

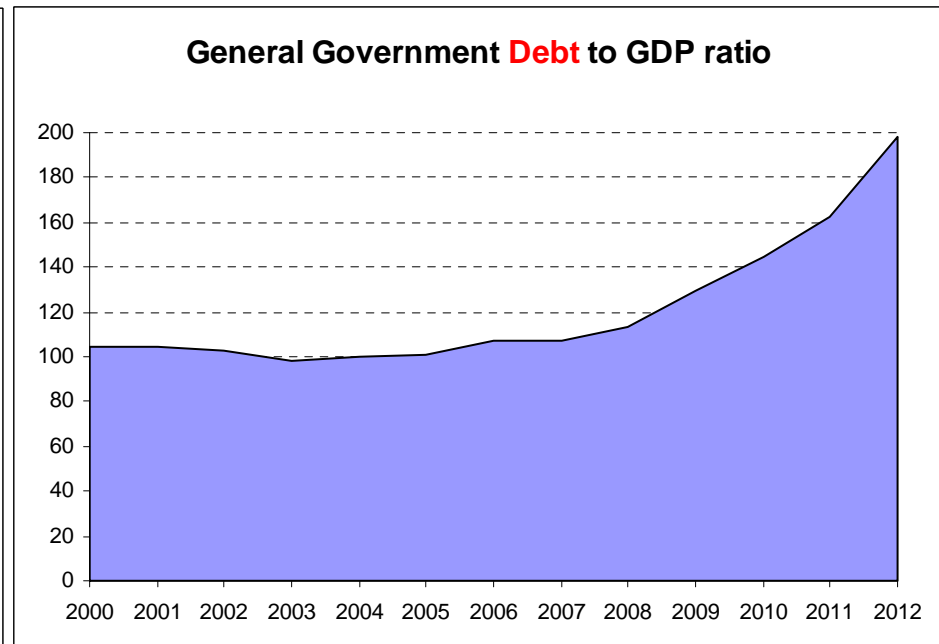
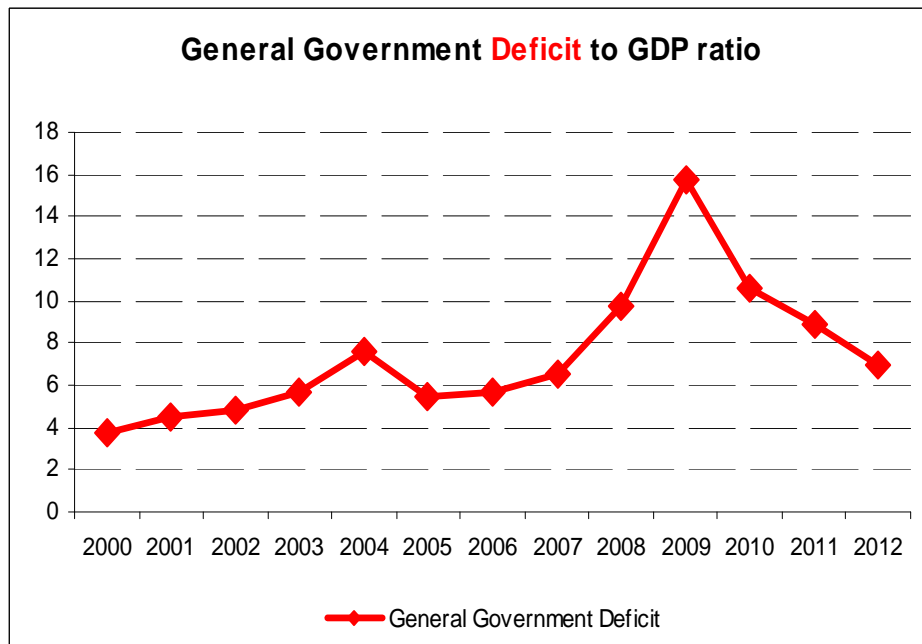
Economic and Societal Institutions and the Tax System: The Case of Greece

Georgia Kaplanoglou
Vassilis T. Rapanos



UNIVERSITY OF ATHENS
DEPARTMENT OF ECONOMICS

Το δημοσιονομικό πρόβλημα της Ελλάδας



Source: European Commission, General Government Data (autumn 2011)

Γιατί οδηγηθήκαμε ως εδώ;

- Η παγκόσμια οικονομική κρίση αποσταθεροποίησε την ελληνική οικονομία.
- Το ευρώσύστημα έχει ορισμένες εγγενείς αδυναμίες που οδήγησαν στη συσσώρευση ανισορροπιών εντός της ευρωζώνης.
- Ορισμένα οικονομικά και κοινωνικο-πολιτικά χαρακτηριστικά της χώρας μας την έκαναν τον αδύναμο κρίκο της ευρωζώνης.
- Ειδικά το πλαίσιο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και οι δημοσιονομικοί θεσμοί ήταν ανεπαρκείς (Karlanoglou & Rapanos, 2011).

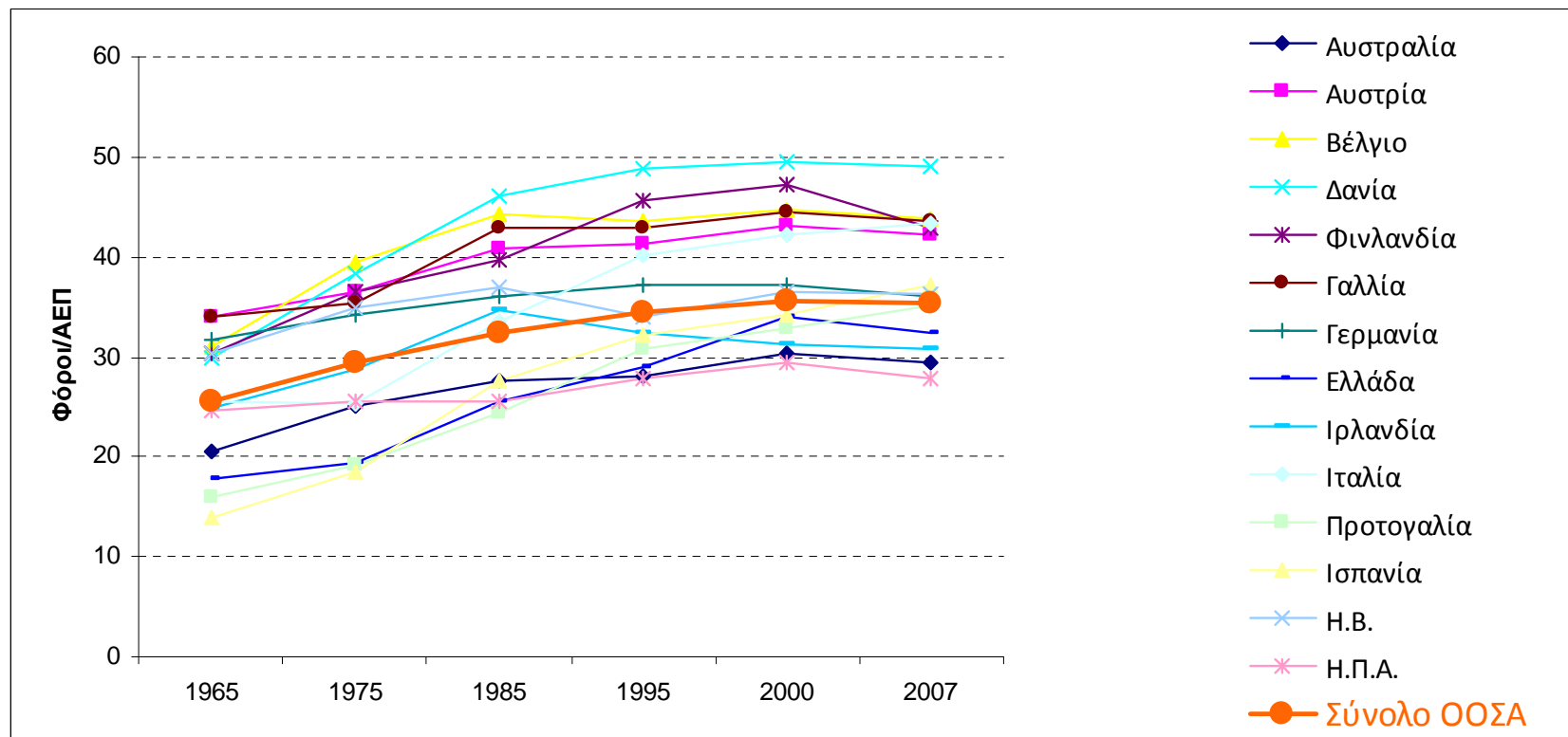
Γιατί να μελετήσουμε ειδικά το φορολογικό σύστημα;

- Η ανεπαρκής απόδοση του φορολογικού συστήματος τροφοδοτούσε τα δημοσιονομικά ελλείμματα για πολλά χρόνια.
- Η δομή του φορολογικού συστήματος και η βελτίωση της απόδοσής του αποτελούν βασικό σημείο αντιπαράθεσης ανάμεσα στα πολιτικά κόμματα και τους κοινωνικούς φορείς.
- Η άντληση επαρκών φορολογικών εσόδων αποτελεί βασικό στόχο του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής της χώρας.

Γιατί να μελετήσουμε ειδικά το φορολογικό σύστημα;

- Εάν δεν κατανοήσουμε γιατί αποτύχαμε στο παρελθόν, δεν έχουμε ελπίδες να διορθώσουμε το μέλλον.

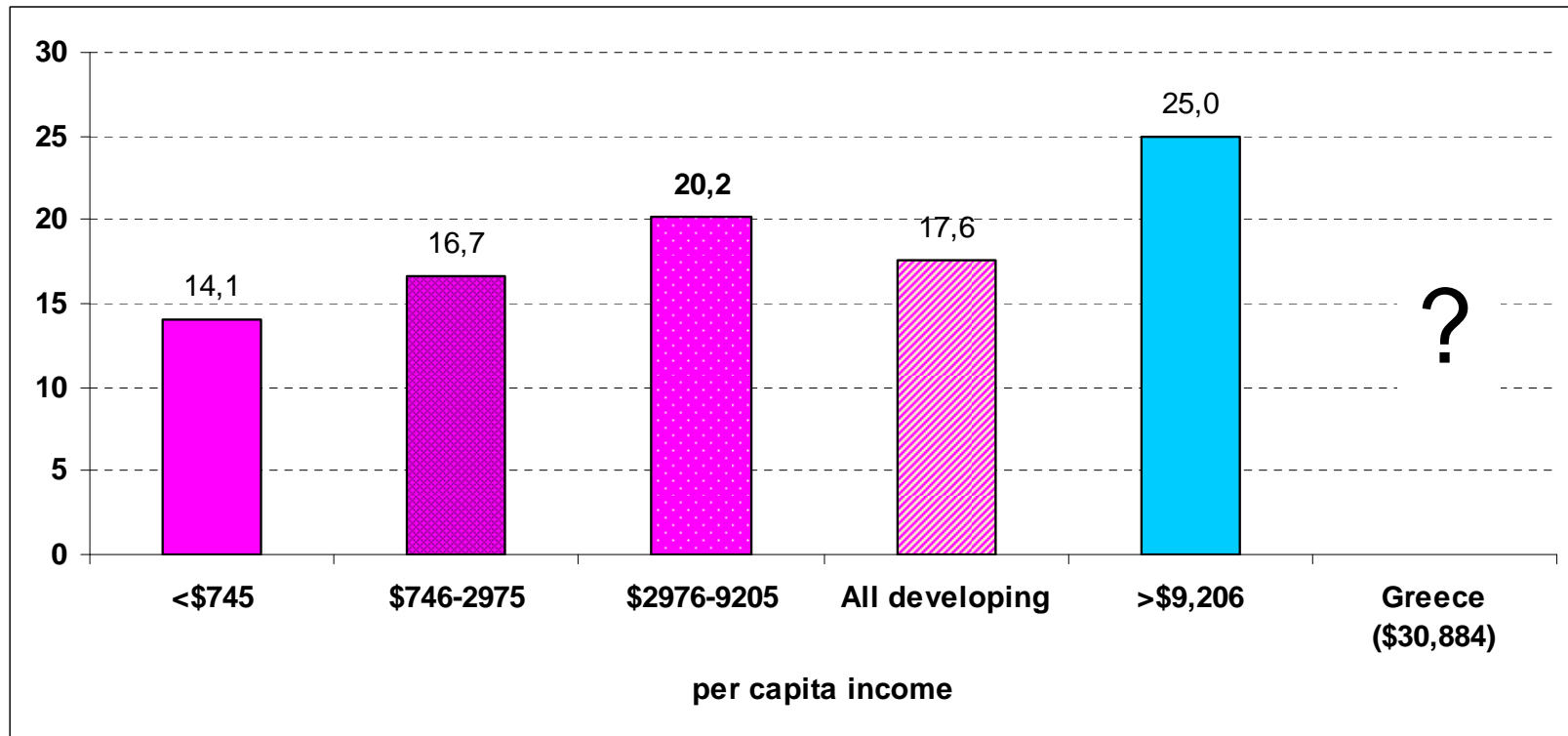
Σύνολο δημοσιονομικών εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ: διαχρονική εξέλιξη σε χώρες του ΟΟΣΑ



Source: OECD (2010), OECD Revenue Statistics, Paris.

Φορολογικά έσοδα/ΑΕΠ

Χώρες με διαφορετικά ΑΕΠ κατά κεφαλή

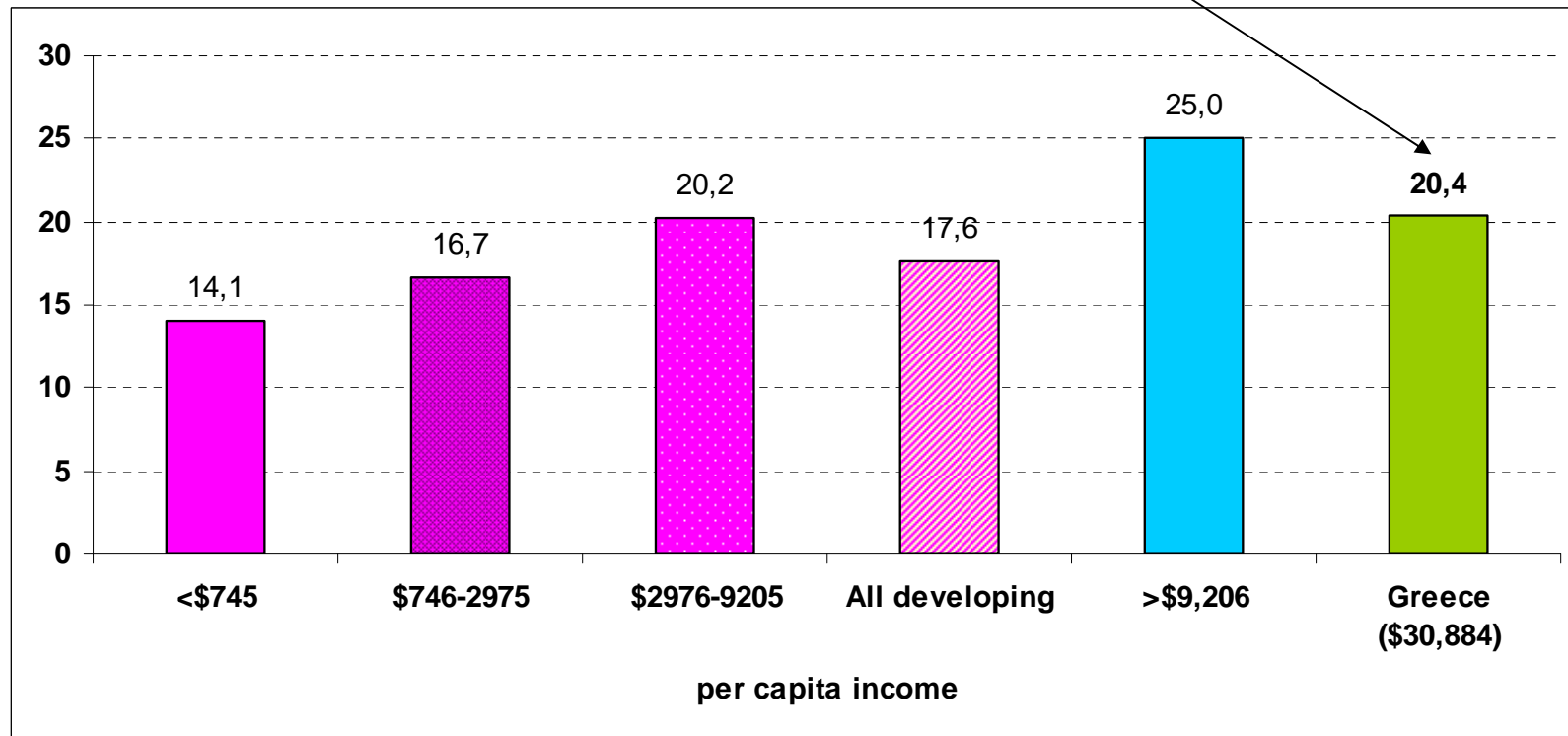


Sources: Gordon and Li (2009), World Development Indicators (World Bank, 2011), Government Finance Statistics (IMF, 2011)

Φορολογικά έσοδα/ΑΕΠ

Χώρες με διαφορετικά ΑΕΠ κατά κεφαλή

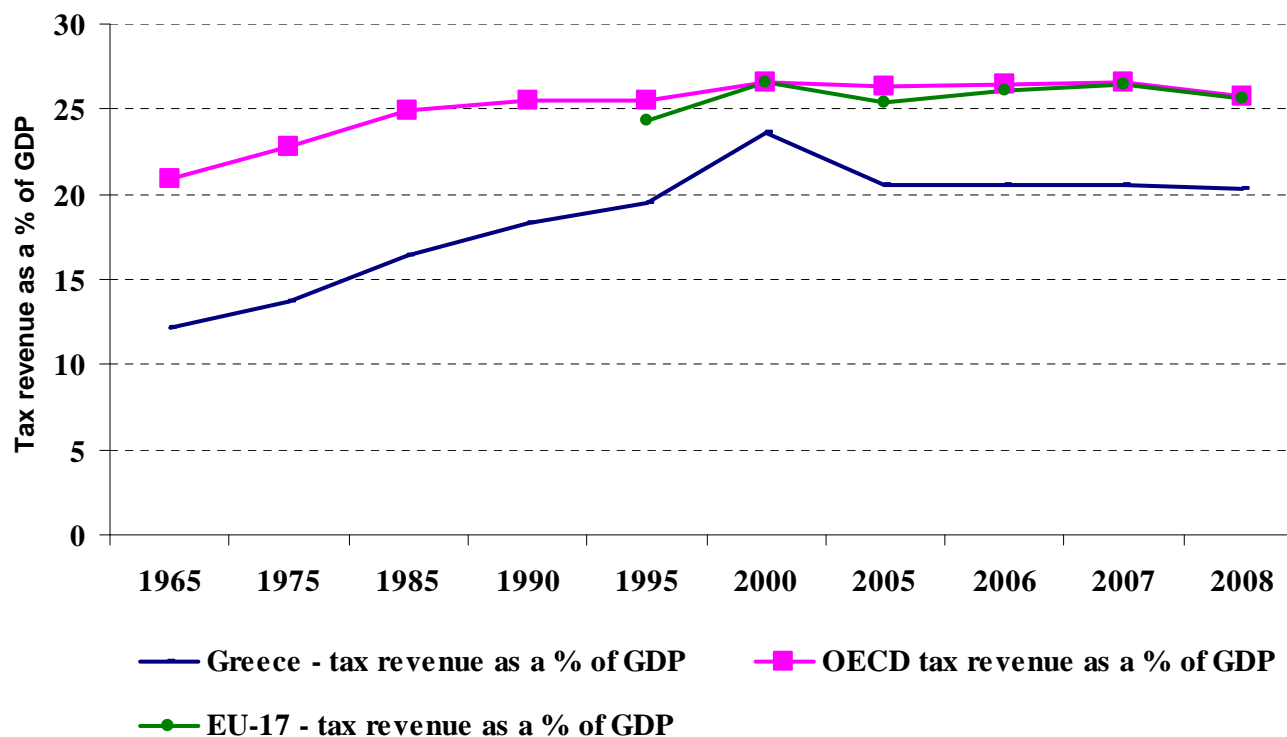
Η Ελλάδα είναι κοντά στο μέσο όρο των αναπτυσσομένων χωρών



Sources: Gordon and Li (2009), World Development Indicators (World Bank, 2011), Government Finance Statistics (IMF, 2011)

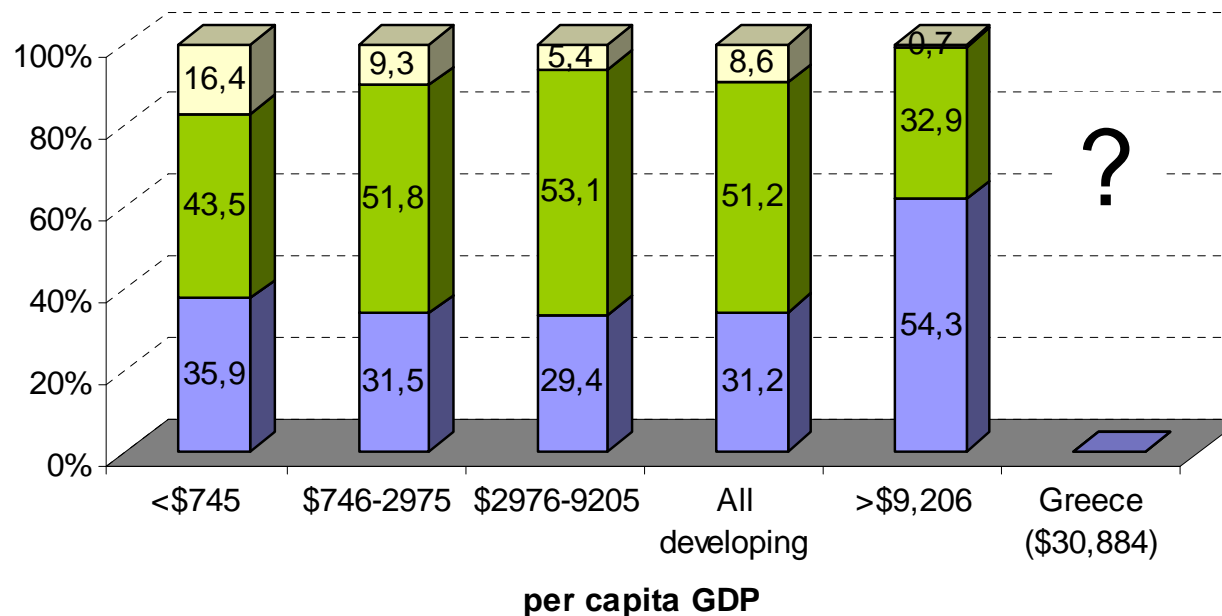
Τι συνέβη διαχρονικά στην Ελλάδα;

- Ο λόγος φορολογικών εσόδων προς ΑΕΠ αυξήθηκε, χωρίς ποτέ όμως να συγκλίνει με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ ή της EU-17



Διάρθρωση φορολογικών εσόδων

Οι φόροι εισοδήματος έχουν κυρίαρχο ρόλο στις ανεπτυγμένες χώρες, λόγω της δομής της οικονομίας, της αυξημένης διοικητικής ικανότητας, των πολιτικών θεσμών, του περιορισμού της παρακοινονομίας, κλπ.

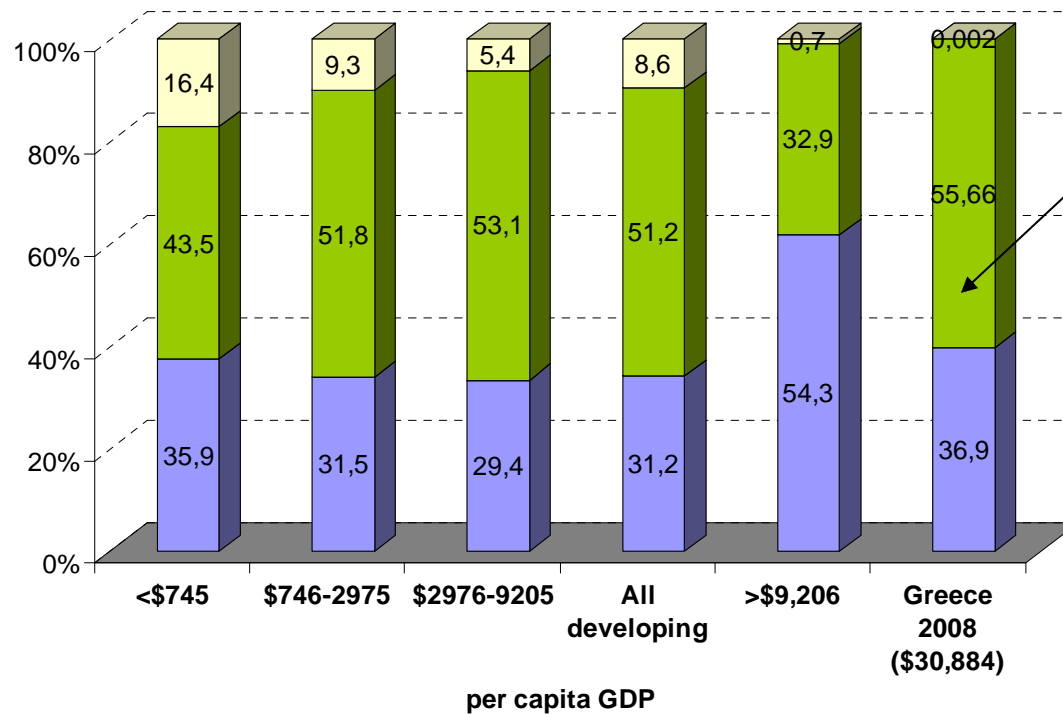


■ Income taxes (% of tax revenue)

■ Consumption and production taxes (% of revenue)

■ Border taxes (% of revenue)

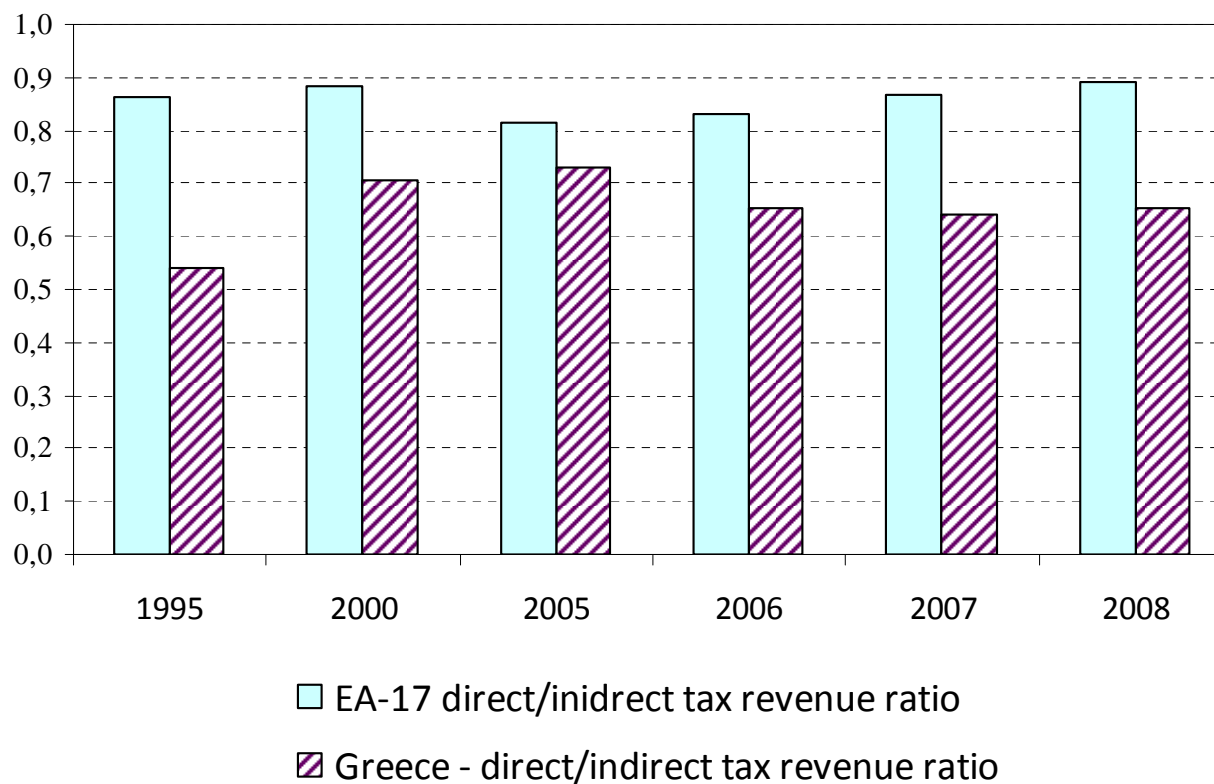
Διάρθρωση φορολογικών εσόδων



Η κατανάλωση είναι η κύρια πηγή εσόδων στην Ελλάδα, σε αντίθεση με αυτό που συμβαίνει στις άλλες αναπτυγμένες χώρες.

Λόγος άμεσων-έμμεσων φόρων

Η Ελλάδα (μαζί με την Πορτογαλία) έχουν τον χαμηλότερο λόγο άμεσων/έμμεσων φόρων



Ύψος και διάρθρωση φορολογικών εσόδων

- Δύο παράδοξα για την Ελλάδα μέχρι τώρα:
 - Ο λόγος φορολογικών εσόδων προς ΑΕΠ είναι πολύ χαμηλότερος σε σχέση με αυτό που θα αναμέναμε με βάση το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης. **Γιατί;**

Μήπως επειδή προτιμώνται χαμηλότερα επίπεδα παροχής δημόσιων αγαθών;

- ***Η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων προσεγγίζει αυτή των αναπτυσσόμενων χωρών και όχι των αναπτυγμένων, παρόλο που η φορολογική δομή έχει επηρεαστεί από τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση τα τελευταία 20 χρόνια.***

Ύψος φορολογικών συντελεστών και απόδοση φόρων

- Τα έσοδα από φόρους είναι σχετικά χαμηλά, παρόλο που οι φορολογικοί συντελεστές δεν είναι χαμηλοί.
- Τρία παραδείγματα:
 - **Παράδειγμα 1: Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ)**
Το 2009 ο κανονικός συντελεστής ήταν **19% στην Ελλάδα** και **19,4% κατά μέσο όρο στην ευρωζώνη**.
Ο πραγματικός φορολογικός συντελεστής στην κατανάλωση (implicit tax rate on consumption = φορολογικά έσοδα / δυνητική φορολογική βάση) ήταν **14% στην Ελλάδα** και **20,4% κατά μέσο όρο στην ευρωζώνη**. (European Commission, 2011)

Ύψος φορολογικών συντελεστών και απόδοση φόρων

- Ο ΟΟΣΑ υπολογίζει το VRR (VAT Revenue Ratio) = $VR / (B \times r)$

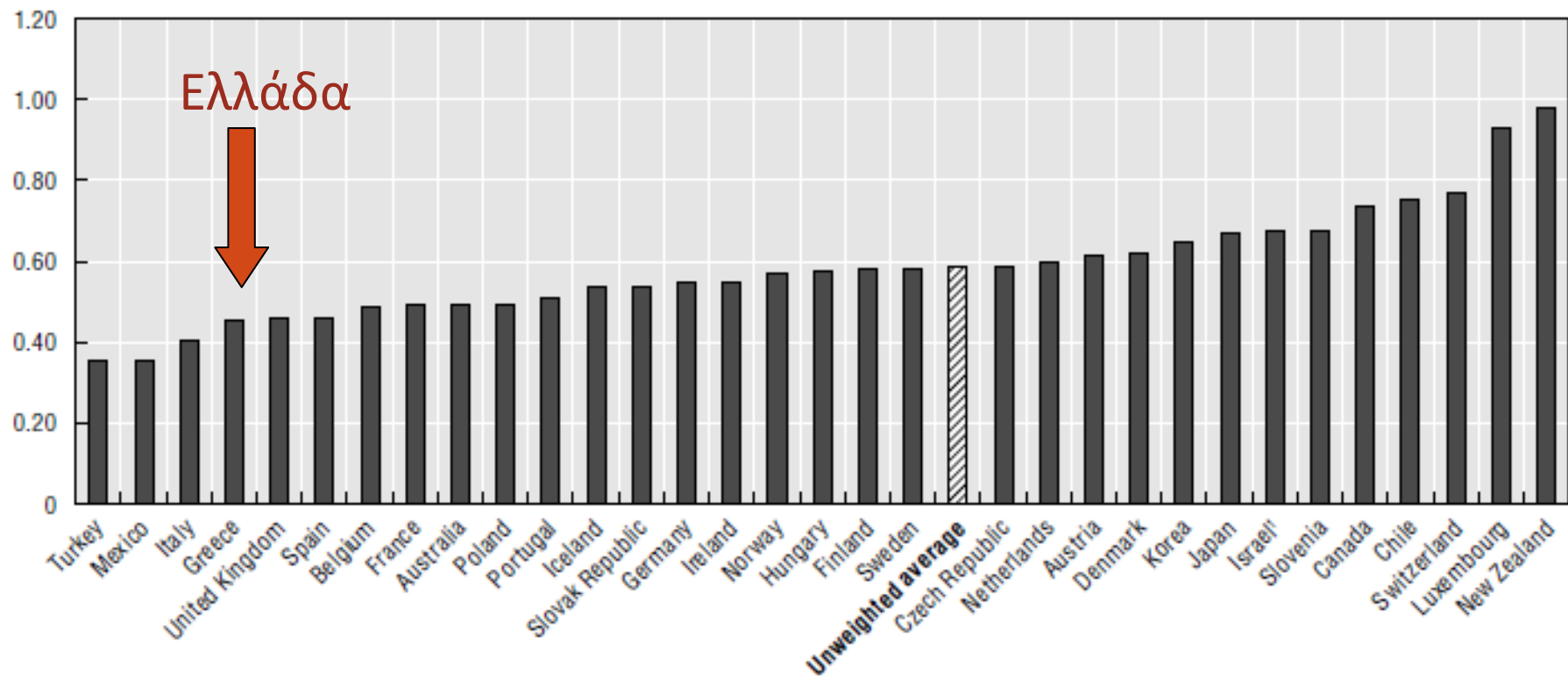
όπου VR : εισπραχθέντα έσοδα από ΦΠΑ

B : δυνητική φορολογική βάση (δηλ. κατανάλωση)

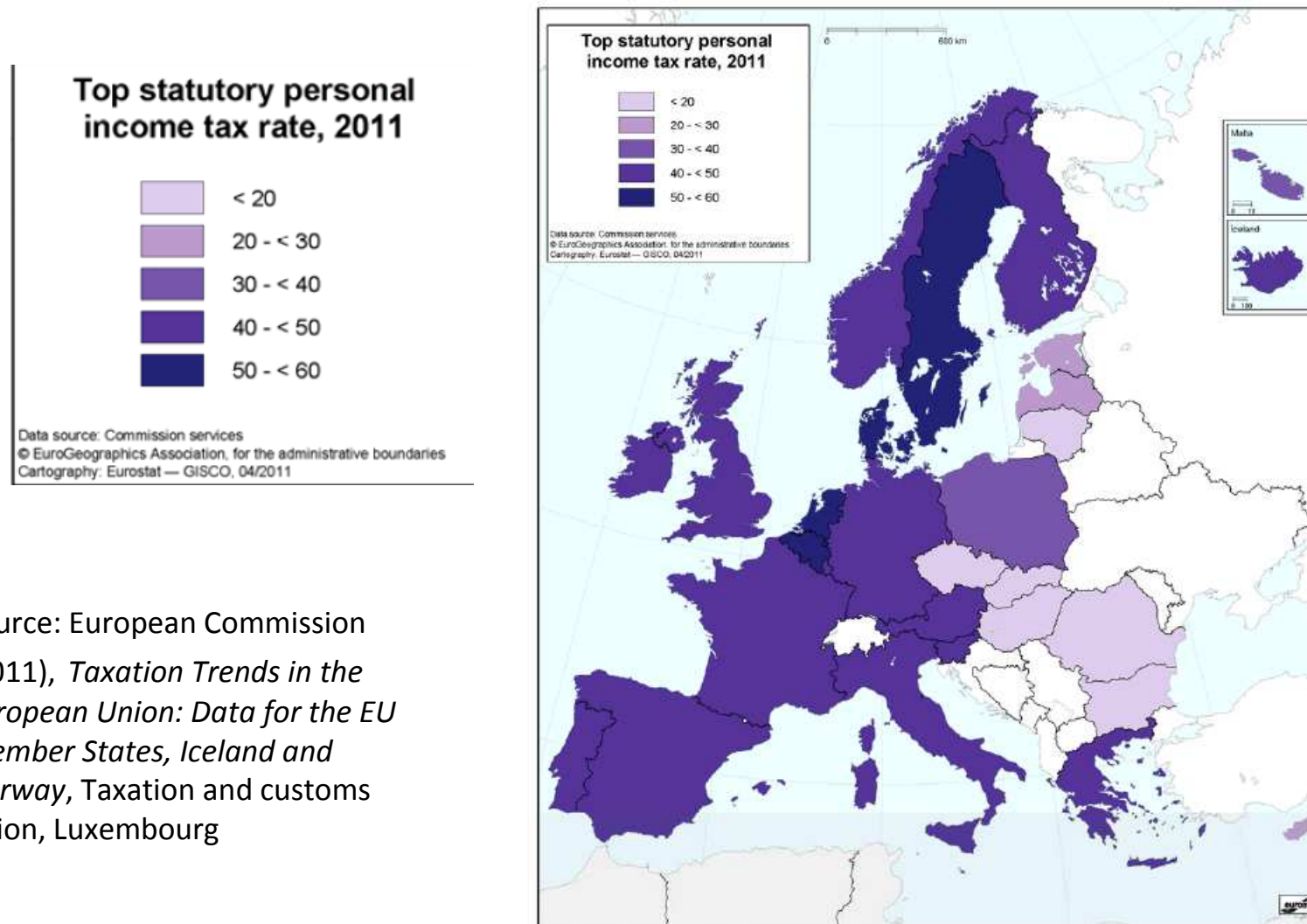
r : κανονικός συντελεστής ΦΠΑ

Συνοπτικά το VRR εκφράζει το ποσοστό των εσόδων που αντλούνται σε σχέση με αυτά που θα μπορούσαν να αντληθούν από ένα θεωρητικό σύστημα ενιαίου ΦΠΑ με 100% συμμόρφωση.

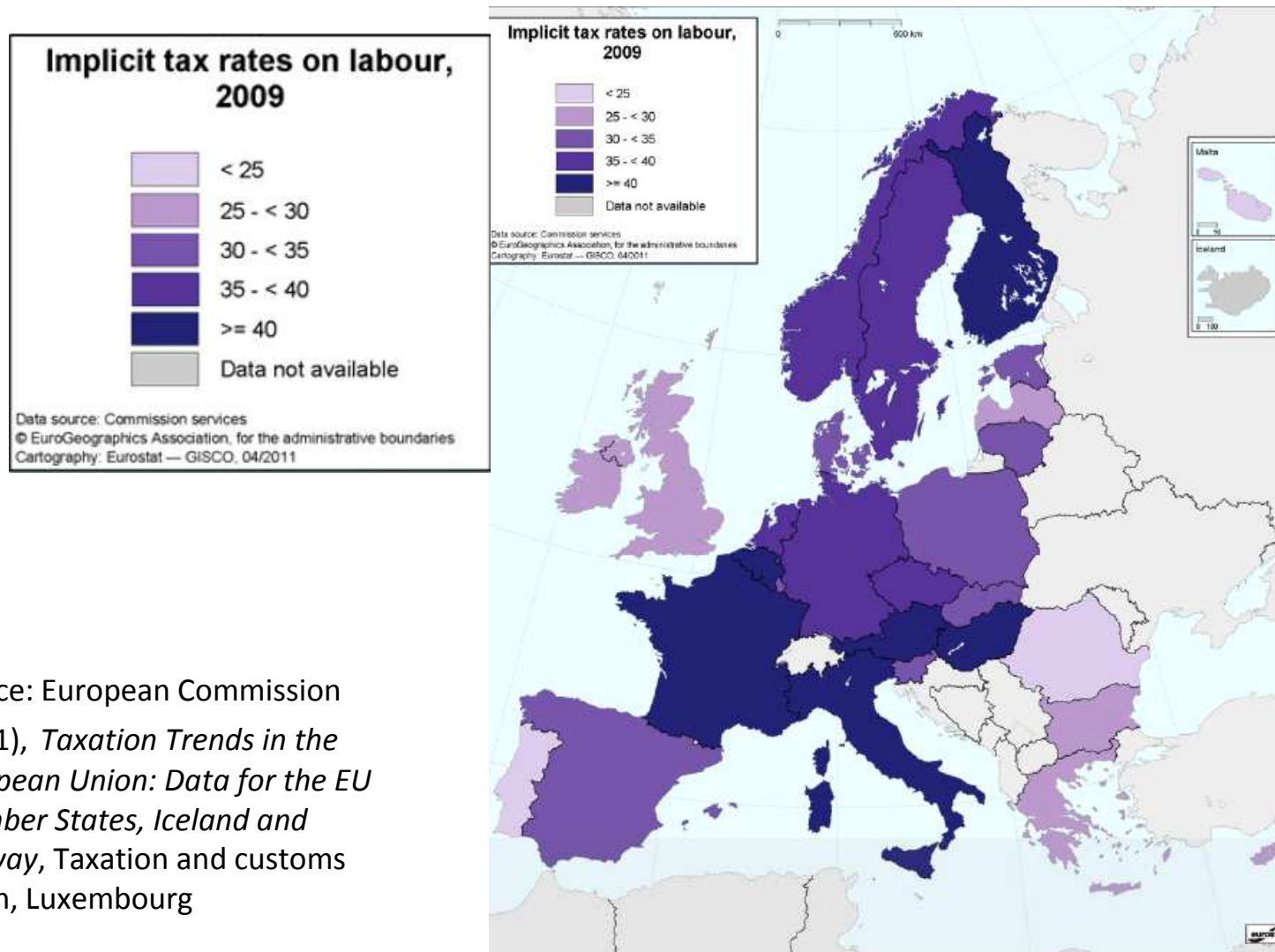
Μετρώντας την απόδοση του ΦΠΑ (VAT Revenue Ratio, 2008)



Παράδειγμα 2: ΦΕΦΠ. Ο ανώτατος οριακός φορολογικός συντελεστής στα φυσικά πρόσωπα στην Ελλάδα είναι κατά 3% υψηλότερος του μ.ο. της ευρωζώνης...

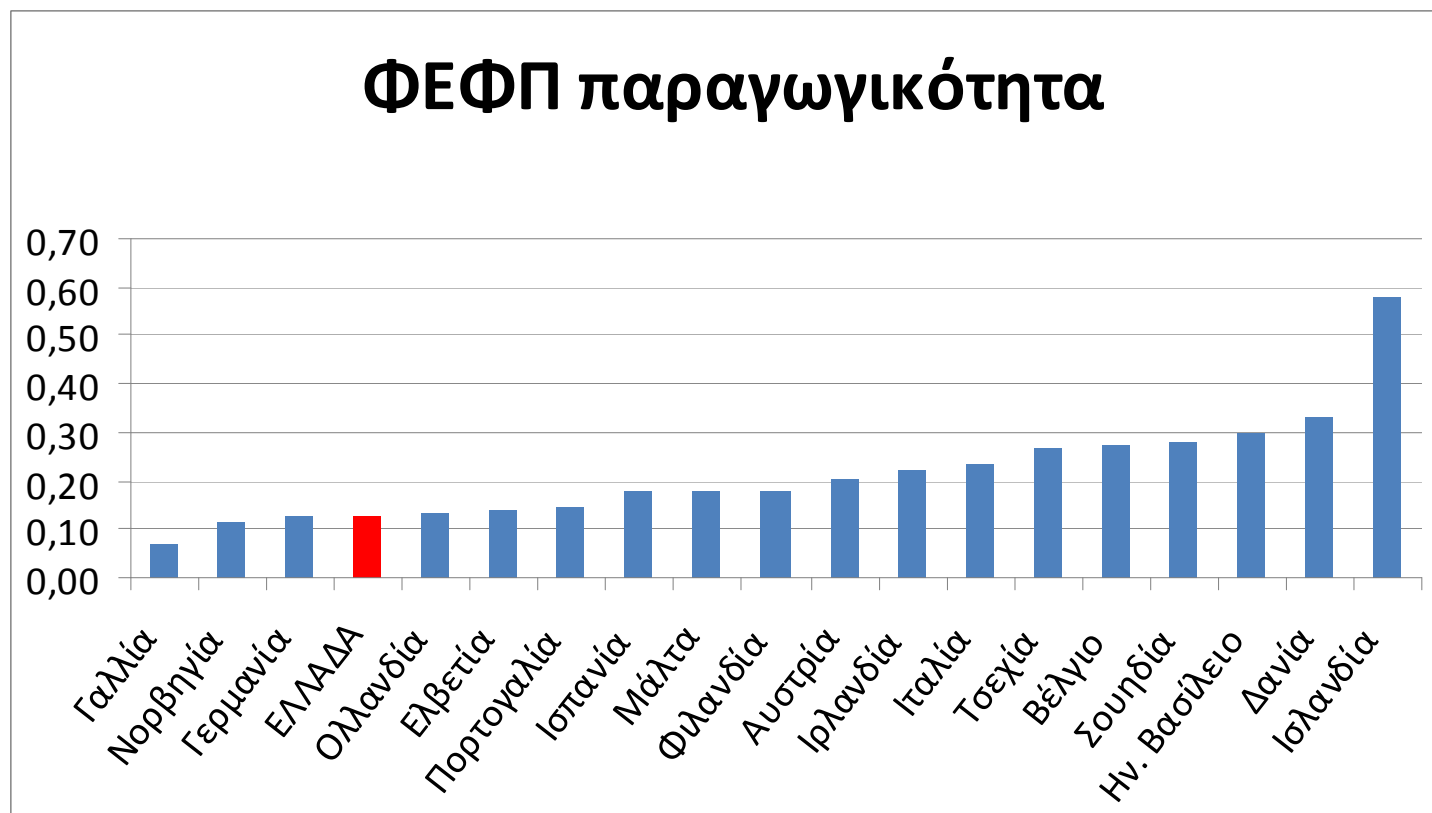


... όμως ο πραγματικός φορολογικός συντελεστής στην εργασία στην Ελλάδα είναι 4 ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερος από τον μ.ο. της ευρωζώνης



Source: European Commission (2011), *Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Taxation and customs union, Luxembourg*

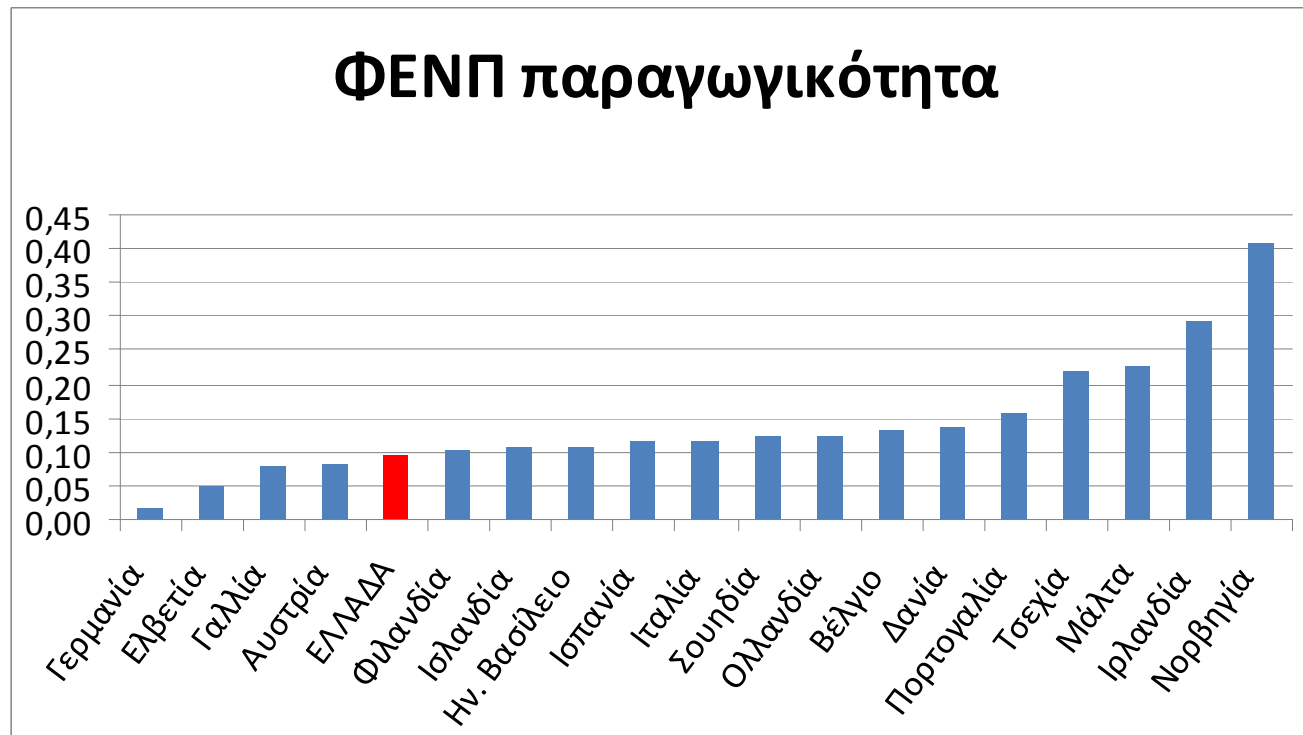
Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων



PITPROD=PIT collections as % of GDP divided by weighted average PIT rate

Source: USAID's Fiscal Reform and Economic Governance Project, *Collecting taxes 2009-2010*.

Παράδειγμα 3: Φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων



CITPROD=CIT collections as % GDP divided by the CIT rate

Source: USAID's Fiscal Reform and Economic Governance Project, *Collecting taxes 2009-2010*.

Ύψος φορολογικών συντελεστών και απόδοση φόρων

- Η απόκλιση μεταξύ ονομαστικών και πραγματικών φορολογικών συντελεστών μπορεί να οφείλεται σε δύο παράγοντες:
 - Ο νόμος προβλέπει γενναιόδωρες απαλλαγές, μειωμένους συντελεστές, υψηλά αφορολόγητα όρια κλπ., με αποτέλεσμα να περιορίζεται η φορολογική βάση.
 - Δεν υπάρχει αποτελεσματική εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας.

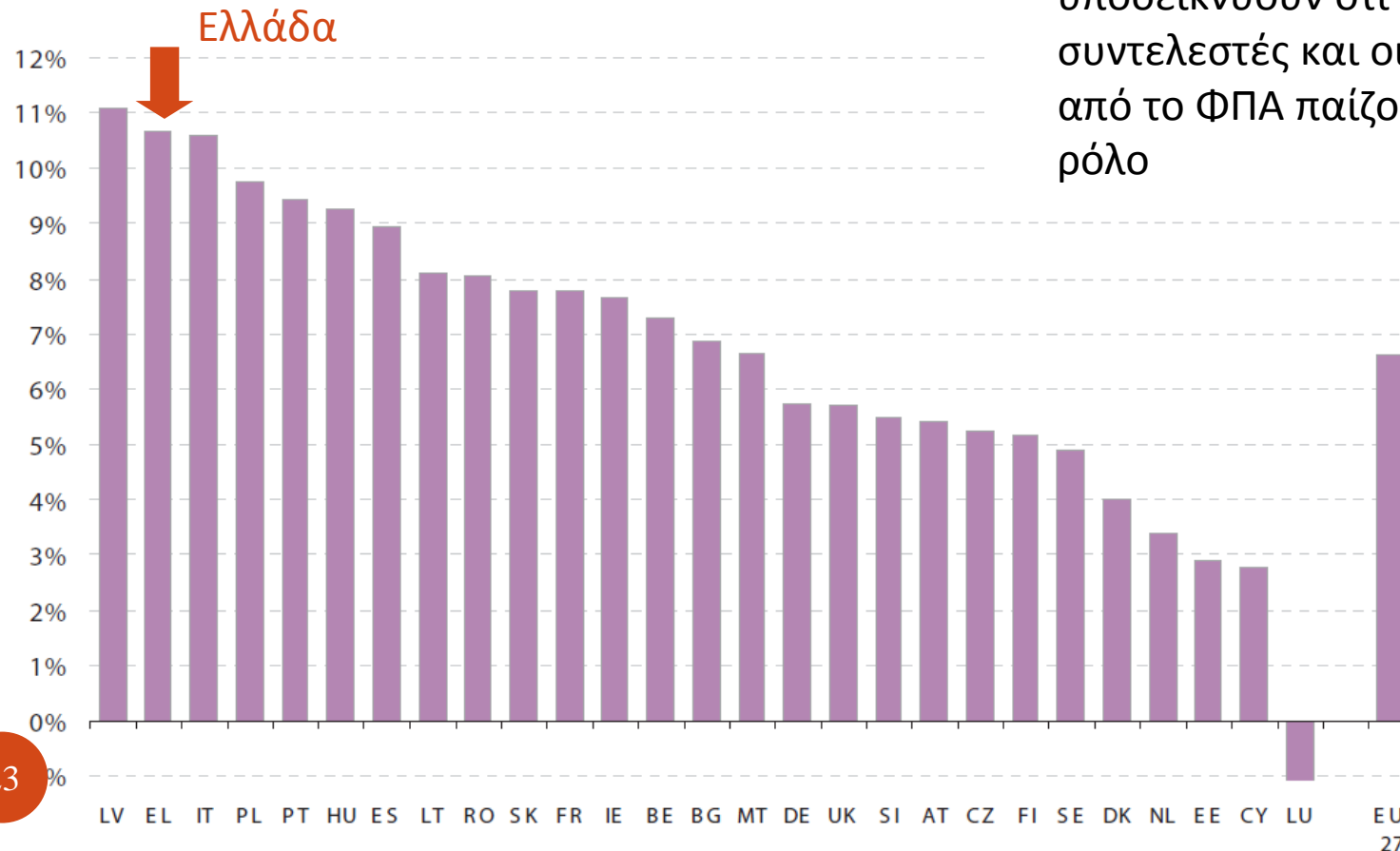
Ύψος φορολογικών συντελεστών και απόδοση φόρων

- Στην Ελλάδα φαίνεται ότι συμβαίνουν και τα δυο...

Ύψος φορολογικών συντελεστών και απόδοση φόρων

Παράδειγμα ο ΦΠΑ

Graph II-2.5: **VAT reduced rate and base indicator**
2009, in percentage points



Μικρότερες τιμές του δείκτη υποδεικνύουν ότι οι μειωμένοι συντελεστές και οι εξαιρέσεις από το ΦΠΑ παίζουν μικρότερο ρόλο

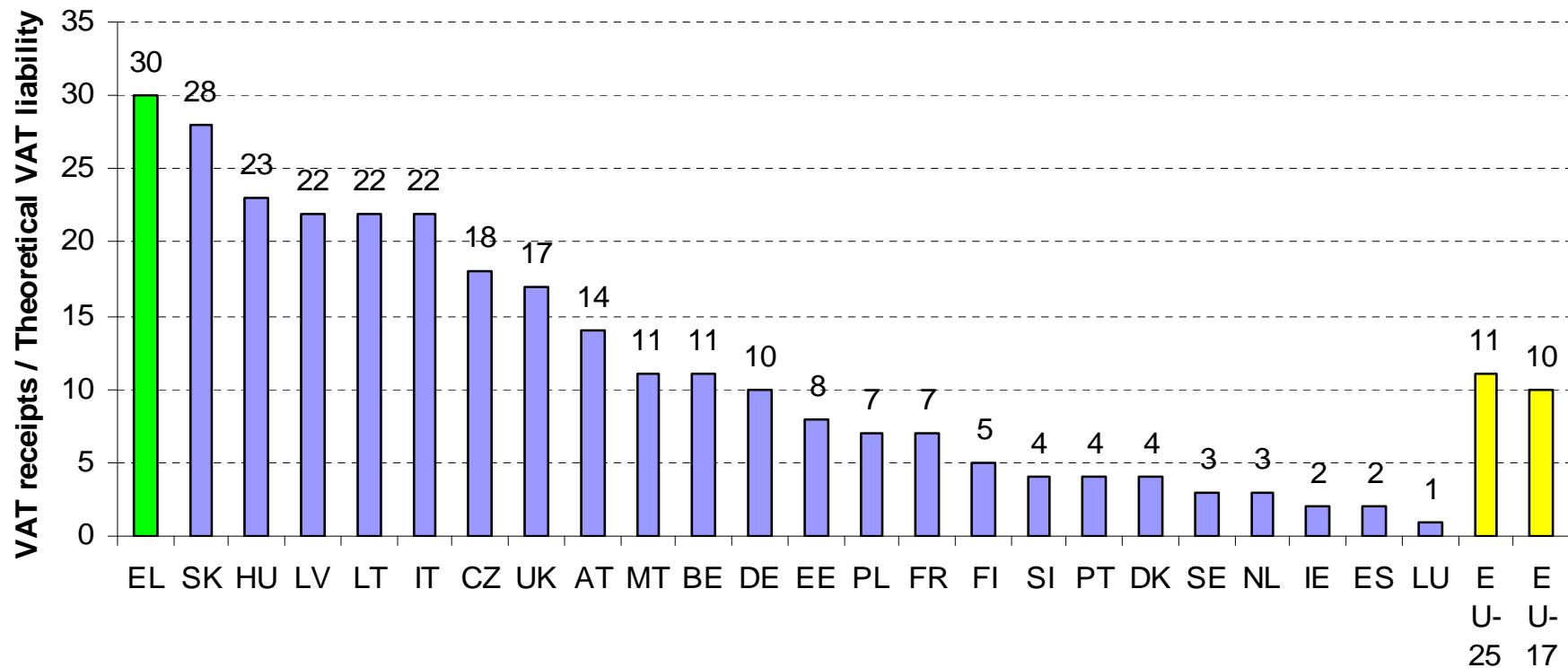
Αδυναμίες επίσημου θεσμικού πλαισίου

- Όμως ο κύριος λόγος για τη μειωμένη απόδοση εσόδων του ελληνικού φορολογικού συστήματος είναι οι αδυναμίες του επίσημου θεσμικού πλαισίου εφαρμογής της νομοθεσίας, δηλαδή αναποτελεσματική φορολογική διοίκηση, αδυναμία επιβολής των φορολογικών κανόνων, ανεπάρκεια των μηχανισμών επίλυσης διαφορών, κλπ.

Η περίπτωση του ΦΠΑ

- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπολογίζει το «**κενό συμμόρφωσης**» (compliance gap) του ΦΠΑ συγκρίνοντας τα πραγματικά έσοδα από ΦΠΑ με αυτά που θεωρητικά θα έπρεπε να εισπράττονται με βάση τη δομή των συντελεστών (λαμβάνοντας δηλαδή υπόψη τους μειωμένους συντελεστές, τις εξαιρέσεις από το φόρο, κλπ.)

VAT “compliance gap” : compares VAT receipts with theoretical VAT liability (2006)



Source: European Commission (2011b) *Tax Reforms in EU Member States 2011: Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability*, European Economy 5, Brussels

«Κενό συμμόρφωσης» στο ΦΠΑ

- Το 2006, το «κενό συμμόρφωσης» στο ΦΠΑ ανερχόταν στην Ελλάδα στο 30% της θεωρητικής απόδοσης του φόρου.
- Τα συλλεχθέντα έσοδα από ΦΠΑ το 2006 ήταν 7,8% του ΑΕΠ.
- Επομένως, τα διαφυγόντα έσοδα (από τη μη αποτελεσματική εφαρμογή του φόρου) ανέρχονταν σε 3,3% του ΑΕΠ.
- (σημείωση: αυτό το ποσό των διαφυγόντων εσόδων από ΦΠΑ είναι 1.5 φορές το συνολικό ύψος της δημοσιονομικής προσαρμογής που προβλέπεται στον κρατικό προϋπολογισμό για το 2012)

Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων

- Οι ενδείξεις υποδεικνύουν ότι υπάρχει μεγάλη φοροδιαφυγή, π.χ.
 - Με βάση τα στοιχεία της ΓΓΠΣ για τα εισοδήματα του 2009, το 60% των φορολογουμένων δηλώνει εισοδήματα κάτω από το αφορολόγητο όριο και δεν πληρώνει φόρο εισοδήματος.
 - 30% των φορολογουμένων πληρώνει το 95% του συνολικού ΦΕΦΠ
 - 42% των μισθωτών/συνταξιούχων και 83% των άλλων επαγγελματικών ομάδων δηλώνει εισοδήματα κάτω από 10,000 ευρώ.

Εισοδήματα και κατανάλωση διαφόρων επαγγελματικών ομάδων

Table 2 Reported income and consumption expenditure of occupational groups

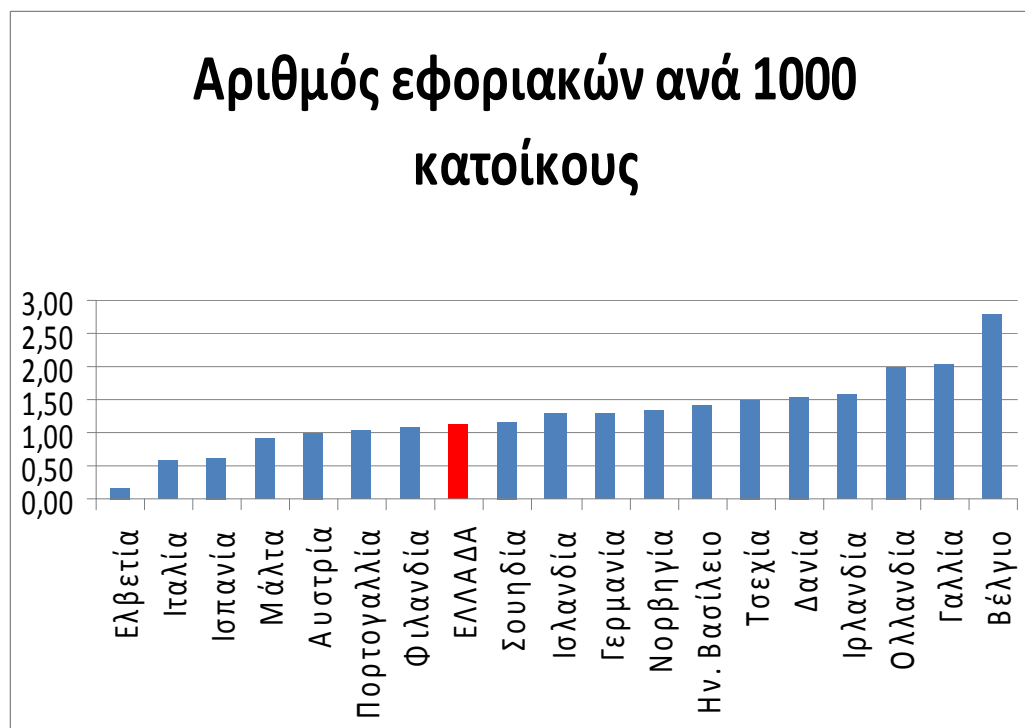
Occupational group	Taxpayers (as a % of total) (1)	Average income tax burden (% of total taxable income) (2)	Income as a % of population average (3)	Expenditure as a % of population average (4)	Non-durable expenditure as a % of population average (5)
Traders, liberal professionals, rentiers	29.3%	12.1%	103.0%	125.7%	123.0%
Farmers	6.9%	6.5%	66.3%	81.1%	80.7%
Wage-earners	35.9%	8.6%	110.8%	106.3%	104.9%
Pensioners	28.0%	7.4%	91.3%	84.9%	87.5%

Sources: Own calculations from Ministry of Finance (2011) – columns (1)-(3), own calculations from 2008 Household Expenditure Survey conducted by the Hellenic Statistical Authority.

Άλλες ενδείξεις της αναποτελεσματικότητας των μηχανισμών συλλογής φόρων

- Στο τέλος του 2010, οι ανείσπρακτοι φόροι (tax arrears) ανέρχονταν σε 14,5 % του ΑΕΠ.
- Περίπου 150.000 φορολογικές υποθέσεις εκκρεμούν στα δικαστήρια.
- Κάθε 3-5 χρόνια το Υπουργείο καταφεύγει σε «περαιώσεις», πρακτική που επιβραβεύει τους φοροφυγάδες.
- Η δομή της ελληνικής οικονομίας περαιτέρω δυσχεραίνει το έργο της φορολογικής διοίκησης (μεγάλο ποσοστό ελεύθερων επαγγελματιών και πολύ μικρών επιχειρήσεων).
- Η πολυπλοκότητα και οι συνεχείς αλλαγές του φορολογικού πλαισίου περιπλέκουν το έργο των εφοριακών, αλλά και των φορολογουμένων.

Εφοριακοί και φορολογικοί έλεγχοι

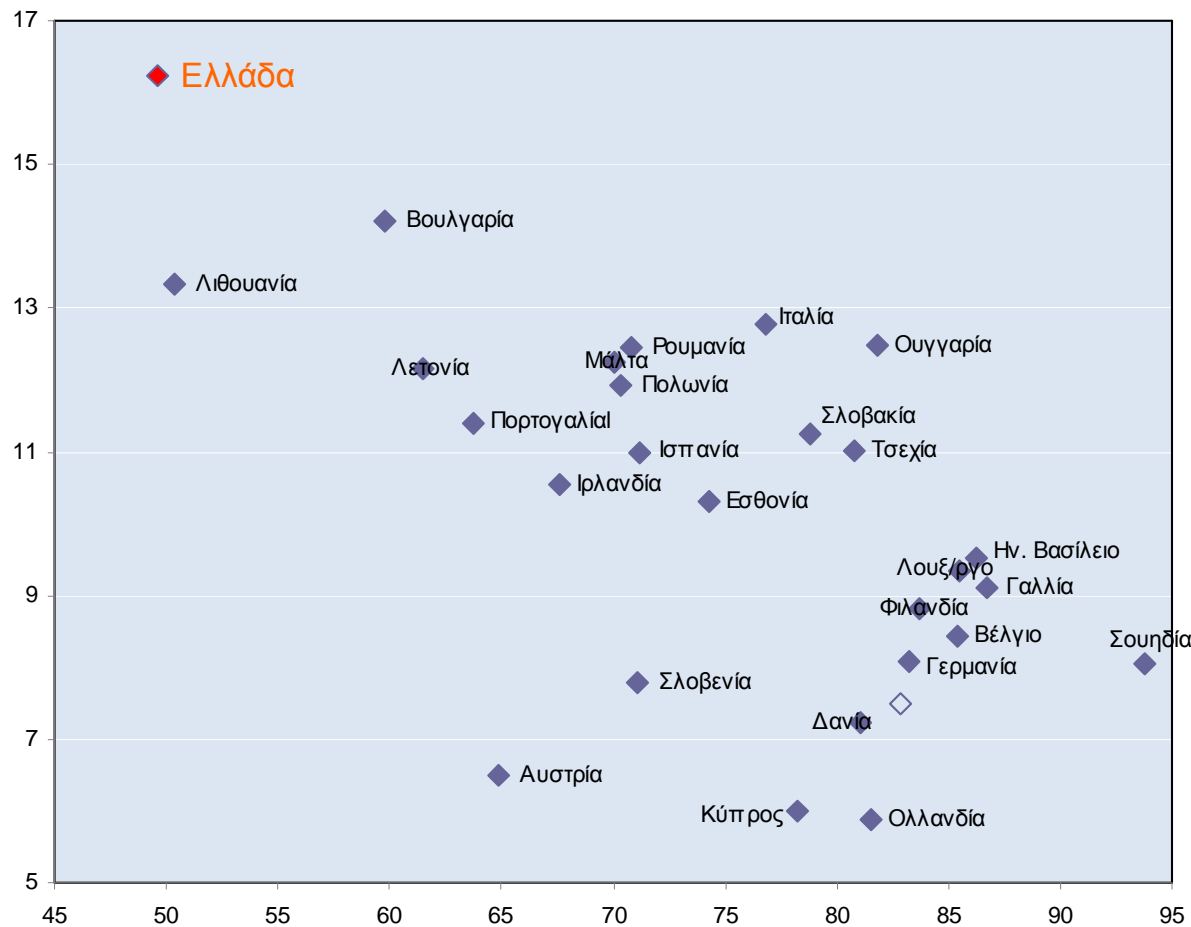


Ο σχετικός αριθμός των εφοριακών δεν είναι ιδιαίτερα χαμηλός, όμως το ποσοστό των εφοριακών που απασχολείται με ελέγχους (21,5%) είναι σημαντικά χαμηλότερο από το μ.ο. των χωρών του ΟΟΣΑ (35%).

Source: USAID's Fiscal Reform and Economic Governance Project, *Collecting taxes 2009-2010*.

Η αναποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης είναι αντιληπτή από τους φορολογούμενους

Ώρες αδήλωτης εργασίας



- Μήπως υπάρχουν πρόσθετοι λόγοι που εξηγούν τις αποτυχίες της φορολογικής διοίκησης και την εκτεταμένη φοροδιαφυγή στην οποία επιδίδονται οι φορολογούμενοι και ανέχονται οι φορολογικές αρχές;

Παραδοσιακά υποδείγματα φοροδιαφυγής

- Τα παραδοσιακά υποδείγματα προσδιορισμού του επιπέδου της φοροδιαφυγής (π.χ. Allingham and Sandmo, 1971) αντιμετωπίζουν τους φορολογούμενους ως ορθολογικά σκεπτόμενα άτομα, τα οποία αποφασίζουν με βάση έναν υπολογισμό κόστους-οφέλους.
- Εμπειρικές μελέτες δείχνουν ότι αυτά τα υποδείγματα αποτυγχάνουν να εξηγήσουν τα υψηλά ποσοστά όχι της φοροδιαφυγής, αλλά της εθελοντικής συμμόρφωσης!

Παραδοσιακά υποδείγματα φοροδιαφυγής

- Για παράδειγμα στις ΗΠΑ, το ποσοστό των ατομικών δηλώσεων φόρου εισοδήματος που ελέγχονται είναι περίπου 0,8%.
- Προφανώς υπάρχουν στοιχεία που επηρεάζουν το βαθμό συμμόρφωσης των φορολογουμένων που δεν έχουν σχέση με οικονομικά κίνητρα

Εναλλακτικές θεωρίες για τη συμπεριφορά των φορολογουμένων

- Τα άτομα αντιλαμβάνονται τη σχέση ανάμεσα στους φόρους που πληρώνουν και την αποτελεσματικότητα των κρατικών δαπανών.
- Η εθελοντική συμμόρφωση ενός ατόμου με το φορολογικό σύστημα εξαρτάται από το πώς το άτομο αντιλαμβάνεται τη συμπεριφορά των άλλων φορολογουμένων. (η πληρωμή φόρων είναι «κοινωνικό φαινόμενο»)

Εναλλακτικές θεωρίες για τη συμπεριφορά των φορολογουμένων

- Πρέπει να λάβουμε υπόψη ψυχολογικούς και κοινωνικούς παράγοντες, όπως
 - Προσωπικές και κοινωνικές αξίες (norms)
 - Εμπιστοσύνη στους κρατικούς θεσμούς και στους άλλους φορολογούμενους

Προσωπικές αξίες

- Η συμπεριφορά του φορολογούμενου επηρεάζεται από τις προσωπικές του αξίες (τι θεωρεί ηθικά σωστή συμπεριφορά) (Kirchler, 2007), π.χ. αν θεωρεί ότι είναι σημαντικό να είναι ειλικρινής, αν αισθάνεται τύψεις στην περίπτωση που φοροδιαφεύγει.
- Από τι εξαρτώνται οι προσωπικές αξίες;
 - Προφανώς είναι το αποτέλεσμα της μακροχρόνιας κοινωνικοποίησης του ατόμου
 - Αντίληψη για το κατά πόσο το φορολογικό σύστημα είναι δίκαιο
 - Αντίληψη για το τι κάνουν οι άλλοι, κλπ.

Κοινωνικές αξίες

- Οι μελέτες δείχνουν ότι η συμμόρφωση των ατόμων με το φορολογικό σύστημα εξαρτάται από το τι εκλαμβάνουν ως γενικά αποδεκτό στην κοινωνία.
- Διάφορες μελέτες δείχνουν ότι τα άτομα τείνουν να υιοθετούν τις συμπεριφορές που υιοθετούν και οι άλλοι.
- Αν τα άτομα πιστεύουν ότι όλοι πληρώνουν τους φόρους που τους αναλογούν, θα τείνουν και αυτά να κάνουν το ίδιο. Και το αντίστροφο (π.χ. Scholz and Lubell, 1998).

Εμπιστοσύνη

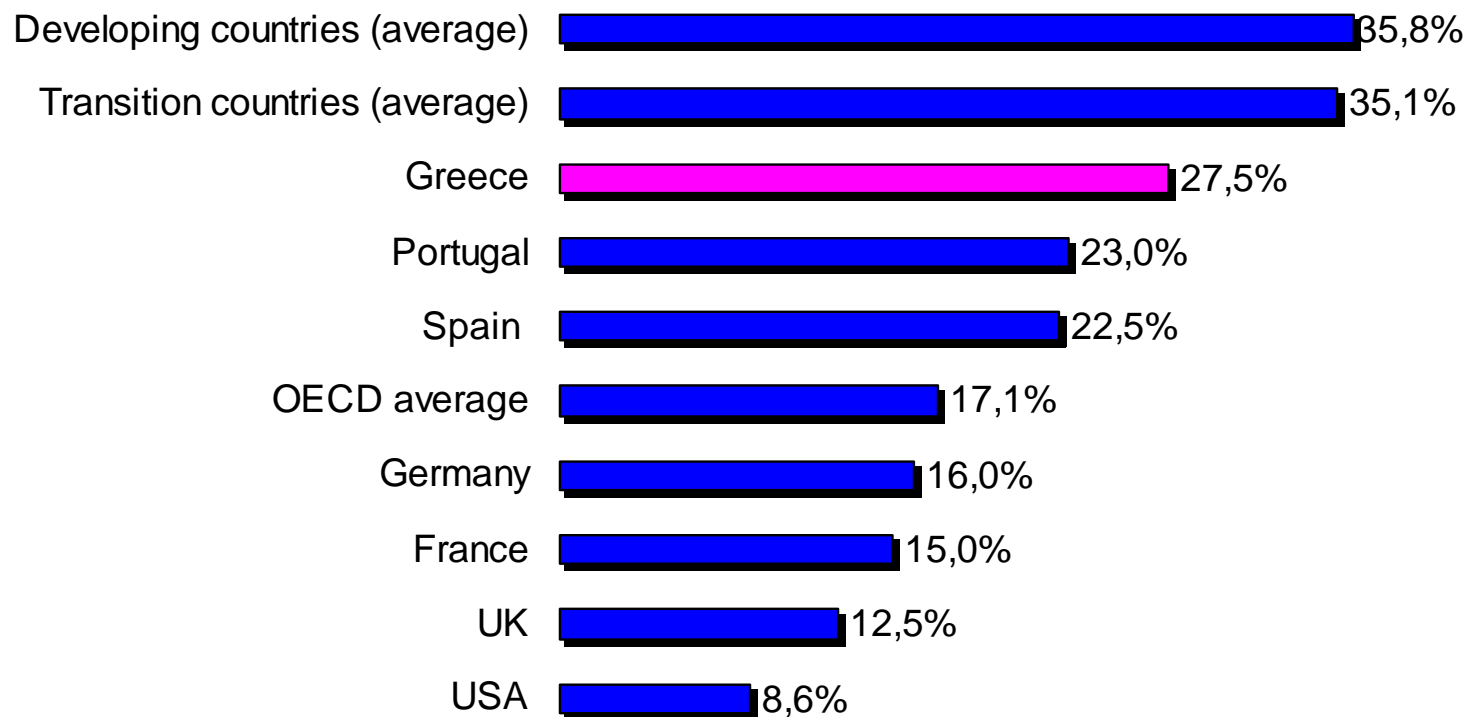
- Εμπιστοσύνη στους θεσμούς και στην κυβέρνηση συνδέεται με μεγαλύτερη φορολογική συνείδηση και υψηλότερα ποσοστά εθελοντικής συμμόρφωσης με το φορολογικό σύστημα (Torgler, 2003, 2005).
- Αν ο φορολογούμενος πιστεύει ότι η κυβέρνηση συλλέγει φόρους και κατανέμει τις δαπάνες με αποτελεσματικό και δίκαιο τρόπο, είναι πιο πρόθυμος να πληρώσει τους φόρους που του αναλογούν.

Ερώτημα

- Συνδέονται τέτοιοι παράγοντες με την χαμηλή απόδοση του φορολογικού συστήματος στην Ελλάδα;

Παραοικονομία ως % στο ΑΕΠ, μ.ο. 1999-2007

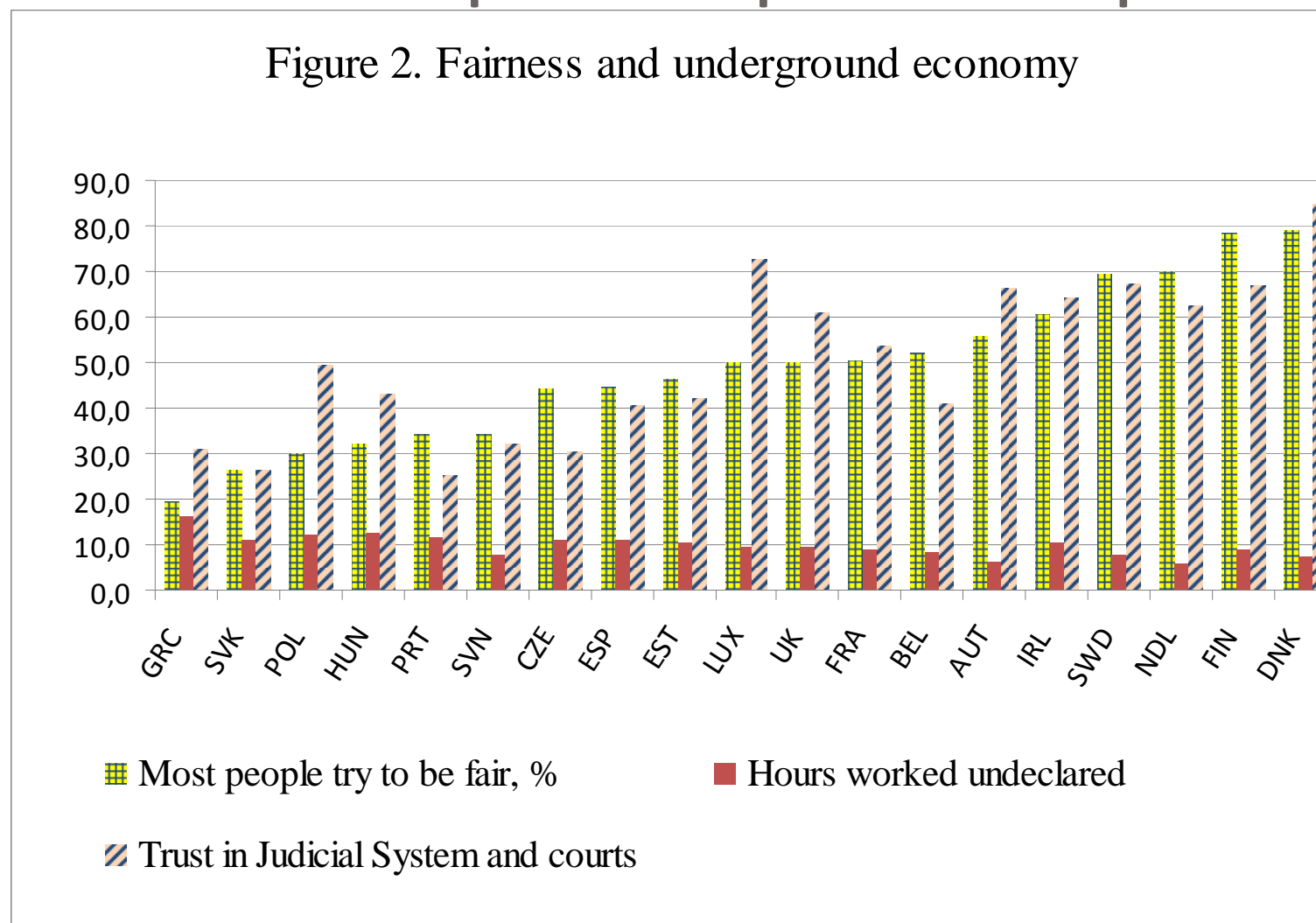
- Ευρύτερη ένδειξη των αδυναμιών του επίσημου θεσμικού πλαισίου αποτελεί η εκτεταμένη παραοικονομία



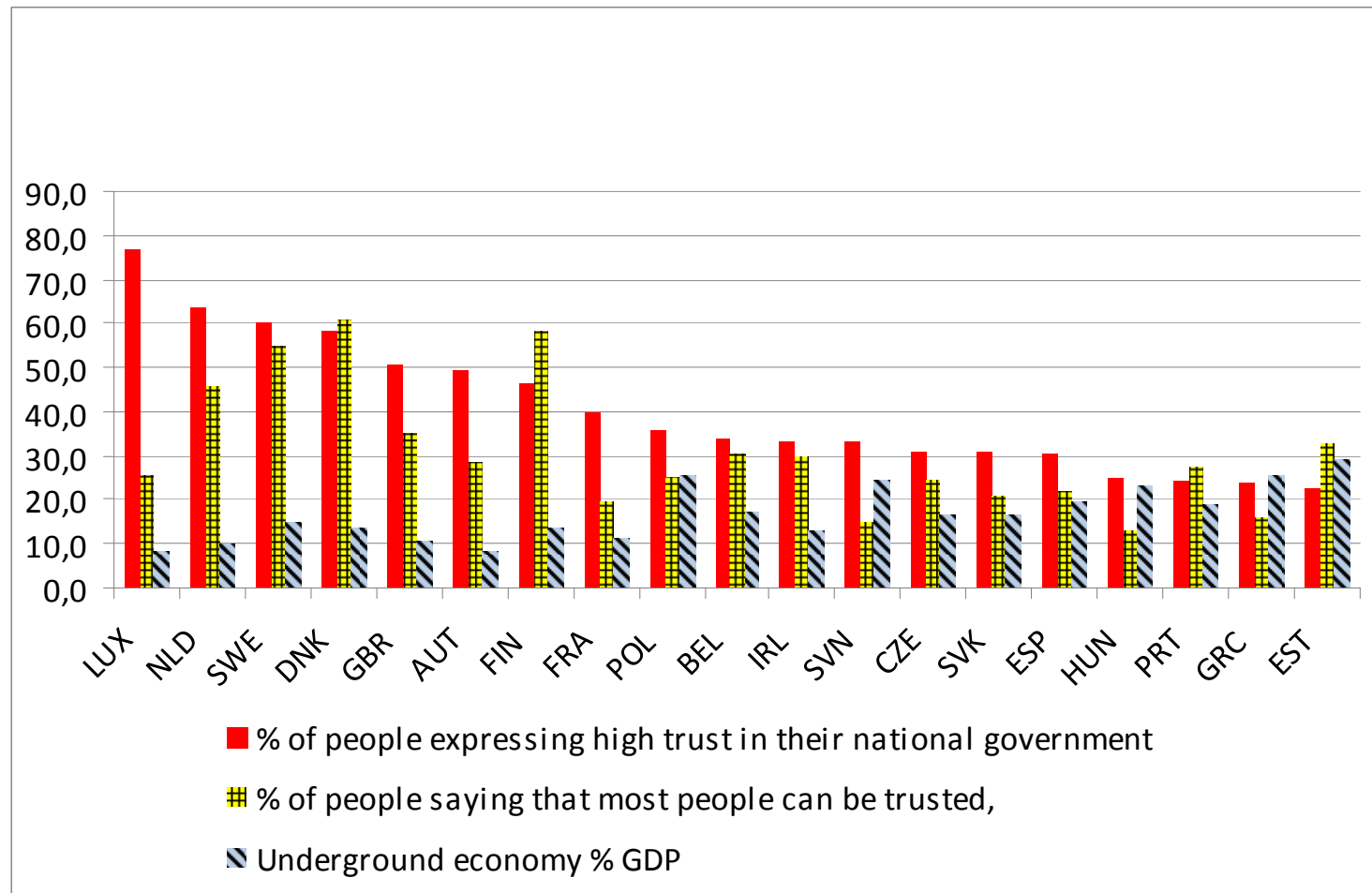
Source: Schneider F. (2011) 'Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2011', mimeo.

Δικαιοσύνη και παραοικονομία

Figure 2. Fairness and underground economy

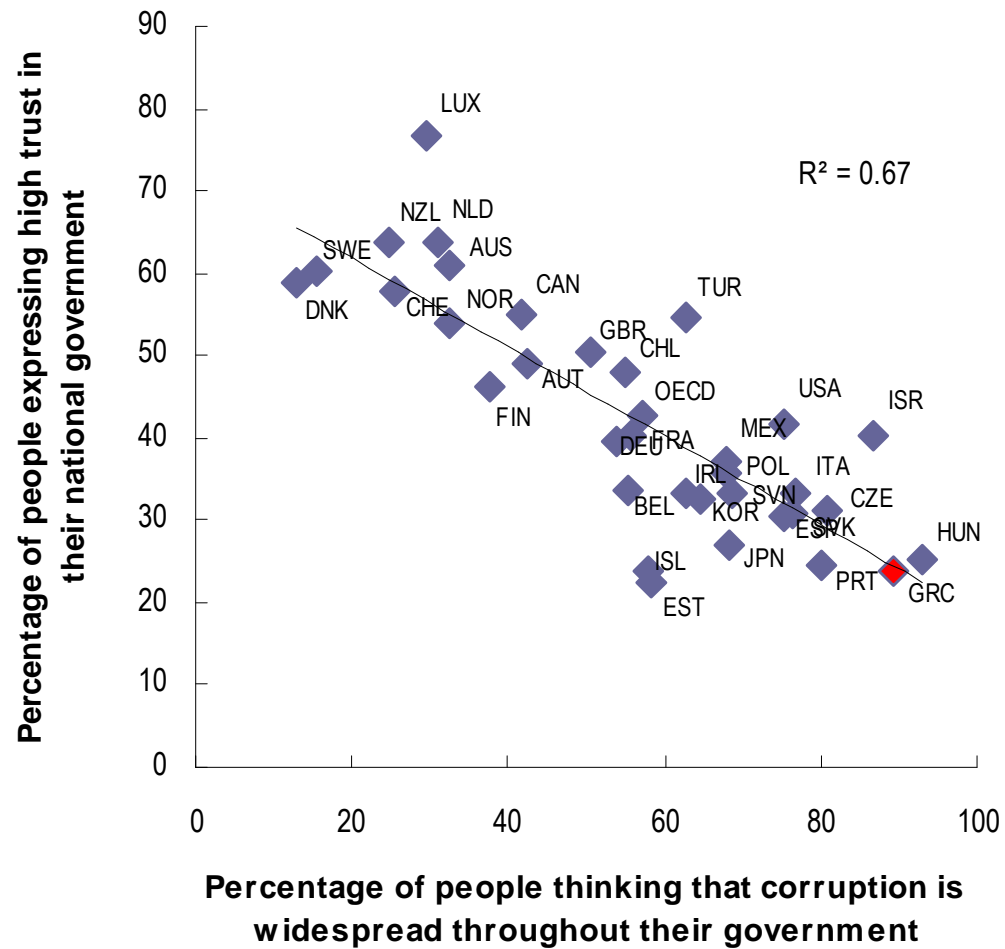


Εμπιστοσύνη και έκταση παραοικονομίας



Sources: OECD (2011) "How's life? Measuring well-being", Paris and Schneider et al (2010).

Εμπιστοσύνη στους θεσμούς και διαφθορά



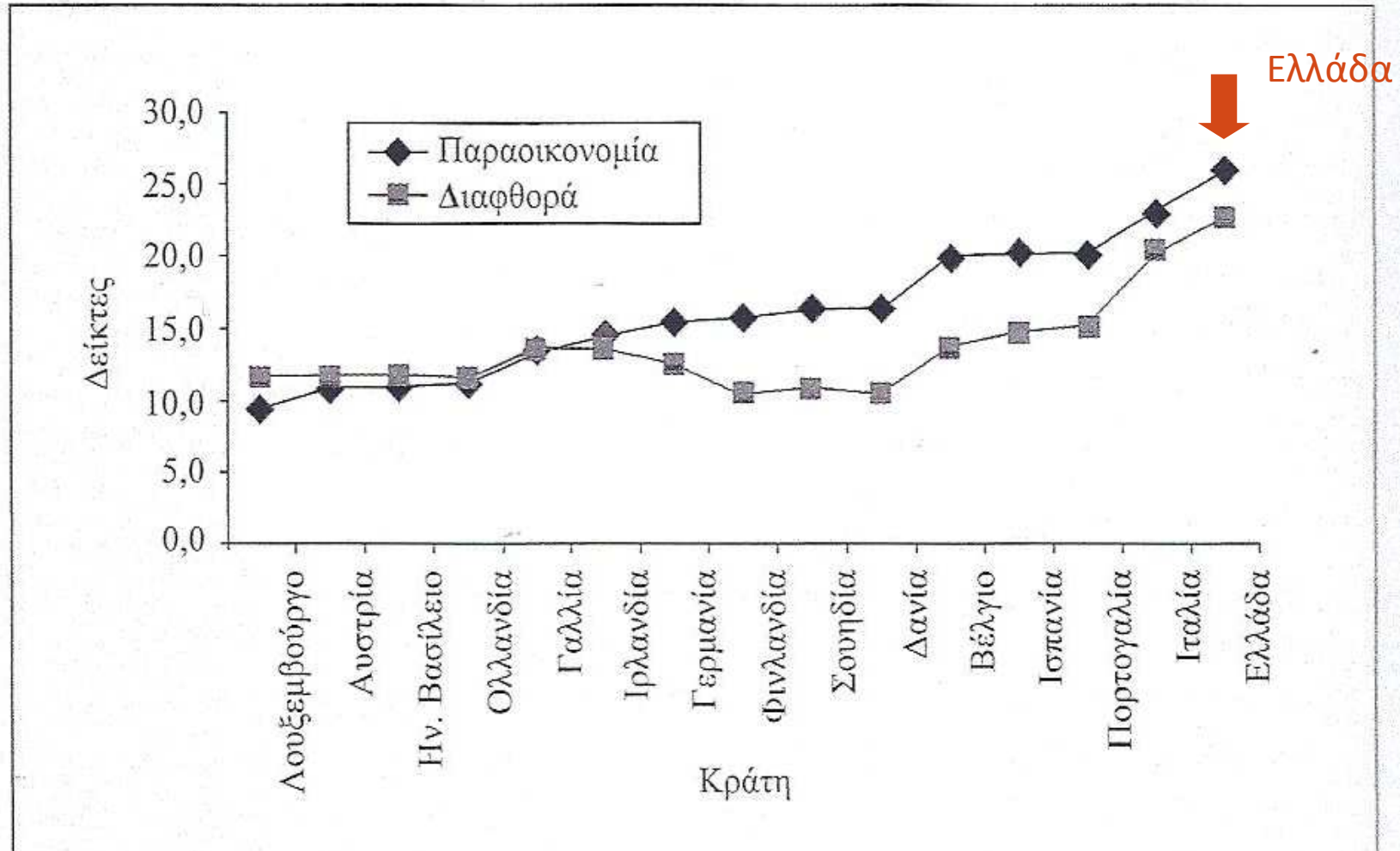
Source: OECD (2011) "How's life? Measuring well-being", Paris

Αποτυχίες ανεπίσημων θεσμών (informal institutions)

- Οι Έλληνες φορολογούμενοι είναι απρόθυμοι να πληρώσουν τους φόρους τους για τους πρόσθετους λόγους ότι:
 - Δεν εμπιστεύονται τους δημόσιους θεσμούς
 - Δεν εμπιστεύονται το κράτος και την κυβέρνηση
 - Δεν εμπιστεύονται τους συμπολίτες τους
 - Πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι εκτεταμένη

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2

Δείκτες παραοικονομίας και διαφθοράς στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. 15 το έτος 2006



Πηγή: Δρεττάκης (2011)

Συμπεράσματα

- Το φορολογικό σύστημα είναι αναποτελεσματικό, τόσο ως προς τη συνολική του απόδοση, όσο και ως προς τη δομή του.
- Σε πρώτο επίπεδο, αιτίες είναι η αναποτελεσματικότητα των επίσημων θεσμών (δηλαδή της φορολογικής διοίκησης και των φοροεισπρακτικών μηχανισμών, των μηχανισμών επίλυσης διαφορών), η πολυπλοκότητα του συστήματος και η δομή της ελληνικής οικονομίας.

Συμπεράσματα

- Σε δεύτερο επίπεδο, οι αποτυχίες των επίσημων θεσμών έχουν τη ρίζα τους και ταυτόχρονα ενισχύουν τις αποτυχίες ανεπίσημων θεσμών (έλλειψη εμπιστοσύνης στο κράτος, τους θεσμούς, τη δικαστική εξουσία και τους συμπολίτες)
- Παράλληλα, οι δυσλειτουργίες του φορολογικού συστήματος εκλαμβάνονται ότι οδηγούν σε άνιση κατανομή των φορολογικών βαρών και άρα ότι αποτελούν πηγή ανισότητας.

Συμπεράσματα

- Η αντιμετώπιση των προβλημάτων του ελληνικού φορολογικού συστήματος είναι πολύπλοκη.
- Η αναδιοργάνωση των εφοριών, η εκλογίκευση των προστίμων, η απλοποίηση της φορολογικής δομής και των διαδικασιών είναι απαραίτητα βήματα, αλλά δεν επαρκούν.
- Οποιαδήποτε βελτίωση, για να έχει ουσία και διάρκεια, πρέπει να περιλαμβάνει τη δημιουργία φορολογικής συνείδησης, την αλλαγή της αντίληψης των Ελλήνων για τους δημόσιους θεσμούς και τη δημιουργία κοινωνικής συνείδησης και ευθύνης.
- Αυτός είναι πολύ πιο δύσκολος στόχος, εάν όμως επιτευχθεί τα οφέλη θα είναι πολλαπλά και πολύ περισσότερα από ένα εύρυθμο φορολογικό σύστημα.