ΕΕ με χαμηλότερους συντελεστές, ή σε προϊόντα λαθρεμπορίου. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει για τον φόρο ενέργειας, επειδή η ενέργεια είναι σημαντική εισροή στην παραγωγική διαδικασία. Οι συντελεστές φορολογίας ενέργειας ήταν ήδη υψηλοί και αυξήθηκαν σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Με δεδομένο ότι δεν λειτουργούν όπως ο ΦΠΑ, δηλαδή δεν εκπίπτονται στις εξαγωγές, η οποιαδήποτε αύξηση θα πλήξει ακόμη περισσότερο την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων.

3.4 Φορολογία εισοδήματος επιχειρήσεων

Έχει υποστηριχθεί συχνά σε θεωρητικό επίπεδο ότι οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές, με δεδομένη τη μεγάλη κινητικότητα των κεφαλαίων μεταξύ χωρών και του ανταγωνισμού στη φορολόγηση κερδών, για την προσέλκυση επενδύσεων, φαίνεται να είναι ανασχετικός παράγοντας στη διαδικασία της οικονομικής μεγέθυνσης. Επιπλέον, η μη ενιαία φορολόγηση διαφόρων δραστηριοτήτων προκαλεί στρεβλώσεις στην κατανομή του κεφαλαίου μεταξύ διαφόρων χρήσεων, πράγμα που μειώνει την αποδοτικότητα των κεφαλαίων. Αυτό επιβεβαιώνουν και πάρα πολλές εμπειρικές μελέτες.¹²

Μία πρώτη εικόνα για τη φορολογία των επιχειρήσεων για τη φορολόγηση κερδών στο επίπεδο της επιχείρησης, δηλαδή των παρακρατούμενων κερδών, αλλά και των μερισμάτων, μας δίνουν τα στοιχεία του Πίνακα 3 για τις 21 χώρες μέλη της ΕΕ, που είναι και μέλη του ΟΟΣΑ.

Ας δούμε πρώτα τη φορολόγηση των κερδών σε επίπεδο εταιρείας, δηλαδή στα αδιανέμητα κέρδη. Από το 2000 και μετά σε όλες σχεδόν τις χώρες έχουμε μια μείωση στους συντελεστές φορολογίας, με τον μέσο όρο της ΕΕ να μειώνεται από το 32% το 2000 στο 24,8% το 2013. Οι μικρότεροι συντελεστές είναι στην Ιρλανδία (12,5%) και ακολουθούν οι πρώην κομμουνιστικές χώρες, όπως Σλοβενία, Σλοβακία, Εσθονία, Τσεχία, Πολωνία και Ουγγαρία. Στην Ελλάδα έχουμε επίσης μια σταδιακή μείωση από το 35% το 2000 στο 20% το 2012 και την αύξησή του στο 26% το 2013. Η ίδια πτωτική τάση παρατηρείται και για τη φορολογία μερισμάτων, η οποία όμως και το 2013 είναι σε σχετικά υψηλά επίπεδα, με τον μέσο όρο της ΕΕ να είναι στο 42,5% το 2013. Είναι αξιοσημείωτο να αναφερθεί η περίπτωση της Ιρλανδίας, στην οποία ενώ ο φορολογικός συντελεστής στα αδιανέμητα κέρδη ήταν τα τελευταία χρόνια στο 12,5%, ο συντελεστής των μερισμάτων ήταν γύρω στο 54%, ο δεύτερος υψηλότερος στην ΕΕ. Στην Ελλάδα, η φορολογία των μερισμάτων ήταν όλη την περίοδο 2000-2013 σημαντικά κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ.

Οι συντελεστές του Πίνακα 3, είναι αυτοί που προβλέπονται από τη νομοθεσία. Οι οικονομολόγοι όμως θεωρούν ότι το σωστό μέτρο φορολογικής επιβάρυνσης είναι αυτό που αποκαλούν πραγματικό φορολογικό συντελεστή (effective tax rate). Ο δείκτης αυτός, εκτός από τον ονομαστικό φορολογικό συντελεστή, λαμβάνει υπόψη του και άλλα στοιχεία της φορολογικής νομοθεσίας, όπως εκπτώσεις και απαλλαγές, μέθοδος αποτίμησης αποθεμάτων, σύστημα αποσβέσεων, κ.ά., και τα οποία επηρεάζουν την πραγματική φορολογική επιβάρυνση μιας επιχείρησης.¹³ Πιο συγκεκριμένα, οι οικονομολόγοι χρησιμοποιούν δύο δείκτες πραγματικής φορολογικής επιβάρυνσης, τον πραγματικό μέσο φορολογικό συντελεστή (ΠΜΦΣ) και τον πραγματικό οριακό φορολογικό συντελεστή (ΠΟΦΣ). Τελείως συνοπτικά μπορούμε να πούμε ότι ο ΠΜΦΣ ορίζεται ως ο λόγος της παρούσας αξίας των φόρων προς την παρούσα αξία των κερδών μιας επένδυσης χωρίς τους φόρους. Ο ΠΟΦΣ ορίζεται ως η μεταβολή στο κόστος του κεφαλαίου που προκύπτει από την εισαγωγή του φόρου και εκφράζεται ως ποσοστό του κόστους του κεφαλαίου χωρίς τον φόρο. Ο δεύτερος δείκτης θεωρείται και ως ο πιο σημαντικός στην περίπτωση που θέλουμε να δούμε ποιο είναι το πραγματικό φορολογικό βάρος σε μια νέα επένδυση.

Για τον υπολογισμό των δεικτών αυτών έχουμε αρκετές μελέτες τα τελευταία είκοσι χρόνια. Επειδή το θέμα είναι αρκετά πολύπλοκο και ο κάθε δείκτης επηρεάζεται όχι μόνο από την εσωτερική νομοθεσία κάθε χώρας, αλλά και από τη νομοθεσία άλλων χωρών, όταν πρόκειται για διασυνοριακές επενδύσεις, γι' αυτό και θα περιοριστούμε σε ένα μικρό δείγμα των ευρημάτων των ερευνών αυτών. Στο Διάγραμμα 7, απεικονίζονται οι πραγματικοί μέσοι και οριακοί φορολογικοί συντελεστές του 2012 για τις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι μέλη και του ΟΟΣΑ.¹⁴

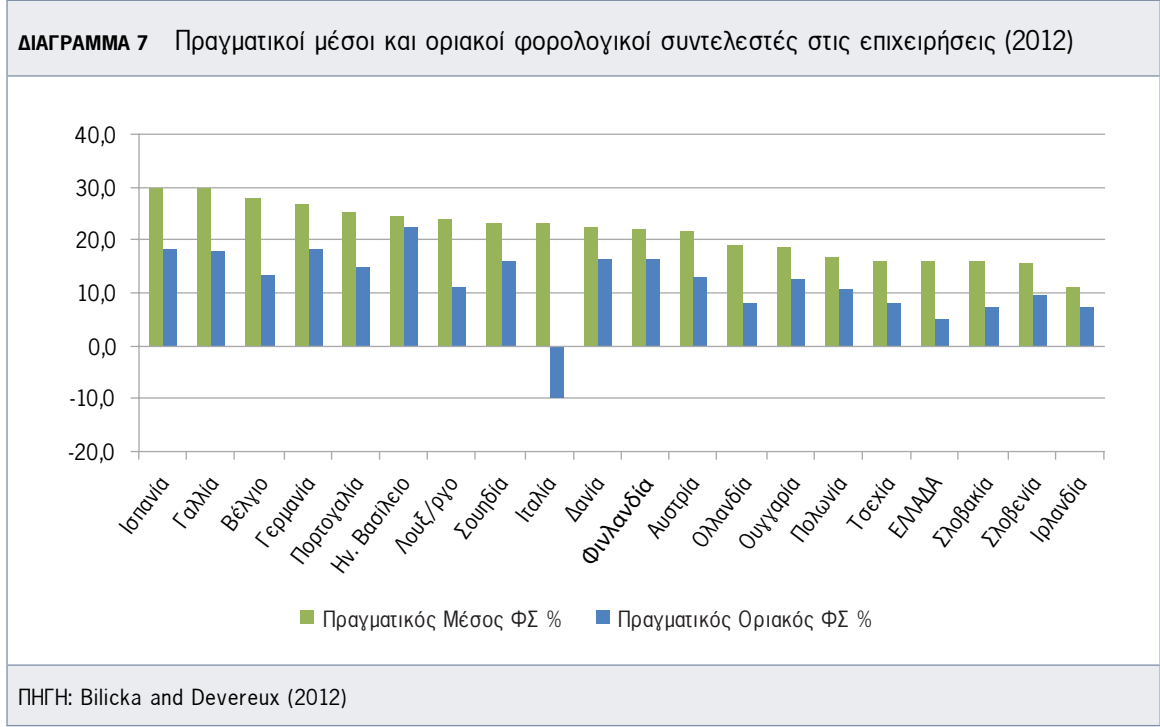
¹² Η αρθρογραφία για τα θέματα αυτά είναι πολυπληθής. Τελείως ενδεικτικά αναφέρουμε τις πρόσφατες εργασίες των Devereux, M. and S. Loretz (2012), Djankov, et al. (2010), Bond, S. and J. Xing (2013), Fatica S. (2013). Διαφορετική φορολόγηση επί μέρους δραστηριοτήτων μπορεί να είναι επιθυμητή μόνο αν η κυβέρνηση το κάνει για να διορθώσει αποτυχίες της αγοράς, όπως π.χ. η μείωση της περιβαλλοντικής ρύπανσης, η πρόωθηση «πράσινων» τεχνολογιών.

¹³ Υπάρχουν διάφορες μέθοδοι υπολογισμού των πραγματικών φορολογικών συντελεστών. Η πλέον διαδεδομένη είναι εκείνη που ανέπτυξαν οι καθηγητές Devereux και Griffith και η οποία χρησιμοποιήθηκε σε εκτεταμένες μελέτες που έχουν γίνει για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Για μια αναλυτική παράθεση της μεθοδολογίας, βλέπε τις εργασίες των Devereux, et al. (2008, 2012).

¹⁴ Τα στοιχεία αυτά είναι από την εργασία των Bilicka, and Devereux, (2012). Από τις χώρες της ΕΕ απουσιάζει η Εσθονία.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3 Φορολογία κερδών και μερισμάτων										
	Φορολογία κερδών στην εταιρεία					Φορολογία μερισμάτων				
	2000	2005	2010	2012	2013	2000	2005	2010	2012	2013
Αυστρία	34,0	25,0	25,0	25,0	25,0	50,5	43,8	43,8	43,8	43,8
Βέλγιο	40,2	34,0	34,0	34,0	34,0	49,1	43,9	43,9	50,5	50,5
Γαλλία	37,8	34,9	34,4	34,4	36,4	63,2	55,9	54,2	59,7	64,4
Γερμανία	43,3	38,9	30,2	30,2	30,2	60,9	52,4	48,6	48,6	48,6
Δανία	32,0	28,0	25,0	25,0	25,0	59,2	59,0	56,5	56,5	56,5
ΕΛΛΑΔΑ	35,0	32,0	24,0	20,0	26,0	35,0	32,0	31,6	40,0	33,4
Εσθονία	26,0	24,0	21,0	21,0	21,0	26,0	24,0	21,0	21,0	21,0
Ην. Βασίλειο	30,0	30,0	28,0	24,0	23,0	47,5	47,5	54,0	51,4	46,5
Ιρλανδία	24,0	12,5	12,5	12,5	12,5	57,4	49,3	53,6	54,5	54,5
Ισπανία	35,0	35,0	30,0	30,0	30,0	52,7	50,0	43,3	48,9	48,9
Ιταλία	37,0	33,0	27,5	27,5	27,5	44,9	41,4	36,6	42,0	42,0
Λουξεμβούργο	37,5	30,4	28,6	28,8	29,2	52,2	44,0	42,5	42,7	43,4
Ολλανδία	35,0	31,5	25,5	25,0	25,0	74,0	48,6	44,1	43,8	43,8
Ουγγαρία	18,0	16,0	19,0	19,0	19,0	46,7	45,4	39,3	32,0	32,0
Πολωνία	30,0	19,0	19,0	19,0	19,0	44,0	34,4	34,4	34,4	34,4
Πορτογαλία	35,2	27,5	26,5	31,5	31,5	51,4	42,0	41,2	48,6	50,7
Σλοβακία	29,0	19,0	19,0	19,0	23,0	39,7	19,0	19,0	19,0	23,0
Σλοβενία	25,0	25,0	20,0	18,0	17,0	47,5	49,4	36,0	34,4	37,8
Σουηδία	28,0	28,0	26,3	26,3	22,0	49,6	49,6	48,4	48,4	45,4
Τσεχία	31,0	26,0	19,0	19,0	19,0	41,4	37,1	31,2	31,2	31,2
Φινλανδία	29,0	26,0	26,0	24,5	24,5	29,0	37,8	40,5	41,4	41,4
ΕΕ-21 (μ.ό.)	32,0	27,4	24,8	24,5	24,8	48,7	43,2	41,1	42,5	42,5

ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων από τη βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ (OECD Tax Database)



Όπως δείχνουν τα στοιχεία του Διαγράμματος 7, στην Ελλάδα η πραγματική μέση φορολογική επιβάρυνση των επιχειρήσεων είναι από τις χαμηλότερες στην ΕΕ-21 και η πραγματική οριακή φορολογική επιβάρυνση, που έχει ιδιαίτερη σημασία για νέες επενδύσεις, είναι ακόμη πιο μικρή, η δεύτερη μικρότερη μετά την Ιταλία. Είναι άξιο επισήμανσης πάντως ότι το 2013 η φορολογία των αδιανέμητων κερδών στην Ελλάδα αυξήθηκε από το 20% στο 26%, πράγμα που θα αυξήσει και τον ΠΜΦΣ και τον ΠΟΦΣ. Παρά την αύξηση όμως αυτή η θέση της Ελλάδας στην κατάταξη από άποψη επιβάρυνσης δεν αναμένεται να μεταβληθεί σημαντικά. Μπορούμε επομένως να πούμε ότι το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης στη χώρα μας δεν φαίνεται να αποτελεί ισχυρό ανασχετικό παράγοντα της οικονομικής δραστηριότητας.

3.5 Μερικές γενικές διαπιστώσεις

Στις πιο πάνω ενότητες εξετάσαμε συνοπτικά το κατά πόσο τα βασικά χαρακτηριστικά του φορολογικού μας συστήματος είναι συμβατά με τις συστάσεις που γίνονται για να είναι ένα φορολογικό σύστημα φιλικό στην ανάπτυξη. Οι βασικές διαπιστώσεις είναι ότι, από άποψη σύνθεσης φορολογικών εσόδων, το ελληνικό φορολογικό σύστημα στηρίζεται κυρίως στην έμμεση φορολογία για την άντληση των πόρων που χρειάζεται για να χρηματοδοτήσει τις δραστηριότητές του και όχι στην άμεση φορολογία. Από πρώτη ματιά αυτό είναι φιλικό στην ανάπτυξη. Μια πιο ενδελεχής εξέταση πάντως δείχνει ότι η υστέρηση της άμεσης φορολογίας οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη φοροδιαφυγή που, μεταξύ άλλων, προέρχεται από τον μεγάλο αριθμό αυτοαπασχολούμενων.¹⁵ Οι εισφορές όμως κοινωνικής ασφάλισης είναι αρκετά υψηλές συγκριτικά με τις άλλες χώρες της ΕΕ και αυτό δημιουργεί προβλήματα στην ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων.

Τα έσοδα από έμμεση φορολογία είναι σχετικά υψηλά, αλλά και εκεί η φοροδιαφυγή πρέπει να είναι αρκετά εκτεταμένη, όπως αναφέραμε. Δυνατότητες για περαιτέρω αύξηση των συντελεστών δεν φαίνεται να υπάρχουν μετά τις αυξήσεις των τελευταίων ετών και η μόνη δυνατότητα για αύξηση των εσόδων είναι ο

¹⁵ Για μια πρώτη τεκμηρίωση της άποψης αυτής βλέπε Karlanoglou and Rapanos (2013).

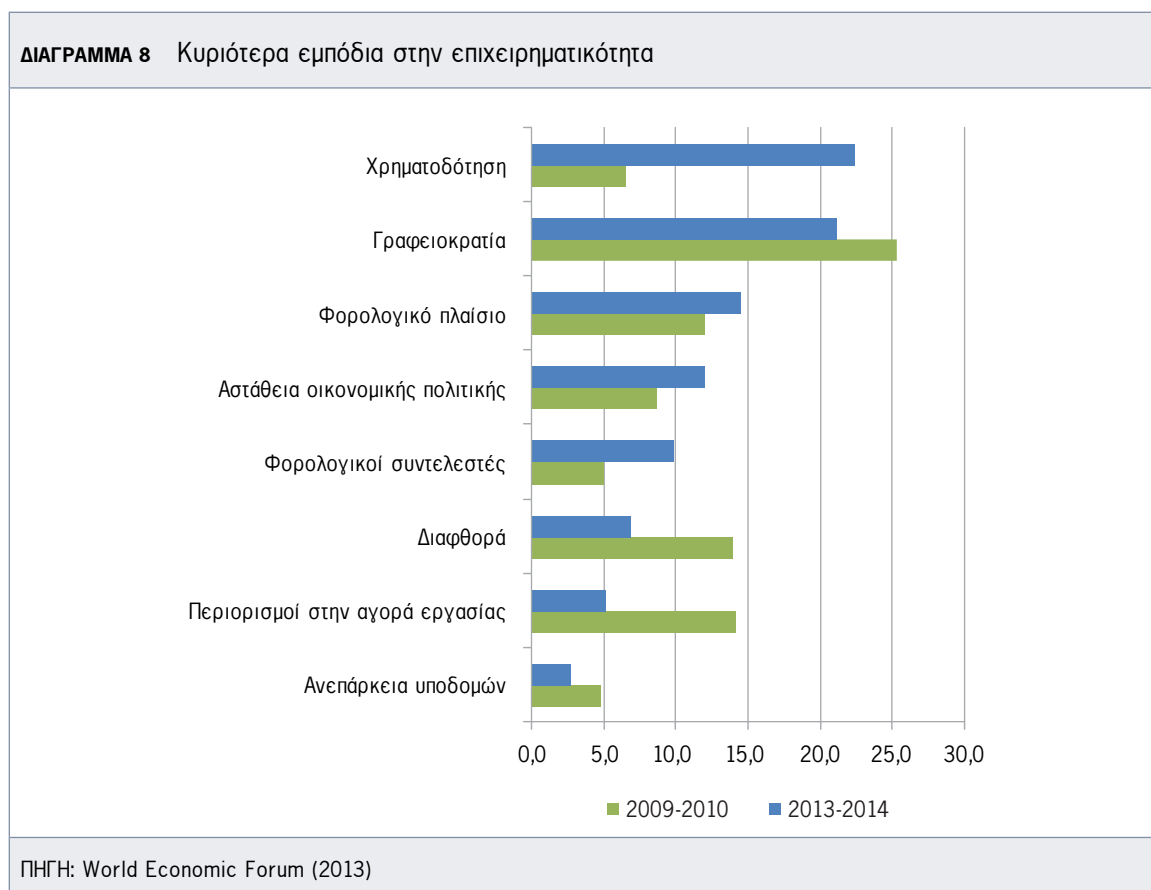
περιορισμός της φοροδιαφυγής, που όμως δεν είναι απλή υπόθεση. Η φορολόγηση των επιχειρήσεων δεν είναι υψηλή, αλλά η πρόσφατη αύξηση της φορολογίας παρακρατούμενων κερδών ίσως πρέπει να αναστραφεί για να τονωθούν τα κίνητρα για επενδύσεις.

Τέλος, οι φόροι περιουσίας που θεωρούνται φιλικόι στην ανάπτυξη έχουν αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια και γίνονται από τους υψηλότερους στην ΕΕ. Με δεδομένη και την ευρεία διασπορά της ιδιοκτησίας που υπάρχει στην Ελλάδα και την επιβάρυνση όλων των νοικοκυριών και επιχειρήσεων, τα πολιτικά προβλήματα διαχείρισης του φόρου είναι πολύ σημαντικά.

Αν όμως το φορολογικό μας σύστημα είναι σχετικά φιλικό στην ανάπτυξη, πώς δικαιολογείται το γεγονός ότι επενδυτές, αναλυτές αλλά και οι πολίτες το επικρίνουν ως αντιαναπτυξιακό; Η απάντηση ίσως βρίσκεται στο ότι η επίδραση του φορολογικού συστήματος στην οικονομία δεν εξαρτάται μόνο από τους φορολογικούς συντελεστές, αλλά και από το όλο πλέγμα διατάξεων και διαδικασιών που συνεπάγεται η φορολογική νομοθεσία, από τη λειτουργία της φορολογικής διοίκησης, το σύστημα επίλυσης διαφορών και πολλά άλλα. Αυτά τα θέματα θα προσπαθήσουμε να προσεγγίσουμε στις ενότητες που ακολουθούν.

4. Βασικές αδυναμίες του φορολογικού μας συστήματος

Μια πρώτη εικόνα για τα θέματα που επηρεάζουν αρνητικά την οικονομική δραστηριότητα στη χώρα μας δίνουν τα ευρήματα των εκθέσεων για την ανταγωνιστικότητα του World Economic Forum (2013). Από το Διάγραμμα 8 είναι φανερό ότι, ενώ πριν την κρίση το κυριότερο πρόβλημα ήταν η γραφειοκρατία, το 2013 το κυριότερο εμπόδιο είναι η δυσκολία χρηματοδότησης. Είναι επίσης ενδιαφέρον ότι το φορολογικό πλαίσιο είναι το τρίτο σημαντικότερο εμπόδιο και αυξήθηκε στην περίοδο της κρίσης. Το ύψος των φορολογικών συντελεστών είναι πέμπτο εμπόδιο στη σειρά και αυτό αυξήθηκε το 2013.



Τα στοιχεία αυτά επιβεβαιώνουν τη διαπίστωση που κάναμε προηγουμένως, ότι το ύψος των φορολογικών συντελεστών δεν ήταν το κυριότερο εμπόδιο στην επιχειρηματικότητα, αλλά το όλο φορολογικό πλαίσιο. Στην ανάλυση που ακολουθεί θα προσπαθήσουμε να παρουσιάσουμε τις βασικές αδυναμίες του πλαισίου αυτού.

4.1 Πολυπλοκότητα της νομοθεσίας

Το πρόβλημα της πολυπλοκότητας της φορολογικής μας νομοθεσίας είναι γνωστό και η ανάγκη για απλοποίησή του έχει τονιστεί από διεθνείς οργανισμούς και επενδυτές. Αποτέλεσμα της πολύπλοκης νομοθεσίας είναι το κόστος συμμόρφωσης των πολιτών και επιχειρήσεων, αλλά και το διοικητικό κόστος της φορολογίας να είναι ιδιαίτερα υψηλά. Η πολυπλοκότητα φαίνεται να έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια. Χαρακτηριστικά μπορούμε να αναφέρουμε ότι με βάση στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, από τις αρχές του 2010 μέχρι τα μέσα του 2013 ψηφίστηκαν 20 νόμοι για αλλαγές στη φορολογία. Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζει και ο αριθμός των εγκυκλίων που εξέδωσε το Υπουργείο Οικονομικών την ίδια περίοδο.

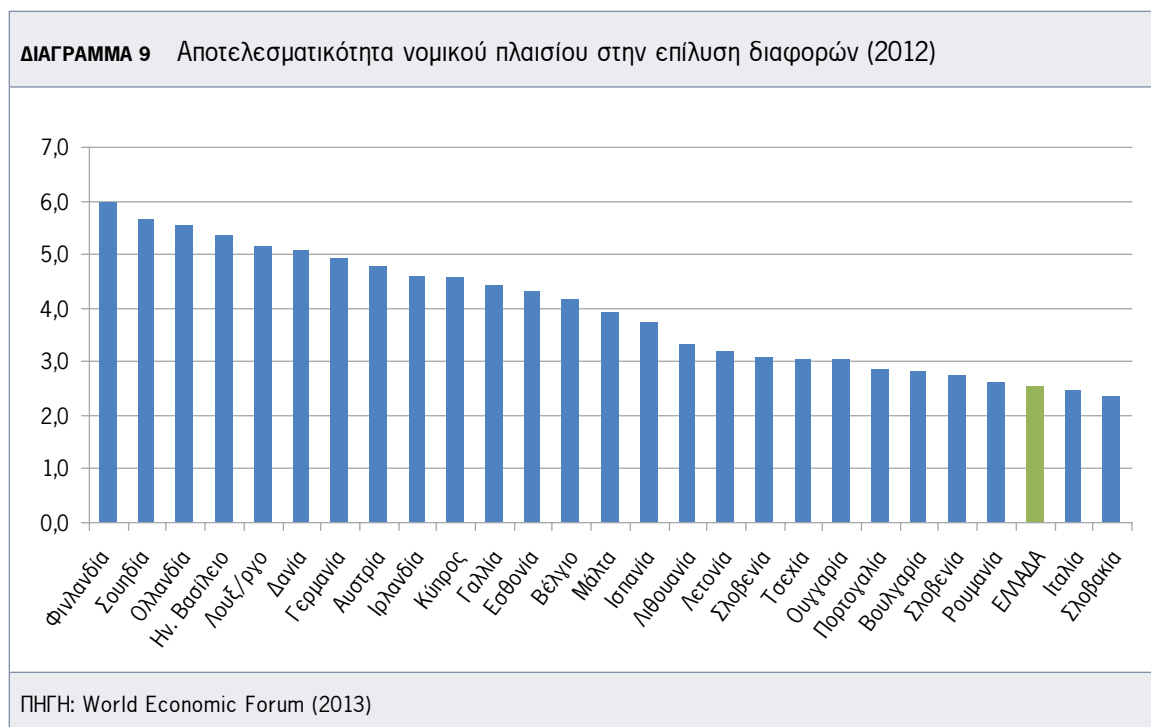
ΠΙΝΑΚΑΣ 4 Εγκύκλιοι Υπουργείου Οικονομικών				
Που αφορούν	2010	2011	2012	2013-Οκτ
Εισόδημα	73	145	129	151
ΚΦΑΣ-ΚΒΣ	41	37	41	97
ΦΠΑ	41	74	44	102
Λοιποί φόροι	90	175	256	272
Φορολογία κεφαλαίου	32	26	43	73
Σύνολο	277	457	513	695

ΠΗΓΗ: ΚΦΑΣ (Κώδικας φορολογικής απεικόνισης στοιχείων) - ΚΒΣ (Κώδικας βιβλίων και στοιχείων)

Από τα στοιχεία του Πίνακα 4 γίνεται αντιληπτό ότι, η αυξανόμενη έκδοση εγκυκλίων κάνει το φορολογικό σύστημα πολύπλοκο και αδιαφανές, ώστε τόσο το κόστος διαχείρισής του όσο και το κόστος συμμόρφωσης πολιτών και επιχειρήσεων να αυξάνει αλματωδώς. Τα στοιχεία αυτά φαίνεται να επιβεβαιώνουν την κοινή αίσθηση που επικρατεί, ότι η αδιαφάνεια του φορολογικού συστήματος αυξάνεται και οι δυνατότητες φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής δεν μειώνονται. Με δεδομένη την πολυνομία, την πολυπλοκότητα και αδιαφάνεια είναι φυσικό να ανακύπτουν αμφισβητήσεις για τα αποτελέσματα των φορολογικών ελέγχων και με βάση στοιχεία του ΟΟΣΑ (OECD 2013) στο τέλος του 2011 ήταν σε εκκρεμότητα 155.831 ανεπίλυτες διαφορές.

Πέρα όμως από την έλλειψη μηχανισμών επίλυσης διαφορών, το γενικότερο νομικό και δικαστικό πλαίσιο είναι τέτοιο που δεν βοηθά στην επίλυσή τους. Με βάση στοιχεία του World Economic Forum, η Ελλάδα είναι από τις τελευταίες χώρες στην Ευρωπαϊκή Ένωση σε ό,τι αφορά την αποτελεσματικότητα του νομικού και δικαστικού της πλαισίου στην επίλυση διαφορών.¹⁶

¹⁶ Βλέπε World Economic Forum (2013).



4.2 Αναποτελεσματικότητα φορολογικής διοίκησης

Το θέμα της φορολογικής διοίκησης απασχολεί όλο και πιο έντονα το ενδιαφέρον κυβερνήσεων και διεθνών οργανισμών. Βασική προτεραιότητα μάλιστα των «μημονίων» που υπέγραψε η χώρα μας με την Τρόικα είναι η αναμόρφωση της φορολογικής διοίκησης, και ενεργό ρόλο στην προσπάθεια αυτή έχει αναλάβει η Task Force, που λειτουργεί εδώ και δύο χρόνια υπό την καθοδήγηση του κ. Reichenbach. Αρκετά έχουν γίνει, όπως η δραστική μείωση του αριθμού των εφοριών, η σύσταση Ανεξάρτητης Γενικής Γραμματείας Εσόδων, κ.ά., που αποβλέπουν στον εξορθολογισμό της λειτουργίας και την αύξηση της απόδοσης της φορολογικής διοίκησης.

Η αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης είναι ένα θέμα που απασχολεί έντονα κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμούς και ο ΟΟΣΑ ειδικότερα έχει κάνει σημαντική πρόοδο τα τελευταία δέκα χρόνια στο να καταρτίσει δείκτες που μετρούν την απόδοσή της. Δημοσιεύει μάλιστα αρκετά συγκριτικά στοιχεία για τις χώρες μέλη του και όχι μόνο. Δυστυχώς, για πολλά θέματα που αφορούν την αποδοτικότητα της φορολογικής διοίκησης, οι πίνακες που δημοσιεύει ο διεθνής οργανισμός δεν έχουν στοιχεία για την Ελλάδα, και γι' αυτό δεν μπορούμε να κάνουμε εύκολα συγκρίσεις με άλλες χώρες.¹⁷ Παρ' όλα αυτά έχουμε κάποιες εκτιμήσεις για την αποδοτικότητα της ελληνικής φορολογικής διοίκησης και το κόστος που συνεπάγεται η νομοθεσία μας για τη συμμόρφωση των επιχειρήσεων, στις οποίες θα αναφερθούμε συνοπτικά.

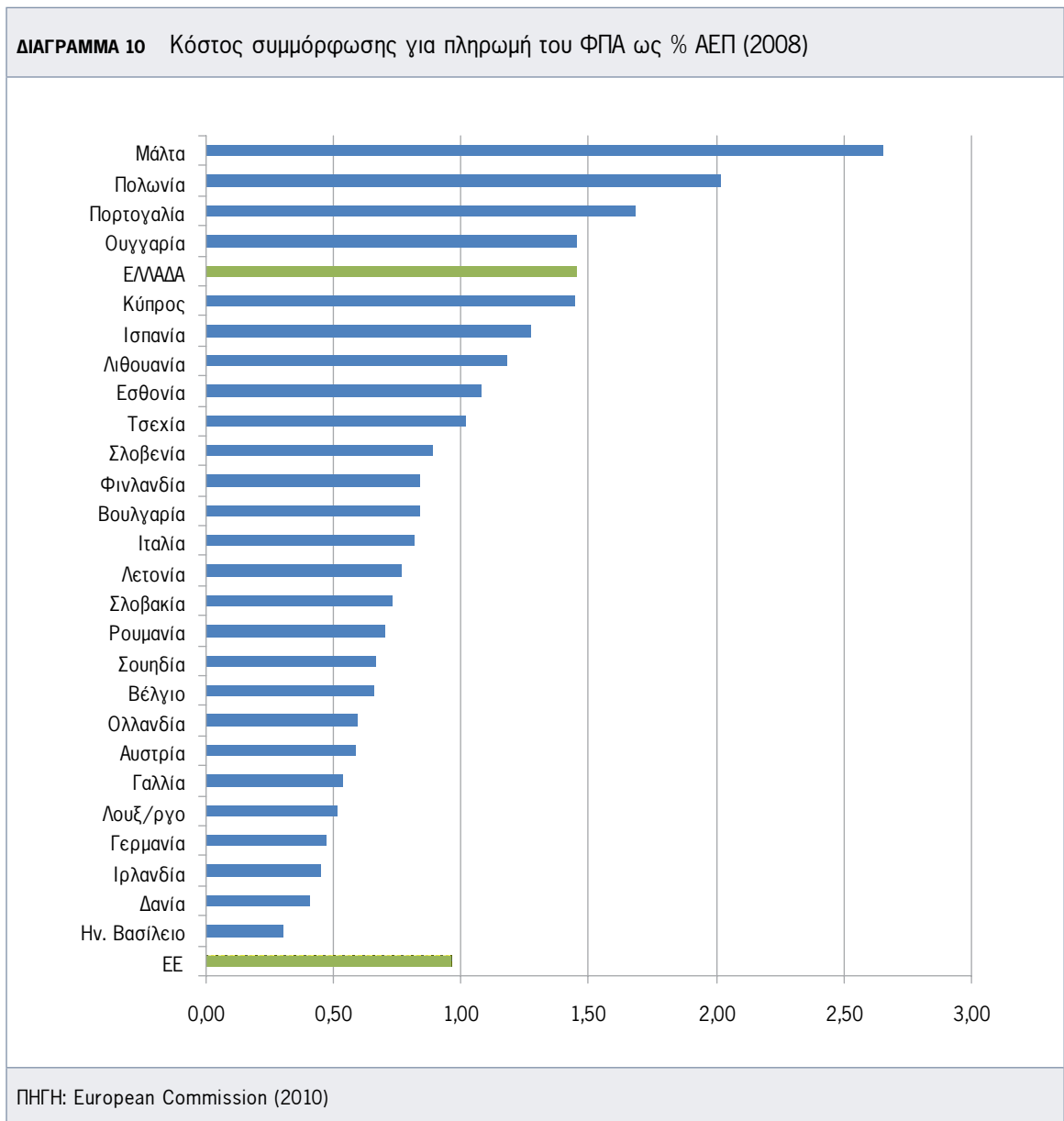
Σε μια προσπάθεια που έγινε σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μείωση του γραφειοκρατικού κόστους σε επιχειρήσεις και πολίτες, έγινε και μια μελέτη του κόστους που έχουν οι επιχειρήσεις για να συμμορφωθούν στην ευρωπαϊκή και εγχώρια νομοθεσία.¹⁸ Τα στοιχεία για το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων στη νομοθεσία του ΦΠΑ απεικονίζονται στο Διάγραμμα 10. Όπως είναι φανερό, το κόστος συμμόρφωσης στη νομοθεσία του ΦΠΑ στην Ελλάδα ανέρχεται στο 1,45% του ΑΕΠ, που είναι το πέμπτο

¹⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ για τη φορολογική διοίκηση, όπου στους περισσότερους πίνακες με στοιχεία για το προσωπικό, τις αμοιβές του και την επίδοση της φορολογικής διοίκησης, η Ελλάδα δεν έχει δώσει στοιχεία. Βλέπε OECD (2013b).

¹⁸ Η μελέτη αυτή είναι αρκετά εκτεταμένη και αποπειράται να μετρήσει το κόστος συμμόρφωσης στην ευρωπαϊκή νομοθεσία σε πολλούς τομείς, ένας από τους οποίους είναι και ο ΦΠΑ. Για λεπτομέρειες βλέπε European Commission (2010).

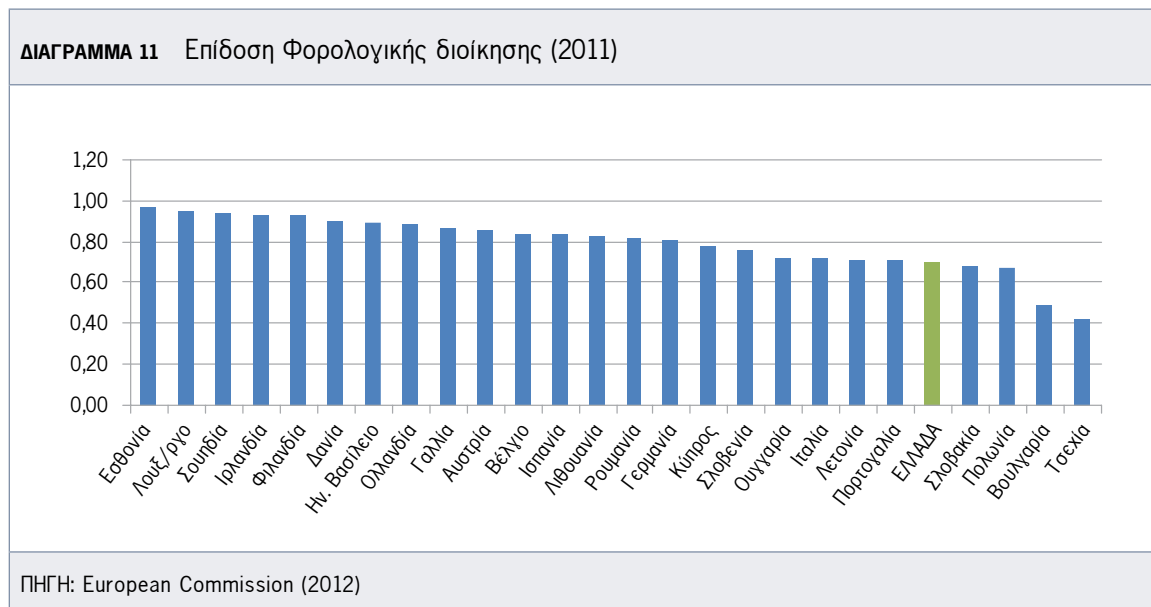
υψηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο μέσος όρος του δείκτη στην ΕΕ είναι 0,96% του ΑΕΠ. Αν και δεν έχουμε αντίστοιχα στοιχεία για άλλους φόρους, με βάση κάποιους, μάλλον απλοϊκούς δείκτες, που δημοσιεύει η Inter-American Bank for Development και στον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, οι επιδόσεις της χώρας μας είναι κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ.¹⁹

Σε μια πρόσφατη έκθεση για τη δημόσια διοίκηση στην Ευρώπη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission 2012) παρουσιάζει διάφορους δείκτες, μεταξύ των οποίων και έναν για την επίδοση της φορολογικής διοίκησης. Ο δείκτης αυτός απεικονίζεται στο Διάγραμμα 11. Με τιμή τη μονάδα (1) μετράται η άριστη επίδοση, πράγμα που σημαίνει ότι όσο μικρότερος ο δείκτης τόσο χειρότερη η επίδοση της διοίκησης. Όπως είναι φανερό, η επίδοση της χώρας μας υστερεί ακόμη και έναντι πρώην κομμουνιστικών χωρών, όπως η Ρουμανία, Ουγγαρία, Λετονία, κ.ά.



¹⁹ Βλέπε για λεπτομέρειες <http://www.iadb.org/datagob>

Γενικότερα, το θέμα της φορολογικής διοίκησης είναι πολύ σημαντικό, αφού όσο καλή και φιλική στην ανάπτυξη μπορεί να είναι μια φορολογική μεταρρύθμιση, αν η φορολογική διοίκηση είναι αναποτελεσματική, τότε και αυτή η μεταρρύθμιση θα αποτύχει.²⁰



Την επιτακτική ανάγκη για μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης έθεσε προ εικοσαετίας το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, με τη γνωστή πλέον ως έκθεση Casanegra.²¹ Δυστυχώς από τότε μέχρι πρόσφατα, πολύ λίγα έγιναν για να αλλάξει η δομή και ο τρόπος λειτουργίας του φοροεισπρακτικού μηχανισμού της χώρας μας.

4.3 Εκτεταμένη παραοικονομία και φοροδιαφυγή

Είναι γνωστό ότι το μέγεθος της παραοικονομίας στη χώρα μας είναι από τα υψηλότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το ίδιο φαίνεται να συμβαίνει και με τη φοροδιαφυγή, αν και για την τελευταία οι μετρήσεις είναι πολύ δύσκολες και γι' αυτό ίσως και πολύ λίγες.²² Η φοροδιαφυγή πέρα από την απώλεια εσόδων που συνεπάγεται για το Δημόσιο, προκαλεί και σοβαρές στρεβλώσεις στην κατανομή των πόρων και την οικονομική δραστηριότητα, αφού ευνοεί τους φοροφυγάδες σε σχέση με τους συνεπείς φορολογούμενους, δημιουργώντας συγκριτικά μειονεκτήματα στους τελευταίους. Το θέμα αποκτά ιδιαίτερη σημασία στην αναπτυξιακή πορεία μιας χώρας, όπως η Ελλάδα, όταν οι επιχειρήσεις που συνήθως κάνουν φοροδιαφυγή είναι μικρές και ελάχιστα ανταγωνιστικές και επιβιώνουν μέσα από τη φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή, ενώ οι πιο μεγάλες και εξωστρεφείς επιχειρήσεις, που είναι και καλύτερα οργανωμένες, δεν έχουν τις ίδιες δυνατότητες φοροδιαφυγής.

Για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα πρέπει να γίνουν κατανοητά τα αίτια του φαινομένου. Γι' αυτό το θέμα έχουν γραφεί πολλά, όπως και για την αντιμετώπιση του.²³ Κωδικοποιώντας τα αίτια της φοροδιαφυγής θα μπορούσαμε να πούμε ότι τα πιο βασικά από αυτά είναι:

²⁰ Για τη σημασία της φορολογικής διοίκησης στον περιορισμό της φοροδιαφυγής και την οικονομική μεγέθυνση βλέπε, μεταξύ πολλών που έχουν γραφεί, Bird (2004) και McClellan (2013).

²¹ Βλέπε Casanegra de Jantscher, et al. (1992).

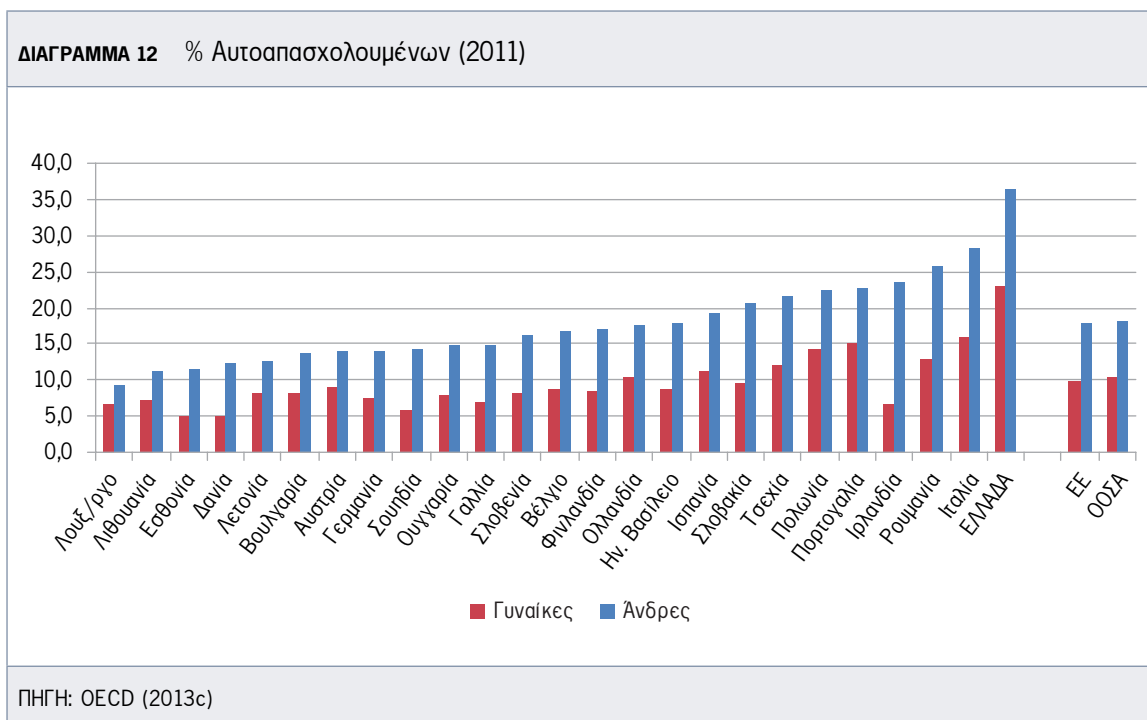
²² Για μια πρόσφατη επισκόπηση των εργασιών αυτών βλέπε Kaplanoglou and Rapanos (2013). Για την Ελλάδα βλέπε επίσης Vasardani (2011) και Matsaganis & Flevotomou, (2010).

²³ Από την πολυπληθή αρθρογραφία θα αναφέρουμε μερικές πρόσφατες επισκοπήσεις του θέματος. Π.χ. Alm (2012), Hashimzade, et al. (2013), Richardson (2006), Sandmo (2005), and Daude (2012).

1. Το ύψος των φορολογικών συντελεστών και της φορολογικής επιβάρυνσης, αν και αυτό δεν φαίνεται να ισχύει σε πολλές ανεπτυγμένες χώρες.
2. Οι πολλές και πολύπλοκες νομοθετικές ρυθμίσεις στην οικονομική δραστηριότητα και η πολυπλοκότητα και ασάφεια των φορολογικών νόμων.
3. Ο μεγάλος αριθμός αυτοαπασχολούμενων.
4. Η χαμηλή ποιότητα της φορολογικής διοίκησης και η εκτεταμένη διαφθορά.
5. Το χαμηλό φορολογικό φρόνημα (tax morale) και οι κοινωνικές αντιλήψεις για τη φοροδιαφυγή.

Από τη μέχρι τώρα ανάλυση είδαμε ότι το ύψος των φορολογικών συντελεστών δεν ήταν πρόβλημα στη χώρα μας, αν και τα πρόσφατα μέτρα έχουν αυξήσει σημαντικά τους συντελεστές τόσο στην έμμεση φορολογία, όσο και στον φόρο περιουσίας. Επίσης με την κατάργηση αφορολόγητων ποσών και εκπτώσεων για την οικογένεια και αποδείξεων, η φορολογική επιβάρυνση από τον φόρο εισοδήματος έχει αυξηθεί σημαντικά, ιδιαίτερα για τα χαμηλά εισοδήματα. Το θέμα της πολυνομίας και της πολυπλοκότητας το αναλύσαμε πιο πάνω και είναι σαφές ότι, με το ισχύον καθεστώς στην Ελλάδα, η όποια προσπάθεια καταστολής της φοροδιαφυγής γίνεται εξαιρετικά δύσκολη.

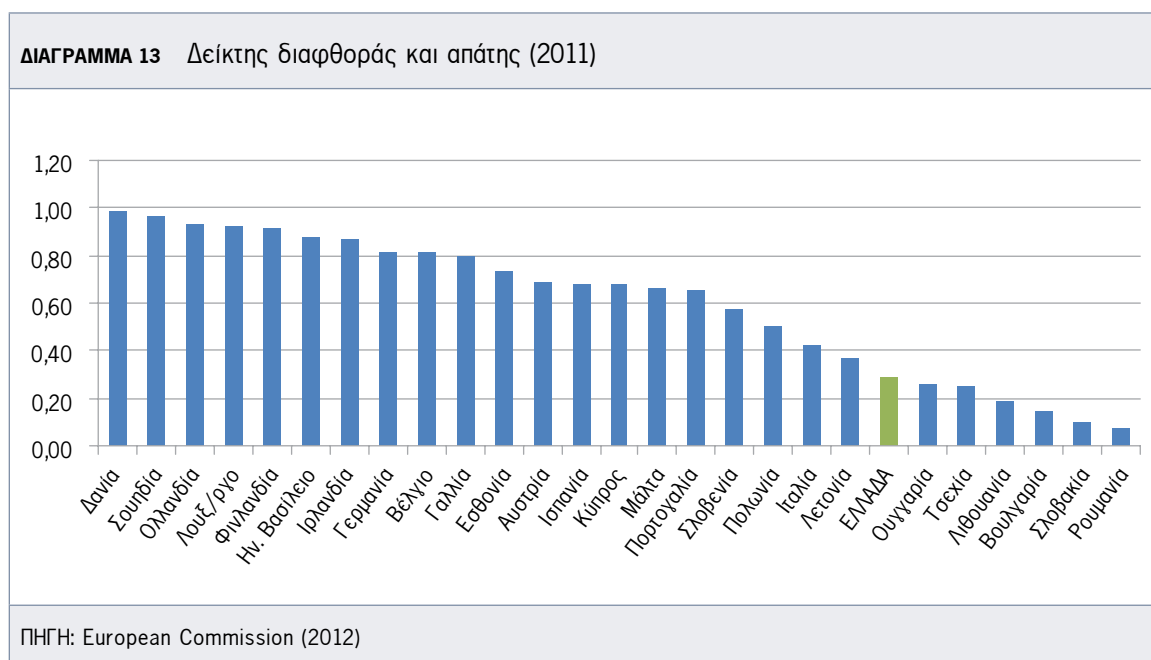
Το θέμα της αυτοαπασχόλησης είναι ιδιαίτερα σημαντικό, αφού η χώρα μας έχει το υψηλότερο ποσοστό στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Όπως δείχνουν τα στοιχεία του Διαγράμματος 12, το ποσοστό αυτό είναι το υψηλότερο τόσο για τους άνδρες όσο και για τις γυναίκες και είναι μάλιστα υπερδιπλάσιο του μέσου όρου της ΕΕ. Από τη μια πλευρά, όλοι οι αυτοαπασχολούμενοι είτε είναι μόνοι τους είτε έχουν πολύ μικρές επιχειρήσεις, που δεν έχουν σύγχρονη οργάνωση, αλλά ούτε και είναι εύκολο για τις φορολογικές αρχές να εντοπίσουν τυχόν παραβάσεις της νομοθεσίας.



Στα προβλήματα της φορολογικής διοίκησης αναφερθήκαμε πιο πριν. Το θέμα της διαφθοράς είναι επίσης σημαντικό, αφού όλοι οι δείκτες που δημοσιεύονται δείχνουν ότι το φαινόμενο είναι αρκετά διαδεδομένο στη χώρα μας. Μια ένδειξη, με βάση και πάλι την έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δημόσια διοίκηση, μας δίνουν τα στοιχεία του Διαγράμματος 13, όπου ξανά η μονάδα (1) μετρά το άριστο, πράγμα που σημαίνει ότι όσο μεγαλύτερος ο δείκτης τόσο μικρότερη η διαφθορά στη χώρα αυτή. Με βάση και αυτό τον

δείκτη η επίδοση της χώρας μας είναι πολύ φτωχή. Τα γενεσιουργά αίτια της διαφθοράς είναι παρόμοια με εκείνα της φοροδιαφυγής και το ένα φαινόμενο αλληλεπιδρά με το άλλο.

Τέλος, ένας άλλος σημαντικός παράγοντας είναι εκείνος που αποκαλούμε με τον γενικό όρο φορολογικό φρόνημα. Αυτό δεν είναι έμφυτο, αλλά διαμορφώνεται από τις ατομικές και κοινωνικές αξίες κάθε κοινωνίας, επηρεάζεται από την κουλτούρα, τους τυπικούς και άτυπους θεσμούς, αλλά και από το γενικότερο πλαίσιο λειτουργίας του κράτους και των υπηρεσιών του. Το θέμα είναι σημαντικό και η έρευνα σε αυτό έχει αλλάξει την προσέγγιση αναλυτών και φορολογικών διοικήσεων στην κατανόηση του φαινομένου της φοροδιαφυγής και της καταπολέμησής του.



Η παραδοσιακή θεωρία της φοροδιαφυγής υποθέτει ότι οι άνθρωποι συμπεριφέρονται, με βάση το νεοκλασικό υπόδειγμα, ορθολογικά. Επομένως, το αν ένας φορολογούμενος συμμορφώνεται ή όχι στις υποχρεώσεις του είναι αποτέλεσμα μιας ανάλυσης κόστους-οφέλους.²⁴ Σύμφωνα με αυτή τη λογική, ο βαθμός συμμόρφωσης στη φορολογική νομοθεσία θα αυξηθεί αν η κυβέρνηση αυξήσει τους ελέγχους και τα πρόστιμα. Τα υποδείγματα όμως αυτά δεν μπορούν να εξηγήσουν εύκολα τα πραγματικά επίπεδα συμμόρφωσης που παρατηρούνται στις περισσότερες χώρες. Αν οι φορολογούμενοι έπαιρναν τις αποφάσεις τους με βάση καθαρά οικονομικούς λόγους, τότε οι περισσότεροι από αυτούς θα φοροδιέφευγαν, λόγω της μικρής πιθανότητας εντοπισμού και των μικρών προστίμων σε σχέση με το όφελος από τη φοροδιαφυγή. Στην πολύ γνωστή επισκόπηση του θέματος που έγινε από τους Andreoni, Erard and Feinstein (1998) παρουσιάζονται στοιχεία που δείχνουν ότι η συμμόρφωση στη νομοθεσία είναι πολύ μεγαλύτερη από εκείνη που προβλέπουν τα υποδείγματα της παραδοσιακής ανάλυσης. Επιπλέον, τα παραδοσιακά υποδείγματα δεν εξηγούν τη διαφορά στη φοροδιαφυγή που παρατηρείται στις διάφορες χώρες.

Για τους λόγους αυτούς πολλοί ερευνητές προσπάθησαν να βρουν εναλλακτικές εξηγήσεις για τη συμπεριφορά των φορολογουμένων, με το να εστιάσουν την προσοχή τους σε κοινωνικούς και ψυχολογικούς παράγοντες. Με βάση αυτή τη νέα προσέγγιση διαπιστώθηκε ότι τη συμπεριφορά των φορολογουμένων επηρεάζουν αρκετοί μη οικονομικοί παράγοντες. Τους πιο βασικούς από αυτούς, που κατά τη γνώμη μας παίζουν σημαντικό ρόλο στην Ελλάδα, μπορούμε να τους κατατάξουμε σε δύο κατηγορίες:

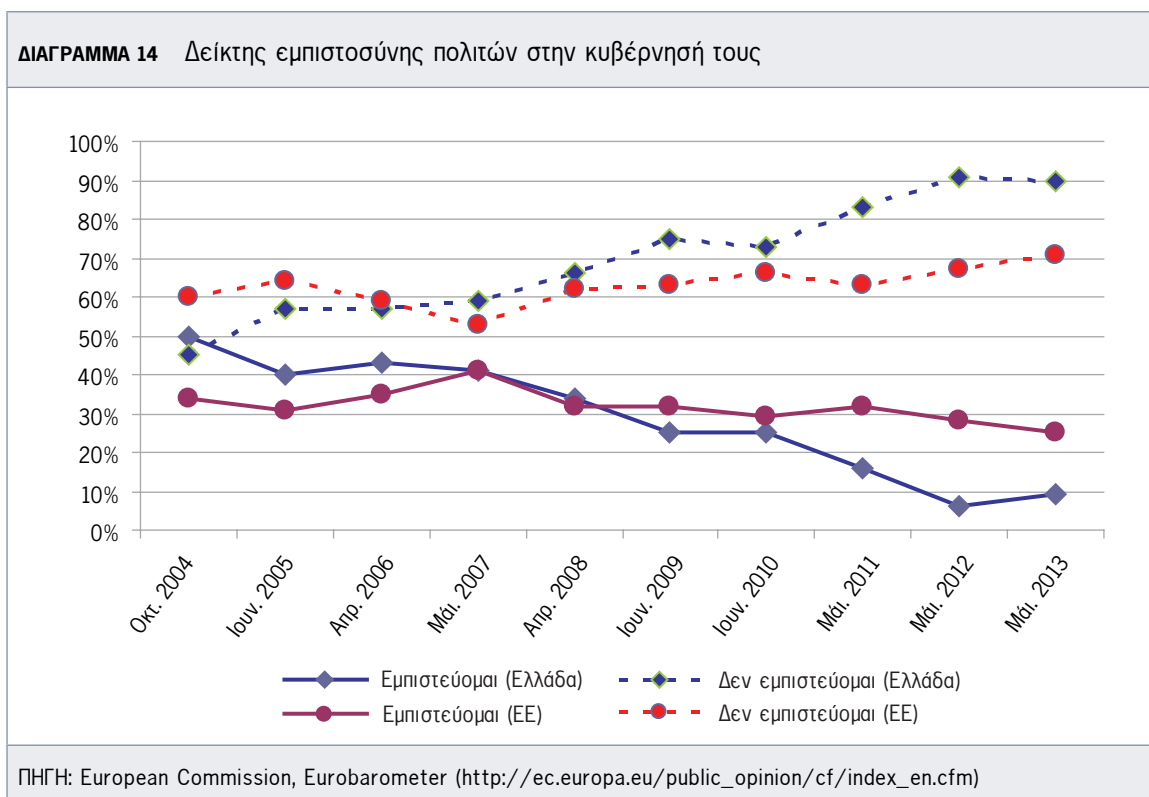
²⁴ Κλασικό άρθρο πάνω στο οποίο στηρίχθηκε μια πλούσια αρθρογραφία και βιβλιογραφία είναι των Allingham & Sandmo (1972).

1. Προσωπικές και κοινωνικές αξίες (νόρμες)
2. Εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση και τους κρατικούς θεσμούς.

Η έρευνα έχει δείξει ότι παράγοντες που σχετίζονται με την ηθική και τους κανόνες δεοντολογίας των ατόμων προσδιορίζουν, σε μεγάλο βαθμό, τη συμπεριφορά των φορολογουμένων. Όπως τονίζει ο Taylor (2001), πέρα από τον εντοπισμό της φοροδιαφυγής και τις κυρώσεις που αυτή συνεπάγεται, θέματα όπως τα αισθήματα ενοχής και ο κίνδυνος κοινωνικού στιγματισμού παίζουν σημαντικό ανασχετικό ρόλο στη φοροδιαφυγή. Αυτά τα κίνητρα έχουν ελκύσει όλο και πιο πολύ το ενδιαφέρον οικονομολόγων και ψυχολόγων. Γι' αυτό και πολλοί ερευνητές έχουν επικεντρώσει το ενδιαφέρον τους στο να εξετάσουν συστηματικά το θέμα των προσωπικών αξιών, που συχνά αποκαλείται φορολογική ηθική, ή και φορολογικό φρόνημα.²⁵

Η ανάλυση αυτή δίνει έμφαση στην κατανόηση κοινωνικοοικονομικών παραγόντων και θεσμικών ρυθμίσεων για να εξηγήσουν το φορολογικό φρόνημα των πολιτών. Θέματα, όπως η δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών, η αμερόληπτη μεταχείριση όλων από τις φορολογικές αρχές, η αντίληψη των φορολογουμένων ότι οι φόροι τους επιστρέφονται με καλές και αξιόπιστες δημόσιες υπηρεσίες, συντελούν στο να δημιουργείται εμπιστοσύνη στο κράτος, αλλά και μεταξύ πολιτών, στοιχεία που θεωρούνται ότι συμβάλλουν στο να συμμορφώνονται οι πολίτες στις υποχρεώσεις τους. Το θέμα επομένως της εμπιστοσύνης στο κράτος και τους δημόσιους θεσμούς αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Ίσως αυτό να είναι ένας από τους πιο σημαντικούς παράγοντες που εξηγούν πώς στις ανεπτυγμένες χώρες και παρά την υψηλή φορολογία η φοροδιαφυγή είναι περιορισμένη.

Στη χώρα μας η εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση ήταν σε χαμηλά επίπεδα ακόμη και στην εποχή της ταχύρυθμης μεγέθυνσης, αλλά τα τελευταία χρόνια με την κρίση έχει ουσιαστικά καταρρεύσει. Είναι ενδιαφέρον να δούμε τα ευρήματα του ευρωβαρόμετρου τα τελευταία δέκα χρόνια, όπως απεικονίζονται στο Διάγραμμα 14.



²⁵ Πολύ σημαντική είναι η συμβολή του καθηγητή Kirchler και συνεργατών του σε αυτά τα θέματα. Βλέπε Kirchler (2007), καθώς και τις πολυπληθείς εργασίες σε περιοδικά, όπως το Journal of Economic Psychology. Τελείως ενδεικτικά αναφέρουμε και τις εργασίες των Braithwaite (2003, 2009), Bird, R. et al. (2006), Alm, J. et al. (eds) (2010), και Torgler, B. (2011).

Είναι φανερό ότι με τόσο χαμηλό ποσοστό πολιτών να εμπιστεύεται την κυβέρνηση, δύσκολα θα πειστούν οι πολίτες ότι πρέπει να πληρώσουν με προθυμία τους φόρους που τους αναλογούν, όταν αυτοί δεν εμπιστεύονται αυτούς που θα διαχειριστούν τα ποσά που καταβάλλουν ως φόρους.

5. Συμπεράσματα

Στην εργασία αυτή προσπαθήσαμε να εξετάσουμε αν το ελληνικό φορολογικό σύστημα ικανοποιεί τις βασικές διαπιστώσεις πολλών θεωρητικών και εμπειρικών εργασιών για να είναι φιλικό στην ανάπτυξη. Γι' αυτό και αποφύγαμε να εξετάσουμε θέματα που συνδέονται με την επίπτωση των φόρων στη δικαιότερη διανομή του εισοδήματος και τη μείωση των ανισοτήτων, έστω και αν αυτά είναι ιδιαίτερα σημαντικά. Τα κυριότερα ευρήματα της έρευνάς μας μπορούν να συνοψιστούν στα εξής:

Στη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων (συμπεριλαμβανομένων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης) η επιβάρυνση είναι μεγάλη και με τις αλλαγές που έγιναν πρόσφατα στη νομοθεσία για τα φυσικά πρόσωπα, η επιβάρυνση θα αυξηθεί ακόμη περισσότερο. Μια ενδεδειγμένη πολιτική για την ανάπτυξη θα ήταν η μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, αλλά με δεδομένα τα σημαντικά προβλήματα των ασφαλιστικών ταμείων, η όποια απώλεια εσόδων πρέπει να αναπληρωθεί από αύξηση σε άλλους φόρους. Τέτοιοι φόροι είναι οι έμμεσοι και οι φόροι περιουσίας.

Από τους φόρους περιουσίας στη χώρα μας, ο ετήσιος φόρος περιουσίας απέδιδε λίγα έσοδα επειδή επιβαλλόταν σε περιορισμένη βάση και με μικρούς συντελεστές. Ταυτόχρονα, ο φόρος στις συναλλαγές ακινήτων ήταν υψηλός. Μετά την κρίση όμως, ο ετήσιος φόρος αυξήθηκε σημαντικά και επιβάλλεται όχι μόνο στα κτίρια αλλά και στα οικόπεδα και τα αγροτεμάχια. Περιθώρια, επομένως για περαιτέρω άντληση εσόδων από αυτή την πηγή δεν υπάρχουν. Άρα, η όποια μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης θα μπορούσε να χρηματοδοτηθεί από αύξηση στην έμμεση φορολογία.

Από τους έμμεσους φόρους, ο πιο σημαντικός είναι ο φόρος προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ). Αυτό που διαπιστώσαμε είναι ότι, οι συντελεστές του είναι ήδη υψηλοί και δεν μπορούν να αυξηθούν άλλο. Ταυτόχρονα όμως διαπιστώσαμε ότι η φοροδιαφυγή είναι υψηλή και άρα υπάρχει δυνατότητα αύξησης των εσόδων. Στους υπόλοιπους έμμεσους φόρους, οι συντελεστές είναι μάλλον υψηλοί και δεν συνιστάται η περαιτέρω αύξησή τους. Ειδικότερα για τους φόρους στην ενέργεια, η φορολογία έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια και με δεδομένο ότι οι φόροι αυτοί δεν εκπίπτονται, όπως ο ΦΠΑ στις εξαγωγές, έχουν επηρεάσει αρνητικά την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων.

Τέλος, για τη φορολογία των επιχειρήσεων δείξαμε ότι, ενώ η πραγματική επιβάρυνση δεν είναι υψηλή συγκριτικά με άλλες χώρες της ΕΕ, αυτή αυξήθηκε πρόσφατα, κάτι που μάλλον δεν βοηθά στην αύξηση των επενδύσεων.

Πέρα όμως από τους συντελεστές, τα κυριότερα προβλήματα του φορολογικού μας συστήματος φαίνεται να είναι δομικά και συνδέονται με τις συχνές αλλαγές στους φόρους, την πολυπλοκότητα της νομοθεσίας, την αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών επίλυσης φορολογικών διαφορών και τις αδυναμίες της φορολογικής διοίκησης. Το άλλο μεγάλο πρόβλημα συνδέεται με την εκτεταμένη φοροδιαφυγή σε όλες σχεδόν τις μορφές φορολογίας, φαινόμενο το οποίο όχι μόνο στερεί έσοδα από το Δημόσιο, αλλά και προκαλεί αναποτελεσματικότητες στην κατανομή των πόρων και δημιουργεί μεγάλα αντικίνητρα για μεγέθυνση και εκσυγχρονισμό των επιχειρήσεων.

Σε κάθε περίπτωση, οι όποιες συστάσεις για μεταβολές του φορολογικού συστήματος με στόχο την ενίσχυση της αναπτυξιακής του διάστασης δεν έχουν νόημα, αν το σύστημα αυτό δεν επιβάλλεται αποτελεσματικά και δεν ισχύει για όλους. Αυτό μάλλον που πρέπει να γίνει περισσότερο κατανοητό είναι ότι η αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής δεν μπορεί να γίνεται μόνο με κατασταλτικά μέτρα, αλλά και με το να πειστούν οι πολίτες ότι πρέπει εθελοντικά να συμμορφώνονται στις υποχρεώσεις τους. Χώρες του ανεπτυγμένου κόσμου που συνδυάζουν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, επαρκή φορολογικά έσοδα και χαμηλή φοροδιαφυγή είναι

συνήθως χώρες με υψηλά επίπεδα εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολίτη. Για μια πολιτική σε αυτή την κατεύθυνση θα πρέπει να εξετάσουμε παράγοντες, όπως οι προσωπικές και κοινωνικές αξίες μιας κοινωνίας και πώς αυτές διαμορφώνονται, αλλά και το πώς ο πολίτης μπορεί να εμπιστεύεται την κυβέρνησή του και τους θεσμούς της χώρας.

Από την πιο πάνω παρουσίαση γίνεται φανερό ότι η χώρα μας έχει ανάγκη από ένα νέο φορολογικό σύστημα, που θα αντιμετωπίζει συνολικά τις σημερινές αδυναμίες και θα διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο λειτουργίας των φορολογικών υπηρεσιών και θα θέτει σαφείς και απλούς κανόνες για τους φορολογουμένους. Οι μέχρι τώρα αλλαγές έγιναν υπό την πίεση των αναγκών για αύξηση των εσόδων και παρά τις αξιόλογες προσπάθειες για εξορθολογισμό της λειτουργίας των φορολογικών υπηρεσιών, δεν έχει διαμορφωθεί ένα συνεκτικό, διαφανές και φιλικό στην ανάπτυξη πλαίσιο. Επιπλέον, για να κτιστεί η εμπιστοσύνη των πολιτών στο κράτος, θα πρέπει το νέο πλαίσιο να διασφαλίζει ότι τα βάρη της φορολογίας, αλλά και τα οφέλη από τις κρατικές δαπάνες, θα κατανέμονται δίκαια. Αυτό δεν μπορεί να γίνει χωρίς ένα πρόγραμμα συνολικής φορολογικής μεταρρύθμισης, κατά το πρότυπο άλλων χωρών. Αυτό όμως δεν φαίνεται να απασχολεί προς το παρόν τις αρχές της χώρας.

Βιβλιογραφία - Πηγές

- Allingham, M. G. & Sandmo, A., (1972), 'Income tax evasion: a theoretical analysis', *Journal of Public Economics*, vol. 1, pp. 323-338.
- Alm, J., J. Martinez-Vazquez and B. Torgler (eds), (2010), *Developing Alternative Frameworks for Explaining Tax Compliance*. London: Routledge.
- Alm, J., (2012), "Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies", Tulane Economics Working Paper Series, Working Paper 1213.
- Andreoni, J., Erard, B. & Feinstein, J., (1998), 'Tax compliance', *Journal of Economic Literature*, vol. 36, No. 2, pp. 818-860.
- Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schweltnus, C. and Vartia, L., (2011), "Tax policy for economic recovery and growth", *Economic Journal*, vol. 121, pp. F59-F80.
- Bergh, A. and M. Henrekson, (2012), "Government size and growth: A survey and interpretation of the evidence", *Journal of Economic Surveys*, vol. 25, No. 5, pp. 872-897.
- Bilicka, K. and M. Devereux, (2012), "CBT Tax Ranking 2012", Report, Oxford University Centre for Business Taxation, Said Business School, Oxford.
- Bird, R. M., (2004), "Administrative Dimensions of Tax Reform", *Asia-Pacific Tax Bulletin*, International Bureau of Fiscal Documentation, pp. 134-150.
- Bird, R., Martinez-Vazquez, J. & Torgler, B., (2006), 'Societal institutions and tax effort in developing countries', in *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy*, eds J. Alm, J. Martinez-Vázquez & M. Rider, Springer, New York, pp. 283-338.
- Bird, R. M., (2011), "Taxation and Development: What Have We Learned from Fifty Years of Research?" ICTD Working Paper No. 1, Institute of Development Studies.
- Boadway, R., E. Chamberlain and C. Emmerson, (2010), "Taxation of Wealth and Wealth Transfers," in James A. Mirrlees, Stuart Adam, Timothy Besley, Richard Blundell, Steve Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth D. Myles and James Poterba, eds, *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press, chapter 8.
- Bond, S. and J. Xing, (2013), "Corporate Taxation and Capital Accumulation: Evidence from Sectoral Panel Data for 14 OECD Countries", Working paper, Wp 10/15, Oxford University Centre for Business Taxation, Said Business School, Oxford.
- Braithwaite, V., (2003), *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Ashgate, Aldershot, UK.
- Braithwaite, V., (2009), *Defiance in Taxation and Governance: Resisting and Dismissing Authority in a Democracy*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom (UK).
- Cabral, M. and C. Hoxby, (2012), "The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts", Working Paper 18514, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Casanegra de Jantscher, M., Cornely, J. P., King, J. Petrash, W. and Tsibouris, G., (1992), "Greece: Strengthening Tax Administration", IMF, mimeo.
- Daude, C., H. Gutiérrez and Á. Melguizo, (2012), "What Drives Tax Morale?", Working Paper No. 315, OECD Development Centre, Paris.
- Devereux, M., C. Elschner, D. Endres, J. Heckemeyer, M. Overesch, U. Schreiber, C. Spengel, (2008), «Project for the EU Commission, TAXUD/2005/DE/3 10, final report", Centre for European Economic Research (ZEW).
- Devereux M, C. Elschner, D. Endres and C. Spengel, (2012), "Effective Tax Levels Using The Devereux/Griffith Methodology: Project for the EU Commission, TAXUD/2008/CC/099", Final report, Brussels: European Commission.
- Devereux, M. and S. Loretz, (2012), "What do we know about corporate tax competition?" Working Paper, WP 12/29, Oxford University Centre for Business Taxation, Said Business School, Oxford.

- Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, Rita Ramalho and A. Shleifer, (2010), "The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship", *American Economic Journal: Macroeconomics*, pp. 31-64.
- European Commission, (2010), *EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs: Final Report*.
- European Commission, (2012), *Excellence in public administration for competitiveness in EU Member States*, Brussels.
- European Commission, (2013a), "Tax reforms in EU Member States", *European Economy*, No. 5. Brussels.
- European Commission, (2013b), "Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States", Final Report, TAXUD/2012/DE/316.
- Eurostat, (2013), *Taxation trends in the European Union*.
- Fatica, S., (2013), "Do corporate taxes distort capital allocation? Cross-country evidence from industry-level data", European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers 503.
- Hashimzade, N., G. D. Myles and Binh Tran-Nam, (2013), "Applications of Behavioural Economics to Tax Evasion" *Journal of Economic Surveys*, vol. 27, No. 5, pp. 941-977.
- Institute for Fiscal Studies, (2010), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobs, B., (2013), 'From optimal tax theory to applied tax policy', *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, Volume 69, Issue 3, pp. 338-389.
- Johansson, E., Heady, C., Arnold, J., Brys, B. and Vartia, L., (2008). 'Tax and economic growth.' *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620.
- Kaplanoglou, G. and V. T. Rapanos, (2013), "Tax and Trust: The Fiscal Crisis in Greece", *South European Society and Politics*, Volume 18, Issue 3, pp. 1-22.
- Kirchler, E., (2007), *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Lindert, P. H., (2004), *Growing Public*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matsaganis, M. & M. Flevotomou, (2010), 'Distributional implications of tax evasion in Greece', Hellenic Observatory, Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 3.
- McClellan, C. B., (2013), "The Consequences of Poor Tax Administration: Collections, Growth, and Corruption" *Economics Dissertations*. Paper 90.
- Madrick, J., (2009), *The Case for Big Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Myles, G., (2009), "Economic growth and the role of taxation", *OECD Economics Department Working Papers*, No 713, No 714, No 715.
- Norregaard, J., (2013), "Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges", *IMF Working Paper*, WP/13/129.
- OECD, (2012), *Consumption Tax Trends 2012*, Paris.
- OECD, (2013a), *Taxing Wages*. Paris.
- OECD, (2013b), *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing.
- OECD, (2013c), *Entrepreneurship at a Glance 2013*, OECD Publishing.
- Richardson, G., (2006), "Determinants of tax evasion: A cross-country investigation", *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 15 pp. 150-169.
- Sandmo, A., (2006), "The Theory of Tax Evasion: A Retrospective View", *National Tax Journal*, Vol. LVIII, No. 4, pp. 643-663.
- Slemrod, J., (2003), "The Truth About Taxes and Economic Growth: An Interview with James Slemrod", *Challenge*, vol. 46, No. 1, pp. 5-14.
- Taylor, N., (2001), 'Understanding taxpayer attitudes through understanding taxpayer identities', Working Paper No. 14. Centre of Tax System Integrity, Australian National University, Canberra.

- Torgler, B., (2011), "Tax Morale and Compliance: Review of Evidence and Case Studies for Europe", Policy Research Working Paper, 5922. World Bank.
- Vasardani, M., (2011), "Tax evasion in Greece: An Overview", Economic Bulletin No. 35, Economic Research Department, Bank of Greece.
- World Economic Forum, (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*.
- Xing, J., (2012), "Tax structure and growth: How robust is the empirical evidence?", *Economics Letters*, vol. 117, 1, pp. 379-382.

