



**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ»**

ΔΙΑΤΡΙΒΗ ΕΠΙΠΕΔΟΥ ΜΑΣΤΕΡ

Μελέτη της φορολογικής συμμόρφωσης στην Κύπρο

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΠΕΡΔΙΟΣ

Επιβλέπων Καθηγητής: κ. Ιωάννης Δημητρίου

ΛΕΥΚΩΣΙΑ, ΙΟΥΝΙΟΣ, 2012

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	3
Abstract.....	4
Ευχαριστίες.....	5
Εισαγωγή	6
1.1. Η σημασία της φορολογικής συμμόρφωσης	6
1.2. Διεθνής εμπειρία.....	7
1.3. Μεθοδολογία	8
1.4. Συνοπτική παρουσίαση των κεφαλαίων που θα ακολουθήσουν.....	9
Φοροαποφυγή και φοροδιαφυγή.....	10
2.1. Φοροαποφυγή και φοροδιαφυγή	10
2.2. Γιατί πρέπει να περιοριστεί η φοροαποφυγή.....	11
Κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση.....	15
3.1. Επισκόπηση	15
3.2. Ερμηνεία των παραγόντων και φαινομένων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση.....	20
3.3. Εξελίξεις στη μελέτη των παραγόντων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση.....	25
Κυπριακή φορολογική διοίκηση και φορολογική συμμόρφωση	29
4.1. Η ανάγκη για βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης.....	29
4.2. Προβλήματα και ενέργειες για βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης στην Κύπρο	35
Τρόποι ενίσχυσης της φορολογικής συμμόρφωσης.....	37
5.1 Προτάσεις πολιτικής.....	37
5.1.1. Διαχείριση κινδύνων.....	37
5.1.2. Στρατηγικές αλλαγής συμπεριφοράς των φορολογουμένων.....	41
5.1.3. Καθιέρωση φορολογικής συνείδησης	43
5.2. Εισηγήσεις για μελλοντικές ενέργειες.....	47
5.2.1. Αναβάθμιση τεχνολογικής και διοικητικής επάρκειας του Τ.Ε.Π.	48
5.2.2. Υιοθέτηση πρακτικών benchmarking.....	48
5.2.3. Μελέτη και αξιολόγηση φορολογικής συμπεριφοράς των Κυπρίων	49
5.2.4. Η εμπέδωση της σημασίας της πρόληψης μέσα στο φορολογικό σύστημα.....	50
Συμπεράσματα	51
Βιβλιογραφία.....	53

Περίληψη

Η φοροδιαφυγή είναι ίσως η μεγαλύτερη πρόκληση που αντιμετωπίζουν τα κράτη και η αντιμετώπισή της έχει τεράστια σημασία, τόσο από οικονομικής άποψης όσο και από την άποψη ισονομίας μεταξύ των πολιτών, αλλά και της εύρυθμης λειτουργίας του ανταγωνισμού και της αγοράς εργασίας. Η τρέχουσα παγκόσμια οικονομική κρίση επιβάλλει στα σύγχρονα κράτη, να βελτιώσουν το φορολογικό τους σύστημα κι έτσι η ανάγκη για φορολογική συμμόρφωση έχει γίνει πλέον πρόκληση επιβίωσης για κάθε κράτος. Σε μια χώρα μάλιστα όπως την Κύπρο, η οποία είναι 2^η στη φορολόγηση εταιρικών εισοδημάτων (ως % του Α.Ε.Π.), αλλά μόλις 23^η στη φορολόγηση προσωπικών εισοδημάτων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (European Commission 2011), η βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης είναι επιβαλλόμενη.

Μέσα από την εργασία αυτή, παρουσιάζεται η σημασία της φορολογικής συμμόρφωσης και ακολούθως εξετάζονται ποιοι παράγοντες την επηρεάζουν και πώς. Ακολούθως γίνεται μια συσχέτιση των παραγόντων αυτών με την πραγματικότητα του κυπριακού φορολογικού συστήματος, με έμφαση στην φορολόγηση προσωπικών εισοδημάτων. Με βάση τα ευρήματα που προκύπτουν από την έρευνα αυτή και την ανάλογη μελέτη της σχετικής βιβλιογραφίας, διατυπώνονται προτάσεις συνολικής πολιτικής, οι οποίες σε συνδυασμό με πρωτοβουλίες που θα μπορούσε να αναλάβει άμεσα η αρμόδια φορολογική αρχή, μπορούν να δημιουργήσουν τις συνθήκες για τη βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης στην Κύπρο.

Abstract

Tax evasion is probably the biggest challenge countries have to deal with and their success on this issue has a major impact not only in financial terms, but also in terms of equal rights among citizens and the smooth functioning of the labor market and competitiveness. The current economic crisis requires modern states to improve their tax systems, which nominates the need for tax compliance into a survival challenge for the state itself. In a country like Cyprus, which ranks 2nd in corporate income direct tax collection (as % of GDP), but drops to 23rd among the EU states when it comes to personal income direct tax collection, improving tax compliance is a necessity that must be addressed.

Within this paper, the importance of tax compliance is presented and the factors that affect tax compliance are explained and examined for their impact. These factors are then linked to the facts of the Cypriot tax system, with an emphasis on issues related to taxing personal income. Considering the findings of this research and the study of relevant academic input, this paper suggests a number of policies to employ, combined with a series of initiatives that the tax authority is encouraged to undertake in order to establish the conditions for tax compliance improvement in Cyprus.

Ευχαριστίες

Οι θυσίες που απαιτούνται από έναν εργαζόμενο οικογενειάρχη για τη συγγραφή μιας διπλωματικής εργασίας είναι πολλές – τόσο από άποψης εργάσιμου χρόνου όσο κι από άποψης προσωπικών θυσιών του ιδίου και της οικογένειάς του. Έτσι, θεωρώ απαραίτητο να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου και τις ευχαριστίες μου στην πολυαγαπημένη μου σύζυγο Δώρα και στα λατρευτά μας παιδιά Γιώργο και Αντωνία, για την υποστήριξη και την κατανόησή τους στη συγγραφή της εργασίας αυτής.

Επίσης, θα ήθελα με την ευκαιρία αυτή να ευχαριστήσω τόσο τον καθηγητή μου κ. Ιωάννη Δημητρίου, ο οποίος επέβλεψε και καθοδήγησε ενεργά την παρούσα διπλωματική εργασία όσο και τον προϊστάμενο και συναδέλφους μου στο Επαρχιακό Γραφείο Αμμοχώστου του Τμήματος Εσωτερικών Προσόδων, για τη συμβολή τους, με ιδέες και σκέψεις, για τη φορολογική συμμόρφωση στην Κύπρο.

Παναγιώτης Περδίας
Ιούνιος 2012
Φρέναρος Αμμοχώστου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι οικονομικές εξελίξεις των τελευταίων χρόνων, ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης, έχουν επαναφέρει παλιούς και ξεχασμένους όρους στην επικαιρότητα του μέσου Κύπριου. Όροι όπως «ανάπτυξη», «βιωσιμότητα του κράτους», «ισότιμη κατανομή βαρών», «στόχευση των πολιτικών του κράτους», «διαφάνεια» και τόσο άλλοι έχουν ξαφνικά επανακτήσει τη σημασία τους στην καθημερινότητά μας και πλέον τίθεται θέμα διαχείρισής τους μέσα από το πλαίσιο ενός ευνομούμενου κράτους, μόνιμου μέλους της Ε.Ε. και μέλους της Ευρωζώνης.

Μέσα από την εργασία αυτή, θα δούμε ότι οι πιο πάνω όροι αλλά και η πρόκληση της διαχείρισής τους, συνδέονται με μια από τις κυριότερες λειτουργίες του κυπριακού κράτους, το φορολογικό της σύστημα. Είναι καίριας σημασίας η ανάγκη για εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία του συστήματος αυτού και ο σημαντικότερος παράγοντας επιτυχίας εδώ είναι η επίτευξη της φορολογικής συμμόρφωσης των πολιτών. Έτσι, στην ενότητα 1.1 θα δούμε τι είναι η φορολογική συμμόρφωση και γιατί είναι τόσο σημαντική η επίτευξη της και στην ενότητα 1.2 θα δούμε τη διεθνή εμπειρία που υπάρχει πάνω στο θέμα αυτό. Ακολούθως γίνεται στην ενότητα 1.3 γίνεται αναφορά στην μεθοδολογία που ακολουθήθηκε στα πλαίσια της εργασίας αυτής και τέλος, στην ενότητα 1.4 γίνεται μια συνοπτική παρουσίαση των κεφαλαίων που ακολουθούν.

1.1. Η σημασία της φορολογικής συμμόρφωσης

Σύμφωνα με τον Franzoni (1999), η φορολογική συμμόρφωση συνίσταται από τέσσερα βασικά χαρακτηριστικά – την ειλικρινή δήλωση όλων των εισοδημάτων, την ορθή συμπλήρωση της δήλωσης αυτής, την έγκαιρη υποβολή της φορολογικής δήλωσης και της έγκαιρης εξόφλησης υποχρεώσεων (φόρων) που προκύπτουν. Το ζήτημα της φορολογικής συμμόρφωσης είναι ένα θέμα τόσο παλιό, όσο είναι και ο ίδιος ο θεσμός της φορολογίας. Όλες οι σύγχρονες κοινωνίες έχουν απαιτήσεις για μια σειρά από δημόσια αγαθά κι έτσι δημιουργείται η ανάγκη για χρηματοδότηση αυτών των αγαθών από το κράτος. Το κράτος με τη σειρά του δεν έχει πολλές επιλογές για την εξασφάλιση αυτής της χρηματοδότησης – είτε θα δανειστεί (η τρέχουσα κατάσταση τόσο στην Ελλάδα όσο και εσχάτως στην Κύπρο μας

αποδεικνύει και στην πράξη ότι αυτό δεν είναι βιώσιμο), είτε θα επιβάλει φορολογίες στους πολίτες. Ουσιαστικά μόνο μια μακροπρόθεσμα βιώσιμη επιλογή έχουν τα σύγχρονα κράτη για τη χρηματοδότηση των αναγκών τους και αυτή είναι η επιβολή φορολογίας. Η φορολογία όμως θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως το μέσο της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων του κράτους απέναντι στους πολίτες του (James & Alley 1999) και όχι ως ο σκοπός της ύπαρξής του. Έτσι, τα κράτη έχουν να αντιμετωπίσουν ένα θέμα πολύπλευρο: ένα πρόβλημα δημόσιων οικονομικών, ένα ζήτημα θεσμικό ως προς την επιβολή της έννομης τάξης ενώ ταυτόχρονα θα πρέπει να αγγίξει θέματα όπως της οργάνωσης του κράτους, της αγοράς εργασίας ακόμη και ηθικού προβληματισμού (Andreoni et al. 1998). Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, τα κράτη προσπαθούν να βρουν τρόπους να εντοπίσουν και να ερμηνεύσουν τους παράγοντες εκείνους που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση των πολιτών.

Η τρέχουσα παγκόσμια οικονομική κρίση επιβάλλει στα σύγχρονα κράτη να βελτιώσουν τη φοροεισπρακτική τους ικανότητα έχοντας καταστήσει αυτή την ικανότητα σε πρόκληση επιβίωσης για κάθε κράτος. Έτσι η ανάγκη για φορολογική συμμόρφωση έχει εξελιχθεί σε ένα από τα κυρίαρχα ζητήματα της επικαιρότητας στην Κύπρο, προκαλώντας συγκρούσεις μεταξύ πολιτικών ομάδων, κοινωνικών ομάδων, κρατικών και ιδιωτικών φορέων κτλ. Η δημιουργία και καλλιέργεια φορολογικής συνείδησης ανάμεσα στον κυπριακό πληθυσμό αποτελεί την απάντηση σε αυτή την πρόκληση μέσω της εμπέδωσης καλών πρακτικών εθελοντικής φορολογικής συμμόρφωσης. Πολύ εύστοχα ο Μ.Γεωργιάδης παρατηρεί σε άρθρο του¹: *«...ενώ φαντάζει σχετικά εύκολο ν' αντιληφθεί κανείς τον κίνδυνο από ένα αυτοκινητιστικό δυστύχημα, λόγω του ότι ο φόβος του θανάτου ή της αναπηρίας είναι ορατός, στην περίπτωση της φορολογίας δεν είναι καθόλου εύκολο ν' αντιληφθούμε τη ζημιά που γίνεται, όταν το κράτος χάνει έσοδα ή κινδυνεύει να μείνει χωρίς έσοδα. Η ζημιά αυτή, μπορεί να κυμαίνεται απ' την απώλεια μερικών εκατομμυρίων σε έσοδα, μέχρι και την παράλυση του κοινωνικού κράτους»*. Η εργασία αυτή θέλει ακριβώς να μελετήσει το πλαίσιο που υπάρχει καθώς και τα απαιτούμενα βήματα βελτίωσης αυτού του πλαισίου ώστε η φορολογική συμμόρφωση να γίνει βίωμα του Κύπριου πολίτη, ενισχύοντας έτσι την αποδοτικότητα του φορολογικού συστήματος στην Κύπρο.

1.2. Διεθνής εμπειρία

Η διεθνής βιβλιογραφία αναφέρει μια σειρά από παράγοντες οι οποίοι ανάλογα με τη μορφή τους επηρεάζουν θετικά ή αρνητικά τη φορολογική συμμόρφωση. Παράγοντες όπως

¹ Εφημερίδα «Σημερινή», 21/8/2011

το εκτιμώμενο μέγεθος της φοροδιαφυγής, η συμπεριφορά των επαγγελματιών που χειρίζονται φορολογικές υποθέσεις (λογιστές / εφοριακοί), η δομή του φορολογικού συστήματος, οι ποινές για μη συμμόρφωση, η εκτιμώμενη πιθανότητα κάποιος να πιαστεί να φοροδιαφεύγει, η επήρεια από το ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον, η κουλτούρα κ.α. αναφέρονται σε μια σειρά από άρθρα και πορίσματα ερευνών και καταγράφεται η επήρειά τους στο βαθμό φορολογικής συμμόρφωσης. Η γενική εικόνα όμως που παίρνει κάποιος μελετώντας τη διεθνή βιβλιογραφία και πρακτική είναι ότι η φορολογική συμμόρφωση είναι αποτέλεσμα τόσο της οικονομικής συμπεριφοράς ενός ατόμου (μεγιστοποίηση οφέλους με ελαχιστοποίηση κόστους) όσο και της κοινωνικής συμπεριφοράς του ως πολίτη του κράτους. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το πρόβλημα της φορολογικής συμμόρφωσης αντιμετωπίζεται μέσα από τη χρήση εργαλείων και πολιτικών που χειρίζονται το σύνολο αυτών των συμπεριφορών, εξειδικεύοντας όμως τη δράση τους ανάλογα με τις συνθήκες που παρουσιάζονται στο περιβάλλον του φορολογικού συστήματος.

1.3. Μεθοδολογία

Η συλλογή δεδομένων και η εξαγωγή συμπερασμάτων πάνω σε θέματα φορολογίας και ειδικότερα σε θέματα φορολογίας εισοδημάτων φυσικών και νομικών προσώπων είναι πολλές φορές δύσκολη. Στην Κύπρο, όπως και σε πολλές χώρες, το υπηρεσιακό απόρρητο δεσμεύει τις αρμόδιες φορολογικές αρχές και δεν επιτρέπει τη δημοσίευση δεδομένων που αφορούν τη φορολογική βάση παρά μόνο για κάποια γενικότερα στοιχεία επί του συνόλου. Έτσι η έρευνα αυτή στράφηκε σε άλλες πηγές:

- Δευτερογενείς πηγές δεδομένων που προκύπτουν από στοιχεία που υποβάλλουν οι κυπριακές φορολογικές αρχές σε διάφορους φορείς όπως π.χ. στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στον Ο.Ο.Σ.Α. (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης), CATA (Commonwealth Association of Tax Administrations) κτλ.
- Μελέτη της διεθνούς βιβλιογραφίας πάνω σε θέματα φορολογικής συμμόρφωσης
- Προσωπικές εμπειρίες που προκύπτουν από την επαγγελματική μου ιδιότητα ως εργαζόμενος στο Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων
- Μελέτη του ημερήσιου τύπου στην Κύπρο
- Εντοπισμός καλών πρακτικών (best practices) άλλων φορολογικών αρχών

Λαμβάνοντας υπόψη το είδος της εργασίας αυτής αλλά και τους στόχους της, κρίθηκε σκόπιμο να περιοριστεί η έρευνα σε θέματα που αφορούν τη φορολογική συμμόρφωση φυσικών προσώπων. Η λογική πίσω απ' αυτή τη διάκριση είναι ότι τα φυσικά πρόσωπα είναι

φορείς αποφάσεων που διέπονται από κανόνες λογικής και συμπεριφοράς, σε αντίθεση με νομικά πρόσωπα (εταιρείες), τα οποία είναι απρόσωπα και δε δεσμεύονται σε τίποτα άλλο εκτός από το νόμο και τα «παράθυρά» του. Επιπλέον, σε τελική ανάλυση, τα νομικά πρόσωπα είναι αποτέλεσμα ενεργειών φυσικών προσώπων, οπότε αλλαγή συμπεριφοράς τους (των φυσικών προσώπων) θα τα επηρέαζε ανάλογα. Έτσι, μέσω αυτού του διαχωρισμού, επιτυγχάνεται η συγκεκριμενοποίηση των συμπερασμάτων της έρευνας ώστε να μπορούν να χρησιμεύσουν σε μεταγενέστερο στάδιο για τη διαμόρφωση ή και υλοποίηση πολιτικών πάνω σε θέματα φορολογικής συμμόρφωσης στην Κύπρο.

1.4. Συνοπτική παρουσίαση των κεφαλαίων που θα ακολουθήσουν

Το πρόβλημα της επίτευξης φορολογικής συμμόρφωσης ανάμεσα στους πολίτες είναι από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει ένα σύγχρονο κράτος. Το πρόβλημα αυτό είναι πολυδιάστατο τόσο ως προς τις παραμέτρους που το καθορίζουν, αλλά και τις επιπτώσεις του καθώς και τους τρόπους αντιμετώπισής του. Η εργασία αυτή επιχειρεί να μελετήσει αυτό το πρόβλημα μέσα απ' αυτή την οπτική γωνία.

Έτσι, στο 2^ο κεφάλαιο θα δούμε τις έννοιες της φοροαποφυγής και της φοροδιαφυγής ως επίπτωση της μη αποτελεσματικής αντιμετώπισης του προβλήματος της φορολογικής συμμόρφωσης. Στο 3^ο κεφάλαιο θα επιχειρηθεί η παρουσίαση των κοινωνικοοικονομικών παραγόντων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση και η ερμηνεία τους σε σχέση με την αντιμετώπιση του προβλήματος της εργασίας μας. Στο 4^ο κεφάλαιο ο αναγνώστης έχει την ευκαιρία να έρθει σε επαφή με το κυπριακό φορολογικό σύστημα και να αντιληφθεί τα δεδομένα που οδηγούν στη διατύπωση και την αντιμετώπιση του προβλήματος της φορολογικής συμμόρφωσης. Στο 5^ο κεφάλαιο διατυπώνονται συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικής για αντιμετώπιση του προβλήματος της φορολογικής συμμόρφωσης στην Κύπρο, με βάση τα επί μέρους θέματα που εντοπίστηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια και γίνονται εξειδικευμένες εισηγήσεις για μελλοντικές ενέργειες. Τέλος, στο 6^ο κεφάλαιο γίνεται μια αναδρομή στα ευρήματα αυτής της εργασίας και παρουσιάζονται τα κυριότερα συμπεράσματά της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΦΟΡΟΑΠΟΦΥΓΗ ΚΑΙ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ

Η οικονομική επιστήμη προσπαθεί να ερμηνεύσει μεταξύ άλλων, την οικονομική συμπεριφορά των ατόμων, δηλαδή πως λειτουργούν τα άτομα, ως μέλη μιας οικονομίας. Το κύριο χαρακτηριστικό αυτής της συμπεριφοράς είναι η τάση του ατόμου να ελαχιστοποιεί το κόστος και να μεγιστοποιεί την ωφέλεια που απολαμβάνει σε κάθε συναλλαγή του με τους υπόλοιπους φορείς της οικονομίας. Αυτή η συμπεριφορά είναι ιδιαίτερη έντονη και χαρακτηριστική όταν το άτομο έχει να κάνει με το κράτος και γενικότερα με το σύνολο στο οποίο ανήκει.

Το κράτος, δια της νομιμότητας που του προσφέρει το πολιτικό σύστημα και το σύστημα δικαίου το οποίο μεταφράζεται σε νόμους, έχει το δικαίωμα να επιβάλει φορολογίες - αναγκαστικές δηλαδή μεταβιβάσεις εισοδήματος από το άτομο προς το κράτος (Stiglitz 1988) - ώστε να μπορέσει και αυτό με τη σειρά του να καλύψει τις υποχρεώσεις του που αφορούν την παροχή δημόσιων αγαθών όπως π.χ. υγεία, παιδεία, άμυνα κτλ. Η προσπάθεια για ελαχιστοποίηση ή και εξάλειψη του κόστους για το άτομο / οικονομική μονάδα αποκαλείται φοροαποφυγή ή σε ένα πιο εξειδικευμένο πλαίσιο φοροδιαφυγή. Αναπόφευκτα, η φοροαποφυγή αποτελεί στην ουσία αιμορραγία κρατικών εσόδων και λειτουργεί ως τροχοπέδη στις προσπάθειες του κράτους να ανταποκριθεί στο ρόλο του και τις προσδοκίες των πολιτών. Έτσι, στην ενότητα 2.1 θα δούμε το συσχετισμό της φοροαποφυγής με τη φοροδιαφυγή και θα αναφερθούμε στο τι συμβαίνει στην Κύπρο, ενώ στην ενότητα 2.2 θα αναφέρουμε το γιατί είναι τόσο σημαντικό να αντιμετωπιστεί η φοροδιαφυγή, αναφέροντας τις επιπτώσεις της στο κράτος και τους πολίτες του.

2.1. Φοροαποφυγή και φοροδιαφυγή

Όπως προαναφέραμε, μια ειδικότερη κατηγορία φοροαποφυγής είναι η φοροδιαφυγή – η προσπάθεια δηλαδή του ατόμου / οικονομικής μονάδας να αποφύγει την καταβολή φόρων με παράνομο τρόπο ή και μέσα. Η διαφορά φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής είναι ξεκάθαρη – η φοροαποφυγή είναι αποτέλεσμα των ευκαιριών που προσφέρει το θεσμικό πλαίσιο (νόμοι), ενώ η φοροδιαφυγή είναι μια σειρά από πράξεις που αντιβαίνουν τη νομιμότητα με σκοπό το παράνομο κέρδος (Demosthenous 2010). Έρευνες καταδεικνύουν ότι το πρόβλημα της φοροδιαφυγής όλο και χειροτερεύει σε όλη την υφήλιο (Bruno S Frey & Weck-Hanneman 1984).

Για να γίνει αντιληπτό το μέγεθος του προβλήματος αυτού στην Κύπρο, αξίζει να γίνει αναφορά στα μεγέθη της φορολογικής αμνηστίας που έγινε στην Κύπρο και αφορούσε τα φορολογικά έτη 1991 έως 2002. Σύμφωνα με το νόμο 215(I)/2004 ο οποίος ψηφίστηκε την 1^η Ιουλίου 2004, όσοι αποκάλυπταν αδήλωτα εισοδήματα για τα προαναφερθέντα έτη από 6/9/2004 έως 5/12/2004 πλήρωναν ειδική φορολογία 5% ενώ από 6/12/2004 έως 28/2/2005 πλήρωναν ειδική φορολογία 6,5%. Συνολικά το κράτος πήρε £120 εκατ. σε φόρους από τη φορολογική αμνηστία 12 ετών. Αν και λόγω της φύσης του νόμου δεν τηρήθηκαν λεπτομερή στοιχεία για πόσα εισοδήματα αμνηστεύτηκαν, υπολογίζεται με βάση έρευνα (Demosthenous 2010) ότι τα αδήλωτα στις φορολογικές αρχές εισοδήματα για την περίοδο 1991 έως 2002 ανέρχονταν στα £2δισ. Για να γίνει κατανοητό το μέγεθος αυτό, αρκεί να αναφέρουμε ότι το ποσό αυτό αντιστοιχούσε ετησίως περίπου στο 31% του ΑΕΠ της Κύπρου για το 2002, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι αφορά όλα τα αδήλωτα εισοδήματα της περιόδου καθώς υπήρξε μια μερίδα φορολογούμενων που δεν προχώρησαν σε φορολογική αμνηστία.

2.2. Γιατί πρέπει να περιοριστεί η φοροαποφυγή

Η διεθνής βιβλιογραφία αναφέρει μια σειρά από λόγους για τους οποίους ένα άτομο θέλει να αποφύγει ή θα προσπαθήσει να αποφύγει την καταβολή φορολογιών και υπάρχουν αρκετές μελέτες σχετικά με την επίπτωσή τους στη τάση για φοροαποφυγή (βλ.κεφ.3) Αυτή η τάση όμως (για φοροαποφυγή) δημιουργεί μια σειρά από προβλήματα, που αν δεν τύχουν κατάλληλης και έγκαιρης διαχείρισης, μπορούν να εξελιχθούν σε απειλές για κάθε μορφή κοινωνικής και διοικητικής οργάνωσης είτε αυτό λέγεται κράτος, είτε δήμος, κοινότητα, κοινωνική ομάδα κτλ.. Μερικά σημαντικά προβλήματα που δημιουργεί η φοροαποφυγή είναι τα εξής:

- *Το πρόβλημα του δωρεάν επιβάτη (free rider)*

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που προκύπτουν από την τάση για φοροαποφυγή είναι το φαινόμενο του δωρεάν επιβάτη (free-rider). Ως free riders εννοούμε τα άτομα που απολαμβάνουν ένα δημόσιο αγαθό ή υπηρεσία, χωρίς να πληρώνουν τίποτα ή πληρώνοντας ελάχιστα σε σχέση με το όφελος που απολαμβάνουν.

Με την πάροδο του χρόνου η τάση αυτή παρουσιάζεται ενισχυμένη, επειδή αυτοί που πληρώνουν κανονικά τους φόρους τους θα μπου στο πειρασμό να γίνουν free riders, δηλαδή να μην συνεισφέρουν αυτό που πρέπει με το πρόσχημα ότι «αυτό κάνουν και οι άλλοι». Εύκολα γίνεται κατανοητό πόσο σημαντικό είναι να αποτραπεί αυτό το φαινόμενο. Όταν πολλά άτομα-πολίτες του κράτους παρουσιάζουν αυτή τη συμπεριφορά, δηλαδή να μην

πληρώνουν ή να πληρώνουν δυσανάλογα λίγα για το κόστος ενός δημόσιου αγαθού ή υπηρεσίας, τότε υπάρχει ο κίνδυνος, σε μια ελεύθερη αγορά, το δημόσιο αγαθό να μην παρέχεται στους πολίτες ή να παρέχεται σε μειωμένες ποσότητες και ποιότητα λόγω έλλειψης πόρων.

- *Παραοικονομία*

Μια άλλη συνέπεια της φοροαποφυγής είναι η δημιουργία παραοικονομίας ή «σκιάδους οικονομίας» ή «μαύρης οικονομίας». Αν και δεν υπάρχει καθολικά αποδεκτός ορισμός του τι συμπεριλαμβάνει ο όρος «παραοικονομία», παραοικονομία μπορεί να θεωρηθεί η παραγωγή υπηρεσιών και προϊόντων που είναι μεν νόμιμα, αλλά δεν δηλώνονται για να φορολογηθούν (Schneider 2008). Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη (Δριτσάκη, 2007), μια από τις γενεσιουργές αιτίες της παραοικονομίας είναι οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές, οι οποίοι οδηγούν τις παραγωγικές μονάδες στην απόκρυψη σημαντικού τμήματος της οικονομικής τους δραστηριότητας με σκοπό την αποφυγή καταβολής φόρων.

Μια σχετικά πρόσφατη απόπειρα καταγραφής της παραοικονομίας στην Κύπρο έγινε από το Πανεπιστήμιο Κύπρου (Pashardes & Polycarrou 2008) και οι εκτιμήσεις του μεγέθους της παραοικονομίας στην Κύπρο, φανερώνουν ότι το μέγεθος της μαύρης οικονομίας (αδήλωτη) στην Κύπρο κυμαίνεται μεταξύ του 7% - 8% του ΑΕΠ. Δηλαδή περίπου ένα στα 13 με 14 ευρώ που κερδίζουν οι Κύπριοι, δε δηλώνεται για σκοπούς φορολογίας εισοδήματος. Τα αποτελέσματα αυτά συμφωνούν με προηγούμενη έρευνα (Georgiou & Syriachas 1994), όπου το μέγεθος της παραοικονομίας υπολογίστηκε να φθάνει το 8,8% του ΑΕΠ. Για σκοπούς σύγκρισης, αναφέρεται ότι σε σχετική μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας (Schneider et al. 2010), ο μέσος όρος του μεγέθους της παραοικονομίας για την περίοδο 1999-2007 για τις Η.Π.Α. ήταν 8,6%, στην Αγγλία ήταν 12,5% , στη Γερμανία ήταν 16%, ενώ στην ίδια μελέτη για μεσογειακές χώρες με παρόμοια χαρακτηριστικά κουλτούρας με την Κύπρο, είχαμε για τη Μάλτα 27,2% , την Ιταλία 27% και για την Ελλάδα 27,5%.

- *Στρέβλωση του ανταγωνισμού*

Οι οικονομικές συναλλαγές που γίνονται υπό το πέπλο της παραοικονομίας δημιουργούν συνθήκες στρέβλωσης του ανταγωνισμού στην αγορά. Οι συναλλαγές αυτές δημιουργούν παράνομο όφελος τόσο για τον πωλητή (αποκρύπτει εισοδήματα) όσο και για τον αγοραστή (αγοράζει πιο φθηνά). Οι εμπορευόμενοι που δηλώνουν σωστά τις συναλλαγές τους έχουν να αντιμετωπίσουν ως ανταγωνιστή έναν παράνομο συνάδελφο που μπορεί να αγοράζει πιο φθηνά πρώτες ύλες πετυχαίνοντας μεγαλύτερο περιθώριο κέρδους ή να πουλά πιο φθηνά, εξοστρακίζοντας τον ανταγωνισμό.

- *Κοινωνική Συνοχή*

Εκτός από τα προαναφερθέντα προβλήματα, η φοροαποφυγή δημιουργεί και προβλήματα που είναι συνδεδεμένα με την ίδια την κοινωνική συνοχή του κράτους. Η φοροαποφυγή και ειδικότερα η φοροδιαφυγή εμπεδώνουν αίσθημα αδικίας ανάμεσα στα μέλη ενός κοινωνικού συνόλου, διαχωρίζοντας το σε άτομα που είναι συνεπείς προς τις φορολογικές τους υποχρεώσεις και σε άτομα που δε συνεισφέρουν προς το κράτος αυτά που πρέπει, με αποτέλεσμα να μην πληρώνουν για δημόσια αγαθά που απολαμβάνουν. Η συμπεριφορά της δεύτερης ομάδας ατόμων αποθαρρύνει αυτούς που πληρώνουν σωστά τις φορολογίες τους και καθιστά το κόστος για τα δημόσια αγαθά ετεροβαρές. Αυτό από τη μια προκαλεί την αντίδραση αυτών που πληρώνουν ενάντια σε αυτούς που δεν πληρώνουν και από την άλλη θέτει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα παροχής δημόσιων αγαθών από το κράτος, με δεδομένη τη μείωση διαθέσιμων πόρων, συνέπεια της φοροαποφυγής μερίδας του κοινωνικού συνόλου. Το μέγεθος του πλήγματος που δέχεται η κοινωνική συνοχή ενός κράτους γίνεται ιδιαίτερα εμφανές σε περιόδους κρίσης, όπως και η παρούσα παγκόσμια οικονομική κρίση. Αν δούμε π.χ. λίγο την κυπριακή πραγματικότητα θα δούμε δημόσιους υπαλλήλους να συγκρούονται με τους επιχειρηματίες για το ποιος πληρώνει ή δεν πληρώνει φόρους, επιχειρηματίες να βάζουν εναντίον της κυβέρνησης, κοινωνικές ομάδες όπως π.χ. οι πολύτεκνοι να ζητούν δικαιότερη κατανομή βαρών, να εκτοξεύονται αλληλοκατηγορίες για φοροφυγάδες, το κράτος να μην έχει τους απαραίτητους πόρους για κοινωνικές πολιτικές (π.χ. στήριξη ανέργων, επιδόματα τέκνου κτλ.) κτλ. Χαρακτηριστική είναι και η δήλωση του ίδιου του Προέδρου της Κυπριακής Δημοκρατίας ότι « η φοροδιαφυγή έγινε για ορισμένους χόμπι»². Όλα αυτά διαβρώνουν τη συνοχή του κοινωνικού ιστού, με απρόβλεπτες συνέπειες για την ίδια τη δομή του κράτους σε βάθος χρόνου.

- *Ανισότητες στην κατανομή εισοδημάτων*

Μια εξειδικευμένη μορφή του προβλήματος με την κοινωνική συνοχή που προαναφέρθηκε είναι η ενίσχυση των ανισοτήτων στην κατανομή εισοδημάτων. Η φοροαποφυγή γίνεται κυρίως από ομάδες με υψηλά εισοδήματα (Collins & Plumlee 1991), οι οποίες με τις διάφορες πρακτικές φοροαποφυγής, στερούν την οικονομία από πόρους που με τη σειρά του θα αναδιέμενε το κράτος υπό μορφή κοινωνικών ή και αναπτυξιακών πολιτικών, δημόσιων αγαθών ή και δημιουργίας υποδομών. Έτσι, οι ομάδες υψηλών εισοδημάτων με τη φοροαποφυγή τους αποτρέπουν τη ροή εισοδημάτων προς άλλες κατευθύνσεις, αυξάνοντας

² Προσφώνηση του Προέδρου της Δημοκρατίας κ. Δημήτρη Χριστόφια σε συνάντηση του με τους εργαζόμενους στο Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων στις 31/5/09

την περιουσία τους και στερώντας τα εισοδήματα αυτά από το κράτος να επιτελέσει το έργο του.

- *Σπατάλη πόρων σε μη παραγωγικές δραστηριότητες*

Για να μπορέσει κάποιος να φοροαποφεύγει, θα πρέπει να προβεί σε ένα σύνολο ενεργειών, ώστε να μπορέσει να περιορίσει τις πιθανότητες να αποκαλυφθεί από τις αρχές και να έχει όφελος από την πράξη του. Αυτό σημαίνει ότι θα διαθέσει πόρους (χρήμα και χρόνο) για τη συγκάλυψη της δραστηριότητάς του σε λογιστές, νομικούς, σε προσπάθειες τήρησης διπλών βιβλίων κτλ. ώστε να μη γίνει αντιληπτή η παρανομία με αποτέλεσμα τη δημιουργία υψηλού κόστους συναλλαγών για τους φοροφυγάδες. Το ίδιο πρόβλημα δημιουργείται όμως και στις φορολογικές αρχές αφού η φοροαποφυγή σημαίνει ότι το κράτος θα πρέπει να διαθέσει επιπλέον πόρους για τη συγκρότηση και διατήρηση ενός αποτελεσματικού ελεγκτικού μηχανισμού, ώστε να καταστήσει τη φοροδιαφυγή δυσκολότερη.

- *Δημοσιονομική επιβάρυνση*

Η φοροαποφυγή αποτελεί ένας από τους βασικότερους λόγους για μεγάλα δημόσια ελλείμματα, μια και προκαλεί έλλειψη οικονομικών πηγών για το κράτος και το καθιστά ανίκανο να καλύψει τα έξοδά του. Επιπλέον καθιστά αδύνατο οποιοδήποτε προγραμματισμό του κράτους (προϋπολογισμός, σχέδια ανάπτυξης, σχεδιασμός πολιτικών και κινήτρων κτλ.) Αναπόφευκτα αυτό οδηγεί τα κράτη σε αυξημένο εξωτερικό ή εσωτερικό δανεισμό με όλες τις συνέπειες που αυτό σημαίνει (αύξηση χρηματοδοτικών εξόδων, περιορισμός της ανεξαρτησίας και της ελευθερίας επιλογών κ.α.).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΤΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ

Η απόφαση ενός φορολογουμένου για το αν θα συμμορφωθεί με τις φορολογικές του υποχρεώσεις ή όχι είναι μια περίπλοκη διαδικασία η οποία επηρεάζεται από μια σειρά από παράγοντες που έχουν να κάνουν με την ατομική του συμπεριφορά έναντι διαφόρων ερεθισμάτων τόσο σε οικονομικό, όσο και σε κοινωνικό και ψυχογραφικό επίπεδο. Πιο κάτω, θα δούμε στην ενότητα 3.1 πώς εξελίσσεται αυτή η διαδικασία, μέσα από επισημάνσεις της διεθνούς βιβλιογραφίας πάνω σε θέματα φορολογικής συμμόρφωσης και στη συνέχεια στην ενότητα 3.2 θα επιχειρήσουμε να ερμηνεύσουμε τους παράγοντες που την επηρεάζουν. Τέλος, στην ενότητα 3.3 παρουσιάζονται οι εξελίξεις στη μελέτη της φορολογικής συμμόρφωσης, με την εξέταση νέων παραμέτρων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση.

3.1. Επισκόπηση

Η ακαδημαϊκή έρευνα στον τομέα της φορολογικής συμμόρφωσης και ειδικότερα στους παράγοντες που την επηρεάζουν είναι πλούσια. Οι παράγοντες αυτοί διαφέρουν τόσο μεταξύ των κρατών όσο και μεταξύ των φορολογουμένων του ίδιου κράτους (Erich Kirchler et al. 2007). Σε μια ανασκόπηση της διεθνούς βιβλιογραφίας (Barbuta-Misu 2011), εντοπίζεται μια σειρά από παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό τη φορολογική συμμόρφωση των πολιτών ενός κράτους, και είναι οι εξής:

- κίνητρα για φορολογική συμμόρφωση (Feld, Frey and Targler, 2006)
- αποτρεπτικά μέτρα για μη φορολογική συμμόρφωση (Allingham and Sandmo, 1972)
- το οικονομικό κόστος της φορολογικής συμμόρφωσης (Slemrod 2001)
- οι μηχανισμοί ελέγχου και επιβολής της φορολογικής συμμόρφωσης
- η κουλτούρα που υπάρχει μέσα σε μια κοινωνία σε σχέση με το πώς γίνονται αντιληπτές οι υποχρεώσεις ενός ατόμου προς το σύνολο
- η ισονομία στο φορολογικό σύστημα και πώς αυτή γίνεται αντιληπτή από τους φορολογούμενους
- δημογραφικοί παράγοντες όπως το φύλο, η ηλικία και το μορφωτικό επίπεδο (Murphy, 2004)

- πώς αξιοποιούνται ή πως θεωρούν οι πολίτες ότι αξιοποιούνται οι φόροι τους (Cowell 1988)

Επίσης, σε επίπεδο εμπειρικών ερευνών και των αποτελεσμάτων που προκύπτουν από αυτές (Blackwell 2002), εντοπίζονται μεταβλητές οι οποίες συμφωνούν με τα πιο πάνω όπως:

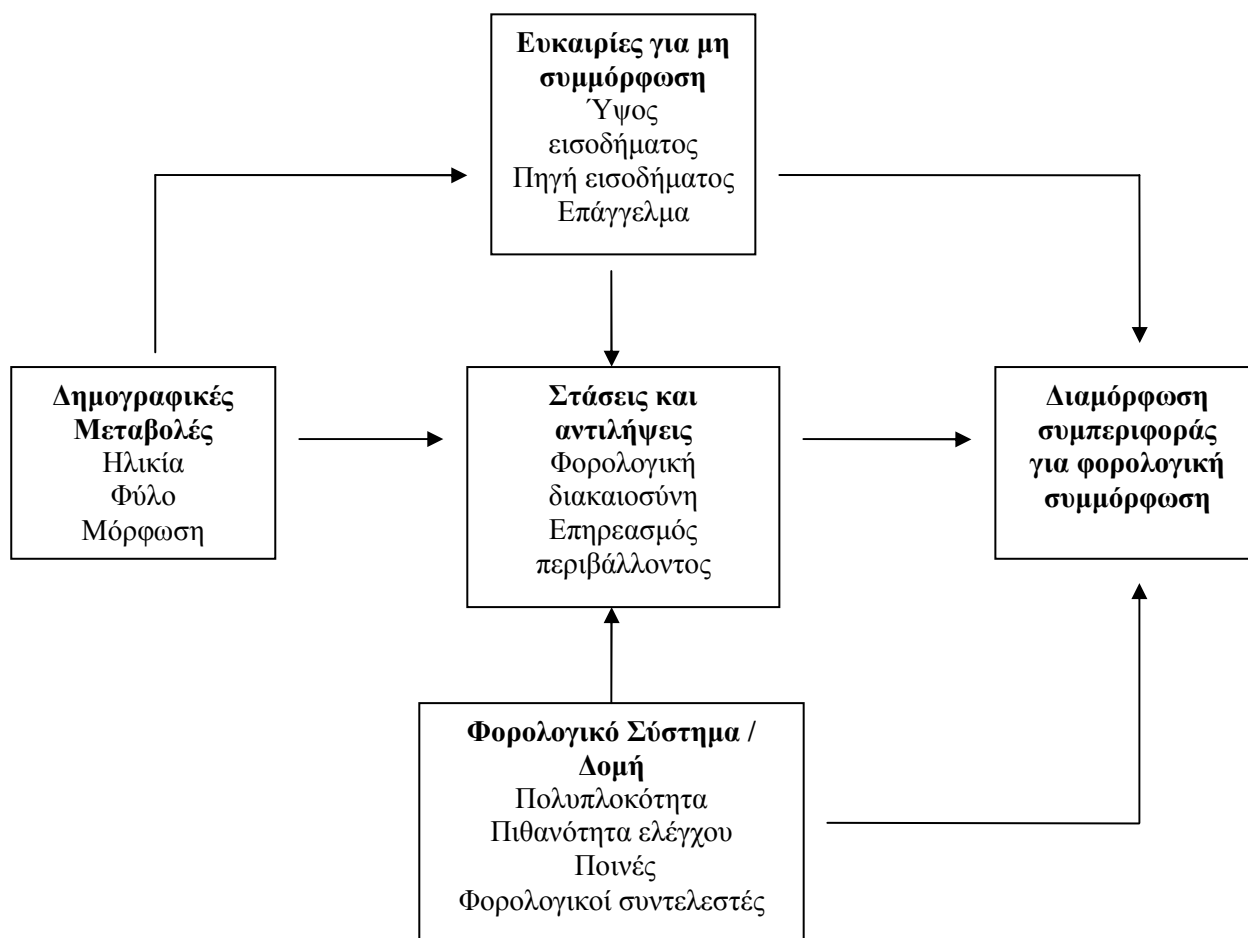
- το εισόδημα του φορολογούμενου
- η πιθανότητα κάποιος φορολογούμενος να υποστεί φορολογικό έλεγχο
- οι φορολογικοί συντελεστές
- η αίσθηση που έχει ο φορολογούμενος ότι οι φόροι του μετατρέπονται σε δημόσια αγαθά, δηλαδή σε ωφέλεια για τον ίδιο

Προχωρώντας ένα βήμα πιο πέρα, η Nicoleta Barbuta-Misu έχει εντοπίσει ένα διαχωρισμό των παραγόντων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση. Η μέχρι τώρα πρακτική έρευνα γύρω από αυτό το θέμα επικεντρωνόταν στη μελέτη παραγόντων οι οποίοι είναι μετρήσιμοι και συνιστούν στην ουσία οικονομικά μεγέθη ή μεταβλητές που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση (tax compliance determinants). Προτείνει λοιπόν το διαχωρισμό των παραγόντων αυτών σε οικονομικούς και μη-οικονομικούς παράγοντες. Ως οικονομικούς παράγοντες αναφέρει μεταξύ άλλων το εισόδημα, τους φορολογικούς συντελεστές, τις ευκαιρίες φοροαπαλλαγής, τη μορφή και τη συχνότητα των φορολογικών ελέγχων, τις επιβαρύνσεις και τα πρόστιμα κτλ. Οι μη-οικονομικοί παράγοντες που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση κινούνται στη σφαίρα της ερμηνείας της συμπεριφοράς ενός φορολογούμενου, και ως τέτοιοι μπορούν να θεωρηθούν η προθυμία του φορολογούμενου να πληρώσει για δημόσια αγαθά, η παιδεία του όσο αφορά τη σχέση του με το κράτος, η αίσθηση που έχει για το αν είναι δίκαιο το φορολογικό σύστημα, οι προσωπικές-κοινωνικές αντιλήψεις του κτλ. Με το διαχωρισμό αυτό συμφωνεί και παλαιότερη έρευνα των Alm και Sanchez (1995), όπου καταδεικνύεται ότι οι προσπάθειες για ενθάρρυνση της φορολογικής συμμόρφωσης θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη μια σειρά από παράγοντες, οι οποίοι έχουν να κάνουν ακριβώς με την πολυπλοκότητα της ερμηνείας της ανθρώπινης συμπεριφοράς.

Ο διαχωρισμός σε οικονομικούς και μη-οικονομικούς παράγοντες που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση είναι ιδιαίτερα χρήσιμος στην κατανόηση των διεργασιών που γίνονται στα πλαίσια της απόφασης για φορολογική συμμόρφωση. Ο λόγος είναι διότι ο φορολογούμενος, είτε ως φυσικό είτε ως νομικό πρόσωπο, είναι ένας φορέας λήψης αποφάσεων και είναι λογικό οι αποφάσεις του φορέα αυτού να κρίνονται τόσο σε οικονομικούς όρους, όσο και σε όρους προσωπικής λογικής (Alm & Sanchez 1995).

Επομένως, η μελέτη των παραγόντων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση θα πρέπει να λαμβάνει σοβαρά υπόψη αυτή τη διπλή ιδιότητα, ώστε να μπορεί να ερμηνεύσει με τον κατάλληλο τρόπο την επήρεια αυτών των παραγόντων στην απόφαση για φορολογική συμμόρφωση.

Σε μια άλλη μελέτη των Jackson & Milliron έγινε μια απόπειρα να καταγραφούν τα ευρήματα των μέχρι τότε ερευνών σχετικά με τους παράγοντες που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση και εντοπίστηκαν συνολικά δεκατέσσερις (14) παράγοντες. Οι παράγοντες αυτοί ομαδοποιήθηκαν αργότερα στο μοντέλο των Fischer et al. (1992), το οποίο οπτικοποιήθηκε σύμφωνα με το διάγραμμα 3.1. Οι βασικότερες διαφορές που παρατηρούμε σε σχέση με τα ευρήματα που αναφέρθηκαν πιο πάνω είναι ότι πρώτον γίνεται διάκριση των παραγόντων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση σε ψυχολογικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς παράγοντες και δεύτερον αναγνωρίζεται η αλληλεπίδραση των παραγόντων αυτών στη διαμόρφωση της φορολογικής συμμόρφωσης. Τόσο η ανάλυση του μοντέλου αυτού από τους Gerald Chau and Patrick Leung του Πολυτεχνικού Πανεπιστημίου του Χονγκ Κονγκ (2009) όσο και η εκτενέστατη μελέτη των παραγόντων αυτών στο σε καθοδηγητικό σημείωμα του Ο.Ο.Σ.Α. (OECD 2004), μας βοηθούν να κατανοήσουμε και να παρουσιάσουμε με αναλυτικό τρόπο μια σειρά από επιλεγμένους παράγοντες που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση και να εξετάσουμε τη σχέση τους με την κυπριακή πραγματικότητα.



Διάγραμμα 3.1: Μοντέλο Fischer (1992)

Στο προαναφερόμενο καθοδηγητικό σημείωμά του προς τις φορολογικές αρχές των χωρών μελών που εκδόθηκε το 2004 (OECD 2004), ο Ο.Ο.Σ.Α. συμφωνεί και εμπλουτίζει τα πιο πάνω, καταγράφοντας συνοπτικά και ακολούθως αναλυτικά τους παράγοντες που επηρεάζουν το βαθμό φορολογικής συμμόρφωσης ώστε να ληφθούν υπόψη κατά το σχεδιασμό και τη βελτίωση των φορολογικών συστημάτων (βλ. Πίνακας 3.1).

Οικονομικοί Παράγοντες:

- Υψηλοί φορολογικοί συντελεστές που οδηγούν σε υψηλές φορολογικές υποχρεώσεις
- Ο υπερβολικός χρόνος που χρειάζεται για τη συμμόρφωση σε φορολογικές υποχρεώσεις
- Πολύπλοκη φορολογική νομοθεσία
- Υψηλό κόστος για υπηρεσίες επαγγελματιών (σύμβουλοι, λογιστές)
- Ύπαρξη οικονομικών κινήτρων για έγκαιρη και έγκυρη φορολογική συμμόρφωση
- Το επίπεδο και οι μορφές των ποινών για μη συμμόρφωση
- Πληθωρισμός και επίπεδα επιτοκίων

Ψυχολογικοί παράγοντες:

- Απληστία, φόβος, αντίληψη του ρίσκου αποκάλυψης της φοροδιαφυγής
- Ευκαιρίες για φοροδιαφυγή

Κοινωνιολογικοί παράγοντες:

- Ηλικία, φύλο
- Μόρφωση
- Διάθεση απέναντι στην κυβέρνηση
- Πολιτιστικοί παράγοντες
- Αίσθημα ανισότητας

Πίνακας 3.1

Πηγή: OECD, 2004. *Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance*,
<http://www.oecd.org>

Μια ακόμη ενδιαφέρουσα παράμετρος που εντοπίζουν αρκετοί ερευνητές είναι το φορολογικό φρόνημα (tax morale), αλλά ο όρος αυτός δεν συναντάται στην ελληνική βιβλιογραφία. Το ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών κατά τη διάρκεια πρόσφατης

εκστρατείας³ που εγκαινίασε για τη βελτίωση της εθελοντικής φορολογικής συμμόρφωσης, έχει εισάγει ένα παραπλήσιο όρο, τη φορολογική συνείδηση. Σε επόμενη ενότητα θα δούμε τη σημασία αυτού του παράγοντα και θα δούμε πως επηρεάζει τη φορολογική συμμόρφωση.

3.2. Ερμηνεία των παραγόντων και φαινομένων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση

- ***Ηλικία, φύλο, μόρφωση***

Έχει εντοπιστεί θετική συσχέτιση μεταξύ της ηλικίας και της τάσης για φορολογική συμμόρφωση. Συγκεκριμένα, μέσα από στοιχεία του προγράμματος TCMP (Tax Compliance Measurement Program) του IRS (Inland Revenue Service) που είναι η αρμόδια φορολογική αρχή των Η.Π.Α., διαπιστώθηκε ότι το επίπεδο φορολογικής συμμόρφωσης αυξάνεται, όσο μεγαλύτερη είναι η ηλικία του φορολογούμενου (Andreoni et al. 1998).

Παρόμοια συσχέτιση έχει παρατηρηθεί και στη σχέση φύλου – φορολογικής συμμόρφωσης. Με βάση τα στοιχεία του TCMP που αναφέραμε πιο πάνω, αλλά και από άλλες επιμέρους έρευνες συμπεριφοράς, έχει παρατηρηθεί ότι οι γυναίκες τείνουν να παρουσιάζουν υψηλότερα επίπεδα φορολογικής συμμόρφωσης. Οι Jackson και Milliron (1986) μάλιστα έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο λόγος που παρουσιάζεται αυτή η τάση είναι αποτέλεσμα συμπεριφορών που παρουσιάζουν οι γυναίκες, όπως να συμβιβάζονται, να παρουσιάζουν ενισχυμένες ηθικές αναστολές και γενικότερα να παίρνουν πιο συντηρητικές αποφάσεις.

Τέλος, σε πρόσφατα πειράματα που έγιναν και εκτός του TCMP, έχει καταγραφεί η αναγκαιότητα της προσαρμογής του εκπαιδευτικού συστήματος στα πλαίσια της διαμόρφωσης των κατάλληλων ηθικών και κοινωνικών αξιών οι οποίες να ευνοούν τη φορολογική συμμόρφωση (Umashanker et al. 2011).

- ***Υψος εισοδήματος, πηγή εισοδήματος, επάγγελμα***

Σε αρκετές έρευνες έχουν εντοπιστεί μια σειρά από ενδιαφέρουσες συσχετίσεις μεταξύ του ύψους και της πηγής εισοδήματος ενός φορολογούμενου και της φορολογικής του συμμόρφωσης. Σύμφωνα με την έρευνα Spicer & Lundstedt (1976), παρατηρούμε ότι αυτοεργοδοτούμενοι παρουσιάζουν αυξημένες πιθανότητες να μην κάνουν ειλικρινή δήλωση των φορολογητέων τους εισοδημάτων λόγω του ακαθόριστου της πηγής των εισοδημάτων τους και λόγω του ότι ο προσδιορισμός του φορολογητέου τους εισοδήματος επαφίεται στους

³ «Οι πολίτες δημιουργούν φορολογική συνείδηση»,
<http://www.minfin.gr/portal/el/resource/section/video-contest>

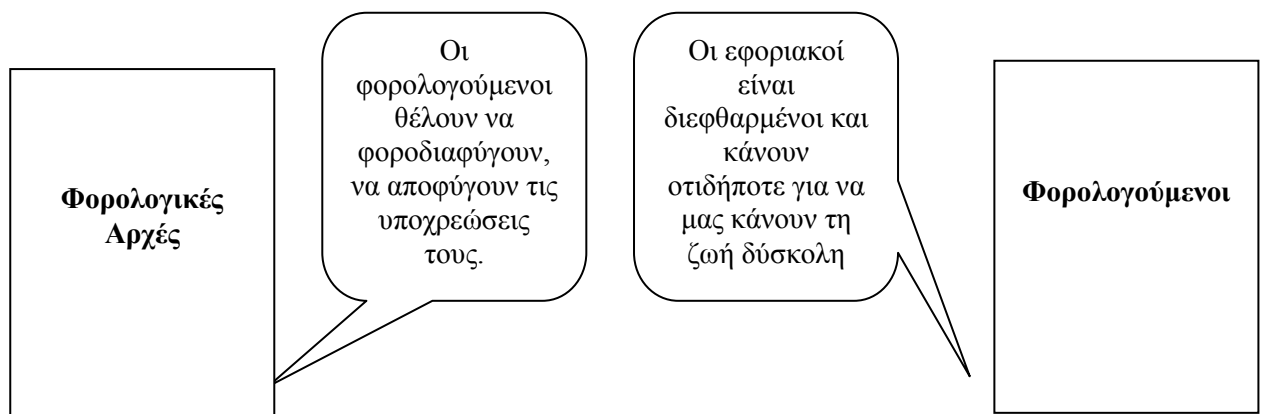
ίδιους και μόνο. Επίσης σύμφωνα με την ίδια έρευνα, βρέθηκε ότι οι φορολογούμενοι με υψηλά εισοδήματα τείνουν να παρουσιάζουν χαμηλά επίπεδα φορολογικής συμμόρφωσης λόγω του ότι έχουν περισσότερα να κερδίσουν από τη φοροδιαφυγή. Μια άλλη ενδιαφέρουσα πτυχή της σχέσης εισοδήματος και φορολογικής συμμόρφωσης έρχεται στο φως από έρευνα των Kirchler, Muehlbacher, Kastlunger και Wahl (2007). Σύμφωνα με αυτήν, όσοι κερδίζουν το εισόδημά τους με σκληρή δουλειά παρουσιάζονται να μην μη θέλουν να διακινδυνεύσουν το εισόδημά τους σε τυχόν έλεγχο από τις φορολογικές αρχές.

- **Πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος**

Όταν σχεδιάζεται ένα φορολογικό σύστημα, πολλές φορές υπεισέρχονται παράμετροι οι οποίες σε τελική ανάλυση δημιουργούν συνθήκες πολυπλοκότητας στο σύστημα (Stiglitz 1988). Ένα φορολογικό σύστημα που χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα οδηγεί αναπόφευκτα σε μια σειρά από παρενέργειες, οι οποίες με τη σειρά τους δημιουργούν συνθήκες που ευνοούν τη μη φορολογική συμμόρφωση. Οι φορολογούμενοι δυσανασχετούν όταν

- έχουν να κάνουν με δαιδαλώδεις διαδικασίες
- το κόστος για τη φορολογική συμμόρφωση είναι υπερβολικό
- όταν δεν είναι σίγουροι για το πώς θα δηλώσουν τα εισοδήματά τους

Αναπόφευκτα, από τη στιγμή που οι φορολογούμενοι διέπονται από τέτοιους προβληματισμούς, ξεκινούν μια σειρά από άλλες διεργασίες – δυσπιστία, καχυποψία και τελικά «εχθρότητα» απέναντι στο σύστημα. Χαρακτηριστικό το πιο κάτω διάγραμμα, όπου παραστατικά δίνει δύο απόψεις:



Διάγραμμα 3.2

Πηγή: World Bank Group (2009), A Handbook for Tax Simplification, p.22

- ***Πιθανότητα ελέγχου***

Σε ανασκόπηση των Andreoni, Erard και Feinstein (1998) σχετικά με την επήρεια που έχει η πιθανότητα φορολογικού ελέγχου πάνω στην απόφαση του φορολογούμενου να συμμορφωθεί στις φορολογικές του υποχρεώσεις διαπιστώθηκε ότι δεν υπάρχει ισχυρή συσχέτιση. Αυτό που διαπιστώθηκε όμως είναι ότι ο φορολογούμενος επηρεάζεται στην απόφαση αυτή από το τι αντιλαμβάνεται ως πιθανότητα να ελεγχθεί από τις φορολογικές αρχές. Μάλιστα σε μελέτη του ο Kirchler (2007) εντοπίζει ότι η αντίληψη αυτή είναι ένα συνοθύλευμα μεταβλητών (διάθεση ρίσκου, πληροφόρηση από περιβάλλον ή συμβούλους, εμπειρίες άλλων κτλ.) το οποίο θα μπορούσε να θεωρηθεί και ως μέτρο της δύναμης επιβολής των φορολογικών αρχών. Λίγο αργότερα (Kirchler, Hoelzl, & Wahl, 2008), ο ίδιος συγγραφέας σε άλλη μελέτη καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η αντίληψη του φορολογούμενου για την πιθανότητα που υπάρχει να ελεγχθεί από τις φορολογικές αρχές, είναι αποτέλεσμα εξόχως οικονομικής συμπεριφοράς – ο φορολογούμενος προσπαθεί να μεγιστοποιήσει το όφελός του σταθμίζοντας το όφελός του από τη φοροδιαφυγή από τη μια και τον κίνδυνο που αναλαμβάνει μήπως ελεγχθεί και απωλέσει μέρος του εισοδήματός του από την άλλη. Σε κάθε περίπτωση όμως ο φορολογικός έλεγχος ως μέτρο δράσης των φορολογικών αρχών έχει άμεση θετική επίπτωση στο βαθμό φορολογικής συμμόρφωσης αυτού που υποβάλλεται σε τέτοιο έλεγχο και έμμεση θετική επίδραση στο βαθμό φορολογικής συμμόρφωσης των άλλων φορολογουμένων (Alm & McKee 2004).

- ***Ποινές***

Όπως και σε κάθε σύστημα δικαίου ή σε κάθε σύστημα επιβολής του συνόλου επί των μελών του, έτσι και στο φορολογικό σύστημα εφαρμόζεται ο αποτρεπτικός θεσμός της ποινής για μη συμμόρφωση στους κανόνες του. Από τη στιγμή που μια χώρα απαιτεί τη συμμόρφωση των πολιτών της στις υποχρεώσεις τους έναντι του συνόλου, θα πρέπει να είναι σε θέση να επιβάλει, αν χρειαστεί, τη συμμόρφωση αυτή με την επιβολή του νόμου, χρησιμοποιώντας και το μέτρο των ποινών. Η επίδραση των ποινών που μπορούν να επιβληθούν στα πλαίσια διοίκησης ενός φορολογικού συστήματος είναι πολύ μεγάλη στο βαθμό φορολογικής συμμόρφωσης των διοικουμένων (Allingham & Sandmo 1972). Η ύπαρξη ποινών αυξάνει το διακύβευμα που αναλαμβάνει ένας φορολογούμενος ότι αν συλληφθεί από τις αρχές να φοροδιαφεύγει, θα πληρώσει όχι μόνο τους αναλογούντες φόρους, αλλά θα πληρώσει και ένα ποσό X που ενδεχομένως να μην είναι διατεθειμένος να ρισκάρει. Ο βαθμός στον οποίο θα συνεισφέρουν οι επιβολές ποινών στο βαθμό φορολογικής

συμμόρφωσης εξαρτάται από δύο καίρια χαρακτηριστικά - θα πρέπει να είναι άμεσες και να είναι αποτρεπτικές για την επανάληψη της μη συμμόρφωσης.

Σε αυτό το σημείο καταγράφεται και η άποψη (Alm et al. 1992) ότι μέθοδοι επιβολής που συνήθως χρησιμοποιούνται, όπως οι μεγαλύτερες ποινές, δεν αποτελούν αποτελεσματικές μέθοδοι για την ενθάρρυνση της φορολογικής συμμόρφωσης καθώς θεωρείται ότι δεν στοχεύουν στην αντιμετώπιση των λόγων της μη φορολογικής συμμόρφωσης. Μάλιστα, σε έρευνα που έγινε από το Murphy (2004) σε περισσότερους από 2200 φορολογούμενους, διαφάνηκε ότι το σημαντικότερο ρόλο παίζει η αμοιβαία εμπιστοσύνη στις σχέσεις μεταξύ αρχών και πολιτών, παρά η απειλή με αυξημένες ποινές για μη συμμόρφωση.

- **Φορολογικοί συντελεστές**

Οι απόψεις σχετικά με την επήρεια των φορολογικών συντελεστών στο βαθμό φορολογικής συμμόρφωσης διαφέρουν ανάλογα με το ποιοι παράγοντες λαμβάνονται υπόψη σε κάθε μελέτη. Η μια άποψη είναι ότι οι υψηλότεροι φορολογικοί συντελεστές ενθαρρύνουν τη φοροδιαφυγή, καθώς αυξάνουν το όφελος που έχει κάποιος όταν φοροδιαφύγει (Alm & B. Jackson 1992). Μια άλλη άποψη όμως είναι ότι οι αυξημένοι φορολογικοί συντελεστές ενισχύουν το βαθμό φορολογικής συμμόρφωσης όταν αυτοί συνοδεύονται από την ανάλογη αποτρεπτική ποινή (ποσοστό επί του οφειλόμενου φόρου) (Allingham & Sandmo 1972). Τέλος υπάρχει και η άποψη ότι το ύψος των φορολογικών συντελεστών δεν επηρεάζει το βαθμό φορολογικής συμμόρφωσης (Kirchler et al., 2008).

Αν και δεν υπάρχει ξεκάθαρη ένδειξη για το τι είναι τελικά σωστό, έχει ενδιαφέρον το συμπέρασμα μια εξειδικευμένης μελέτης των Ali και Cecil (Ali & Cecil 2001) σχετικά με τη συμπεριφορά αυτοεργοδοτούμενων σε συνθήκες μεταβαλλόμενων φορολογικών συντελεστών, ποσοστού φορολογικών ελέγχων και ποινών. Η εν λόγω μελέτη καταλήγει μεταξύ άλλων στο συμπέρασμα ότι ο βαθμός φορολογικής συμμόρφωσης επηρεάζεται θετικά από τη μείωση των φορολογικών συντελεστών. Τέλος, αναφέρεται και μια άλλη έρευνα (Andreoni et al. 1998) όπου καταγράφεται η επήρεια της αλληλεπίδρασης ύψους εισοδήματος και ύψους φορολογικών συντελεστών πάνω στο βαθμό φορολογικής συμμόρφωσης. Από την καταγραφή αυτή, προκύπτει ότι ένας φορολογούμενος με υψηλά εισοδήματα σε συνθήκες υψηλών φορολογικών συντελεστών έχει κάθε λόγο να αποπειραθεί να φοροδιαφύγει καθώς έχει να κερδίσει πολλά σε αντίθεση με την περίπτωση που ο ίδιος φορολογούμενος έχει να αντιμετωπίσει χαμηλούς φορολογικούς συντελεστές (δεν αξίζει να ρισκάρει).

- **Φορολογική δικαιοσύνη**

Η ανάγκη για τη φορολογία και τον τρόπο επιβολής της διατυπώνεται στο άρθρο 13 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη το 1789: «Για τη διατήρηση της δημόσιας δύναμης, καθώς και για τα διοικητικά έξοδα, ένας γενικός φόρος είναι απαραίτητος», προσθέτοντας ότι «θα πρέπει να είναι κατανεμημένος μεταξύ όλων των πολιτών, ανάλογα με την ικανότητά τους να πληρώσουν», πρόκειται δηλαδή για αναλογική ισότητα. Το άρθρο 14 της Διακήρυξης αναφέρει ότι «όλοι οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να εξακριβώσουν, από τους ίδιους ή μέσω των αντιπροσώπων, την ανάγκη για ένα κοινό φορολογικό σύστημα, να συναινούν σε αυτό ελεύθερα, να παρακολουθούν τη χρήση του, και να καθορίζουν την ποσότητα, τη βάση, τη συλλογή και τη διάρκεια του». Από την Διακήρυξη της Γαλλικής Συντακτικής Συνέλευσης του 1789 μέχρι και τις μέρες μας, το ζητούμενο για ένα δίκαιο φορολογικό σύστημα αποτελεί έναν από τους κυριότερους πυλώνες σχεδιασμού ενός φορολογικού συστήματος.

Αποτελέσματα ερευνών που έγιναν σε διάφορες χώρες μάς υποδεικνύουν ότι οι διαφορές που παρουσίαζαν σε επίπεδα φορολογικής συμμόρφωσης οφείλονται σε σημαντικό βαθμό στη αίσθηση που έχουν οι φορολογούμενοι για το κατά πόσο είναι δίκαιο το φορολογικό σύστημα στο οποίο καλούνται να συμμορφωθούν (Cummings et al. 2004). Σύμφωνα με τους Jackson και Milliron (1986) η φορολογική δικαιοσύνη αποτελείται από δύο παραμέτρους:

- Την ανταποδοτικότητα στη συναλλαγή: οι φορολογούμενοι τείνουν να αναμένουν ότι οι φόροι τους πρέπει να μεταφράζονται σε αντίστοιχα αγαθά / υπηρεσίες από το κράτος.
- Την αναλογικότητα στον τρόπο φορολόγησης: οι φορολογούμενοι αναμένουν ότι θα πληρώσουν ανάλογο ποσοστό επί των διαθέσιμων εισοδημάτων τους σε σχέση με το τι πληρώνουν άλλοι φορολογούμενοι.

Ίσως το πιο πρόσφατο και ηχηρό παράδειγμα που καταδεικνύει την ανάγκη για φορολογική δικαιοσύνη είναι το κάλεσμα του Προέδρου των Η.Π.Α. στην ετήσια ομιλία του για την κατάσταση του έθνους, ενώπιον του Αμερικανικού Κογκρέσου⁴ στις 24/1/12. Εξηγώντας το σχεδιασμό του για εμπέδωση συνθηκών φορολογικής δικαιοσύνης, ο Αμερικανός πρόεδρος ανέλωσε ένα μεγάλο μέρος της ομιλίας αυτής στο να εξηγήσει πως οι φόροι θα αλλάξουν τη ζωή του μέσου Αμερικανού (ανταποδοτικότητα των φόρων). Μετά προχώρησε λέγοντας : «...πείτε το ταξικό πόλεμο, όμως το να ζητήσετε από ένα

⁴ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>

δισεκατομμυριούχο να πληρώσει τουλάχιστον όσο πληρώνει η γραμματέας του, αυτό οι Αμερικανοί το θεωρούν κοινή λογική» (αναλογικότητα στη φορολόγηση). Η προσπάθεια του ηγέτη της μεγαλύτερης οικονομίας του κόσμου καταδεικνύει την τεράστια σημασία που έχει η φορολογική δικαιοσύνη και το πώς την αντιλαμβάνονται οι πολίτες - τόσο σε οικονομικό επίπεδο όσο και σε όρους κοινωνικής συνοχής και δικαιοσύνης.

- ***Επηρεασμός του περιβάλλοντος***

Ένας παράγοντας που καθορίζει τη συμπεριφορά ενός ανθρώπου σε σχέση με το σύνολο είναι η επήρεια που δέχεται από άλλα μέλη του συνόλου. Από τη βρεφική ηλικία μέχρι το τέλος της ζωής του, ο άνθρωπος καθορίζει τη συμπεριφορά του μέσα στο σύνολο ανάλογα με το τι γίνεται αντιληπτό ως σωστό και τι λάθος από τα άλλα μέλη του συνόλου. Το παιδάκι θα αναπτύξει συμπεριφορές που βλέπει στην οικογένειά του, ο μαθητής σύμφωνα με το σχολικό/φιλικό του περιβάλλον, ο εργαζόμενος σύμφωνα με το εργασιακό του περιβάλλον κτλ. Το ίδιο λοιπόν συμβαίνει σε μεγάλο βαθμό με την απόφαση ενός φορολογούμενου να είναι ή όχι συνεπής στις φορολογικές του υποχρεώσεις. Ο φορολογούμενος θα πάρει την απόφασή του λαμβάνοντας υπόψη «τι έκανε ο φίλος / συγγενής», τι θα τον συμβουλευτεί «έναν που ξέρει» ή τί παραδείγματα βλέπει να υπάρχουν προς μίμηση ή αποφυγή. Όλα αυτά λοιπόν θα τον καθοδηγήσουν να πάρει την απόφαση του για τη στάση που θα τηρήσει έναντι των φορολογικών του υποχρεώσεων. Ο Snavelly (1990) επιβεβαιώνει τα πιο πάνω, εντοπίζοντας μια σειρά από μελέτες στις οποίες καταδεικνύεται ότι το περιβάλλον του φορολογούμενου επηρεάζει την απόφασή του να συμμορφωθεί με τις φορολογικές του υποχρεώσεις (π.χ. φόβος αποδοκιμασίας από το κοινωνικό σύνολο, επαγγελματικές επιπτώσεις κτλ.) ή να μη συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις του για τους λόγους που αναφέραμε πιο πάνω.

3.3. Εξελίξεις στη μελέτη των παραγόντων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση

Μέσα από τη μελέτη των «κλασικών» ακαδημαϊκών στο χώρο της ερμηνείας των παραγόντων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση όπως των Alm, Sandmo, Allingham, Fischer και Kirchler , ορισμένοι ερευνητές εντόπισαν την ανάγκη καταγραφής νέων παραμέτρων που επηρεάζουν τη συμπεριφορά των φορολογουμένων σε σχέση με την απόφασή τους για συμμόρφωση ή όχι. Παράγοντες όπως η κουλτούρα και η φορολογική συνείδηση παρουσιάζουν ερευνητικό ενδιαφέρον τόσο για την πολυπλοκότητά τους, όσο και για το γεγονός ότι συνδέονται με το μοναδικό ψυχολογικό προφίλ του φορολογούμενου.

- *Κουλτούρα*

Μέσα από τη λογική ότι ο φορολογούμενος πολίτης επηρεάζεται από το περιβάλλον του (βλ. προηγούμενη ενότητα) στην απόφαση για φορολογική συμμόρφωση, η κουλτούρα μπορεί να θεωρηθεί ως ένας ισχυρός συντελεστής διαμόρφωσης αυτού του περιβάλλοντος λόγω της ιδιότητας της να διαμορφώνει τις προσωπικές, κοινωνικές και ηθικές αξίες του ατόμου. Στο ορθόδοξο Ευαγγέλιο βλέπουμε το Χριστό να προτρέπει τους ανθρώπους να αποδίδουν αυτά που πρέπει στο Καίσαρα-κράτος (Ματθ. κβ',21) ενώ η Ρωμαιοκαθολική εκκλησία μέσω του προέδρου της Συνόδου Καθολικών Επισκόπων Ιταλίας καρδινάλιου 'Αντζελο Μπανιάσκο⁵ ξεκαθαρίζει ότι «...όχι μόνον όποιος δεν πληρώνει τους φόρους αμαρτάνει αλλά, για όσους πιστεύουν, πρόκειται για πραγματικό σκάνδαλο». Ο συσχετισμός ηθικών αξιών με την υποχρέωση για φορολογική συμμόρφωση ενισχύει την τάση για αποφυγή πρακτικών φοροδιαφυγής (Chau & Leung 2009).

Μια ενδιαφέρουσα απόπειρα καταγραφής της επίρειας της κουλτούρας στη φορολογική συμμόρφωση είναι αυτή που έκαναν οι Hofstede (2005) όπου η κουλτούρα αναλύεται σε συνιστώσες του χαρακτήρα του φορολογούμενου και αναφέρονται χαρακτηριστικά στο παράδειγμα της διαφοράς Κινέζων και Αμερικανών φορολογούμενων. Η διαφορά τους ως προς την αντίληψη των εννοιών της ατομικότητας και του βαθμού της αλληλεξάρτησης των μελών της κοινωνίας δημιουργεί διαφορές στην απόφαση για φορολογική συμμόρφωση. Σε κοινωνίες όπως η αμερικάνικη, στις οποίες κυριαρχεί η λογική του οικονομικού ατομικισμού, οι πολίτες συμπεριφέρονται με τρόπους όπου θέτουν το ατομικό συμφέρον πάνω από το συμφέρον του συνόλου δημιουργώντας το ανάλογο αντίκτυπο στις προσωπικές και κοινωνικές αξίες του φορολογούμενου, επηρεάζοντας έτσι ανάλογα την απόφαση της φορολογικής συμμόρφωσης. Στην περίπτωση της κινέζικης κοινωνικής δομής, έχουμε το άτομο να υποτάσσεται στο σύνολο. Αυτός ο χαμηλός ατομικισμός των Κινέζων διαμορφώνει αντίστοιχα διαφορετικές στάσεις προσωπικών και κοινωνικών αξιών για τους φορολογούμενους.

Παρόμοια λογική υιοθετεί μια άλλη έρευνα (Dawes 1980), η οποία αναφέρει την απόφαση για φορολογική συμμόρφωση ως «κοινωνικό δίλημμα». Σύμφωνα με την έρευνα αυτή, ο φορολογούμενος σταθμίζει τους ατομικούς του στόχους (π.χ. μεγιστοποίηση εισοδήματος) με τους συλλογικούς στόχους (π.χ. κράτος πρόνοιας). Ως άτομο, ο φορολογούμενος έχει κάθε λόγο να θέλει να φοροδιαφύγει και να αποφύγει να επωμιστεί το

⁵ <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jan/24/italian-cardinal-tax-evasion-sin>

οικονομικό βάρος. Αν όμως όλοι οι φορολογούμενοι κάνουν την ίδια επιλογή, τότε θα είναι αδύνατη η επίτευξη των συλλογικών στόχων, με αποτέλεσμα σε τελική ανάλυση όλοι οι φορολογούμενοι να ήταν σε καλύτερη θέση αν εκπλήρωναν τις φορολογικές τους υποχρεώσεις από την αρχή.

- *Φορολογική συνείδηση*

Όπως είδαμε και πιο πάνω, η απόφαση για φοροδιαφυγή δεν είναι αποτέλεσμα μόνο οικονομικών λογισμών του φορολογούμενου και των αποτρεπτικών μηχανισμών της φορολογικής αρχής. Ο Torgler (2003) έχει παρατηρήσει ότι σε αρκετές χώρες η αποτρεπτική ισχύς (ύψος ποινών, έλεγχοι κτλ.) του φορολογικού συστήματος δε δικαιολογεί την ικανοποιητική φορολογική συμμόρφωση σε αυτές τις χώρες. Οι Feld και Frey (2002) επισημαίνουν το οξύμωρο γεγονός ότι στις Η.Π.Α και στην Ελβετία, η φορολογική συμμόρφωση είναι δυσανάλογα υψηλή σε σχέση με την αποτρεπτική ισχύ που χρησιμοποιούν οι φορολογικές αρχές. Ο Pyle (1991) παρατηρεί επίσης ότι παρά το γεγονός ότι οι πιθανότητες είναι υπέρ των φοροφυγάδων (να μην γίνουν αντιληπτοί δηλαδή) εντούτοις η πλειοψηφία των φορολογουμένων είναι συνεπείς με τις φορολογικές του υποχρεώσεις.

Αυτές οι παρατηρήσεις έχουν οδηγήσει στη διαπίστωση ότι υπάρχει μια άλλη «εσωτερική» παράμετρος η οποία καθοδηγεί τους φορολογούμενους σε αυτή την «παράλογη» συμπεριφορά. Η παράμετρος αυτή αναφέρεται στη διεθνή βιβλιογραφία ως *tax morale* ή όπως έχει καθιερωθεί στα ελληνικά, φορολογική συνείδηση. Ως **φορολογική συνείδηση** εννοούμε μια εσωτερική διαδικασία που γίνεται στον κάθε φορολογούμενο, η οποία προσδίδει στην πράξη της φορολογικής συμμόρφωσης μια μοναδική για κάθε φορολογούμενο αξία, η οποία μπορεί να χαρακτηριστεί είτε ηθική (π.χ. ου κλέψεις), είτε κοινωνική (π.χ. χρέος προς το καλό του συνόλου), είτε ακόμη και προσωπική (π.χ. αποφυγή ρίσκου). Δεν υπάρχει κάποια κοινά αποδεκτή μέθοδος μέτρησης της φορολογικής συνείδησης ώστε να μπορεί να καταμετρηθεί π.χ. πόσο ευσυνείδητος είναι ο κυπριακός λαός στις φορολογικές του υποχρεώσεις. Η πιο ενδιαφέρουσα ίσως απόπειρα συγκριτικής έστω καταγραφής της φορολογικής συνείδησης γίνεται από τον Torgler (2003) ο οποίος προτείνει μια αποδεκτή από πολλούς μέτρηση μέσω των διαχρονικών δεδομένων που πήρε και ανέλυσε από το World Values Survey⁶. Ακόμη όμως και σε αυτή την περίπτωση, ο Torgler ξεκαθαρίζει ότι η όποια έρευνα σχετικά με την επήρεια της φορολογικής συνείδησης θα πρέπει να επικεντρωθεί στο βασικό ερώτημα:

⁶ <http://www.worldvaluessurvey.org/>

Με κλίμακα το 1 (απαράδεκτο) έως 10 (επιβεβλημένο) να αξιολογήσετε κατά πόσο είναι δικαιολογημένο να φοροδιαφύγετε, εάν σας παρουσιαζόταν η ευκαιρία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ

Η επισήμανση του Προέδρου της Κυπριακής Δημοκρατίας ότι *«είναι αναντίλεκτο γεγονός ότι στα χρόνια που πέρασαν από την ίδρυση της Κυπριακής Δημοκρατίας μέχρι τώρα η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής δεν είχε τεθεί πάνω σε συστηματική βάση με αποτέλεσμα να υπάρχουν μεγάλα περιθώρια φοροδιαφυγής»*⁷ καταδεικνύει με τον πλέον επίσημο τρόπο ότι το πρόβλημα της φοροδιαφυγής είναι υπαρκτό και διαχρονικό στην κυπριακή οικονομία. Κρίνεται λοιπόν σκόπιμο να επιχειρηθεί μια διασύνδεση της αρμόδιας φορολογικής αρχής της Κύπρου με τη φορολογική συμμόρφωση των πολιτών, υπό το φως τόσο της καταγραφής των παραγόντων που προαναφέρθηκαν και επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση όσο και υπό το πρίσμα της συγκριτικής (σε σχέση με άλλα φορολογικά συστήματα) θέσης που έχει το κυπριακό φορολογικό σύστημα.

Για να μπορέσουμε να αντιληφθούμε την κυπριακή πραγματικότητα στο τομέα της φορολογικής συμμόρφωσης, παρουσιάζονται στην ενότητα 4.1 τρία αριθμητικά παραδείγματα με τα οποία τεκμηριώνεται η ανάγκη για βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης στην Κύπρο. Ακολούθως στην ενότητα 4.2 παρουσιάζεται το επιχειρησιακό πλαίσιο μέσα από το οποίο καλούνται οι φορολογικές αρχές της Κύπρου να αντιμετωπίσουν αυτή την πρόκληση.

4.1. Η ανάγκη για βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης

Παρουσιάζοντας την αρμόδια φορολογική αρχή της Κύπρου, το Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων (Τ.Ε.Π.), είναι η αρμόδια φορολογική αρχή που είναι υπεύθυνη για την είσπραξη άμεσων φόρων (εισοδήματος, κεφαλαιουχικών κερδών, έκτακτης εισφοράς για την άμυνα κτλ.) στην Κύπρο και έχει πρωταγωνιστικό ρόλο στην επίτευξη της φορολογικής συμμόρφωσης, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες και τα χαρακτηριστικά των Κύπριων φορολογουμένων. Σύμφωνα με τη δήλωση αποστολής του Τ.Ε.Π., *«το Τμήμα στοχεύει στην αμερόληπτη, δίκαιη και συνεπή εφαρμογή των φορολογικών νομοθεσιών, στην έγκαιρη είσπραξη των κρατικών εσόδων με αποτελεσματικό και επαγγελματικό τρόπο, στην ορθή και επαγγελματική προσέγγιση των φορολογικών συμβάσεων και στη διατήρηση ακεραιας*

⁷ Προσφώνηση του Προέδρου της Δημοκρατίας κ. Δημήτρη Χριστόφια σε συνάντηση του με τους εργαζόμενους στο Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων στις 31/5/09

συμπεριφοράς από μέρους του προσωπικού του. Ως εκ τούτου, διασφαλίζει στο μέγιστο δυνατό βαθμό τη μείωση της φοροδιαφυγής και την καλύτερη εξυπηρέτηση του φορολογούμενου πολίτη, συμβάλλοντας έτσι στην επίτευξη της κοινωνικής δικαιοσύνης, σταθερότητας και ανάπτυξης»⁸.

Πιο κάτω θα προσπαθήσουμε μέσα από τρία παραδείγματα να δούμε με συγκριτικά στοιχεία τη θέση που έχει η Κύπρος ανάμεσα στις ευρωπαϊκές χώρες και με βάση αυτά, να εντοπίσουμε τις ευκαιρίες που παρουσιάζονται για την Κύπρο με τη βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης. Ειδικότερα όμως γίνεται σύγκριση με τα αντίστοιχα δεδομένα της Μάλτας. Ο λόγος που επιλέχθηκε η Μάλτα είναι διότι παρουσιάζει μια σειρά από κοινά χαρακτηριστικά με την Κύπρο όπως:

- Παρόμοια πληθυσμιακά και εδαφικά δεδομένα (πληθυσμός κάτω του ενός εκατομμυρίου, νησιώτικο κράτος).
- Το διοικητικό σύστημα και των δύο χωρών είναι σαφώς επηρεασμένο από τον αγγλικό τρόπο δημόσιας διοίκησης, καθώς και οι δύο χώρες υπήρξαν βρετανικές αποικίες και τώρα είναι μέλη της Κοινοπολιτείας.
- Και οι δύο χώρες θεωρούνται «φορολογικά καταφύγια» για εταιρείες καθώς ο εταιρικός φόρος και μια σειρά από άλλες παρεμφερείς θεσμικές και υπηρεσιακές διευκολύνσεις προσελκύουν εταιρείες από όλο τον κόσμο.
- Τόσο η Κύπρος, όσο και η Μάλτα μπήκαν στην Ε.Ε. μαζί το 2004 και το 2008 έγιναν ταυτόχρονα μέλη της Ευρωζώνης.
- Και οι δύο χώρες είναι μεσογειακές και ο πληθυσμός έχει παρόμοια χαρακτηριστικά και συμπεριφορές που διαφέρουν από π.χ. αυτά των Βαλτικών χωρών.

Πιο συγκεκριμένα, θα μελετήσουμε την αναλογία των άμεσων φόρων επί του Α.Ε.Π. και θα συγκρίνουμε τα δεδομένα που υπάρχουν όσο αφορά την εγγραφή φορολογουμένων και την φορολογία εισοδημάτων αυτοεργοδοτούμενων.

- *Άμεσοι φόροι ως ποσοστό του ΑΕΠ*

Η διαφοροποίηση του μεριδίου των άμεσων φόρων που προκύπτουν από τη φορολόγηση προσωπικών εισοδημάτων σε σχέση με την εικόν που παρουσιάζει η υπόλοιπη Ευρωζώνη φαίνεται από τους πιο κάτω πίνακες:

⁸ www.mof.gov.cy/ird

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CY	11,0	11,2	11,2	9,6	8,7	10,2	10,8	13,8	12,9	11,2
MT	9,2	10,2	11,4	12,0	11,4	12,0	12,1	13,5	13,1	13,9
EA-17 averages										
weighted	12,9	12,5	12,1	11,9	11,7	11,8	12,3	12,7	12,5	11,7

Πίνακας 4.1: Συνολικοί άμεσοι φόροι ως % επί ΑΕΠ για Ε.Ε.

Πηγή: European Commission, 2011 -Taxation trends in the European Union - 2011 edition

Στο πίνακα 4.1. παρατηρούμε ότι τα έσοδα από άμεσους φόρους στην Κύπρο (CY) αντιστοιχούσαν στο 11,2% του ΑΕΠ το 2009 σε σύγκριση με 13,9% για τη Μάλτα (MT) και 11,7% του μέσου όρου της Ευρωζώνης.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CY	3,6	3,9	4,3	4,4	3,5	3,9	4,6	6,2	5,0	3,9
MT	5,6	6,2	6,1	6,3	6,4	6,2	6,3	6,4	5,6	6,3
EA-17 averages										
weighted	9,4	9,2	9,0	8,8	8,5	8,5	8,7	8,9	9,1	9,0

Πίνακας 4.2.: Άμεσοι φόροι πάνω σε προσωπικά εισοδήματα ως % επί ΑΕΠ για Ε.Ε.

Πηγή: European Commission, 2011 -Taxation trends in the European Union - 2011 edition

Στο πίνακα 4.2. βλέπουμε ότι τα έσοδα από άμεσους φόρους σε προσωπικό εισόδημα στην Κύπρο αντιστοιχούσαν στο 3,9% του ΑΕΠ το 2009 σε σύγκριση με 6,3% για τη Μάλτα και 9% του μέσου όρου της Ευρωζώνης. Σύμφωνα με την εικόνα που παίρνουμε από τους πίνακες 4.1. και 4.2. συμπεραίνεται ότι ενώ η Κύπρος βρίσκεται κοντά στο μέσο όρο της Ε.Ε. ως προς τα συνολικά έσοδα από άμεσους φόρους, υστερεί σημαντικά στη φορολόγηση

προσωπικών εισοδημάτων. Για να επιβεβαιωθεί ο προαναφερόμενος ισχυρισμός, θα πρέπει να δούμε και το μερίδιο που έχουν άμεσοι φόροι σε εταιρικά εισοδήματα μέσω του πίνακα 4.3.:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CY	6,2	6,2	6,0	4,3	3,7	4,6	5,5	6,8	7,0	6,5
MT	2,9	3,2	3,9	4,5	4,1	4,5	4,9	6,1	6,7	6,7
<hr/>										
EA-17 averages										
weighted	2,6	2,5	2,2	2,1	2,3	2,4	2,7	2,9	2,5	1,7

Πίνακας 4.3.: Άμεσοι φόροι πάνω σε εταιρικά εισοδήματα ως % επί ΑΕΠ για Ε.Ε.

Πηγή: European Commission, 2011 -Taxation trends in the European Union - 2011 edition

Ο πίνακας 4.3 επιβεβαιώνει την υπόθεση μας ότι η Κύπρος υστερεί σημαντικά στη φορολόγηση προσωπικών εισοδημάτων καθώς τα έσοδα από φορολόγηση εταιρειών αντιστοιχούσαν στο 6,5% του ΑΕΠ το 2009 σε σύγκριση με 6,7% για τη Μάλτα (MT) και μόλις 1,7% του μέσου όρου της Ευρωζώνης. Η απόκλιση που παρουσιάζει τόσο η Μάλτα όσο και η Κύπρος σε αυτή την κατηγορία είναι δικαιολογημένη καθώς όπως προαναφέρθηκε, και οι δύο χώρες θεωρούνται «φορολογικά καταφύγια» για εταιρείες.

Με βάση αυτά τα δεδομένα διαπιστώνεται ότι υπάρχει σημαντικό περιθώριο βελτίωσης στη φορολόγηση προσωπικών εισοδημάτων η οποία θα απεξαρτοποιήσει τα κυπριακά άμεσα φορολογικά έσοδα από την εταιρική φορολογία η οποία βρίσκεται υπό αμφισβήτηση αυτή την περίοδο⁹. Η βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης θα συντείνει αποφασιστικά σε αυτό το βήμα.

- *Αριθμός φορολογουμένων*

Ακόμη ένας δείκτης, ο οποίος τείνει να ενισχύσει το πιο πάνω συμπέρασμα, δηλ. ότι υπάρχει σημαντικό περιθώριο βελτίωσης της φορολόγησης προσωπικών εισοδημάτων είναι τα στοιχεία που μας αναφέρει ο Ο.Ο.Σ.Ε. πιο κάτω:

⁹ Πρόσφατα είχε κατατεθεί στην Ευρωβουλή πρόταση για κοινό φορολογικό συντελεστή 25% για τις εταιρείες που δρουν εντός της ΕΕ η οποία όμως απορρίφθηκε (<http://www.sigmalive.com/news/politics/484128>)

	Μάλτα	Ελλάδα	Κύπρος
Αριθμός φορολογουμένων για προσωπικά εισοδήματα / εργατικό δυναμικό	1,49	1,65	0,72
Αριθμός φορολογουμένων για προσωπικά εισοδήματα / πολίτες χώρας	0,63	0,73	0,36

Πίνακας 4.4.: Αριθμός φορολογουμένων για προσωπικά εισοδήματα

Πηγή: OECD, 2011 - *Tax Administration in OECD and Selected Non- OECD Countries : Comparative Information Series*¹⁰

Παρατηρώντας τα δεδομένα του πίνακα 4.4 θα δούμε ότι στην περίπτωση της συσχέτισης των φορολογουμένων για προσωπικά εισοδήματα με το εργατικό δυναμικό, παρατηρείται σημαντική υστέρηση της Κύπρου. Οι λόγοι έχουν να κάνουν τόσο με το γεγονός ότι μέχρι πρόσφατα δεν ήταν απαραίτητο μια εταιρεία να γραφτεί στο Τ.Ε.Π. ενώ παράλληλα υπάρχει και σοβαρό πρόβλημα με αδήλωτη εργασία η οποία το 2009 υπολογίστηκε στο 25% των εργαζομένων¹¹. Αυτό όμως που προβληματίζει είναι η περίπτωση της συσχέτισης των φορολογουμένων για προσωπικά εισοδήματα με τους πολίτες της χώρας. Με απλά λόγια, μόλις το 36% των φυσικών προσώπων έχει «εμφανιστεί» στα γραφεία του Τ.Ε.Π. σε σχέση με 63% της Μάλτας και 73% της Ελλάδας. Αυτό συμβαίνει εν μέρει λόγω της πρόνοιας της κυπριακής φορολογικής νομοθεσίας η οποία επιτρέπει σε άτομα με μεικτά εισοδήματα κάτω των €19500 (€18500 για τη Μάλτα και Ελλάδα €10500 το 2009) να μην υποβάλλουν φορολογική δήλωση. Το γεγονός αυτό έχει το πλεονέκτημα να μπορεί το Τ.Ε.Π. να επικεντρώνει τους πόρους του σε υψηλότερα εισοδήματα αλλά ταυτόχρονα επιτρέπει σε πολλούς φορολογούμενους να «κρύβονται» από τις φορολογικές αρχές. Η ουσία είναι ότι

¹⁰ Σε κάποιες περιπτώσεις ο δείκτης υπερβαίνει την τιμή 1 για το λόγο ότι υπάρχουν εγγεγραμμένοι φορολογούμενοι που είτε δεν ανήκουν στο εργατικό δυναμικό (π.χ. επενδυτές) ή είναι παλαιοί/ανεργοί φορολογούμενοι οι οποίοι γράφτηκαν στο ΤΕΠ για άλλους σκοπούς π.χ. για την έκδοση βεβαιώσεων.

¹¹ Εφημερίδα Σημερινή, 29/3/12 – Συνέντευξη της Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων

υπάρχει σαφέστατα περιθώριο βελτίωσης μέσω της δημιουργίας του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου (π.χ. η θέσπιση πιο χαμηλού ορίου για υποχρεωτική υποβολή φορολογικής δήλωσης) και της ταυτόχρονης ενίσχυσης του Τ.Ε.Π. στα πλαίσια ευρύτερου μελετημένου σχεδιασμού για τη φορολογική συμμόρφωση.

- *Φορολόγηση αυτοεργοδοτούμενων*

Σύμφωνα με την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού της Στατιστικής Υπηρεσίας Κύπρου¹², το ποσοστό των αυτοεργοδοτούμενων (π.χ. γιατροί, δικηγόροι, μηχανικοί, τεχνίτες, οικοδόμοι, γεωργοί κτλ.) επί του συνόλου των εργοδοτούμενων ήταν 22,09% το 2009. Παρόλα αυτά όμως, η συνεισφορά σε φορολογία προσωπικών εισοδημάτων ανερχόταν σε 5,1% επί του συνόλου της φορολογίας προσωπικών εισοδημάτων το 2009 ενώ συγκριτικά να αναφέρουμε ότι η αντίστοιχη συνεισφορά σε φορολογία προσωπικών εισοδημάτων των αυτοεργοδοτούμενων στη Μάλτα ήταν 7,7% και ο μέσος όρος ολόκληρης της Ε.Ε.(ΕΕ27) ήταν 9,45% (European Commission 2011). Αυτή η ανισότητα αποτελεί συχνά πηγή αντεκκλίσεων στην κυπριακή δημόσια ζωή, με τις άλλες ομάδες εργοδοτούμενων να διαμαρτύρονται ότι δεν γίνεται ισότιμη κατανομή των φορολογικών βαρών. Χαρακτηριστική είναι η επισήμανση του Προέδρου της Κυπριακής Δημοκρατίας ότι *«πέραν της φοροδιαφυγής είναι και εκείνοι, κυρίως ελεύθεροι επαγγελματίες, που αποφεύγουν να δηλώσουν τα εισοδήματα που αποκομίζουν ή κάνουν ψευδείς και παραπλανητικές δηλώσεις. Η αποκάλυψη και η φορολόγηση των πραγματικών τους εισοδημάτων εντάσσεται στα καθήκοντα σας»*¹³. Είναι εμφανές ότι αν υπάρξει βελτίωση στη φορολογική συμμόρφωση, τότε αναπόφευκτα θα εξορθολογιστεί η κατάσταση αυτή ώστε να ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα σε μεγαλύτερο βαθμό.

- *Συμπέρασμα*

Από τους πιο πάνω αριθμούς, καθώς και τις συγκρίσεις αυτών των αριθμών με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, συμπεραίνει κανείς ότι προκύπτουν μια σειρά από ζητήματα τα οποία σχετίζονται άμεσα με την αναγκαιότητα για βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης στην Κύπρο. Στα πλαίσια της αντιμετώπισης των πιο πάνω ζητημάτων, θα πρέπει να μελετηθούν με επιστημονικό τρόπο όλοι οι παράγοντες που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση (βλ. προηγούμενο κεφάλαιο) ώστε να σχεδιαστούν οι ανάλογες δράσεις από την κυπριακή πολιτεία (και ειδικότερα από το Τ.Ε.Π.) για τη βελτίωσή της.

¹² <http://www.mof.gov.cy/mof/cystat>

¹³ Προσφώνηση του Προέδρου της Δημοκρατίας κ. Δημήτρη Χριστόφια σε συνάντηση του με τους εργαζόμενους στο Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων στις 31/5/09

4.2. Προβλήματα και ενέργειες για βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης στην Κύπρο

Το θέμα της φορολογικής συμμόρφωσης έχει καταλάβει ξεχωριστή θέση στην κυπριακή επικαιρότητα, τόσο λόγω της τρέχουσας οικονομικής κρίσης που έχει οδηγήσει την κυπριακή οικονομία σε δύσκολους δρόμους όσο και λόγω της σημασίας που έχει στο αίσθημα κοινωνικής δικαιοσύνης που διεκδικεί ο Κύπριος πολίτης στη σχέση του με το κράτος. Στην προσπάθειά του για επίτευξη της καλύτερης δυνατής φορολογικής συμμόρφωσης, το Τ.Ε.Π. αντιμετωπίζει μια σειρά από δυσκολίες. Σύμφωνα με επιστολή - καταγγελία του Διευθυντή του Τ.Ε.Π. στην κυπριακή Βουλή, με ημερομηνία 30/4/2012¹⁴, παρατηρούνται φαινόμενα όπως:

- το Τ.Ε.Π. δεν έχει πλήρη πρόσβαση σε αρχεία άλλων κυβερνητικών τμημάτων, λόγω θεμάτων που σχετίζονται με την προστασία προσωπικών δεδομένων – ο Διευθυντής του Τ.Ε.Π. αναφέρει για το θέμα αυτό ότι *«...ταλανίζει την επιχειρησιακή ικανότητα του Τ.Ε.Π...»*
- το Τ.Ε.Π. δεν έχει το κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο για την επιβολή του νόμου – είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι ο Διευθυντής του Τ.Ε.Π. αναφέρει στην προαναφερθείσα επιστολή του ότι *«...μη ψήφισή του (σ.σ. μέτρου) θα τορπιλίζει κάθε προσπάθεια του Τ.Ε.Π. προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης της φορολογικής του βάσης και κατά συνέπεια αύξηση των εσόδων του...»*
- το Τ.Ε.Π. έχει αποψλωθεί σε ανθρώπινο δυναμικό (αφυπηρητήσεις σε συνδυασμό με πάγωμα προσλήψεων) ή και στερείται τεχνολογικών δυνατοτήτων, με το πρόσχημα του περιορισμού των εξόδων του κρατικού μηχανισμού
- το Τ.Ε.Π. βρίσκεται συχνά μεταξύ αλληλοσυγκρουόμενων συμφερόντων στην πολιτική σκηνή της Κύπρου, που έχει ως συνέπεια τη μη αποτελεσματική υποστήριξη της πολιτείας στο έργο του, όπως συνέβηκε π.χ. με τη μη ψήφιση του μέτρου της προσωπικής ευθύνης των διευθυντών εταιρειών, με αποτέλεσμα το 70% των οφειλόμενων προς το Τ.Ε.Π. ποσών να αφορά νομικά πρόσωπα

Τα πιο πάνω σημεία είναι μερικά από τα χαρακτηριστικά του επιχειρησιακού περιβάλλοντος, μέσα από το οποία το Τ.Ε.Π. καλείται να διαδραματίσει το ρόλο του στην προαγωγή της φορολογικής συμμόρφωσης. Παρά τα προβλήματα αυτά, το Τ.Ε.Π. έχει

¹⁴ Ολοκληρωμένη επιστολή υπάρχει στην πιο κάτω διαδικτυακή διεύθυνση:
http://www.stockwatch.com.cy/media/announce_pdf/May09_2012_1EtsiaEkthesiGenikouElegkti2010.pdf

αναλάβει μια σειρά απο πρωτοβουλίες, που έχουν ως στόχο από τη μια να εξομαλύνουν τις επιπτώσεις των πιο πάνω προβλημάτων και από την άλλη να ενισχυθεί η δυνατότητα του Τ.Ε.Π., για βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης. Τέτοιες ενέργειες είναι:

- παραπομπή για περαιτέρω φορολογικό έλεγχο όσων κάνουν αγορές ακινήτων μεγάλης αξίας. Επιπλέον, ζητήθηκε η συνδρομή του Τμήματος Κτηματολογίου και Χωρομετρίας, στον εντοπισμό όσων έχουν φορολογική υποχρέωση για ακίνητη ιδιοκτησία.
- Μη αναγνώριση εξόδων που δεν τεκμηριώνονται απο τις ανάλογες αποδείξεις.
- Εκστρατεία εξακρίβωσης της έκδοσης τιμολογίων και αποδείξεων εισπραξης, καθώς και της νομιμότητας αυτών.
- Συνεχής εκπαίδευση του προσωπικού του Τ.Ε.Π. πάνω σε διάφορα επί μέρους φορολογικά θέματα, με τη λειτουργία ξεχωριστού Κλάδου Εκπαίδευσης.
- Στόχευση των φορολογικών ελέγχων στη βάση ιστορικών και εμπειρικών δεδομένων που διαθέτει το Τ.Ε.Π.
- Η δυνατότητα που δίνεται πλέον στους φορολογούμενους να τακτοποιούν τις φορολογικές τους οφειλές μέσω διαδικτύου.
- Γίνεται προσπάθεια να βελτιωθεί η ικανότητα του Τ.Ε.Π. για την επίδοση δικαστικών κλήσεων ή και δέσμευση ακίνητης ιδιοκτησίας (memo) για φορολογικές οφειλές κ.α.

Είναι εμφανές ότι γίνονται προσπάθειες για βελτίωση της δυνατότητας του Τ.Ε.Π. να επιτύχει την καλύτερη δυνατόν φορολογική συμμόρφωση των Κυπρίων πολιτών. Δυστυχώς όμως, τα δεδομένα που αναφέραμε στην προηγούμενη ενότητα, καταδεικνύουν ότι υπάρχουν πολλά ακόμη να γίνουν. Από τα πιο πάνω μπορεί κανείς να κατανοήσει ότι τα ζητήματα της νομοθετικής θωράκισης του Τ.Ε.Π. και της ενίσχυσής του σε ανθρώπινους και τεχνολογικούς πόρους, είναι αυτά που χρήζουν άμεσης βελτίωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΤΡΟΠΟΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

Η απάντηση στο ερώτημα «τι πρέπει να κάνουμε για να βελτιώσουμε τη φορολογική συμμόρφωση;» δεν είναι απλή, και ούτε υπάρχει κάποια συνταγή που να ταιριάζει για τα δεδομένα όλων των χωρών. Η φορολογική συμμόρφωση είναι ένα ευρύ και σύνθετο θέμα που έχει πολλαπλές επιπτώσεις τόσο για τους πολίτες όσο και για το κράτος. Όπως είδαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, υπάρχουν οικονομικοί και ψυχολογικοί / κοινωνικοί παράγοντες που επηρεάζουν την απόφαση του φορολογούμενου να συμμορφωθεί ή να φοροδιαφύγει. Επομένως, η αντιμετώπιση των αιτιών της φοροδιαφυγής απαιτεί μια πολυεπίπεδη προσέγγιση η οποία θα λαμβάνει υπόψη όλες εκείνες τις παραμέτρους που διαδραματίζουν σοβαρό ρόλο στην απόφαση του πολίτη για φοροδιαφυγή (James & Alley 1999).

Με βάση τα ευρήματα της έρευνας που προηγήθηκε σχετικά με τους παράγοντες που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση και τη σχέση τους με την κυπριακή πραγματικότητα, θα επιχειρηθεί στην ενότητα 5.1 η διατύπωση προτάσεων συνολικής πολιτικής που θα μπορούσε το Τ.Ε.Π. να εφαρμόσει ώστε να βελτιώσει τη φορολογική συμμόρφωση στην Κύπρο. Στην ενότητα 5.2 γίνεται η υποβολή εισηγήσεων για μελλοντικές ενέργειες, έχοντας ως βάση τόσο το προφίλ του Κύπριου φορολογούμενου, όσο και τις μέχρι τώρα προσπάθειες και δυνατότητες του Τμήματος.

5.1 Προτάσεις πολιτικής

5.1.1. Διαχείριση κινδύνων

Η ανάγκη επίτευξης της καλύτερης δυνατών φορολογικής συμμόρφωσης με δεδομένο τους περιορισμένους διαθέσιμους πόρους που έχουν στη διάθεσή τους οι φορολογικές αρχές, οδήγησε στην αναζήτηση ενός πλάνου διαχείρισης, που θα λάμβανε υπόψη μεταξύ άλλων τις παραμέτρους που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση. Το εργαλείο που προτείνουν διάφορες διακρατικές οργανώσεις φορολογικών αρχών όπως η ΙΟΤΑ¹⁵, ΟΕCD¹⁶, CATA¹⁷ και Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αυτό που ονομάζουν **διαχείριση κινδύνου** (risk management)

¹⁵ Intra-European Organization of Tax Administrations

¹⁶ Organization for Economic Cooperation and Development

¹⁷ Commonwealth Association of Tax Administrators

ή **διαχείριση κινδύνων συμμόρφωσης** (compliance risk management) (OECD 2004). Με απλά λόγια, διαχείριση κινδύνου είναι η συνολική στρατηγική διαχείρισης των κινδύνων, που αντιμετωπίζει μια φορολογική αρχή με σκοπό την επίτευξη της βέλτιστης φορολογικής συμμόρφωσης, μέσω της αποτελεσματικότερης διάθεσης των πόρων που διαθέτει.

Ως κίνδυνος για μια φορολογική αρχή είναι όλα εκείνα τα γεγονότα ή ενέργειες οι οποίες επηρεάζουν την ικανότητα της αρχής να επιτύχει τους στόχους της (European Commission, 2006). Οι φορολογικές αρχές έχουν να αντιμετωπίσουν μια σειρά από κινδύνους όπως η παράλειψη εγγραφής φορολογουμένων, η μη έγκαιρη υποβολή δηλώσεων εισοδήματος, η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος, η εκούσια παράλειψη υποβολής στοιχείων με σκοπό τη φοροδιαφυγή κ.α. Η διάγνωση και η διαχείριση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει μια φορολογική αρχή είναι καίριας σημασίας για την επίτευξη της επιθυμητής φορολογικής συμμόρφωσης και προς τούτο, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο έχει εκδώσει και τις ανάλογες κατευθυντήριες γραμμές (Silvani & Baer 1997). Σύμφωνα με αυτές τις γραμμές, οι κίνδυνοι αυτοί θα πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης στα πλαίσια της διαχείρισης κινδύνων που κάνει μια φορολογική αρχή. Σύμφωνα με την πρόταση για διαχείριση κινδύνων, η διαχείριση αυτή θα επιτρέψει στη φορολογική αρχή να παίρνει καλύτερες αποφάσεις και να ανιχνεύει έγκαιρα τα λάθη της ώστε να:

- εξασφαλίσει την ίση μεταχείριση των φορολογουμένων
- συγκεντρώσει τις προσπάθειες της στον έλεγχο προβληματικών ως προς τη συμμόρφωση φορολογουμένων
- βελτιστοποιήσει την αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού, τεχνολογικών ικανοτήτων και οικονομικών πόρων
- αυξήσει την εθελοντική συμμόρφωση των φορολογουμένων
- προσαρμόσει τη χρήση των πόρων της, ανάλογα με τους κινδύνους που αντιμετωπίζει
- εκτιμήσει τον κίνδυνο ένας φορολογούμενος πολίτης που συμμορφώνεται στις φορολογικές του υποχρεώσεις, να αλλάξει στάση

Το παράδειγμα της υποβολής κεφαλαιουχικών καταστάσεων:

Ο πιο συνηθισμένος τρόπος φορολογικού ελέγχου φυσικών προσώπων στην Κύπρο είναι μέσω της υποβολής από το φορολογούμενο κεφαλαιουχικής κατάστασης. Κατά τη διάρκεια εξέτασης κεφαλαιουχικής κατάστασης (capital statement), το Τ.Ε.Π. ζητεί γραπτώς

με συστημένη επιστολή από το φορολογούμενο την υποβολή κατάστασης η οποία περιλαμβάνει την καταγραφή της αυξομείωσης της περιουσιακής θέσης του φορολογούμενου σε μια ορισμένη χρονική περίοδο, την ανάλυση και το τρόπο διάθεσης των εισοδημάτων του, και στα πλαίσια της υποβολής αυτής να επισυνάψει τα ανάλογα αποδεικτικά στοιχεία. Αφού υποβληθεί η κεφαλαιουχική κατάσταση, γίνεται η εξέταση της από το φοροθετικό προσωπικό του Τ.Ε.Π. και αναλόγως των ευρημάτων, μπορεί να ζητηθούν διευκρινήσεις από το φορολογούμενο ή να γίνουν (αν χρειάζεται) οι απαραίτητες αναθεωρημένες φορολογίες ώστε να αντικατοπτρίζουν την πραγματική εικόνα των εισοδημάτων.

Χρησιμοποιώντας ως παράδειγμα την πιο πάνω διαδικασία, θα δούμε τα στάδια διαχείρισης κινδύνου που προτείνονται (European Commission, 2006) να ακολουθήσει μια φορολογική αρχή όπως το Τ.Ε.Π., για να μπορέσει να αξιοποιήσει το εργαλείο της υποβολής κεφαλαιουχικής κατάστασης από φυσικά πρόσωπα:

- *Αναγνώριση κινδύνων*

Το πρώτο βήμα για μια ολοκληρωμένη διαχείριση κινδύνων από μια φορολογική αρχή είναι η αναγνώριση των κινδύνων που καλείται να διαχειριστεί. Μέσα από αυτή τη διαδικασία θα προκύψει μια λίστα των πιθανών κινδύνων που αντιμετωπίζει η φορολογική αρχή. Στην περίπτωση της υποβολής κεφαλαιουχικής κατάστασης, το Τ.Ε.Π. μπορεί να καταγράψει μια σειρά από κινδύνους, οι οποίοι μπορούν να μειώσουν την αποτελεσματικότητα του εργαλείου αυτού:

- Μη έγκαιρη υποβολή της κεφαλαιουχικής κατάστασης
- Υποβολή κεφαλαιουχικής κατάστασης που δε συνοδεύεται από τα απαραίτητα αποδεικτικά στοιχεία
- Ψευδής δήλωση στοιχείων (π.χ. απόκρυψη εισοδημάτων, αγορών ακινήτων, αγορών πολυτελείας κτλ.)
- Λανθασμένη δήλωση στοιχείων (π.χ. λανθασμένοι υπολογισμοί)
- Αργοπορημένη εξέταση της κεφαλαιουχικής κατάστασης από το Τ.Ε.Π.
- Κόστος που συνεπάγεται η ετοιμασία και εξέταση κεφαλαιουχικής κατάστασης (π.χ. αμοιβές λογιστών, διοικητικό κόστος Τ.Ε.Π., απώλεια χρόνου εργασίας κτλ.)

Ακολούθως, θα πρέπει να γίνει εκτίμηση της πιθανότητας να προκύψει ο κίνδυνος καθώς και το μέγεθος του κινδύνου αυτού.

- *Ανάλυση κινδύνων*

Σε αυτή τη φάση, η φορολογική αρχή θα προβεί σε μια ανάλυση των συνισταμένων και των χαρακτηριστικών των κινδύνων που αντιμετωπίζει. Αν πάρουμε για παράδειγμα τον

κίνδυνο «να υποβληθεί ψευδής κεφαλαιουχική κατάσταση», υπάρχουν μια σειρά από παραμέτρους που θα πρέπει να λάβει υπόψη το Τ.Ε.Π. όπως π.χ.:

- Ποιες είναι οι πραγματικές πηγές εισοδήματος του φορολογούμενου
- Ποια είναι τα πραγματικά πάγια περιουσιακά στοιχεία
- Ποιο είναι το βιοτικό επίπεδο του φορολογούμενου
- Με ποιο τρόπο γίνεται η ψευδής δήλωση (π.χ. με σκόπιμη παράλειψη υποβολής στοιχείων, με υποβολή παραποιημένων στοιχείων κτλ)
- Ποιες είναι οι δυνατότητες του Τ.Ε.Π. να αποκαλύψει τα ψευδή στοιχεία της κεφαλαιουχικής κατάστασης κ.α.

Για να γίνει αυτό, η φορολογική αρχή θα πρέπει να συγκεντρώσει τις απαραίτητες πληροφορίες τόσο εσωτερικά όσο και από άλλα μέρη (π.χ. άλλα κρατικά τμήματα, διαδίκτυο, δεδομένα της αγοράς κτλ.). Όσο καλή κι αν είναι η δυνατότητα της φορολογικής αρχής να συλλέξει τις απαραίτητες πληροφορίες, θα πρέπει να υπάρχει και η ανάλογη υποδομή επεξεργασίας και αξιοποίησης αυτών των πληροφοριών. Η αξιοποίηση αυτών πληροφοριών θα επιτρέψει στη φορολογική αρχή να κατανοήσει τι έχει να αντιμετωπίσει (π.χ. αιτίες – συχνότητα / πιθανότητα εμφάνισης) και να μπορέσει να σχεδιάσει την ανάλογη ανταπόκριση της σε αυτές τις συνθήκες.

- *Εκτίμηση κινδύνων και η ιεράρχηση τους*

Σε αυτή τη φάση η φορολογική αρχή ξεκινά την εκτίμηση των κινδύνων ως προς τις συνέπειές τους τόσο σε οικονομικό επίπεδο, όσο και σε κοινωνικό αλλά και σε θεσμικό ή πολιτικό επίπεδο. Αν πάρουμε ως παράδειγμα τον κίνδυνο «κόστος που συνεπάγεται η ετοιμασία και εξέταση κεφαλαιουχικής κατάστασης», το Τ.Ε.Π. καλείται να λάβει υπόψη μεταξύ άλλων:

- τις πιθανότητες κάποιος να φοροδιαφεύγει οπότεν θα πρέπει να επιδιωχθεί ο φορολογικός του έλεγχος (αν δεν ελεγχθεί σημαίνει απώλεια εσόδων για το κράτος)
- οι οικονομικές κυρίως επιπτώσεις που θα έχει ο φορολογούμενος που θα υποστεί τον έλεγχο
- το διοικητικό κόστος που συνεπάγεται για το Τ.Ε.Π. η εξέταση σε συνάρτηση με το φόρτο εργασίας που υπάρχει και τις άλλες προτεραιότητες του τμήματος.

Οι εκτιμήσεις αυτές που γίνονται λαμβάνοντας υπόψη τους διαθέσιμους πόρους και δυνατότητες της φορολογικής αρχής, θα επιτρέψουν την ιεράρχηση των όλων των κινδύνων

ανάλογα με τη σημαντικότητά τους. Η ιεράρχηση αυτή θα καθοδηγήσει τη διοίκηση της φορολογικής αρχής ώστε να μπορέσει να αφιερώσει εκεί που πρέπει τους ανάλογους πόρους.

- *Αντιμετώπιση των κινδύνων και αξιολόγηση*

Σε αυτό το τελικό στάδιο, η φορολογική αρχή προχωρεί σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες ώστε να αντιμετωπίσει τους κινδύνους. Οι ενέργειες αυτές συμπεριλαμβάνουν μεταξύ άλλων τη μείωση των πιθανοτήτων εμφάνισης του κινδύνου, τη μεταφορά του κινδύνου σε άλλα μέρη ή και την κάλυψη έναντι της εμφάνισης του κινδύνου. Στο παράδειγμα της υποβολής κεφαλαιουχικής κατάστασης, έγινε αναφορά στον κίνδυνο «υποβολή κεφαλαιουχικής κατάστασης, που δε συνοδεύεται από τα απαραίτητα αποδεικτικά στοιχεία» και σε αυτό το στάδιο, το Τ.Ε.Π. καλείται με βάση την ανάλυση και εκτίμηση του κινδύνου που έκανε, να προχωρήσει στη διαμόρφωση προτάσεων και στην υλοποίηση των καταλληλότερων ώστε να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος αυτός. Έτσι, θα μπορούσε στη συστημένη επιστολή που λαμβάνει ο φορολογούμενος, να επισυνάπτεται ένας ξεχωριστός οδηγός που να εξηγεί στο φορολογούμενο τη διαδικασία της εξέτασης κεφαλαιουχικής κατάστασης και να αναφέρει τη σημασία της τεκμηρίωσης των ποσών που αναφέρονται στην κεφαλαιουχική κατάσταση καθώς και ενδεικτικό κατάλογο με τρόπους τεκμηρίωσης (π.χ. τραπεζικές καταστάσεις, τίτλοι ιδιοκτησίας, χαρτοσημασμένα συμβόλαια, αποδείξεις πληρωμών κ.α.)

5.1.2. Στρατηγικές αλλαγής συμπεριφοράς των φορολογουμένων

Μια ενδιαφέρουσα πρόταση η οποία απαντά στην πρόκληση της δυσκολίας που υπάρχει με το εγχείρημα να αλλάξει κανείς συμπεριφορές, είναι η πρόταση του George Balch, καθηγητή του Πανεπιστημίου Illinois σε άρθρο του για τη δυνατότητα που έχουν οι κρατικές αρχές να αλλάζουν συμπεριφορές των πολιτών (Balch 1980). Παρά το γεγονός ότι το άρθρο αναφέρεται γενικά στη δυνατότητα κυβερνητικών παρεμβάσεων, εντούτοις σε ότι αφορά την Κύπρο και πιο συγκεκριμένα το Τ.Ε.Π., υπάρχουν χρήσιμες κατευθυντήριες γραμμές. Μέσα από αυτή την πρόταση προτείνεται η διαμόρφωση τεσσάρων ειδών στρατηγικών:

Α. Πληροφοριακές Στρατηγικές: Οι φορολογούμενοι πολλές φορές δεν γνωρίζουν ή αγνοούν τις φορολογικές τους υποχρεώσεις και αυτός είναι ένας λόγος που παρουσιάζεται η επιφυλακτική έως και αρνητική συμπεριφορά μεγάλης μερίδας φορολογουμένων έναντι των υποχρεώσεών τους. Με μια σειρά από στρατηγικές ενημέρωσης, το Τ.Ε.Π. θα πρέπει να στοχεύσει στην εξάλειψη αυτής της άγνοιας και να δημιουργήσει εκείνο το πλαίσιο, μέσα

από το οποίο ο πολίτης θα ξέρει από την αρχή μέχρι το τέλος τι οφείλει να κάνει και τι να περιμένει. Με άλλα λόγια, το Τ.Ε.Π. θα πρέπει να αναδείξει το ρόλο του και τη σχέση του με το φορολογούμενο ώστε αυτός να μην νοιώθει ότι βρίσκεται σε «εχθρικό περιβάλλον»

Β. Στρατηγικές Διευκόλυνσης: Η ενθάρρυνση ανάπτυξης σωστής φορολογικής συμπεριφοράς προϋποθέτει τη διευκόλυνση του φορολογούμενου στη συναλλαγή του με το φορολογικό σύστημα. Κάθε δυσκολία ή γραφειοκρατική αγκύλωση αποτρέπει το φορολογούμενο από του να παρουσιάσει θετική συμπεριφορά. Το Τ.Ε.Π. καλείται μέσα από διάφορες στρατηγικές διευκόλυνσης, να κάνει ότι μπορεί ώστε να καθοδηγήσει το φορολογούμενο μέσα από το φορολογικό σύστημα εύκολα και γρήγορα. Ήδη καταγράφονται αρκετές πρόσφατες πρωτοβουλίες σε αυτό το τομέα όπως π.χ. υποβολή φορολογικών δηλώσεων μέσω διαδικτύου, πληρωμές μέσω διαδικτύου, λειτουργία επαρχιακών γραφείων σε όλη την Κύπρο, λειτουργία ξεχωριστών τμημάτων για ξεχωριστά θέματα κτλ. Η προσπάθεια όμως θα πρέπει να συνεχισθεί και να εντοπιστούν μέσω της ανάλυσης των αναγκών των φορολογουμένων νέες πρωτοβουλίες.

Γ. Στρατηγικές Επιβολής: Δυστυχώς οι στρατηγικές πληροφόρησης ή και διευκόλυνσης δεν επηρεάζουν στον ίδιο βαθμό τη φορολογική συμπεριφορά όλων των φορολογουμένων. Για μια μερίδα φορολογουμένων αυτό που καθορίζει τη συμπεριφορά τους έναντι των φορολογικών του υποχρεώσεων, είναι οι δυνατότητες επιβολής που έχει το κράτος. Το να επιβληθεί μια φορολογική αρχή στους πολίτες είναι κάτι που θα πρέπει να γίνεται με μεγάλη προσοχή καθώς η υπερβολική επιβολή θα δημιουργήσει εχθρική σχέση με τους φορολογουμένους, ενώ η μη επιβολή θα ενθαρρύνει τη φοροδιαφυγή και ταυτόχρονα θα κλονίσει την εμπιστοσύνη των φορολογουμένων στο φορολογικό σύστημα.

Δ. Στρατηγικές Κινήτρων: Σύμφωνα με σύγχρονες αντιλήψεις στη μελέτη της ανθρώπινης συμπεριφοράς, ο πιο σημαντικός ίσως παράγοντας επηρεασμού της συμπεριφοράς είναι τα κίνητρα που έχει ένας άνθρωπος για να εκδηλώσει μια συμπεριφορά (Umashanker et al. 2011). Έτσι, το μπράβο του πατέρα ενθαρρύνει το παιδί του να είναι συνεπής στα μαθήματά του, τα ολυμπιακά μετάλλια αποτελούν το λόγο που αθλητές για χρόνια ολόκληρα κάνουν πολλές θυσίες και τα υψηλά επιτόκια ωθούν καταθέτες να εμπιστευθούν τα χρήματά τους σε τράπεζα. Όπως στη φυσική υπάρχει το αξίωμα της δράσης και της αντίδρασης, έτσι και στην ανθρώπινη συμπεριφορά, το κίνητρο θα δημιουργήσει / ενθαρρύνει την αντίστοιχη συμπεριφορά. Στην περίπτωση της ενθάρρυνσης της φορολογικής συμμόρφωσης, η υιοθέτηση στρατηγικών κινήτρων θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη και τα δύο μέρη – τόσο τις φορολογικές αρχές όσο και τους φορολογούμενους. Στη δε περίπτωση των

φορολογικών αρχών, το Τ.Ε.Π. θα πρέπει να δημιουργήσει εκείνο το πλαίσιο όπου θα ενθαρρύνεται το ανθρώπινο δυναμικό να υπηρετεί με συνέπεια το στόχο του, μέσα από συνθήκες συνεχούς βελτίωσης της αποδοτικότητας και αναβάθμισης των υπηρεσιών. Όσο για τους φορολογούμενους, θα πρέπει να αναζητηθούν μέσα από τη μελέτη της συμπεριφοράς τους¹⁸, οι παράγοντες εκείνοι που θα τους ενθαρρύνουν να παρουσιάσουν θετική φορολογική συμπεριφορά¹⁹.

5.1.3. Καθιέρωση φορολογικής συνείδησης

Όπως προαναφέρθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, η φορολογική συνείδηση είναι μια εσωτερική διαδικασία που γίνεται στον κάθε φορολογούμενο η οποία προσδίδει στην πράξη της φορολογικής συμμόρφωσης μια μοναδική για κάθε φορολογούμενο αξία η οποία μπορεί να χαρακτηριστεί είτε ηθική (π.χ. ου κλέψεις), είτε κοινωνική (π.χ. χρέος προς το καλό του συνόλου), είτε ακόμη και προσωπική (π.χ. αποφυγή ρίσκου). Είναι αυτό που κάνει το φορολογούμενο να προσφέρεται να συμμορφωθεί με τις φορολογικές του υποχρεώσεις, ασχέτως αν θα μπορούσε να το αποφύγει - οδηγεί δηλαδή το φορολογούμενο στην εθελοντική φορολογική συμμόρφωση.

Η λογική πίσω από την πρόταση αυτής της εργασίας για καθιέρωση της φορολογικής συνείδησης είναι αυτή της πρόληψης. Όπως πολύ εύστοχα το θέτει ο Μ.Γεωργιάδης σε άρθρο του²⁰: *«πρόληψη σημαίνει, δημιουργικότητα, εγρήγορση, σχεδιασμός, πληροφόρηση, επικοινωνία, παιδεία, γνώση, διάθεση για αλλαγή νοοτροπίας και κουλτούρας, επιβράβευση θετικής φορολογικής συμπεριφοράς και στηλίτευση αρνητικής φορολογικής συμπεριφοράς, αίσθηση επιχειρηματικής κοινωνικής ευθύνης κ.α.»*. Οι παράγοντες που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση είναι γνωστοί, η δυναμικότητα της φορολογικής αρχής είναι δεδομένη - η ειδοποιός διαφορά μεταξύ μιας εύρυθμης οικονομίας όπου όλοι συνεισφέρουν και απολαμβάνουν τα δημόσια αγαθά και μιας κοινωνίας όπου το κράτος αναλώνει τους πόρους του στο κυνήγι πολιτών που αποφεύγουν να εκπληρώσουν τις φορολογικές τους υποχρεώσεις είναι η καθιέρωση φορολογικής συνείδησης. Στο προαναφερθέν άρθρο διατυπώνεται η άποψη ότι ακόμη και στη περίπτωση που μια χώρα έχει τον τέλειο

¹⁸ Η μορφή μια τέτοιας έρευνας μπορεί να στραφεί τόσο σε ψυχογραφικά, όσο και σε οικονομικά χαρακτηριστικά της φορολογικής συμπεριφοράς του ατόμου. Μια τέτοια μελέτη είναι η Compliance Perceptions Survey 2008-2010 που έκανε η φορολογική αρχή του Ηνωμένου Βασιλείου (<http://www.hmrc.gov.uk/>).

¹⁹ Τέτοια παραδείγματα θα μπορούσε να ήταν η παροχή φορολογικών εκπτώσεων για έγκαιρη και έγκυρη υποβολή δήλωσης, η λειτουργία κέντρου τηλεφωνικής υποστήριξης με διευρυμένο ωράριο, η θέσπιση δημόσιας διαβούλευσης στα φορολογικά θέματα (βλ. παράδειγμα ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών) <http://www.opengov.gr/minfin/?p=160> κ.α

²⁰ Περιοδικό «Σύγχρονη Άποψη», Ιανουάριος 2010

φοροεισπρακτικό μηχανισμό, αν δεν υπάρχει φορολογική συνείδηση ανάμεσα στους πολίτες, το αποτέλεσμα θα είναι ένα ατελέσφορο κυνήγι μεταξύ αρχών και φοροφυγάδων.

Πώς λοιπόν επιτυγχάνεται η καθιέρωση της φορολογικής συνείδησης; Υπάρχουν πολλές έρευνες για διάφορες παραμέτρους που θα μπορούσαν να βοηθήσουν σε αυτή την κατεύθυνση. Ας δούμε μερικές παραμέτρους που εντοπίζονται πάνω στο θέμα αυτό:

α. Τα μαθήματα πολιτικής-κοινωνικής αγωγής που λαμβάνει ο φορολογούμενος μέσα από το εκπαιδευτικό σύστημα (Torgler 2003). Όπως και στην προσπάθεια για καλλιέργεια περιβαλλοντικής συνείδησης, οδικής συνείδησης, εθνικής συνείδησης κτλ., έτσι και η προσπάθεια δημιουργίας φορολογικής συνείδησης ανάμεσα στους Κύπριους πολίτες περνά μέσα από το εκπαιδευτικό σύστημα. Είναι πολύ σημαντικό οι νέες γενεές πολιτών να γνωρίζουν τι σημαίνει φορολογία, ποια η σημασία και ο ρόλος της στη ζωή μας και να διαμορφώσουν ένα σύστημα αξιών που να ενθαρρύνει την εθελοντική φορολογική συμμόρφωση. Δυστυχώς, στην Κύπρο δεν υπάρχει κάποια προσπάθεια σε αυτό το πεδίο. Αξιόλογο παράδειγμα προς μίμηση είναι αυτά που ανέφερε η Σουηδία στα πλαίσια του προγράμματος FISCALIS (κοινοτικό πρόγραμμα για τη βελτίωση της λειτουργίας των φορολογικών συστημάτων στην εσωτερική αγορά της Ε.Ε.) για τις εμπειρίες της μέσω ενός προγράμματος διαμόρφωσης φορολογικής συνείδησης στους μαθητές των λυκείων της Σουηδίας (Boden & Stark 2007):

«Πρωταρχικός στόχος είναι η κατανόηση της σχέσης ανταποδοτικότητας μεταξύ φόρων και παροχής κοινωνικών υπηρεσιών από το κράτος. Προς επίτευξη του στόχου αυτού, αφενός επιδιώκεται η ανάδειξη της σχέσης μεταξύ των δημόσιων εσόδων και εξόδων και αφετέρου επιχειρείται ο υπολογισμός των ετήσιων εσόδων του κράτους. Στη συνέχεια αναζητείται απάντηση στο ερώτημα ποιος αποδίδει περισσότερους φόρους, έτσι ώστε να εμποδωθεί η εμπιστοσύνη των φορολογούμενων πολιτών για τη δίκαιη και αποδοτικότερη κατανομή των κάθε είδους φορολογικών επιβαρύνσεων που επιβάλλονται στους υπόχρεους φορολογούμενους

Ακολούθως χρησιμοποιείται η απεικόνιση ενός δέντρου, του οποίου οι ρίζες συμβολίζουν τα έσοδα του κράτους, τα οποία προέρχονται από τους φόρους περιουσίας, τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας, τις ασφαλιστικές εισφορές, κ.λ.π., ενώ τα κλαδιά συμβολίζουν τα έξοδα του κράτους, τα οποία στη Σουηδία αφορούν την ανεργία, την υγεία, την φροντίδα των ηλικιωμένων, των παιδιών και των τέκνων, την άμυνα και τις επικοινωνίες, κ.α.. Με την απεικόνιση αυτή, οι μαθητές ενημερώνονται αφενός για τον προορισμό και την αξιοποίηση από τον κρατικό μηχανισμό των εισπραττόμενων φόρων και αφετέρου για την κατανομή των φόρων σε ποσοστιαία βάση στους διάφορους τομείς της

κρατικής μέριμνας. Συνακόλουθα το σεμινάριο επιδιώκοντας να αναδείξει τη χρησιμότητα της πληρωμής των φόρων, επικεντρώνεται στην αναζήτηση των λόγων, για τους οποίους το άτομο δεν πρέπει να δουλεύει στη «μαύρη αγορά», συγκρίνοντας τα πλεονεκτήματα (μη φορολόγηση των εσόδων) και τα μειονεκτήματα μίας τέτοιας ενέργειας,

Τέλος, γίνεται ειδική μνεία στην ύπαρξη σχετικής ιστοσελίδας στο διαδίκτυο και ενθαρρύνονται οι συμμετέχοντες να την επισκεφθούν, σε περίπτωση που έχουν σχετικά ερωτήματα»

β. Η αλληλεπίδραση των φορολογουμένων με το κράτος και τις φορολογικές αρχές / διαδικασίες. Το επίπεδο φορολογικής συνείδησης και η επιβολή που μεταχειρίζονται οι φορολογικές αρχές τους για τους πολίτες είναι αρνητικά συσχετισμένη σύμφωνα με την έρευνα των Feld και Frey (2002). Όσο πιο απόλυτη στάση τηρούν οι αρχές, τόσο αντιδρούν οι πολίτες και μειώνεται η φορολογική συνείδηση. Όταν οι φορολογούμενοι θεωρούν ότι τυγχάνουν μιας ανθρώπινης και δίκαιης μεταχείρισης, τότε ενθαρρύνονται στο να σέβονται και αυτοί με τη σειρά τους το κράτος. Το Τ.Ε.Π. έχει ενσωματώσει αυτή την παράμετρο στην εσωτερική του λειτουργία μέσω της αλληλεπίδρασης με το κοινό, με μια σειρά από εσωτερικές διεργασίες στις οποίες προχώρησε. Παρόλα αυτά όμως, η αλληλεπίδραση αυτή θα πρέπει να εκσυγχρονιστεί σε αρκετούς τομείς όπως π.χ. τον επανασχεδιασμό της ιστοσελίδας του, εμπλουτίζοντας και ανανεώνοντας το περιεχόμενό της²¹, την καθιέρωση ενιαίας τηλεφωνικής υπηρεσίας για πρωτοβάθμια εξυπηρέτηση φορολογουμένων, την καθιέρωση εκστρατειών στοχευμένης θεματικής ύλης που να προάγουν τη σχέση του Τ.Ε.Π. με το κοινό κτλ.

γ. Η συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση της φορολογικής πολιτικής. Στην Ελβετία, μια χώρα που είναι γνωστή για τη δημοκρατία δια των δημοψηφισμάτων ακόμη και σε περιφερειακό επίπεδο (καντόνια), εντοπίστηκε ότι όσο πιο αναμειγμένοι ήταν οι πολίτες στη λήψη αποφάσεων φορολογικής πολιτικής, τόσο πιο πρόθυμοι ήταν να συμμορφωθούν στις φορολογικές τους υποχρεώσεις παρουσιάζοντας υψηλά επίπεδα φορολογικής συνείδησης (Pommerehne & Weck-Hanneman 1996). Στην Κύπρο, αυτό το θέμα λειτουργεί ως τροχοπέδη στις προσπάθειες για τη διαμόρφωση ευνοϊκού περιβάλλοντος για καλλιέργεια φορολογικής συνείδησης. Ο λόγος είναι ότι υπάρχει η εντύπωση πως η φορολογική πολιτική του κράτους αποφασίζεται «εν κρυπτώ» και ότι οι όποιες δημόσιες διατυπώσεις και

²¹ Στα πλαίσια αναζήτησης λύσεων σε αυτό το τομέα, προτείνεται η επίσκεψη στις ιστοσελίδες των φορολογικών αρχών της Νέας Ζηλανδίας (<http://www.ird.govt.nz/>), της Μάλτας (<http://www.ird.gov.mt/>), του Ηνωμένου Βασιλείου (<http://www.hmrc.gov.uk/>) και των Η.Π.Α. (<http://www.irs.gov/>).

προτάσεις δε μετουσιώνονται σε πολιτικές. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, ο φορολογούμενος να θεωρεί ότι το σύστημα τον κοροϊδεύει, εξανερμίζεται το όποιο αίσθημα φορολογικής συνείδησης και στη συνέχεια θα επιχειρήσει να «ανταποδώσει» την κοροϊδία φοροδιαφεύγοντας.

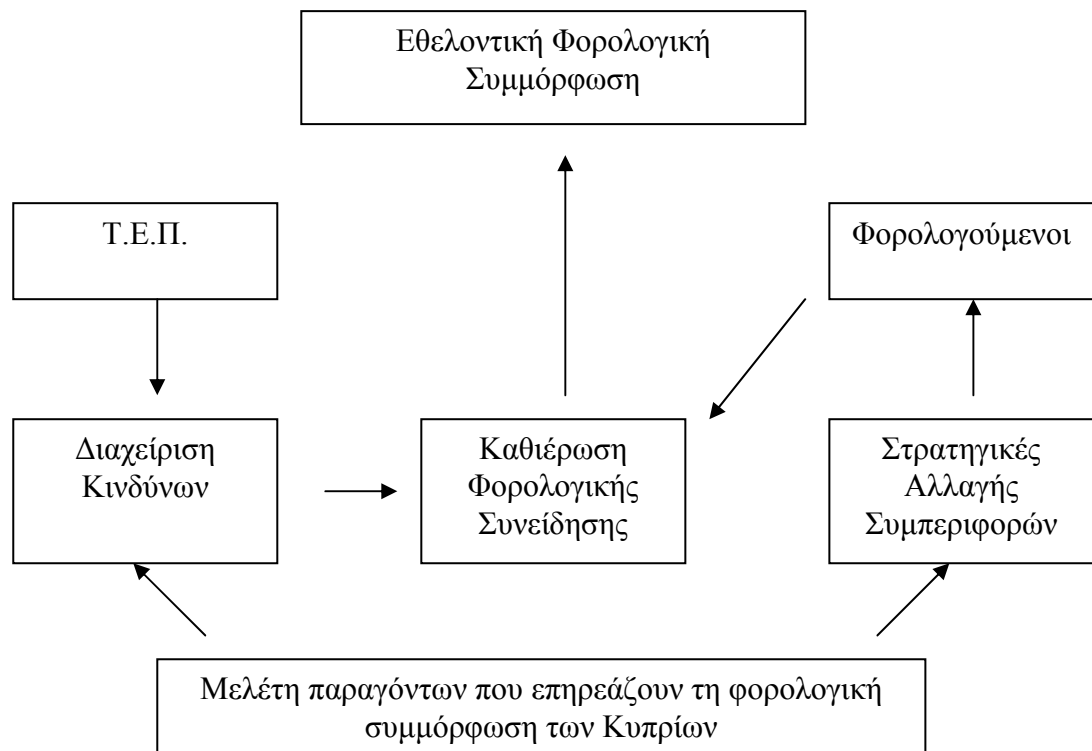
δ. Η διαφθορά στο κρατικό μηχανισμό (Torgler 2005). Η διαφθορά επιβαρύνει σημαντικά την προσπάθεια να πειστούν οι πολίτες να αναπτύξουν φορολογική συνείδηση και έχει διπλή αποτρεπτική ισχύ. Από τη μία, δημιουργεί ένα «εσωτερικό άλλοθι» στους φορολογούμενους που δεν συμμορφώνονται, οι οποίοι προβάλλουν την πρόφαση ότι τα λεφτά των φόρων τους σπαταλώνονται σε μίζες και άλλες παράνομες πρακτικές. Από την άλλη, αποθαρρύνει τους φορολογούμενους με σωστή φορολογική συμπεριφορά καθώς νοιώθουν ότι πολύτιμο μέρος του εισοδήματός τους που καταβάλλουν υπό μορφή φόρων στο κράτος σπαταλάται και δεν απολαμβάνουν ανταποδοτικά οφέλη. Το διπλό αυτό κτύπημα στη φορολογική συνείδηση είναι δύσκολο να καταπολεμηθεί και ιδίως σε χώρες με τη λεγόμενη μεσογειακή νοοτροπία, χρειάζεται μεγάλη προσπάθεια και χρόνος. Ο οργανισμός Transparency International είναι ένας οργανισμός που παρακολουθεί σε παγκόσμιο επίπεδο μέσω δεικτών έγκυρης μεθοδολογίας τη διαφθορά σε παγκόσμιο επίπεδο. Έτσι, θα δούμε ότι στην αναφορά της για το «Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς» για το 2011²² η Κύπρος κατέχει τη 30^η θέση σε σύνολο 182 χωρών (με πιο «αδιάφθορη-1^η θέση» τη Νέα Ζηλανδία και πιο «διεφθαρμένη» τη Σομαλία) ενώ για τις υπόλοιπες νότιες ευρωπαϊκές χώρες η Γαλλία είναι στην 25^η θέση, η Ισπανία στην 31^η θέση, η Μάλτα στην 39^η θέση και η Ελλάδα βρίσκεται αρκετά χαμηλότερα, στην 80^η θέση. Με βάση την προαναφερθείσα έρευνα, γενεσιουργοί παράγοντες για τη διαφθορά θεωρούνται η ατιμωρησία για τη διαφθορά (84%), η ελάχιστη προσπάθεια από τους πολιτικούς (κυβέρνηση και κοινοβούλιο) για την καταπολέμηση της διαφθοράς (84%), η αναξιοκρατία και το ρουσφέτι που χαρακτηρίζει τους διορισμούς στη δημόσια υπηρεσία (82%) και η αποδοχή ότι η διαφθορά είναι μέρος της καθημερινής μας ζωής (81%).

Μια ενδιαφέρουσα άποψη για τη σημασία της φορολογικής συνείδησης και τρόπους καθιέρωσής της είναι οι συμμετοχές σε διαγωνισμό για ετοιμασία πολυμεσικού υλικού έως 60 δευτερολέπτων που προκήρυξε το ελληνικό υπουργείο οικονομικών με θέμα «οι πολίτες δημιουργούν φορολογική συνείδηση». Αν αφιερώσει κανείς λίγο χρόνο να μελετήσει το

²² <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

υλικό που παρουσίασαν πολίτες για το διαγωνισμό²³, διαπιστώνεται ότι οι πολίτες έχουν δώσει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά στην έννοια της φορολογικής συνείδησης και πιο συγκεκριμένα επιχειρείται :

- η διασύνδεση φορολογικής συνείδησης με το καθήκον προς την πατρίδα και προς την κοινωνία («η φορολογική συνείδηση ξεκινά από τον καθένα και μας ωφελεί όλους»/ «το να πληρώνουμε τους φόρους μας σωστά είναι θέμα ευθύνης, είναι θέμα συνείδησης»).
- η διασύνδεση φορολογικής συνείδησης με την απρόσκοπτη παροχή κοινωνικών αγαθών (παιδεία, υγεία, άμυνα, κοινωνικό κράτος, υποδομές κτλ.).
- η διασύνδεση φορολογικής συνείδησης με την ευθύνη που έχουμε έναντι των επόμενων γενεών.



Διάγραμμα 5.1

5.2. Εισηγήσεις για μελλοντικές ενέργειες

Συνήθως, οι προτάσεις πολιτικής τείνουν να είναι ευχολόγια ανεκπλήρωτων προσδοκιών, που εξιδανικεύονται μέσα από την έκφρασή τους. Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ

²³ Αξίζει κανείς να επισκεφθεί το κανάλι που έχει δημιουργήσει το ελληνικό υπουργείο οικονομικών στο YouTube (<http://www.youtube.com/user/MinFinCampaign?feature=watch>) όπου παρουσιάζονται όλες οι συμμετοχές.

μιας ολοκληρωμένης πρότασης πολιτικής και μιας αόριστης δήλωσης πρόθεσης, είναι η διατύπωση εισηγήσεων για επίτευξη της πρότασης αυτής και η συνεπακόλουθη υλοποίησή τους. Πιο κάτω θα δούμε σε συντομία ορισμένες εισηγήσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να συνεισφέρουν αποτελεσματικά στην εφαρμογή των προτεινόμενων πολιτικών.

5.2.1. Αναβάθμιση τεχνολογικής και διοικητικής επάρκειας του Τ.Ε.Π.

Το πρόβλημα της τεχνολογικής και διοικητικής (σε ανθρώπινο δυναμικό²⁴) επάρκειας του Τ.Ε.Π., είναι ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει το Τ.Ε.Π. και που δυστυχώς επηρεάζει τις προσπάθειές του να επιτελέσει το ρόλο που του έχει αναθέσει το κράτος. Το πρόβλημα αυτό έχει διατυπωθεί δημοσίως και από τον ίδιο το Διευθυντή του Τ.Ε.Π., με την επισήμανση ότι υπό τις παρούσες συνθήκες το Τ.Ε.Π. κάνει όσο καλύτερα μπορεί τη δουλειά του, αλλά χωρίς την απαραίτητη τεχνολογική και διοικητική ενίσχυση το Τμήμα μένει με «πενιχρά όπλα, για να πολεμήσουμε ένα τέρας (εννοώντας της φοροδιαφυγή), που συνεχώς μεγαλώνει²⁵». Παρόμοιες επισημάνσεις έχει κάνει και η Γενική Ελέγκτρια του κράτους σχετικά με τις αδυναμίες που έχει το Τ.Ε.Π. και οι οποίες πηγάζουν, τόσο από το πρόβλημα της τεχνολογικής και διοικητικής επάρκειας όσο και από πλευράς θεσμικού πλαισίου²⁶. Το παράδειγμα της πολιτείας της Minnesota στις Η.Π.Α. είναι χαρακτηριστικό· η τοπική βουλή πέρασε νομοθεσία, η οποία επέτρεπε την έκτακτη ενίσχυση της αρμόδιας φορολογικής αρχής θέτοντας συγκεκριμένους στόχους. Δύο χρόνια μετά, διαφάνηκε ότι η φορολογική αρχή της Minnesota κατάφερε να βελτιώσει την αποτελεσματικότητά της (Minnesota Revenue 2011), αποδίδοντας μάλιστα μια αναλογία 4:1, δηλαδή για κάθε ένα δολάριο που ξοδεύτηκε, εισπράχθηκαν τέσσερα²⁷.

5.2.2. Υιοθέτηση πρακτικών benchmarking

Μια διαδικασία, η οποία ήδη βρίσκεται σε εφαρμογή από πολλές φορολογικές αρχές και αποτελεί αντικείμενο συνεχούς έρευνας από διεθνείς οργανισμούς, όπως την Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, είναι αυτή της υιοθέτησης πρακτικών

²⁴ Σύμφωνα με δήλωση του Διευθυντή του Τ.Ε.Π., τα τελευταία δύο χρόνια αφυπηρέτησε περίπου 7% του προσωπικού του Τ.Ε.Π., χωρίς αυτό να έχει αντικατασταθεί, λόγω της οικονομικής κρίσης.

²⁵ Εφημερίδα Φιλελεύθερος, 21/9/2011

²⁶ Στην τελευταία Ετήσια Έκθεση για το 2010 (σελ.256-272) , η Γεν. Ελέγκτρια επισημαίνει μια σειρά από παραδείγματα, όπου παρατηρήθηκαν δυσκολίες, μέσα από τις οποίες διαφαίνεται ότι εάν το Τ.Ε.Π. ήταν «εξοπλισμένο» με τα κατάλληλα μέσα και θεσμικό πλαίσιο, δε θα υπήρχαν.

²⁷ Το 60% των αυξημένων φορολογικών εσόδων προήλθε από τον εντοπισμό «ανύπαρκτων» φορολογουμένων και την αύξηση του ρυθμού φορολογικών ελέγχων, ενώ τα υπόλοιπα προήλθαν απο ενισχυμένες προσπάθειες εισπραξης φορολογικών οφειλών.

benchmarking (Gallagher 2005). Σύμφωνα με την επικρατούσα πρακτική, θα τίθενται μετρήσιμοι ποσοτικοί και ποιοτικοί στόχοι, οι οποίοι θα παρακολουθούνται με συγκεκριμένους δείκτες και θα αξιολογείται η απόδοση του Τ.Ε.Π. έναντι συγκεκριμένων στόχων. Ανάλογα με τους στόχους του Τ.Ε.Π., θα μπορούσε να διαμορφωθεί με τέτοιο τρόπο η διαδικασία στοχοθέτησης και παρακολούθησης στόχων (Bird & Vazquez-Caro 2011), ώστε να εξυπηρετεί τη γενικότερη στρατηγική του σε επιμέρους θέματα (π.χ. εξυπηρέτηση κοινού, διεκπεραιώσεις, αξιοποίηση πληροφοριών, αύξηση φορολογικών εσόδων κτλ.)²⁸. Η πιο ολοκληρωμένη πρόταση σ' αυτό τον τομέα είναι ίσως αυτή του M. Gallagher (2005), ο οποίος διατυπώνει συγκεκριμένες προτάσεις για την κατάρτιση και χρήση δεικτών απόδοσης οι οποίοι θα επιτρέπουν τη σύγκριση μεταξύ φορολογικών συστημάτων και περιόδων.

5.2.3. Μελέτη και αξιολόγηση φορολογικής συμπεριφοράς των Κυπρίων

Το θέμα της μελέτης της φορολογικής συμμόρφωσης στην Κύπρο, καθώς και της εμπέδωσης της εθελοντικής φορολογικής συμμόρφωσης είναι ένα θέμα για το οποίο δεν υπάρχει επαρκής έρευνα και τεκμηρίωση στα πρότυπα φορολογικών αρχών άλλων κρατών. Βέβαια, το μέγεθος της κυπριακής οικονομίας και ειδικότερα η διοικητική και ερευνητική δυναμικότητα του Τ.Ε.Π. καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη την προσπάθεια αυτή, σε σημείο που ενδεχομένως να την αποτρέπουν. Παρόλα αυτά, το παράδειγμα άλλων κρατών με ανάθεση ερευνητικού έργου στον τομέα αυτό σε εξωτερικούς ακαδημαϊκούς και μη συνεργάτες, αλλά και το αναμενόμενο όφελος που θα έχει η προσπάθεια αυτή, μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η μελέτη της φορολογικής συμμόρφωσης στην Κύπρο είναι εφικτή. Είναι πολύ σημαντικό να γίνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα (π.χ. ανά πενταετία) μια μελέτη της φορολογικής συμπεριφοράς των Κυπρίων και ειδικότερα των παραγόντων που επηρεάζουν τη φορολογική του συμμόρφωση, ώστε το Τ.Ε.Π. να μπορεί με τη σειρά του να προγραμματίσει και να εκτελέσει τις ανάλογες δράσεις, που θα ενισχύσουν την προσπάθεια βελτίωσης και εμπέδωσης της εθελοντικής φορολογικής συμμόρφωσης. Το δε κόστος που θα προκύψει, θα αποσβεστεί μακροπρόθεσμα από την εξοικονόμηση πόρων του Τ.Ε.Π., που σήμερα ενδεχομένως να αναλώνονται σε δευτερεύουσες προτεραιότητες.

²⁸ Δυο τέτοια παραδείγματα υπάρχουν στις ιστοσελίδες των φορολογικών αρχών του Ηνωμένου Βασιλείου (<http://www.hmrc.gov.uk/research/benchmarking.htm>) και Χονγκ Κονγκ (http://www.ird.gov.hk/eng/abo/per_tcp.htm).

5.2.4. Η εμπέδωση της σημασίας της πρόληψης μέσα στο φορολογικό σύστημα

Ένα πολύ σημαντικό εύρημα αυτής της εργασίας είναι το γεγονός ότι είναι θεμελιώδης η σημασία της καθιέρωσης φορολογικής συνείδησης, για τη βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης. Έχοντας υπόψη το ιπποκράτειο ρητό «κάλλιον το προλαμβάνειν παρά το θεραπεύειν», η καθιέρωση της φορολογικής συνείδησης αναμένεται να λειτουργήσει ως φορέας ανέξοδης (σε σύγκριση με τις ωφέλειες που θα προκύψουν) πρόληψης της μη φορολογικής συμμόρφωσης. Το σημαντικότερο ίσως βήμα προς την καθιέρωση της φορολογικής συνείδησης είναι η ενσωμάτωσή της στην καθημερινότητα του Κύπριου πολίτη, μέσω της διαπαιδαγώγησης του τόσο μέσα από το εκπαιδευτικό σύστημα όσο και μέσω της αλληλεπίδρασής του με το κράτος. Ο Μ. Γεωργιάδης αναφέρει χαρακτηριστικά σε άρθρο του²⁹: *«Θα πρέπει, κάποτε, να φτάσουμε στο σημείο όπου ο πολίτης θα μπορεί αβίαστα να χρησιμοποιεί τη λέξη φόρος, ως συνώνυμη της λέξης συνεισφορά. Για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, οφείλουμε να καλλιεργήσουμε το έδαφος με τέτοιο τρόπο, έτσι ώστε να ευδοκιμήσει στον τόπο μας ένα κοινωνικά ωφέλιμο φορολογικό σκέπτεσθαι, που θα προάγει τη φορολογική συνείδηση, θα στηλιτεύει τη συμπεριφορά του φοροφυγά και θα καλλιεργεί στον απλό πολίτη μια κουλτούρα, η οποία θα ευνοεί το έργο της διασφάλισης των δημοσίων εσόδων».*

²⁹ Εφημερίδα Σημερινή, 23/10/2011

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η φοροδιαφυγή είναι ίσως η μεγαλύτερη πρόκληση που αντιμετωπίζουν τα κράτη εν μέσω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Ο λόγος είναι απλός - η φοροδιαφυγή αποτελεί αιμορραγία κρατικών εσόδων, πόρων δηλαδή που θα μπορούσε να έχει το κράτος αλλά λόγω παράνομων πρακτικών δεν έχει. Η αντιμετώπιση της έχει τεράστια σημασία τόσο από οικονομικής άποψης (βιωσιμότητα λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού) όσο και από άποψη ισονομίας μεταξύ των πολιτών και της εύρυθμης λειτουργίας του ανταγωνισμού και της αγοράς εργασίας. Είναι φανερό ότι η απάντηση στην πρόκληση αυτή, κάτω από τις παρούσες συνθήκες οικονομικής κρίσης, είναι ζωτικό ζήτημα για κάθε σύγχρονο κράτος.

Μέσα από την εργασία αυτή διαπιστώνεται ότι το θέμα της φορολογικής συμμόρφωσης, και ειδικότερα στην Κύπρο είναι ένα πολυδιάστατο θέμα, που επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες και η επίτευξή της ή όχι έχει την ανάλογη σημασία για την οικονομική βιωσιμότητα του κρατικού μηχανισμού. Μέσα από αυτή την εργασία διαφάνηκαν μεταξύ άλλων:

- **Η σημασία της φοροαποφυγής και της φοροδιαφυγής ως επίπτωση της μη αποτελεσματικής αντιμετώπισης του προβλήματος της φορολογικής συμμόρφωσης.** Στη φορολογική αμνηστία του 2004 τα αδήλωτα στις φορολογικές αρχές εισοδήματα για την περίοδο 1991 έως 2002 ανέρχονταν στα £2 δις. (Demosthenous 2010) δηλαδή σε ετήσια βάση περίπου στο 31% του ΑΕΠ της Κύπρου για το 2002.
- **Η φορολογική συμμόρφωση επηρεάζεται από μια σειρά κοινωνικοοικονομικών παραγόντων,** που διαχωρίζονται σε οικονομικούς, κοινωνικούς και ψυχογραφικούς παράγοντες, που η ερμηνεία και διαχείρισή τους έχει άμεση σχέση με την αντιμετώπιση του προβλήματος της εργασίας αυτής.
- **Τα δεδομένα που χαρακτηρίζουν το κυπριακό φορολογικό σύστημα οδηγούν στην ανάγκη να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της φορολογικής συμμόρφωσης.** Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι σε πρόσφατη μελέτη του Ο.Ο.Σ.Ε. (2011) διαφάνηκε ότι το 2009, η Κύπρος είχε λιγότερο από τους μισούς εγγεγραμμένους φορολογούμενους για προσωπικά εισοδήματα σε σχέση με τη Μάλτα, η οποία παρουσιάζει παρόμοια διοικητικά, πληθυσμιακά και εδαφικά χαρακτηριστικά.

Από τα ανωτέρω, προκύπτει η ανάγκη για διατύπωση ορισμένων προτάσεων πολιτικής για αντιμετώπιση του προβλήματος της φορολογικής συμμόρφωσης στην Κύπρο, οι οποίες θα διαχειρίζονται τις σημαντικότερες συνιστώσες ενός φορολογικού συστήματος – τις φορολογικές αρχές και τους φορολογούμενους. Οι πολιτικές αυτές, συνοψίζονται στο τρίπτυχο **διαχείριση κινδύνων – στρατηγικές αλλαγής συμπεριφορών – καθιέρωση φορολογικής συνείδησης**. Κάθε μια από αυτές διαχειρίζεται μια σειρά παραγόντων, που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση.

Επί της εφαρμογής όμως, η υλοποίηση πολιτικών είναι μια διηνεκής διαδικασία με μακροπρόθεσμα αποτελέσματα. Γι'αυτό και πρέπει να σχεδιάζονται με συγκεκριμένους στόχους και να υλοποιούνται με την ευρύτερη δυνατή συναίνεση πολιτικών και τεχνοκρατών. Για το λόγο αυτό, καταγράψαμε στη διπλωματική εργασία ορισμένες εισηγήσεις για μελλοντικές ενέργειες, οι οποίες θα βοηθήσουν στην υλοποίηση των προτεινόμενων πολιτικών που συνοψίζονται στην αναβάθμιση της διοικητικής και τεχνολογικής επάρκειας του Τ.Ε.Π., στην υιοθέτηση πρακτικών benchmarking, στη μελέτη και αξιολόγηση της φορολογικής συμπεριφοράς των Κυπρίων και τέλος στην εμπέδωση της σημασίας της πρόληψης μέσα στο φορολογικό σύστημα της Κύπρου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Δριτσάκη, Χάιδω, 2007. Η παραοικονομία στην Κύπρο: μια εμπειρική έρευνα. Πρακτικά 20ου Πανελληνίου Συνεδρίου Στατιστικής. pp. 171-179.

Boden, E. & Stark, L., 2007. Διαμόρφωση φορολογικής συνείδησης στους μαθητές των λυκείων της Σουηδίας, Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.poedoy.gr>

Stiglitz, J., 1988. Οικονομική του Δημόσιου Τομέα, Κριτική Επιστημονική Βιβλιοθήκη

Ali, M. & Cecil, H., 2001. The effects of tax rates and enforcement policies on taxpayer compliance: A study of self-employed taxpayers. *Atlantic Economic Journal*, 29(2), pp.186-202.

Allingham, M.G. & Sandmo, A., 1972. Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1(3-4), pp.323-338.

Alm, J. & Jackson, B., 1992. Estimating the determinants of taxpayer compliance with experimental data. *National Tax Journal*, 45(1).

Alm, J., McClelland, G.H. & Schulze, W.D., 1992. Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics*, 48(1), pp.21-38.

Alm, J. & McKee, M., 2004. Tax compliance as a coordination game. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 54(3), pp.297-312.

Alm, J. & Sanchez, I., 1995. Economic and noneconomic factors in tax compliance. *Kyklos*, 48(1), p.3.

Andreoni, J., Erard, B. & Feinstein, J., 1998. Tax compliance. *Journal of economic literature*, 36(2), pp.818-860.

Balch, G., 1980. The Stick, the Carrot and other Strategies: A Theoretical Analysis of Governmental Intervention.pdf. *Law & Policy*, 2(1), pp.35-60.

Barbuta-Misu, N., 2011. A Review of Factors for Tax Compliance. *Economics and Applied Informatics*.

Bird, R.M. & Vazquez-Caro, J., 2011. Benchmarking tax administrations in developing countries: A systemic approach. , Andrew Young School of Policy Studies (Working Paper 11-04).

Blackwell, C., 2002. “A Meta-Analysis of Tax Compliance Experiments”. Andrew Young School of Policy Studies Annual Conference on Public Finance Issues.

- Chau, G. & Leung, P., 2009. A critical review of Fischer tax compliance model: A research synthesis. *Journal of Accounting and Taxation*, 1(2), pp.034-040.
- Collins, J.H. & Plumlee, R.D., 1991. The Taxpayer's Labor and Reporting Decision: The Effect of Audit Schemes. *The Accounting Review*, 66(3), pp.559-576.
- Cowell, F., 1988. Unwillingness to pay: Tax evasion and public good provision. *Journal of Public Economics*, 36, pp.305-321.
- Cummings, R.G. et al., 2004. Effects of Culture on Tax Compliance: A Cross Check of Experimental and Survey Evidence. Center for Research in Economics, Management and the Arts (Working Paper No. 2004 - 13)
- Dawes, R.M., 1980. Social dilemmas G. M. Stephenson & J. H. Davis, eds. *Annual Review of Psychology*, 31(1), pp.169-193.
- Demosthenous, D., 2010. Tax evasion: A problem to deal with. University of Nicosia, Cyprus.
- European Commission, 2006. Risk management guide for tax administrations
- European Commission, 2011. Taxation trends in the European Union - 2011 edition
- Feld, L.P. & Frey, B.S., 2002. Trust breeds trust: How taxpayers are treated. *Economics of Governance*, 3(2), pp.87-99.
- Fischer, C.M., Wartick, M. & Mark, M.M., 1992. Detection probability and taxpayer compliance: A review of the literature. *Journal of Accounting Literature*, 11, p.1.
- Franzoni, L.A., 1999. Tax evasion and tax compliance. *Encyclopedia of law and economics*, 4(1998), pp.51-94.
- Frey, Bruno S & Weck-Hanneman, H., 1984. The hidden economy as an 'unobserved' variable. *European Economic Review*, 26(1-2), pp.33-53.
- Gallagher, M., 2005. Benchmarking tax systems. *Public Administration and Development*, 25(2), pp.125-144.
- Georgiou, G. & Syrighas, G., 1994. The underground economy: an overview and estimates for Cyprus,
- Hofstede, G. & Hofstede, G.J., 2005. *Cultures and organizations: Software of the mind* McGraw-Hill, ed., McGraw-Hill.
- Jackson, B.R. & Milliron, V.C., 1986. Tax compliance research: findings, problems, and prospects. *Journal of Accounting Literature*, 5, p.p. 125.
- James, S. & Alley, C., 1999. Tax Compliance , and Tax Administration. *Journal of Taxation*, 5(1), pp.3-14.

- Kirchler, E, Hoelzl, E. & Wahl, I., 2008. Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*, 29(2), pp.210-225.
- Kirchler, Erich, 2007. The Economic Psychology of Tax Behaviour. *Law Society Review*, 42(4), p.942.
- Kirchler, Erich et al., 2007. Why pay taxes? A review of tax compliance decisions. International Studies Program of Andrew Young School of Policy Studies (Working Paper 07-30)
- Murphy, K., 2004. The Role of Trust in Nurturing Compliance: A Study of Accused Tax Avoiders. *Law and Human Behavior*, 28(2), pp.187-209.
- OECD, 2004. Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance.
- OECD, 2011. Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series.
- Pashardes, P. & Polycarpou, A., 2008. Income Tax Evasion , Inequality and Poverty. *Cyprus Economic Policy Review*, 2(2), pp.37-49.
- Pommerehne, W. & Weck-Hanneman, H., 1996. Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland. *Public Choice*, 88, pp.161-170.
- Pyle, D., 1991. The economics of tax compliance. *Journal of Economic Surveys*, 5(2).
- Minnesota Revenue, 2011. Expanded Tax Compliance Initiatives - Report to the Minnesota Legislature.
- Schneider, F., 2008. Shadow economy. in *Public Choice and Constitutional Political Economy*, (June), pp.511–532.
- Schneider, F., Buehn, A. & Montenegro, C.E., 2010. Shadow Economies all over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007, World Bank.
- Silvani, C. & Baer, K., 1997. Designing a Tax Administration Reform Strategy-Experiences and Guidelines.
- Slemrod, J., 2001. Taxpayer response to an increased probability of audit: evidence from a controlled experiment in Minnesota. *Journal of Public Economics*, 79(3), pp.455-483.
- Snavely, K., 1990. Governmental Policies to Reduce Tax Evasion: Coerced Behavior versus Services and Values Development. *Policy Sciences*, 23(1), pp.57-72.
- Spicer, M.W. & Lundstedt, S.B., 1976. Understanding Tax Evasion. *Public Finance*, 31(2), pp.295-305.
- Torgler, B., 2005. Tax Morale in Latin America. *Public Choice*, 122(1), pp.133-157.

Torgler, B., 2003. Tax morale: theory and empirical analysis of tax compliance. Dissertation, University of Basel

Umashanker, V., Shehata, M. & Lynn, B., 2011. Impact of Personal Situational Factors and on Taxpayer Compliance: An Experimental Analysis. *Journal of Business*, 47(3), pp.175-197.