



MSc Law and  
Economics

Διδρυματικό Πρόγραμμα  
Μεταπτυχιακών Σπουδών  
Δίκαιο και Οικονομικά



ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ  
Νομική Σχολή

ΔΙΔΡΥΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ

Διπλωματική Εργασία

**«ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΜΕΣΑ ΚΑΙ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ  
ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ ΕΠΤΑΕΤΙΑ»**

ΤΗΣ  
**ΘΩΜΑΗΣ ΚΑΡΑΚΟΣΜΑ ΤΟΥ ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ**

Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού  
Διπλώματος Ειδίκευσης Δίκαιο και Οικονομικά

Μάρτιος 2018

**ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ  
ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ ΣΑΒΒΑΪΔΟΥ**

## **Ευχαριστίες**

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές ευχαριστίες μου στην επιβλέπουσα καθηγήτρια Κατερίνα Σαββαΐδου, Επίκουρο Καθηγήτρια της Νομικής Σχολής Α.Π.Θ., η οποία με την καθοδήγηση, την ενθάρρυνση και την πολύτιμη βοήθειά της, συνέβαλε με ουσιαστικό τρόπο στην ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας.

Ευχαριστώ επίσης όλους τους καθηγητές του Διϊδρυματικού Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δίκαιο και Οικονομικά» για τις πολύτιμες και υψηλού επιπέδου γνώσεις που μου προσέφεραν κατά τη διάρκεια της φοίτησής μου.

Δεν θα μπορούσαν να εξαιρεθούν ακόμη από τις ευχαριστίες μου οι συνάδελφοι εφοριακοί που είχαν την ευγενή καλοσύνη να συμμετάσχουν στην έρευνα και να συμπληρώσουν τα ερωτηματολόγια με πολύ μεγάλη προθυμία.

Οφείλω, τέλος, από καρδιάς, ένα μεγάλο ευχαριστώ και την ευγνωμοσύνη μου στη μητέρα μου, στον σύζυγό μου και στα παιδιά μου Θοδωρή και Ευαγγελία, για την αμέριστη συμπαράσταση τους αλλά και την υπομονή τους σε όλη τη διάρκεια του εγχειρήματος αυτού.

Θ. Καρακοσμά

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα διπλωματική εργασία γίνεται μια προσπάθεια βιβλιογραφικής ανασκόπησης του φαινομένου της φοροδιαφυγής και ανάδειξης της επιτακτικής ανάγκης να ανταποκριθεί η φορολογική διοίκηση στην αντιμετώπισή της, με την υιοθέτηση σύγχρονων μέσων και εργαλείων, μέσα σ' ένα διεθνοποιημένο και συνεχώς εξελισσόμενο οικονομικό περιβάλλον.

Η εργασία αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο αναλύεται η έννοια του φόρου, τα είδη των φόρων και εξετάζεται το φορολογικό σύστημα της Ελλάδας, καθώς και ο ρόλος που επιτελεί η φορολογία, η φορολογική πολιτική και η φορολογική διοίκηση, στο σύγχρονο οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρατίθενται προσδιοριστικά στοιχεία της φοροδιαφυγής: ο ορισμός της, η εννοιολογική διάκρισή της από τις έννοιες της «φοροαποφυγής» και της «παραοικονομίας», οι μέθοδοι φοροδιαφυγής, τα αίτια, οι συνέπειές αυτής και τα προτεινόμενα μέτρα αντιμετώπισής της.

Στο τρίτο κεφάλαιο καταγράφονται τα σύγχρονα εργαλεία που υιοθετήθηκαν για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής από τη διεθνή κοινότητα, την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη χώρα μας κατά την επταετία 2010-2017. Τα εργαλεία αυτά απορρέουν ως επί το πλείστον από νομοθετικές παρεμβάσεις αλλά και από δράσεις που σχετίζονται με τη λειτουργία των φορολογικών διοικήσεων τόσο σε τεχνικό όσο και σε θεωρητικό επίπεδο. Ενδεικτικά, παρουσιάζονται εργαλεία που προκρίνουν τη φορολογική διαφάνεια και τη διασφάλιση διατήρησης της φορολογικής βάσης (επέκταση αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών, διμερείς συμβάσεις αποφυγής διπλής φορολόγησης, δράσεις για τη διάβρωση της φορολογικής βάσης και της μεταφοράς κερδών και λοιπές δράσεις όπως αυτές προκύπτουν από την ανακοίνωση της 6<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής). Παρατίθενται επίσης θεωρητικά εργαλεία, που σκοπό έχουν τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της αξιοπιστίας των φορολογικών μηχανισμών και

διοικήσεων, όπως είναι τα διεθνή εργαλεία μέτρησης και αξιολόγησης των φορολογικών διοικήσεων (PEFA, TADAT) και τα προγράμματα μέτρησης του tax gap, του ελλείμματος δηλαδή μεταξύ του ποσού του αναμενόμενου φόρου στα ταμεία του Δημοσίου και του ποσού που στην πραγματικότητα εισπράττεται.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα από ενδεικτική έρευνα που διεξήχθη, σ' ένα δείγμα 80 εφοριακών υπαλλήλων, οι οποίοι ως επί το πλείστον υπηρετούν στο αντικείμενο του ελέγχου. Στόχος της έρευνας είναι να διερευνηθεί η στάση των υπαλλήλων απέναντι στο φαινόμενο της φοροδιαφυγής και να αποτυπωθεί η αντίληψή τους για τα σύγχρονα μέσα και εργαλεία καταπολέμησης του φαινομένου.

Τέλος, παρατίθενται τα συμπεράσματα της βιβλιογραφικής επισκόπησης, αποτιμάται η αξία των σύγχρονων εργαλείων και εκφράζονται προβληματισμοί αναφορικά με ζητήματα που άπτονται της εμπιστευτικότητας και της προστασίας της ιδιωτικότητας και συνοψίζονται τα αποτελέσματα της έρευνας.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<i>Ευχαριστίες</i> .....	I
<b>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</b> .....	II
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	1
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ</b> .....	3
<b>Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ</b> .....	3
1. Ορισμός του φόρου.....	3
2. Είδη των φόρων .....	4
3. Ο ρόλος της φορολογίας.....	7
4. Φορολογικό σύστημα.....	9
5. Φορολογική πολιτική και φορολογική διοίκηση.....	10
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ</b> .....	14
<b>ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ</b> .....	14
1. Ορισμός φοροδιαφυγής.....	14
2. Φοροαποφυγή & Παραοικονομία.....	16
3. Μέθοδοι φοροδιαφυγής.....	20
4. Αίτια και προσδιοριστικοί παράγοντες της φοροδιαφυγής .....	24
5. Συνέπειες της φοροδιαφυγής.....	32
6. Προτεινόμενα μέτρα καταπολέμησης της φοροδιαφυγής.....	34
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ</b> .....	37
<b>ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΜΕΣΑ ΚΑΙ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ</b> .....	37
<b>A. Σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο</b> .....	37
<b>I. Νομοθετικά εργαλεία</b> .....	37
1. Επέκταση της αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών.....	37
2. Διοικητική συνεργασία σε διεθνή βάση.....	39
3. Διμερείς διεθνείς συμβάσεις αποφυγής διπλής φορολογίας.....	40
4. Δράσεις για τη διάβρωση της φορολογικής βάσης και τη μεταφορά κερδών (BEPS- Base Erosion Profit Shifting).....	41
5. Λοιπά μέτρα βάσει του σχεδίου δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ανακοίνωση της 6 <sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012).....	42
<b>II. Εργαλεία σε τεχνικό και λειτουργικό επίπεδο</b> .....	43
1. Διεθνή εργαλεία αξιολόγησης της φορολογικής διοίκησης.....	43
2. Προγράμματα μέτρησης του taxgap και του VAT Gap.....	48
<b>B. Σε εθνικό επίπεδο</b> .....	54

<b>I. Νομοθετικά μέτρα</b> .....	54
1. Ενσωμάτωση στο εσωτερικό δίκαιο διεθνών και ευρωπαϊκών ρυθμίσεων σε θέματα φορολογικής διαφάνειας .....	54
2. Η εισαγωγή του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (Ν.4174/2013).....	56
3. Εισαγωγή των Ελληνικών Λογιστικών Προτύπων (Ν. 4308/2014) .....	59
4. Ρυθμίσεις για χρήση ηλεκτρονικών συναλλαγών.....	60
5. Πρόγραμμα Οικειοθελούς αποκάλυψης φορολογητέας ύλης (Ν.4446/2016) .....	62
<b>II. Οργανωτικές μεταρρυθμίσεις-Νέοι θεσμοί</b> .....	64
1. Αναδιάρθρωση της φορολογικής διοίκησης στην Ελλάδα. ....	64
2. Ο θεσμός του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος .....	66
3. Η σύσταση της Διεύθυνσης Ερευνών Οικονομικού Εγκλήματος.....	67
<b>III. Διοικητικά μέτρα-λειτουργικές μεταρρυθμίσεις-στοχευμένες επιχειρησιακές δράσεις</b> .....	68
1. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση-Συστήματα taxisnet και elenxis .....	68
2. Στοχευμένοι έλεγχοι μέσω της λειτουργίας ανάλυσης κινδύνου (risk analysis)- προτεραιοποίηση εντολών.....	71
3. Εντατικοποίηση προληπτικών επιτόπιων ελέγχων.....	73
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ</b> .....	76
<b>ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΟΠΤΙΚΗ ΤΩΝ ΕΦΟΡΙΑΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ ΚΑΙ ΤΑ ΜΕΣΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ</b> .....	76
<b>ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ</b> .....	78
Ενότητα 1: Δημογραφικά στοιχεία.....	78
Ενότητα 2: Φορολογικό σύστημα-φορολογική συνείδηση .....	79
Ενότητα 3: Αίτια της φοροδιαφυγής .....	82
Ενότητα 4: Αποτελεσματικότητα μέτρων καταπολέμησης της φοροδιαφυγής.....	83
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b> .....	88
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ</b> .....	93
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗ</b> .....	98
<b>ΒΙΒΛΙΑ</b> .....	98
<b>ΑΡΘΡΑ-ΜΕΛΕΤΕΣ</b> .....	100
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ</b> .....	103
<b>ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ-ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ</b> .....	106

## ΛΙΣΤΑ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 1	σελ. 7
Διάγραμμα 2	σελ. 8
Διάγραμμα 3	σελ. 12
Διάγραμμα 4	σελ. 13
Διάγραμμα 5	σελ. 50
Διάγραμμα 6	σελ. 51
Διάγραμμα 7	σελ. 76
Διάγραμμα 8	σελ. 76
Διάγραμμα 9	σελ. 77
Διάγραμμα 10	σελ. 77
Διάγραμμα 11	σελ. 77

## ΛΙΣΤΑ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1	σελ. 18
Πίνακας 2	σελ. 46
Πίνακας 3	σελ. 78
Πίνακας 4	σελ. 79
Πίνακας 5	σελ. 80-81
Πίνακας 6	σελ. 81-82
Πίνακας 7	σελ. 83
Πίνακας 8	σελ. 84

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

BEPS: Base Erosion Profit Shifting

CRS: Common Reporting System

IAMTAX: Integrated Assessment Model for Tax Administration

POS: Point Of Sales

PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability

RA-FIT: Revenue Administration Fiscal Information Tool

RA-GAP: Revenue Administration Gap Analysis Program

TADAT: Tax Administration Diagnostic Assessment Tool

VIES: VAT Information Exchange System

VTTL: VAT Total Tax Liability

Α.Α.Δ.Ε :Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

Α.Φ.Μ.: Αριθμός Φορολογικού Μητρώου

Γ.Γ.Δ.Ε.: Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων

Δ.Ν.Τ.: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Δ.Ο.Υ. : Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία

Ε.Γ.Λ.Σ.: Ελληνικό Γενικό Λογιστικό Σχέδιο

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Λ.Π.: Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα

Ε.Σ.Π.Α.: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης

ΕΛ.Υ.Τ.: Ελεγκτικές Υπηρεσίες Τελωνείων

Ι.Τ.Υ.Ε. :Ινστιτούτο Τεχνολογίας Υπολογιστών και Εκδόσεων

Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ. :Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων

Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π. : Κέντρο Ελέγχου Φορολογούμενων Μεγάλου Πλούτου

Κ.Φ.Α.Σ.: Κώδικας Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών

Κ.Φ.Δ.: Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών

Κ.Φ.Ε.: Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος

Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ο.Ο.Σ.Α Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης



Ο.Τ.Α.: Οργανισμός Τοπικός Αυτοδιοίκησης

Π.Σ.Α.Α.: Πολυμερή Συμφωνία Αρμοδίων Αρχών

Σ.Ε.Β.: Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων

Σ.Δ.Ο.Ε.: Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος

Υ.Ε.Δ.Δ.Ε.: Υπηρεσία Ερευνών και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων

Φ.Μ.Υ.: Φόρος Μισθωτών Υπηρεσιών

Φ.Π.Α. : Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εποχή που οι παραδοσιακές μέθοδοι καταπολέμησης της φοροδιαφυγής είχαν έναν χαρακτήρα εθνικό και εσωστρεφή έχει περάσει ανεπιστρεπτί. Η αύξηση των διασυνοριακών συναλλαγών, η κινητικότητα των φορολογουμένων, η ψηφιοποίηση της παγκόσμιας οικονομίας, η περαιτέρω αλλοίωση της φορολογικής συνείδησης -την οποία αναμφισβήτητα επηρέασε η παγκόσμια χρηματοπιστωτική, οικονομική και δημοσιονομική κρίση- οδήγησε στη διάχυση και την ποιοτική διαφοροποίηση του φαινομένου της φοροδιαφυγής.

Η ανάγκη των κρατών αφενός να ανταποκριθούν στις νέες σύγχρονες προκλήσεις και αφετέρου να αντιμετωπίσουν τις συνέπειες της βαθιάς οικονομικής κρίσης, ενεργοποίησε τα αντανακλαστικά τους και τα οδήγησε στην υιοθέτηση ή ενεργοποίηση εργαλείων, μέσων και προτύπων που συμβαδίζουν με τη διεθνή προοπτική. Ο φορολογικός ανταγωνισμός και ο κίνδυνος για συρρίκνωση της φορολογικής βάσης ήταν επίσης στοιχεία που επηρέασαν την επιλογή για υπερεθνική αντιμετώπιση του προβλήματος.

Με την παρούσα εργασία γίνεται μία προσπάθεια προσέγγισης του ζητήματος της υιοθέτησης ή ενεργοποίησης σύγχρονων μέσων και εργαλείων για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής (καθώς τα όρια τους πολλές φορές είναι δυσδιάκριτα) κατά τη διάρκεια της επταετίας 2010-2017.

Επιδιώκεται κυρίως να καταγραφούν ορισμένα από τα σημαντικότερα εργαλεία κατά της φοροδιαφυγής σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο, να διερευνηθούν οι δυνατότητες εισαγωγής και εφαρμογής τους στο ελληνικό φορολογικό σύστημα και να αποτιμηθεί ο ρόλος και η αποτελεσματικότητα που προκύπτει από τη χρήση τους σε εθνικό επίπεδο.

Στο πλαίσιο αυτό έγινε μία ενδεικτική ερευνητική προσπάθεια να αναδειχτεί η θεώρηση του υπό εξέταση ζητήματος από ένα δείγμα υπαλλήλων του φοροελεγκτικού μηχανισμού, με τη χρήση ενός ερωτηματολογίου,

αποτελούμενου από ένα σύνολο ερωτήσεων που καλύπτουν τα εν λόγω πεδία (της φοροδιαφυγής και των εργαλείων αντιμετώπισής της).

Σκοπός της έρευνας δεν ήταν να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα για τη φοροδιαφυγή αλλά κυρίως να διερευνηθεί η οπτική των φοροελεγκτών υπαλλήλων, αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των μέτρων, καθώς οι τελευταίοι αποτελούν θεσμικά όργανα ελέγχου, ασκούν το ρόλο τους μέσα και από την επαφή τους με τους φορολογούμενους, εισπράττουν τις αντιδράσεις και μπορούν να λειτουργήσουν ως ανατροφοδότες του φορολογικού μηχανισμού.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

## Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ

### 1. Ορισμός του φόρου

Ο φόρος αποτελεί θεσμό δικαίου αλλά και οικονομικό φαινόμενο, συνυφασμένο άρρηκτα με την εξουσία και το ρόλο του κράτους, γι' αυτό και αποτελεί αντικείμενο μελέτης και επεξεργασίας τόσο της νομικής όσο και της οικονομικής επιστήμης<sup>1</sup>.

Από οικονομικής σκοπιάς, ο φόρος συνιστά αναγκαστικό μέσο μετάθεσης αγοραστικής δύναμης από τους ιδιωτικούς φορείς στο Δημόσιο<sup>2</sup>.

Σύμφωνα δε με τον κλασικό ορισμό της έννοιας του φόρου, ο οποίος διατυπώθηκε από τον G.Jeze και έγινε αποδεκτός από την ελληνική επιστήμη, «ο φόρος αποτελεί άμεση και οριστική<sup>3</sup> παροχή των ιδιωτών προς τη δημόσια εξουσία, που είναι αναγκαία για την κάλυψη των δημοσίων βαρών»<sup>4</sup>.

Στοιχεία, που συνθέτουν την έννοιά του, είναι ο υποχρεωτικός του χαρακτήρας, η μονομέρεια της παροχής, η έλλειψη δηλαδή ειδικού ανταλλάγματος (ειδικής αντιπαροχής) από την πλευρά του κράτους<sup>5</sup>, και οι λειτουργίες του, οι οποίες συνίστανται στη χρηματοδότηση σημαντικού μέρους για την κάλυψη δημοσίων δαπανών αλλά και στην επιδίωξη επίτευξης κοινωνικών και οικονομικών στόχων<sup>6</sup>.

Επιπλέον στοιχεία του αποτελούν το υποκείμενο του φόρου, το αντικείμενο και ο φορολογικός συντελεστής. Φόρους οφείλουν να καταβάλλουν

---

<sup>1</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2014), *Φορολογικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>2</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2014), *Φορολογικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα (με παραπομπές στους Α.Αγγελόπουλο, *Δημόσια Οικονομική*, Γ.Προβόπουλο, *Δημοσιονομικοί θεσμοί*, Δ.Καράγιωργα, *Δημοσιονομικοί θεσμοί*, Ι.Κούλη, *Δημόσια Οικονομική*)

<sup>3</sup> Οριστική και όχι προσωρινή, καθώς δεν επιστρέφεται

<sup>4</sup> Μπάρμπας Ν.-Φινοκαλιώτης Κ., (2011), *Δημόσια Οικονομικά-Φόροι-Δημόσια Δάνεια-Δημόσιες Δαπάνες*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>5</sup> Προφανώς υπάρχει από την πλευρά του κράτους ανταλλάγμα αλλά έχει γενικό χαρακτήρα και όχι ειδικό και συγκεκριμένο

<sup>6</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2014), *Φορολογικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

όλα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα ανάλογα με τα οικονομικά τους δεδομένα. Λαμβάνονται υπόψη το εισόδημα, η περιουσία και οι δαπάνες.

Το Σύνταγμα, στα πλαίσια της εγγυητικής του λειτουργίας και της οριοθέτησης άσκησης της φορολογικής εξουσίας, θέτει περιορισμούς για την αντιμετώπιση τυχόν αυθαιρεσιών από την κρατική εξουσία αναφορικά με την επιβολή και την είσπραξη φόρων. Βασικές αρχές που διέπουν την άσκηση της φορολογική εξουσίας του κράτους είναι<sup>7</sup>:

- Η αρχή της νομιμότητας του φόρου<sup>8</sup>
- Η αρχή της βεβαιότητας του φόρου<sup>9</sup>
- Η αρχή της νομιμότητας του φόρου και η ετήσια συγκατάθεση της βουλής για την βεβαίωση και την είσπραξη του φόρου<sup>10</sup>
- Η αρχή της μη αναδρομικής ισχύος των φορολογικών ρυθμίσεων
- Η αρχή της καθολικότητας: επιβάλλει τη συμμετοχή όλων στα οικονομικά βάρη του κράτους
- Η αρχή της ισότητας: ίση μεταχείριση με τη δίκαιη κατανομή βαρών

## 2. Είδη των φόρων

Τόσο διεθνώς όσο και στη χώρα μας επικρατεί το σύστημα της πολλαπλής φορολογίας, με αποτέλεσμα να υπάρχει πλήθος και ποικιλία φόρων, καθώς η σύγχρονη αποστολή τους είναι διευρυμένη, στα πλαίσια της αποτελεσματικής εξυπηρέτησης των αναγκών του σύγχρονου κοινωνικού κράτους. Ένας μόνο φόρος δεν θα μπορούσε να επιτελέσει το ρόλο αυτό καθώς οι ανάγκες για δημόσια έσοδα είναι μεγάλες. Αφενός θα καθιστούσε αναγκαία

---

<sup>7</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2014), *Φορολογικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>8</sup> Για την επιβολή και είσπραξη φόρου απαιτείται τυπικός νόμος, ο οποίος ρυθμίζει το υποκείμενο του φόρου, το αντικείμενο του φόρου, τον φορολογικό συντελεστή και τις απαλλαγές ή εξαιρέσεις.

<sup>9</sup> Η αρχή της βεβαιότητας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή νομιμότητας του φόρου. Η φορολογική διοίκηση είναι υποχρεωμένη να βεβαιώσει το οφειλόμενο ποσό του φόρου κατά την καθορισμένη διαδικασία με βάση τις φορολογικές διατάξεις και να είναι σαφής ο χρόνος, ο τρόπος πληρωμής και το ποσό για τον κάθε φορολογούμενο.

<sup>10</sup> Η αναγραφή των εσόδων του φόρου στον προϋπολογισμό αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση για τη βεβαίωση και είσπραξη του

τη θέσπιση ενός πολύ υψηλού φορολογικού συντελεστή αφετέρου θα καταστρατηγούνταν οι αρχές της ισότητας και της καθολικότητας του φόρου.

Οι φόροι που επιβάλλονται μπορούν να διακριθούν α)ως προς τη φορολογική τους βάση, δηλαδή το οικονομικό μέγεθος επί του οποίου υπολογίζεται ο φόρος σε αναφορά και προς το πρόσωπο του φορολογούμενου, β)ως προς τη μέθοδο προσδιορισμού ή ως προς το αντικείμενο της φορολογητέας ύλης, γ)ως προς τη μέθοδο υπολογισμού τους, δ)ως προς το χαρακτήρα του φορολογικού συντελεστή<sup>11</sup>.

Μία από τις σημαντικότερες κατηγοριοποιήσεις είναι αυτή της διάκρισης των φόρων σε άμεσους και έμμεσους.

Οι **άμεσοι** φόροι είναι οι ονομαστικοί φόροι και επιβάλλονται σε ορισμένα πρόσωπα στο παραγόμενο εισόδημά τους ή στην περιουσία τους. Τέτοιοι φόροι είναι ο φόρος εισοδήματος, ο φόρος κληρονομιών, ο φόρος δωρεών και γονικών παροχών, ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων, κ.λπ.

Οι **έμμεσοι** φόροι είναι φόροι που επιβάλλονται στο δαπανώμενο εισόδημα. Ο φόρος αυτός δεν εισπράττεται ονομαστικά αλλά με την ευκαιρία πραγματοποίησης ορισμένων γεγονότων ή συναλλαγών και συνήθως μετακυλιέται. Ο κατά το νόμο υπόχρεος δηλαδή δεν είναι εκείνος που πράγματι βαρύνεται με το φόρο. Τέτοιοι φόροι είναι ο Φ.Π.Α., οι δασμοί, τα τέλη χαρτοσήμου, οι φόροι κατανάλωσης κ.λπ.

Οι άμεσοι φόροι πλεονεκτούν έναντι των έμμεσων γιατί είναι πιο δίκαιοι καθώς πλήττουν περισσότερο τους πολίτες που έχουν μεγαλύτερη φορολογική ικανότητα ενώ οι έμμεσοι επιβάλλονται αδιακρίτως σε όλους τους πολίτες. Επίσης είναι πιο σταθεροί καθώς οι πολίτες γνωρίζουν τις φορολογικές τους υποχρεώσεις και το κόστος είσπραξης τους σχετικά μικρό.

Οι έμμεσοι φόροι πλεονεκτούν έναντι των άμεσων γιατί δεν είναι άμεσα ορατά από τους πολίτες η επιβάρυνση, γεγονός που δεν συμβαίνει με τους άμεσους φόρους, έχουν μικρότερο κόστος βεβαίωσης και εισπράττονται ευκολότερα σε σχέση με τους άμεσους φόρους.

---

<sup>11</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2014), *Φορολογικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα σελ. 47, Μπάρμπας Ν.-Φινοκαλιώτης Κ., (2011), *Δημόσια Οικονομικά-Φόροι-Δημόσια Δάνεια-Δημόσιες Δαπάνες*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Ως προς το αντικείμενο της φορολογίας οι φόροι διακρίνονται<sup>12</sup> α)σε **φόρους εισοδήματος**<sup>13</sup>, β)σε **φόρους περιουσίας**<sup>14</sup> και γ)σε **φόρους δαπάνης**<sup>15</sup>.

Διάφορες εμπειρικές μελέτες επιχειρώντας να αναλύσουν την αιτιακή σχέση μεταξύ κατηγοριών των φόρων και της οικονομικής ανάπτυξης καταλήγουν ότι τον πιο επιζήμιο ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη έχουν οι φόροι εισοδήματος επιχειρήσεων, ακολουθούν οι φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων και οι φόροι κατανάλωσης. Μικρή επίδραση ασκούν οι φόροι περιουσίας<sup>16</sup>.

Ένας ακόμη τρόπος διάκρισης των φόρων είναι με βάση τη φύση του φορολογικού συντελεστή<sup>17</sup>. Έτσι, διακρίνονται σε αναλογικούς<sup>18</sup>, σε προοδευτικούς<sup>19</sup> και σε πάγιους<sup>20</sup>.

---

<sup>12</sup>Φινοκαλιώτης, Κ., (2001). Δημόσια Οικονομικά. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>13</sup> Φόροι εισοδήματος είναι οι φόροι που επιβάλλονται για την απόκτηση εισοδήματος που μπορεί να προέρχεται από αμοιβή εργασίας ή από κέρδος επιχείρησης ή από το προϊόν του κεφαλαίου σε ορισμένη χρονική περίοδο. Οι φόροι εισοδήματος διακρίνονται σε φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων και σε φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων

<sup>14</sup> Φόροι περιουσίας είναι οι φόροι που επιβάλλονται στα περιουσιακά στοιχεία λόγω κατοχής ή απόκτησής τους. Τέτοιοι φόροι σήμερα είναι ο ΕΝ.Φ.Ι.Α. (Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων), ο φόροι κληρονομιάς, δωρεάς, γονικής παροχής, ο Φ.Μ.Α. (Φόρος Μεταβίβασης Ακινήτου) κ.λπ.

<sup>15</sup> Φόροι κατανάλωσης-δαπάνης είναι οι φόροι που επιβάλλονται για την απόκτηση αγαθών ή υπηρεσιών για καταναλωτικούς σκοπούς. Ένας από τους δικαιολογητικούς λόγους για την επιβολή των φόρων αυτών είναι η φοροδοτική ικανότητα του αγοραστή. Οι φόροι αυτοί διακρίνονται σε γενικούς φόρους δαπάνης (πχ Φ.Π.Α.) και ειδικούς φόρους δαπάνης (φόροι κατανάλωσης στα τσιγάρα, αλκοολούχα ποτά, πετρελαιοειδή κλπ).

<sup>16</sup>Σαββαΐδου Κ., (2016), *Ο ρόλος της φορολογίας στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών*, περιοδικό ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ, τεύχος 10, Αθήνα: Οικονομική Βιβλιοθήκη / Χ. Δριτσάκη και Αθ. Βαζακίδης, Κατηγορίες φόρων και οικονομική ανάπτυξη: μια εμπειρική έρευνα για την Ελλάδα, Ελληνικό Στατιστικό Ινστιτούτο, Πρακτικά 18<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου Στατιστικής (2005). Η εργασία αυτή ερευνήσε τη σχέση ανάμεσα στις κατηγορίες των φόρων και την οικονομική ανάπτυξη χρησιμοποιώντας ετήσια στοιχεία για την Ελλάδα για την περίοδο 1965-2002. Η μελέτη χρησιμοποίησε την ανάλυση της συνολοκλήρωσης.

<sup>17</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2014), *Φορολογικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>18</sup> Αναλογικοί είναι οι φόροι, που οι φορολογικοί συντελεστές τους παραμένουν σταθεροί ως ποσοστό (πχ Φ.Π.Α.)

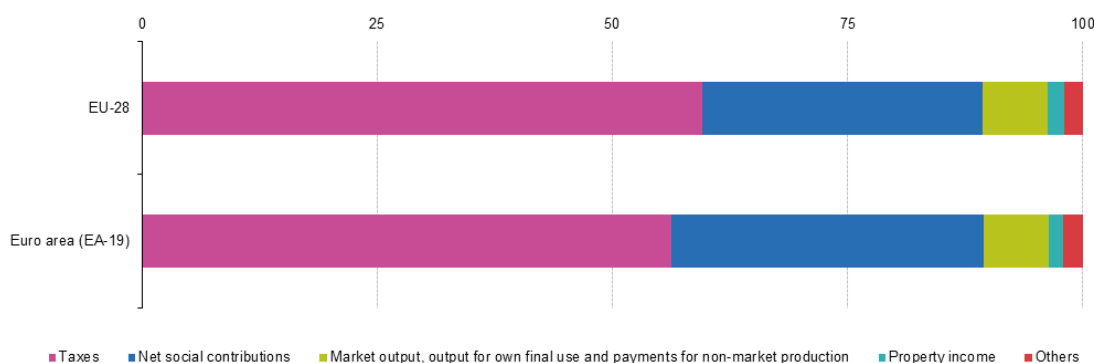
<sup>19</sup> Προοδευτικοί είναι οι φόροι, που οι φορολογικοί συντελεστές τους αυξάνονται στο μέτρο που αυξάνεται και η φορολογητέα ύλη (πχ ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων)

<sup>20</sup> Πάγιοι είναι οι φόροι σταθερού ποσού για όλους τους πολίτες ανεξάρτητα από το μέγεθος της φορολογητέας ύλης (π.χ. τέλη χαρτοσήμου)

### 3. Ο ρόλος της φορολογίας

Σύμφωνα με τις πιο πρόσφατες εκτιμήσεις του Διεθνούς Κέντρου Φορολογίας και Ανάπτυξης, τα συνολικά φορολογικά έσοδα αντιπροσωπεύουν πάνω από το 80% των συνολικών κρατικών εσόδων σε περίπου τις μισές χώρες του κόσμου - και περισσότερο από 50% σχεδόν σε κάθε χώρα<sup>21</sup>.

Στο παρακάτω γράφημα αποτυπώνονται, οι κύριες συνιστώσες των συνολικών εσόδων στην ΕΕ-28. Το 2016 οι φόροι ανήλθαν στο 59,5 % των συνολικών εσόδων στην ΕΕ-28 και στο 56,2 % στην ΕΖ-19



(\*) Data extracted on 24.04.2017.  
Source: Eurostat (online data code: gov\_10a\_main)

#### Σύνθεση των συνολικών εσόδων στην ΕΕ-28, 2015 (% των συνολικών εσόδων)

##### Διάγραμμα 1 :Πηγή: Eurostat ([gov\\_10a\\_main](#))

Καθώς το μεγαλύτερο μέρος των κρατικών εσόδων αποτελούν τα φορολογικά έσοδα, γίνεται αντιληπτό γιατί η φορολογία και οι ασκούμενες πολιτικές για την επιβολή της κατέχουν εξέχουσα και ισχυρή θέση.

Η φορολογία, πέρα από τον ταμειυτικό χαρακτήρα της, δεδομένου ότι επιβάλλει φορολογικές επιβαρύνσεις για τον πορισμό δημοσίων εσόδων και την κάλυψη των δημοσίων βαρών, υπηρετεί επιπλέον ή οφείλει να υπηρετεί τον αναδιανεμητικό ρόλο του κράτους, για τη διόρθωση-άμβλυνση των οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των κοινωνικών στρωμάτων, ώστε να διατηρείται η κοινωνική συνοχή.

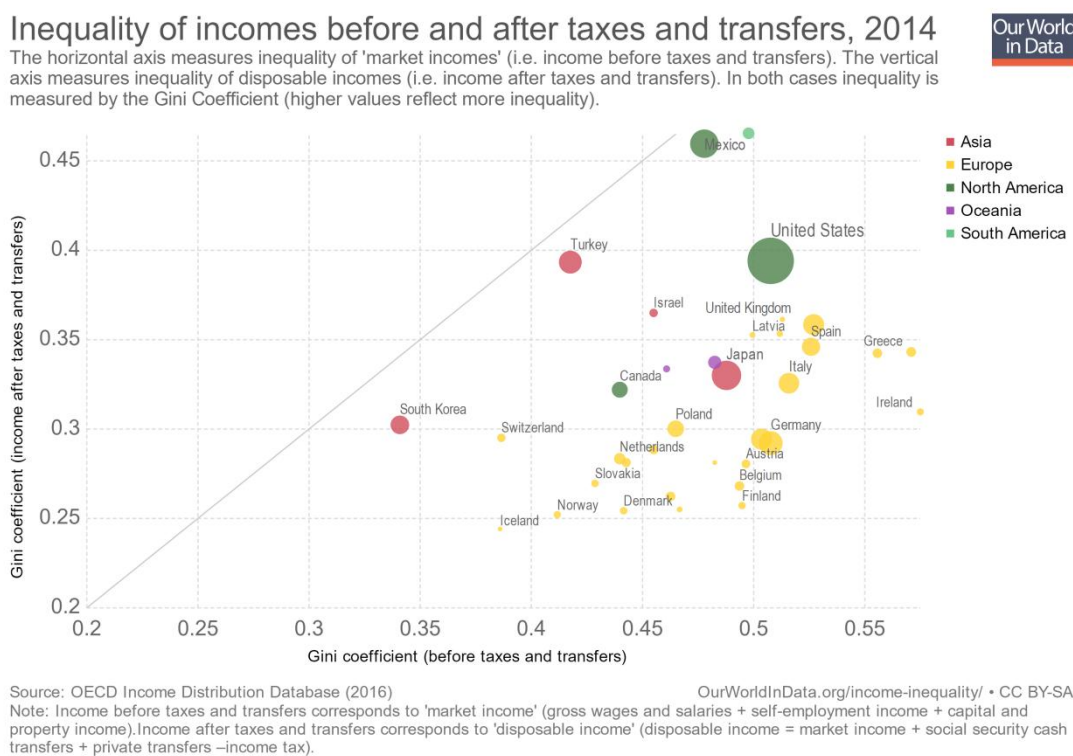
Ο αναδιανεμητικός ρόλος επιτελείται με την επιδίωξη ελάφρυνσης των οικονομικά ασθενέστερων στρωμάτων και επιβάρυνσης των οικονομικά ισχυρότερων, με τις μεταβιβαστικές πληρωμές, με τις δαπάνες του κράτους για

<sup>21</sup> Esteban Ortiz-Ospina και Max Roser (2017) - "Φορολογία". Δημοσιεύεται ηλεκτρονικά στο OurWorldInData.org. Ανακτήθηκε από: 'https://ourworldindata.org/taxation '



αγαθά και υπηρεσίες στην υγεία, στην παιδεία, με την καθιέρωση μειωμένων συντελεστών φόρων κατανάλωσης σε είδη πρώτης ανάγκης κλπ

Στο παρακάτω γράφημα<sup>22</sup> συγκρίνεται ο βαθμός εισοδηματικής ανισότητας (συντελεστές Gini) πριν και μετά τους φόρους και τις μεταβιβάσεις σε χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. :



### Διάγραμμα 2<sup>23</sup>

Στο πλαίσιο της οικονομικής της λειτουργίας, η φορολογία θα πρέπει να αποτελεί ένα αποτελεσματικό μέσο για την οικονομική ανάπτυξη ή μεγέθυνση μιας χώρας, παρέχοντας τα εργαλεία για στήριξη αναπτυξιακών πολιτικών. Με τις ραγδαίες δε εξελίξεις των τελευταίων δεκαετιών (παγκοσμιοποίηση,

<sup>22</sup> Ένας τρόπος μέτρησης του βαθμού στον οποίο η φορολογία και οι δημόσιες δαπάνες συμβάλλουν στην ανακατανομή των πόρων μεταξύ των ατόμων μιας χώρας είναι η εξέταση του τρόπου με τον οποίο αλλάζουν οι κατανομές των εισοδημάτων πριν και μετά τους φόρους και τις μεταβιβάσεις. Ο οριζόντιος και κατακόρυφος άξονας δείχνει, αντίστοιχα, τους συντελεστές Gini πριν και μετά την αναδιανομή. Κατά μήκος της διαγώνιας γραμμής, τα εισοδήματα δεν αλλάζουν μετά την αναδιανομή. Ως εκ τούτου, οι χώρες που βρίσκονται πιο κάτω από τη διαγώνια γραμμή είναι εκείνες όπου οι φόροι και οι μεταβιβάσεις έχουν τη μεγαλύτερη επίδραση στα εισοδήματα. Πηγή: Esteban Ortiz-Ospina και Max Roser (2017) - "Φορολογία". Δημοσιεύεται ηλεκτρονικά στο OurWorldInData.org. Ανακτήθηκε από: 'https://ourworldindata.org/taxation'

<sup>23</sup> Οι χώρες που επιτυγχάνουν τις μεγαλύτερες μειώσεις ανισότητας μέσω της αναδιανομής τείνουν να είναι εκείνες με τη χαμηλότερη ανισότητα μετά τη φορολογία

μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>24</sup>, επιζήμιος φορολογικός ανταγωνισμός των χωρών) και υπό το πιεστικό καθεστώς της παρούσας οικονομικής συγκυρίας, με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, η οικονομική λειτουργία του φόρου καθίσταται επιτακτική. Με τη θεωρητική παραδοχή ότι η οικονομική ανάπτυξη συμβάλλει στην αύξηση της ευημερίας, στη μείωση της φτώχειας, της ανεργίας κ.λ.π. θα μπορούσαμε να πούμε ότι η οικονομική λειτουργία του φόρου μπορεί να λειτουργήσει συμπληρωματικά και προς όφελος της κοινωνικής.

#### 4. Φορολογικό σύστημα

Το φορολογικό σύστημα μιας χώρας, η συστηματοποίηση δηλαδή των κανόνων φορολογικού δικαίου αλλά και του τρόπου φορολόγησης, απαρτίζεται από ένα σύνολο επιμέρους φόρων και διαδικασιών που ως επί το πλείστον βασίζονται σε πολιτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες, με τους οποίους και αλληλεπιδρούν.

Τα στοιχεία που προσδιορίζουν το φορολογικό σύστημα συνίστανται, κυρίως, στο μέγεθος του Α.Ε.Π., στο πλήθος των φόρων, στο ύψος των συντελεστών τους, στον καθορισμό της φορολογικής βάσης, στην παραχώρηση των φοροαπαλλαγών ή άλλων φορολογικών προνομίων, στο μείγμα των άμεσων και έμμεσων φόρων, στη διάρθρωση και λειτουργία της φορολογικής διοίκησης.

Κάθε χώρα επιβάλλει φορολογικούς νόμους βάσει των ιδιαίτερων συνθηκών (γεωγραφικών, θεσμικών, οικονομικών, πολιτικών, κοινωνικών κλπ) της. Η αλματώδης ανάπτυξη της τεχνολογίας οδήγησε τα περισσότερα κράτη στην ανάπτυξη εκσυγχρονισμένων φορολογικών συστημάτων, με σκοπό να μειώσουν τα διοικητικό κόστος, να αυξήσουν την αποτελεσματικότητας, να συμβάλλουν στην προώθηση των επενδύσεων και της απασχόλησης, να αντιμετωπίσουν εισοδηματικές ανισότητες και να επιφέρουν κοινωνική

---

<sup>24</sup>Βλ. Συνθήκες Μάαστριχτ και Άμστερνταμ. Δεν είναι επίσης χωρίς σημασία η χρήση του όρου «εσωτερική αγορά» που αντικατέστησε τον όρο «κοινή αγορά», δίνοντας έμφαση στην επιδίωξη για οικονομική ολοκλήρωση

δικαιοσύνη αλλά και να μειώσουν τη φοροδιαφυγή, την παραοικονομία και τη φοροαποφυγή.

Το φορολογικό σύστημα της Ελλάδας αποτελείται από ένα σύνολο φόρων που βασίζονται στο εισόδημα, στην περιουσία και στην καταναλωτική δαπάνη. Στο πέρασμα των ετών έχουν επιβληθεί σωρεία φορολογικών νόμων και αλλαγών. Οι συχνές αλλαγές στους φόρους, η πολυπλοκότητα και οι συνεχείς αλλαγές της φορολογικής νομοθεσίας, η άνιση κατανομή των βαρών, η αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών επίλυσης φορολογικών διαφορών, η εκτεταμένη φοροδιαφυγή είναι οι κυριότεροι λόγοι που το ελληνικό φορολογικό σύστημα έχει χαρακτηριστεί ως πολύπλοκο, δυσερμήνευτο, αντιφατικό, αντιαναπτυξιακό αλλά και το φορολογικό περιβάλλον ασταθές.

Στα ανωτέρω δομικά και χρόνια προβλήματα προστέθηκε η παγκόσμια χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση, ένα από τα πρώτα «θύματα» της οποίας υπήρξε η χώρα μας.

## **5. Φορολογική πολιτική και φορολογική διοίκηση**

Η φορολογική πολιτική ως μέρος της ευρύτερης οικονομικής πολιτικής κάθε κυβέρνησης είναι αναμενόμενο να επηρεάζεται τόσο από εσωτερικούς όσο και από εξωτερικούς παράγοντες. Αποστολή της φορολογικής διοίκησης είναι να εφαρμόσει επιτυχώς την πολιτική αυτή και να ανταποκριθεί στην επίτευξη των στόχων που τίθενται.

Ύστερα από το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και υπό την πίεση των προγραμμάτων διάσωσης της οικονομίας, που συμφωνήθηκαν με τους Ευρωπαίους εταίρους και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Ελλάδα για την αύξηση των εσόδων της, προκειμένου να επιτύχει άμεσα τη δημοσιονομική εξυγίανσή της, προέβη στην επιβολή δυσβάσταχτων φορολογικών επιβαρύνσεων.

Έτσι επιβλήθηκαν πολλές έκτακτες εισφορές και νέοι φόροι, με παράλληλες αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών, που επιβάρυναν κατηγορίες φορολογουμένων, όπως οι μισθωτοί, οι συνταξιούχοι και οι

επιχειρήσεις, χωρίς να προκύπτει από τις στατιστικές ότι έχει δοθεί η δέουσα προσοχή στην αποτελεσματική αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής<sup>25</sup>.

Έρευνα που έγινε στα τέλη του 2013 από την Επιστημονική Επιτροπή του Επίσημου Γραφείου του Κρατικού Προϋπολογισμού στο Ελληνικό Κοινοβούλιο αποκαλύπτει ότι το φορολογικό βάρος από το φόρο εισοδήματος για τους μισθωτούς και συνταξιούχους είναι επτά φορές μεγαλύτερο κατά τα τέλη του 2013 απ' ό τι το 2010 και για τους αυτοαπασχολούμενους εννέα φορές επαχθέστερος. Ο δε ΦΠΑ είναι τέσσερις φορές βαρύτερος απ' ό τι το 2010<sup>26</sup>.

Σύμφωνα με τον Σ.Ε.Β.<sup>27</sup>, η Ελλάδα σήμερα έχει από τους υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές στην Ευρώπη, με τον Φ.Π.Α. στο 24%, έναντι 20,1% κατά μέσο όρο στην Ευρώπη, με το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων στο 29%, έναντι 19,5%, με το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων στο 45%, έναντι 34,9%. Έχει επίσης από τους υψηλότερους στην Ευρώπη φορολογικούς συντελεστές στους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, με τα έσοδα από τον καπνό και το αλκοόλ να ανέρχονται σε 1,6% έναντι 0,8% και από τα καύσιμα στο 3,0% του Α.Ε.Π. έναντι 1,9% του Α.Ε.Π. στην Ευρώπη. Όσον αφορά τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας, τα έσοδα από τον επαναλαμβανόμενο φόρο κατοχής, όπως ο ΕΝ.Φ.Ι.Α. στην Ελλάδα, ανέρχονται σε 2,7% του Α.Ε.Π., έναντι 1,6% του Α.Ε.Π. στην Ευρώπη.

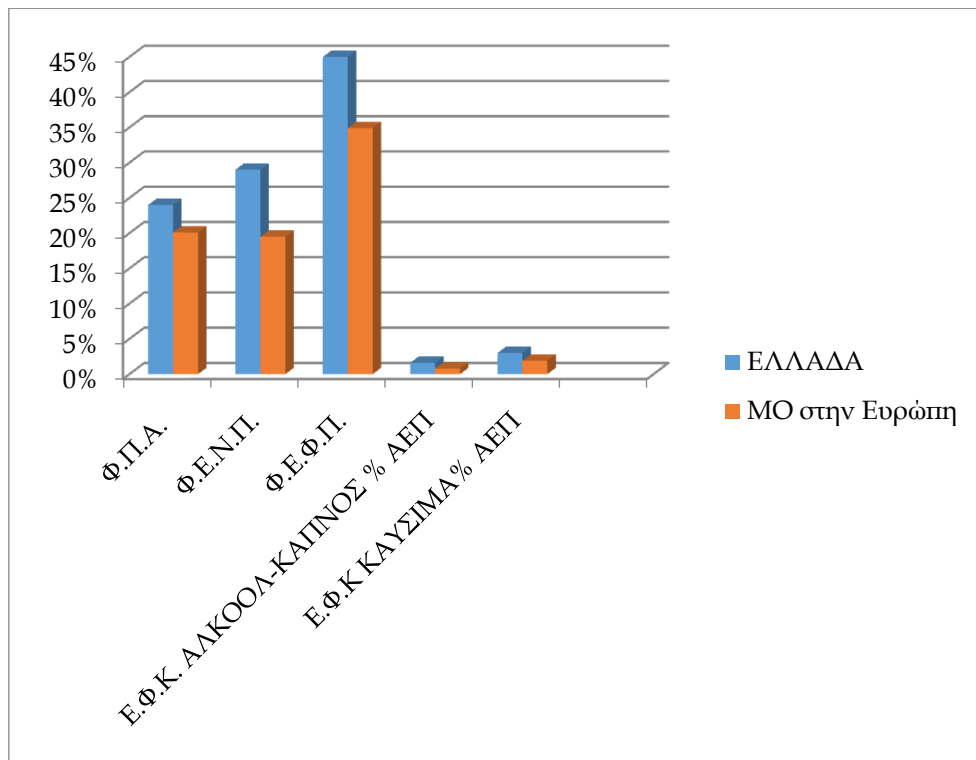
Βάσει των ανωτέρω στοιχείων δημιουργήθηκε το παρακάτω γράφημα στο οποίο απεικονίζεται διαγραμματικά η σύγκριση των φορολογικών συντελεστών της Ελλάδας με το μέσο όρο των φορολογικών συντελεστών της Ευρώπης.

---

<sup>25</sup> Θεοχαροπούλου Ε. (2016), Φορολογική διαφάνεια και ανταλλαγή πληροφοριών, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αφοι Κυριακίδη

<sup>26</sup> Θεοχαροπούλου Ε. (2016), Φορολογική διαφάνεια και ανταλλαγή πληροφοριών, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αφοι Κυριακίδη, σελ. 34 (υποσημείωση 45)

<sup>27</sup> Πηγή: ΣΕΒ: Η Ελλάδα πρωταθλήτρια σε φοροδιαφυγή και «μαύρη» εργασία λόγω υπερφορολόγησης | iefimerida.gr



Διάγραμμα 3<sup>28</sup>

(το γράφημα βασίστηκε στα δεδομένα του Σ.Ε.Β.)

Η υιοθέτηση όμως φορολογικής πολιτικής που βασίζεται στην υπερφορολόγηση, πέραν των επιπτώσεων σε θέματα που άπτονται των δικαϊκών αρχών της ισότητας και της δικαιοσύνης, προσκρούει και σε ζητήματα που σχετίζονται με την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, την προσέλκυση επενδύσεων, τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την αύξηση της αποταμίευσης, τη διατήρηση των υφιστάμενων επιχειρήσεων και τη συγκράτηση της τάσης τους για μεταφορά της έδρας τους ή μέρους της επιχειρηματικής δραστηριότητάς τους σε χώρες του εξωτερικού.

Σύμφωνα με έρευνα που διεξήχθη από την Endeavor Greece (διεθνής μη κερδοσκοπικός οργανισμός στήριξης της επιχειρηματικότητας) το 2016, το 39% των επιχειρήσεων (πάνω από 9000 επιχειρήσεις) εξετάζαν το ενδεχόμενο μεταφοράς της έδρας τους στο εξωτερικό ενώ το 15% ήδη την έχει μεταφέρει<sup>29</sup>.

Ασταθές φορολογικό τοπίο, υπερφορολόγηση, ανεπάρκεια στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, πολυνομία, υψηλό διοικητικό κόστος, καθώς και μια σειρά άλλων δομικών προβλημάτων, σίγουρα δεν αποτελούν ένα

<sup>28</sup> Το γράφημα βασίστηκε στα παραπάνω στοιχεία του ΣΕΒ για τους Μ.Ο. της Ευρώπης

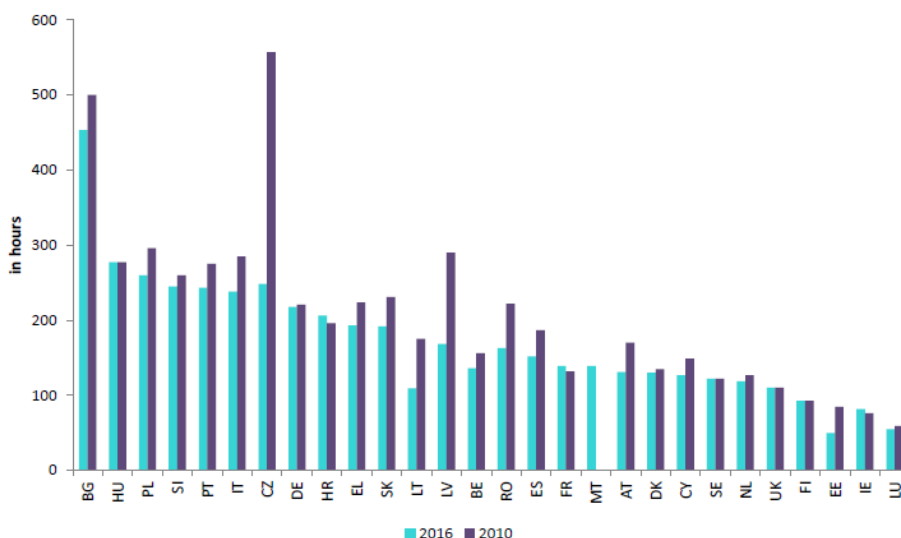
<sup>29</sup> Πηγή: *Τη φυγή στο εξωτερικό εξετάζουν περισσότερες από 9.000 ελληνικές επιχειρήσεις* | iefimerida.gr , 05-04-2016

ελκυστικό περιβάλλον για την προσέλκυση επενδύσεων και την οικονομική ανάπτυξη ή μεγέθυνση.

Ενδεικτικά, στο παρακάτω διάγραμμα αποτυπώνονται οι ώρες που χρειάζεται μία εταιρεία μεσαίου μεγέθους για να συμμορφωθεί με τους νόμους που υπάρχουν στις χώρες της Ε.Ε. κατά τη διάρκεια του χρόνου. Ο δείκτης αυτός μπορεί να δείξει το κόστος της φορολογικής συμμόρφωσης στη φορολογική διοίκηση μιας χώρας<sup>30</sup>. Η μέτρηση περιλαμβάνει τις ώρες που απαιτούνται για να προσαρμοστεί μία εταιρεία στον ΦΠΑ, στον φόρο εισοδήματος κ.λπ.

#### Αριθμός ωρών που απαιτούνται για τη συμμόρφωση με τους φόρους ετησίως για μια μεσαία επιχείρηση, 2010-2016

**Graph 2.13:** Number of hours needed to comply with taxes per year for a medium-sized company, 2010-2016



Source: World Bank (2017)

#### Διάγραμμα 4

Πηγή: Taxheaven Newsroom

Συγκριτικό πλεονέκτημα στον φορολογικό ανταγωνισμό δύναται να έχει η χώρα μας, εφόσον προχωρήσει στην επίλυση των ανωτέρω προβλημάτων με την υιοθέτηση νέων σύγχρονων εργαλείων, πρακτικών και μεθόδων .

<sup>30</sup>TaxheavenNewsroom, (2017). Φορολογικές πολιτικές και φορολογική διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση 2017 - Η θέση της Ελλάδας. Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/news/news/view/id/38526#>

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ

#### 1. Ορισμός φοροδιαφυγής

Είναι δύσκολο να υπάρξει ένας ακριβής ορισμός της φοροδιαφυγής, δεδομένου ότι τόσο στη διεθνή κοινότητα όσο και στη χώρα μας επικρατεί το σύστημα της πολλαπλής φορολογίας, με αποτέλεσμα να υπάρχει πλήθος και ποικιλία φόρων<sup>31</sup>, ο καθένας εκ των οποίων παρουσιάζει ιδιαιτερότητες, που «παρέχουν» στους φορολογούμενους διαφορετικές δυνατότητες και τρόπους διαφυγής από τη νομική φορολογική τους υποχρέωση. Επιπλέον, η διάχυση του φαινομένου λόγω της αυξημένης διεθνοποίησης των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων και της κυριαρχίας του ηλεκτρονικού εμπορίου καθιστά τον ορισμό ακόμη πιο δυσχερή.

Ωστόσο, σύμφωνα με τη σχετική βιβλιογραφία, ως φοροδιαφυγή (tax evasion), γενικότερα, δύναται να οριστεί κάθε παράνομη πράξη ή παράλειψη του φορολογούμενου, που αποσκοπεί στη μείωση της νομικής φορολογικής υποχρέωσης και στην αποφυγή καταβολής του φόρου<sup>32</sup>, αποστερώντας έτσι το κράτος από πολύτιμους πόρους, οι οποίοι είναι αναγκαίοι, για τη λειτουργία του και τον αναδιανεμητικό του ρόλο.

Η φοροδιαφυγή αποτελεί ένα πολυδιάστατο και πολυσύνθετο φαινόμενο που πλήττει τα εθνικά κράτη σε παγκόσμιο επίπεδο, καθορίζοντας σε μεγάλο βαθμό τη φορολογική πολιτική τους, ενώ προσλαμβάνει βαρύνουσα σημασία και για την παγκόσμια κοινότητα, λόγω της ολοένα αυξανόμενης αλληλεξάρτησης των οικονομιών στα πλαίσια της οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Η αποτελεσματική καταπολέμηση του φαινομένου αποτελεί

---

<sup>31</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2014), *Φορολογικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>32</sup> Φινοκαλιώτης Κ.-Μπάρμπας Ν, (2014), *Δημόσια Οικονομικά* σελ. 35/ Γεωργακόπουλος Θ., (1997), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*/ Clotfelder C., (1983), *Tax Evasion and Tax Rates* στο *Review of Economic and Statistics*, σελ. 363/ Μανεσιώτη Β., (2011), *Η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα*, Οικονομικό Δελτίο της Τράπεζας της Ελλάδος σελ. 16/ Παπακυριάκου Θ., 2016-2017, *Εγκλήματα φοροδιαφυγής*, πανεπιστημιακές σημειώσεις-εγχειρίδιο για το ΔΠΜΣ «Δίκαιο και Οικονομικά»

πρωταρχικό στόχο και βασική συνιστώσα της πολιτικής όλων των κρατών τόσο σε επίπεδο Ο.Ο.Σ.Α. όσο και Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Βάσει έρευνας που εκπόνησε η Ernst & Young για λογαριασμό της διαΝΕΟσις, το μέγεθος της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα εκτιμάται στο 6-9% του ΑΕΠ (11-16 δισ. ευρώ ετησίως).

Ειδικότερα, τα διαφυγόντα έσοδα από τη φοροδιαφυγή των φυσικών προσώπων κυμαίνονται από 1,9% ως 4,7% του ΑΕΠ ετησίως, από τον ΦΠΑ εκτιμάται ότι χάνουμε το 3,5% του ΑΕΠ, από το λαθρεμπόριο ποτών, τσιγάρων και καυσίμων 0,5% του ΑΕΠ ενώ τα διαφυγόντα κέρδη από τη φοροδιαφυγή και φοροαποφυγή των επιχειρήσεων υπολογίζονται γύρω στο 0,15% του ΑΕΠ.

Το ποσό θεωρείται μεγάλο, δεδομένου ότι, σύμφωνα με τη διαΝΕΟσις, το κράτος δαπανά ετησίως 28 δισ. για συντάξεις, 15 δισ. για μισθούς στο Δημόσιο και 12 δισ. για την εξυπηρέτηση του χρέους<sup>33</sup>.

Η βαρύνουσα σημασία της φοροδιαφυγής καταδεικνύεται επιπλέον από το γεγονός ότι τα αδικήματα φοροδιαφυγής επισύρουν, υπό προϋποθέσεις, όχι μόνο διοικητικές αλλά και ποινικές κυρώσεις. Ειδικότερα και όσον αφορά το ελληνικό φορολογικό δίκαιο, με την υπαγωγή των αδικημάτων φοροδιαφυγής στη σφαίρα του ποινικού δικαίου<sup>34</sup>, έστω και αν αυτά εμπίπτουν σε ειδικές ποινικές διατάξεις και όχι σ' αυτές του κοινού Ποινικού Δικαίου<sup>35</sup>, η Πολιτεία δηλώνει τη βούλησή της να κάνει χρήση του έσχατου μέσου (*ultima ratio*) καταστολής, για την προστασία του έννομου αγαθού, που δεν είναι άλλο, από την περιουσία του ελληνικού κράτους, μέρος της οποίας αποτελούν οι φορολογικές αξιώσεις του Δημοσίου.

---

<sup>33</sup> «ΔιαΝΕΟσις: 11-16 δισ. ευρώ ετησίως η φοροδιαφυγή», Ναυτεμπορική, 22-03-2017

<sup>34</sup> Σύμφωνα με τον Τσουρουφλή Α., το φορολογικό δίκαιο διαπλέκεται σε όλες τις έννομες σχέσεις και ενισχύεται από τους υπόλοιπους δικαιικούς κλάδους (Φορολογικό Δίκαιο στην Έννομη Τάξη, 2010). Με τη διείσδυση του φορολογικού δικαίου σε όλους σχεδόν τους δικαϊκούς κλάδους, κατά ορισμένους συγγραφείς, το φορολογικό δίκαιο αποκτά μία αυτοτέλεια και χειραφετείται ως κλάδος του ειδικού διοικητικού δικαίου και όχι ως τμήμα αυτού.

<sup>35</sup> Η αρχή της ειδικότητας εδώ (ισχύς των ειδικών διατάξεων έναντι των γενικών) ισχύει με την προϋπόθεση ότι η ποινικά αξιολογούμενη συμπεριφορά κατατείνει αποκλειστικά στη φοροδιαφυγή (Παπακυριάκου Θ., 2016-2017, *Εγκλήματα φοροδιαφυγής*, πανεπιστημιακές σημειώσεις-εγχειρίδιο για το ΔΠΜΣ «Δίκαιο και Οικονομικά»)



Οι βασικότερες μορφές εκδήλωσης της φοροδιαφυγής συνίστανται κυρίως στα εξής: α)στην απόκρυψη εισοδημάτων με τη μη υποβολή ή ανακριβή υποβολή φορολογικής δήλωσης β)στην επίκληση εικονικών (ολικά ή μερικά) δαπανών, ώστε να μην εμφανίζεται φορολογητέα ύλη ή να εμφανίζεται αυτή μειωμένη, γ)στη μη απόδοση ή ανακριβή απόδοση ή ανακριβή συμψηφισμό φόρων (κυρίως όσον αφορά τον ΦΠΑ), δ)στη λήψη παράνομης επιστροφής ή διακράτηση φόρων, τελών ή εισφορών ε)στη νόθευση βιβλίων και στοιχείων.

Τα άρθρα 66 έως 71 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας που προστέθηκαν με το άρθρο 8 του Ν.4337/2015, συγκροτώντας το δωδέκατο κεφάλαιο με τον τίτλο «Εγκλήματα φοροδιαφυγής-ποινικές κυρώσεις», συνιστούν από 17-10-2015 το ποινικό κυρωτικό πλαίσιο για πράξεις φοροδιαφυγής σε σχέση με τους φόρους που εισπράττονται από τις Δ.Ο.Υ. και συνιστούν την ιστορική και λειτουργική συνέχεια των άρθρων 17-21 του Ν.2523/1997 προς μία όμως ορθολογικότερη προσέγγιση<sup>36</sup>, με τις πράξεις φοροδιαφυγής να ανάγονται σε αξιόποινες μόνο όταν το ποσό του εκάστοτε διαφυγόντος φόρου υπερβαίνει, ανά διαχειριστική περίοδο, ορισμένα ελάχιστα χρηματικά όρια (50.000 ευρώ για ΦΠΑ και 100.000 ευρώ για άλλα είδη φόρων<sup>37</sup>).

## 2. Φοροαποφυγή & Παραοικονομία

Συχνά συγχέονται οι όροι «φοροδιαφυγή» (tax evasion) και «φοροαποφυγή» (tax avoidance), έννοιες συγγενείς, με διαφορετική όμως σημασία και αντιμετώπιση. Ωστόσο, ταυτίζονται ως προς τα αποτελέσματά τους.

Επιγραμματικά θα λέγαμε ότι με την φοροαποφυγή οι φορολογούμενοι εκμεταλλεύονται κενά και αδυναμίες της φορολογικής νομοθεσίας για να αποφύγουν φόρους ενώ με τη φοροδιαφυγή στην ουσία οι πολίτες ευθέως

---

<sup>36</sup> Παπακυριάκου Θ., 2016-2017, Εγκλήματα φοροδιαφυγής, πανεπιστημιακές σημειώσεις-εγχειρίδιο για το ΔΠΜΣ «Δίκαιο και Οικονομικά»

<sup>37</sup> Πλην των φόρων μεταβίβασης ακινήτων, γονικών παροχών, δωρεών, μεγάλης ακίνητης περιουσίας, τελών χαρτοσήμου

εξαπατούν το κράτος, έτσι ώστε να αποφύγουν να πληρώσουν ή να μειώσουν το ύψος των φορολογικών υποχρεώσεών τους<sup>38</sup>.

Στην ελληνική νομοθεσία εισάγεται για πρώτη φορά γενική διάταξη κατά της φοροαποφυγής με το άρθρο 38 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (Ν.4174/2013), με την οποία η φορολογική διοίκηση αποκτά, με ρητή πρόβλεψη<sup>39</sup>, το δικαίωμα να αγνοεί κατά τον προσδιορισμό του φόρου «*κάθε τεχνητή διενθέτηση ή σειρά διενθετήσεων που αποβλέπει σε αποφυγή της φορολόγησης και οδηγεί σε φορολογικό πλεονέκτημα*». Εφόσον πληρούνται τα στοιχεία της διάταξης αυτής, οι επιπτώσεις είναι αμιγώς φορολογικές-διοικητικές και όχι ποινικές, γι' αυτό άλλωστε δεν συμπεριλαμβάνεται η έννοια της φοροαποφυγής στα άρθρα 66-71 του ΚΦΔ περί ποινικών κυρώσεων.

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι η ως άνω διάταξη εγείρει ζητήματα συμβατότητας με το Σύνταγμα και το Ευρωπαϊκό Δίκαιο<sup>40</sup>, αναφορικά με τις οικονομικές ελευθερίες των πολιτών, λόγω της αόριστης και γενικής διατύπωσής του. Η οριοθέτηση, ωστόσο, της απαράδεκτης φοροαποφυγής προϋποθέτει την αναζήτηση της λεπτής ισορροπίας μεταξύ οικονομικής ελευθερίας και αναλογικής φορολογικής ισότητας.

Η φοροαποφυγή διακρίνεται από τον διεθνή φορολογικό σχεδιασμό, ο οποίος έχει ως στόχο τη μικρότερη φορολογική επιβάρυνση για επανεπένδυση των πόρων που θα εξοικονομηθούν ενώ ο επιθετικός<sup>41</sup> φορολογικός σχεδιασμός αποβλέπει στη μείωση της φορολογικής υποχρέωσης με την αξιοποίηση τεχνικών λεπτομερειών του φορολογικού συστήματος ή της αναντιστοιχίας μεταξύ φορολογικών συστημάτων. Οι ανωτέρω όροι γενικότερα δεν είναι

---

<sup>38</sup> διαΝΕΟσις, (2016). Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα. Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της (Ernst & Young)

<sup>39</sup> Παπακυριάκου Θ. σε Καϊάφα-Γκμπάντι (επιστημ. επ.) *Οικονομικό Έγκλημα και Διαφθορά*, 2014

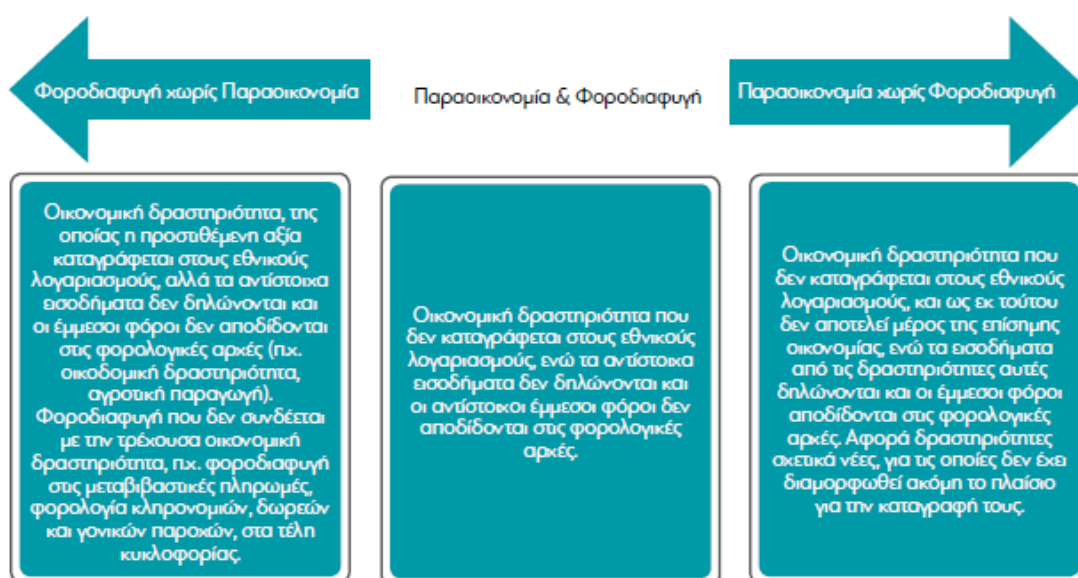
<sup>40</sup> Φινοκαλιώτης, *Η αντιμετώπιση της φοροαποφυγής σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο* σελ. 374-376, /Πουλάκος Χ., *Το άρθρο 38 του Ν.4174/2013 (ΚΦΔ) και η φοροαποφυγή ως νέο πεδίο...*, Επιχείρηση, σελ. 645

<sup>41</sup> Έχει ασκηθεί κριτική για τον όρο «επιθετικός», ο οποίος αποτελεί μετάφραση της διεθνούς κρατούσας ορολογίας «aggressive tax planning» βλ. Πουλάκος Χρ. (2014), *Επιθετικός Φορολογικός Σχεδιασμός και ακατάλληλη φορολογική νομοθέτηση. Γλωσσικές υπερβολές σε ενωσιακό επίπεδο και η ανούσια κήρυξη πολέμου κατά της φοροαποφυγής*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου

πλήρως ξεκάθαροι από τα διεθνή και ενωσιακά κείμενα ενώ εναλλάσσονται ως όροι ακόμη και στη νομολογία του ΔΕΕ<sup>42</sup>.

Τέλος, η φοροδιαφυγή διακρίνεται από την παραοικονομία-ανεπίσημη οικονομία καθώς οι δύο έννοιες δεν είναι ταυτόσημες<sup>43</sup>. Η τελευταία αναφέρεται σε κάθε οικονομική δραστηριότητα, η οποία ασκείται λαθραία και παράνομα και δεν καταγράφεται στις επίσημες εκτιμήσεις του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (Α.Ε.Π.). Ωστόσο, μπορεί να έχουμε παραοικονομία χωρίς φοροδιαφυγή (εφόσον δηλώνονται και αποδίδονται εισοδήματα και έμμεσοι φόροι από την παραοικονομία), παραοικονομία με φοροδιαφυγή (εφόσον δεν δηλώνονται-δεν αποδίδονται) και φοροδιαφυγή χωρίς παραοικονομία.

**Πίνακας 1: Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή<sup>44</sup>**



Πηγή: Βασαρδάνη, 2011

Παρόλο που η παραοικονομία και η φοροδιαφυγή δεν είναι ταυτόσημες έννοιες, οι δραστηριότητες στην ανεπίσημη οικονομία στις περισσότερες περιπτώσεις συνεπάγονται τη διαφυγή έμμεσων ή άμεσων φόρων, οδηγώντας σε απώλεια φορολογικών εσόδων. Η απώλεια εσόδων οδηγεί σε αύξηση της

<sup>42</sup> Θεοχαροπούλου Ε.(2016), *Φορολογική διαφάνεια και ανταλλαγή πληροφοριών*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αφοι Κυριακίδη

<sup>43</sup> Παυλόπουλος, Π., (1987). *Η παραοικονομία: μια πρώτη οριοθέτηση*, IOBE 1987

<sup>44</sup> διαΝΕΟσις, (2016). *Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα. Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της* (Ernst & Young)

φορολογικής επιβάρυνσης και αυτή με τη σειρά της δημιουργεί τα κίνητρα για μεταφορά παραγωγικών πόρων από την επίσημη οικονομία προς την παραοικονομία, με αποτέλεσμα να μειώνεται η φορολογική βάση και να μειώνονται περαιτέρω τα φορολογικά έσοδα δημιουργώντας έναν φαύλο κύκλο.

Η παραοικονομία αποτελεί διαχρονικά ένα διαρθρωτικό πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας. Η Ελλάδα συγκαταλέγεται μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με τα υψηλότερα ποσοστά παραοικονομίας. Ενδεικτικά, εκτιμάται ότι η παραοικονομία στην Ελλάδα την περίοδο 2003-2015 ανερχόταν κατά μέσο όρο στο 25% του ΑΕΠ, σε σχέση με 19% κατά μέσο όρο στη ζώνη του ευρώ και 20% στην ΕΕ<sup>45</sup>.

Σύμφωνα, με την ενδιάμεση έκθεση της Τράπεζας της Ελλάδος (Δεκέμβρης 2017), η ανεπίσημη οικονομία πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής, καθώς αλληλεπιδρά με την επίσημη οικονομία. Η επιμέρους έκθεση συμπεραίνει, ύστερα από σύγκριση δύο σεναρίων σ' ένα δυναμικό υπόδειγμα (σύγκριση μείωσης του ΑΕΠ ανά ποσοστιαία μονάδα αύξησης των φορολογικών συντελεστών με και χωρίς παραοικονομία)<sup>46</sup>, ότι α) η αύξηση των φόρων όταν υπάρχει παραοικονομία οδηγεί σε μεγαλύτερη μείωση του ΑΕΠ μακροχρόνια σε σχέση με την περίπτωση όπου δεν υπάρχει παραοικονομία, β) η μεταφορά παραγωγικών πόρων προς την παραοικονομία λόγω αύξησης της φορολογίας συνεπάγεται κόστος σε όρους συνολικής παραγωγικότητας, διότι οι πόροι στην ανεπίσημη οικονομία χρησιμοποιούνται λιγότερο αποτελεσματικά και γ) η ύφεση θα ήταν

---

<sup>45</sup>Τράπεζα της Ελλάδος, *Νομισματική Πολιτική Ενδιάμεση Έκθεση*, Δεκέμβριος 2017, σελ. 77 «Παραοικονομία και Δημοσιονομική Πολιτική» [βλ. Schneider and Williams (2013), όπ. π., Schneider, F. (2015), "Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2015: Different developments", Department of Economics Johannes Kepler University, mimeo, και Artavanis, N.T., A. Morse and M. Tsoutsoura (2016), "Measuring income tax evasion using bank credit: Evidence from Greece", *Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 739-798]

<sup>46</sup> για κάθε αύξηση των φορολογικών εσόδων κατά μία ποσοστιαία μονάδα του ΑΕΠ, το ΑΕΠ μειώνεται κατά 2,8% όταν υπάρχει παραοικονομία και κατά 1,5% όταν δεν υπάρχει παραοικονομία. Η μεγαλύτερη μείωση του ΑΕΠ στην πρώτη περίπτωση οφείλεται στο γεγονός ότι η αύξηση της φορολογίας δημιουργεί κίνητρα για μεταφορά παραγωγικών πόρων από την επίσημη οικονομία προς την παραοικονομία.

πολύ μικρότερη αν οι δημοσιονομικοί στόχοι επιτυγχάνονταν κυρίως μέσω της μείωσης των δαπανών και όχι μέσω της αύξησης της φορολογίας.

Τέλος καταλήγει ότι είναι αναγκαίο να ενταθούν οι προσπάθειες καταπολέμησης της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής, ώστε να αυξηθεί η φορολογική βάση και να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για μειώσεις των φορολογικών συντελεστών που θα τονώσουν την οικονομική δραστηριότητα και θα επιταχύνουν την ανάπτυξη.

Παρά την εννοιολογική διάκριση φοροδιαφυγής, φοροαποφυγής και παραοικονομίας, που έγινε παραπάνω, είναι γεγονός ότι και τα τρία φαινόμενα λειτουργούν αλληλοσυμπληρούμενα, με τα αποτελέσματα που επιφέρουν στις οικονομίες, να είναι σε πολλές περιπτώσεις κοινά και εξόχως επιβαρυντικά, σε όλες τις δομές και τις εκφάνσεις της οικονομικής, κοινωνικής, επαγγελματικής ζωής και καθημερινότητας των πολιτών.

### 3. Μέθοδοι φοροδιαφυγής

Ένας από τους λόγους της πολυδιάστατης φύσης της φοροδιαφυγής είναι και η πληθώρα των τρόπων με τους οποίους αυτή εκδηλώνεται, καθώς συντελείται σε όλες τις κατηγορίες φόρων και σε όλα τα συστήματα φορολογίας.

Με την ταχύτατη εξέλιξη της τεχνολογίας, με το πέρασμα στην εποχή της ψηφιοποίησης και τη διεθνοποίηση της οικονομίας, τις παραδοσιακές πρακτικές φοροδιαφυγής τείνουν να αντικαταστήσουν νέες, πιο σύγχρονες, οι οποίες δυσχεραίνουν σε μεγάλο βαθμό τους φορολογικούς μηχανισμούς στην αντιμετώπισή τους.

Η ευρηματικότητα του οικονομικού εγκλήματος μοιάζει να είναι ανεξάντλητη και ιδίως τα τελευταία χρόνια εμφανίζεται με μεθόδους όπως:

- Η απάτη μέσω κυκλικών συναλλαγών στο ΦΠΑ, τύπου εξαφανισμένου εμπόρου-Carousel. Είναι η πιο διαδεδομένη μορφή απάτης με τον ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μέσα από διαδοχικές συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων, οι οποίες συνδυάζονται με ενδοκοινοτικές αποκτήσεις αγαθών (απόκτηση αγαθών χωρίς ΦΠΑ), παρεμβάλλεται μια επιχείρηση φάντασμα, η οποία εισπράττει αλλά δεν αποδίδει τον ΦΠΑ, παρόλο που ο

ΦΠΑ χρεώνεται στην εγχώρια αγορά. Η εταιρεία αυτή συνήθως εξαφανίζεται μετά την συναλλαγή είτε επειδή είναι ουσιαστικά εικονική επιχείρηση είτε επειδή «εξαφανίζεται» χωρίς να αφήσει ίχνη. Οι αγοραστές, όμως, στην αλυσίδα ζητούν την επιστροφή του ΦΠΑ από το κράτος. Τα ίδια αγαθά μπορούν να παραδίδονται πολλές φορές, με απαλλαγή και πάλι των ενδοκοινοτικών παραδόσεων, και έτσι πραγματοποιείται η αλυσιδωτή απάτη. Σε πολλές περιπτώσεις οι εταιρίες που εισπράττουν και δεν αποδίδουν τον ΦΠΑ λειτουργούν για λογαριασμό πραγματικών επιχειρήσεων οι οποίες στήνουν το κύκλωμα για να υπεξαιρέσουν το φόρο<sup>47</sup>.

- Η πραγματοποίηση ψευδών ενδοκοινοτικών παραδόσεων εμπορευμάτων. Ορισμένες φορές τα αγαθά ούτε καν μετακινούνται, ή υπάρχουν μόνο στα χαρτιά. Η απάτη μπορεί να είναι ακόμη περιπλοκότερη, όταν ο αφανής έμπορος πωλεί τα αγαθά σε ενδιάμεσους εμπόρους, κάποιιοι από τους οποίους μπορεί να είναι έντιμοι, για να κάνει ακόμη δυσκολότερο τον εντοπισμό του μηχανισμού απάτης από τις φορολογικές αρχές<sup>48</sup>.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή 150 δις ευρώ ΦΠΑ χάνονται κάθε χρόνο λόγω της φοροδιαφυγής, από τα οποία εκτιμάται ότι τα 50 δις οφείλονται στη διασυνοριακή απάτη. Στο πλαίσιο αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για τον εκσυγχρονισμό του ενωσιακού καθεστώτος ΦΠΑ και την αντιμετώπιση τέτοιων φαινομένων, έχει προτείνει πρόσφατα<sup>49</sup> μέτρα για τη ριζική μεταρρύθμιση του ΦΠΑ στην Ε.Ε.. Τα μέτρα αυτά αφορούν την επιβολή ΦΠΑ στο διασυνοριακό εμπόριο και την κατάργηση της απαλλαγής του, τη δήλωση και πληρωμή του μέσω μιας ενιαίας διαδικτυακής πύλης, τη μετατόπιση προς την αρχή του «προορισμού», βάσει της οποίας το τελικό ποσό του ΦΠΑ, θα καταβάλλεται πάντοτε στο κράτος μέλος του τελικού καταναλωτή και θα

---

<sup>47</sup> Δημητρώλης Σπύρος, άρθρο του capital.gr, 2015 «Απάτη με τον ΦΠΑ: Κάντο όπως οι Βέλγοι»/Παπασωτηρίου Μάρθα, άρθρο του Insider.gr, 2017, «Απάτη Καρουζέλ: Αντιστρέφοντας τον υπόχρεο απόδοσης ΦΠΑ»

<sup>48</sup> Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2015, «Αντιμετώπιση της ενδοκοινοτικής απάτης στον τομέα του ΦΠΑ: ανάγκη για περαιτέρω δράση», Ειδική Έκθεση

<sup>49</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Οκτώβριος 2017, Δελτίο Τύπου, διαθέσιμο στο: [file:///C:/Users/New/Downloads/IP-17-3443\\_EL%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/New/Downloads/IP-17-3443_EL%20(2).pdf)

υπολογίζεται με τον συντελεστή που εφαρμόζει το εν λόγω κράτος μέλος και απλούστευση των κανόνων τιμολόγησης.

Η πραγματοποίηση ενδοκοινοτικών αποκτήσεων αγαθών από άλλο κράτος-μέλος, οι οποίες είτε δεν καταχωρίζονται στα βιβλία και δηλώνονται στις οικείες δηλώσεις είτε δηλώνονται με διαφορετική αξία.

- Η υπερτιμολόγηση ή η υποτιμολόγηση πώλησης αγαθών ή παροχής υπηρεσιών κατά τις συναλλαγές μεταξύ εγχώριων επιχειρήσεων ή εγχώριων και αλλοδαπών με τίμημα ή αντάλλαγμα αδικαιολόγητα κατώτερο ή ανώτερο, συνήθως συγγενών επιχειρήσεων και όχι μόνο. Οι κυριότεροι μηχανισμοί είναι δύο: η έκδοση πιστωτικού τιμολογίου με την αιτιολογία ότι παρέχεται έκπτωση για μεγάλες παραγγελίες και καλούς πελάτες ή χρέωση χαμηλότερης τιμής λόγω ελαττωματικότητας των αγαθών. Τέτοιου είδους συναλλαγές πέραν του ότι επηρεάζουν τους άμεσους φόρους έχουν επίδραση και στο ΦΠΑ.

Επίσης, ορισμένοι από τους πιο διαδεδομένους και παραδοσιακούς τρόπους φοροδιαφυγής είναι:

- Η χρήση πλαστών ή εικονικών φορολογικών στοιχείων. Ως πλαστό θεωρείται το φορολογικό στοιχείο που έχει διατηρηθεί ή σφραγιστεί με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς να έχει καταχωριστεί στα οικεία βιβλία της αρμόδιας φορολογικής αρχής. Ως πλαστό θεωρείται επίσης όταν το περιεχόμενο και τα λοιπά στοιχεία του πρωτοτύπου ή του αντιτύπου είναι διαφορετικά από αυτά που αναγράφονται στο στέλεχος του ίδιου στοιχείου. Εικονικό είναι το φορολογικό στοιχείο που εκδίδεται για συναλλαγή ανύπαρκτη στο σύνολό της ή για μέρος αυτής ή για συναλλαγή στην οποία το ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη που αναγράφονται στο στοιχείο είναι άγνωστο φορολογικό πρόσωπο με την έννοια ότι δεν έχει δηλώσει την έναρξη επιτηδεύματός του.
- Η διόγκωση δαπανών, με σκοπό τη μείωση του ακαθάριστου εισοδήματος, η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του οφειλόμενου φόρου.

- Η μη έκδοση αποδείξεων και άλλων παραστατικών ιδίως σε καταστήματα μαζικής εστίασης αλλά και σε τομείς παροχής υπηρεσιών, όπως είναι ο ευαίσθητος τομέας της υγείας.

Κατά τους προληπτικούς επιτόπιους ελέγχους που διεξάγονται έχουν διαπιστωθεί σε αρκετούς κλάδους επίσης οι παρακάτω πρακτικές<sup>50</sup>:

- ✓ Η μη έκδοση απόδειξης ακόμη και σε περιπτώσεις πληρωμής μέσω πιστωτικών ή χρεωστικών καρτών
- ✓ Η χρησιμοποίηση POS το οποίο είναι συνδεδεμένο με τραπεζικό λογαριασμό του εξωτερικού. Όσοι ακολουθούν αυτήν την πρακτική ουσιαστικά διαθέτουν ένα "εγχώριο" και ένα "ξένο" POS και για τις εισπράξεις που κάνουν μέσω του δεύτερου, δεν εκδίδουν αποδείξεις καθώς δεν υπάρχει τρόπος να ληφθούν τα στοιχεία των χρεώσεων από την ελληνική φορολογική διοίκηση. Να σημειωθεί ότι ακόμη και η κατοχή και χρήση ξένου POS είναι παράνομη λόγω της νομοθεσίας για τους κεφαλαιακούς ελέγχους
- ✓ Η χρήση ειδικού λογισμικού - φαντάσματος το οποίο στο τέλος της ημέρας επιτρέπει στον επαγγελματία να προχωρήσει στη μερική ή και ολική διαγραφή αποδείξεων που έχουν εκδοθεί.
- ✓ Η έκδοση αποδείξεων από ταμειακές μηχανές οι οποίες δεν έχουν δηλωθεί.
- ✓ Το κλείσιμο των βιβλίων και η συνέχιση της εργασίας αποκλειστικά με εισπράξεις σε μετρητά
- Η φοροδιαφυγή είναι πολύ έντονη και στους ειδικούς φόρους κατανάλωσης υγρών καυσίμων, οινόπνεύματος και καπνοβιομηχανικών προϊόντων γιατί οι φορολογικές συντελεστές είναι πολύ μεγάλοι. Σε αυτές τις περιπτώσεις η φοροδιαφυγή γίνεται με τη νόθευση και την λαθρεμπορία. Όσον αφορά τα καύσιμα, η μεγαλύτερη φοροδιαφυγή παρατηρείται στο πετρέλαιο καθώς υπάρχουν διαφορετικοί τύποι πετρελαίου, για θέρμανση, για κίνηση, για καράβια. Στον τομέα των ποτών και των τσιγάρων η φοροδιαφυγή πραγματοποιείται με την παράνομη εισαγωγή και διάθεση αλκοολούχων

<sup>50</sup> <http://www.enikonomia.gr/my-money/152707,aftoi-einai-oi-pente-pio-dimofileis-tropoi-forodiatygis.html> πηγή Πηγή: capital.gr



ποτών και προϊόντων καπνού. Η φοροδιαφυγή σε αυτούς τους τομείς μπορεί να γίνει με την αγορά και την πώληση προϊόντων και αγαθών χωρίς παραστατικά ή με την έκδοση παραστατικών με λιγότερες ποσότητες, με την υπερτιμολόγηση των εισαγωγών και την υποτιμολόγηση των εξαγωγών κ.ά.<sup>51</sup>.

- Η δήλωση του μη πραγματικού τιμήματος κατά τις περιπτώσεις μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων στη φορολογία κεφαλαίου.
- Γενικότερα, η απόκρυψη εισοδημάτων ή η δήλωση μικρότερων ποσών από τα πραγματικά ή η παράλειψη υποβολής δήλωσης ή η ανακριβής δήλωση των περιουσιακών στοιχείων που υπόκεινται σε φόρο.

#### 4. Αίτια και προσδιοριστικοί παράγοντες της φοροδιαφυγής

Το φαινόμενο της φοροδιαφυγής αποτελεί ένα σύνθετο, περίπλοκο και πολυεπίπεδο φαινόμενο. Απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική αντιμετώπισή του είναι η αναζήτηση των αιτίων και των κινήτρων που ωθούν τους φορολογούμενους να φοροδιαφύγουν.

Τα αίτια και τα κίνητρα που οδηγούν στην εξάπλωση και διασπορά του φαινομένου της φοροδιαφυγής δεν εδράζονται πάντοτε σε αμιγώς οικονομικούς παράγοντες αλλά εμπλέκονται σ' αυτούς στοιχεία με κοινωνικές, πολιτικές, πολιτιστικές, ιστορικές, μορφωτικές, και ψυχολογικές προεκτάσεις<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup>Κορομηλάς Γ., (2009). *Φοροδιαφυγή: Αιτίες και αντιμετώπιση*. Ημερησία

<sup>52</sup> Πανταζόπουλος Π., (2012), Τα συνταγματικά όρια του φορολογικού ελέγχου, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη . (Σύμφωνα με την έκθεση για τη φοροδιαφυγή του Οικονομικού Επιμελητηρίου τον Ιανουάριο του 2010 η φορολογική συμμόρφωση αυξάνεται όσο μεγαλύτερο είναι το μορφωτικό επίπεδο των φορολογουμένων ή οι ηλικιωμένοι τείνουν να θεωρούν δικαιότερους τους φορολογικούς συντελεστές σε σχέση με τους νεότερους κλπ. Βλ επίσης, Torgler B.Schneider F. *What shapes attitudes toward paying taxes? Evidence from multicultural European countries, CREMA Working Paper No 2004-17* και των ίδιων *Does culture influence tax morale? Evidence from different European Countries*)

Σύμφωνα με την έκθεση για τη φοροδιαφυγή του Οικονομικού Επιμελητηρίου τον Ιανουάριο του 2010 η φορολογική συμμόρφωση αυξάνεται όσο μεγαλύτερο είναι το μορφωτικό επίπεδο των φορολογουμένων ή οι ηλικιωμένοι τείνουν να θεωρούν δικαιότερους τους φορολογικούς συντελεστές σε σχέση με τους νεότερους κλπ. Βλ επίσης, Torgler B.Schneider F. *What shapes attitudes toward paying taxes? Evidence from multicultural European countries, CREMA Working Paper No 2004-17* και των ίδιων *Does culture influence tax morale? Evidence from different European Countries*

Οι προσδιοριστικοί παράγοντες συνδιαμόρφωσης του φαινομένου μπορούν να καταταχθούν σε δύο κύριες ομάδες<sup>53</sup>:

1. τους φορολογικούς προσδιοριστικούς παράγοντες και
2. τους μη φορολογικούς προσδιοριστικούς παράγοντες.

Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται:

Α) Η ανισότητα του επιμερισμού της φορολογικής επιβάρυνσης. Σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη έχουν θεσπιστεί συνταγματικοί κανόνες δικαίου, οι οποίοι ορίζουν τόσο τη φορολογική υποχρέωση όσο και τις αρχές που διέπουν την άσκηση της φορολογικής εξουσίας από το κράτος. Το Σύνταγμα της Ελλάδας με το άρθρο 4 παρ. 5 ορίζει ότι «Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους». Με αυτόν τον τρόπο, ο θεμελιώδης νόμος της Πολιτείας κατοχυρώνει την αρχή της φορολογικής δικαιοσύνης και την αρχή της φορολογικής ισότητας, καθώς συνδέει τη συνεισφορά του κάθε πολίτη με τη φοροδοτική του ικανότητα.

Στην αντίπερα όχθη, οι ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις, οι φορολογικές απαλλαγές που εξυπηρετούν συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων, η φορολογική πολιτική που βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στους έμμεσους φόρους και γενικότερα η ανισομερής κατανομή του φορολογικού βάρους και η άδικη φορολόγηση υπονομεύουν το αίσθημα δικαίου και αποτελούν αντικίνητρα στη συμμόρφωση των πολιτών και στην εμπέδωση της φορολογικής συνείδησης.

Τα τελευταία χρόνια ιδίως, λόγω του ανταγωνιστικού διεθνούς φορολογικού περιβάλλοντος, που έχει ως αποτέλεσμα την κινητικότητα του κεφαλαίου, το βάρος της φορολόγησης μεταφέρθηκε στους λιγότερο κινητικούς συντελεστές παραγωγής, όπως είναι η εργασία, με αποτέλεσμα η ανισότητα του επιμερισμού των φορολογικών βαρών να έχει διογκωθεί<sup>54</sup> και να αυξάνεται η τάση για αύξηση της μαύρης εργασίας.

---

<sup>53</sup> Προκοπίδη Π. Χριστόφορου, 2008, διδακτορική διατριβή του Τμήματος Νομικής, Τομέα Ιστορίας, Φιλοσοφίας και Κοινωνιολογίας του Δικαίου «Αποτελεσματικότητα και φορολογικό δίκαιο στο πλαίσιο της περιορισμένης ορθολογικότητας (bounded rationality) των φορολογουμένων»

<sup>54</sup> Τάτσος, άρθρο στην Καθημερινή, 3-8-2014, Άποψη: Παγκοσμιοποίηση και φορολογία, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/778678/article/oikonomia/die8nhs-oikonomia/apoyh-pagkosmiopoihsh-kai-forologia>

Β) Παράγοντες που λειτουργούν ενισχυτικά προς την τάση των πολιτών να διαφύγουν των φόρων που τους αναλογούν είναι οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές και η υπερφορολόγηση, δεδομένου ότι αυτοί οδηγούν σε μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος και υποβάθμιση της ποιότητας ζωής. Όσο βαρύτεροι είναι οι φόροι τόσο μεγαλύτερη είναι η τάση για φοροδιαφυγή, καθώς το όφελος από την αποφυγή της φορολογικής υποχρέωσης συγκριτικά με την ανάληψη του ρίσκου βαίνει αυξανόμενο. Παράλληλα δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος. Η υπερφορολόγηση αποτελεί τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη, καθώς το φορολογικό τοπίο καθίσταται μη ελκυστικό για επενδύσεις, με αποτέλεσμα η συρρίκνωση της φορολογικής βάσης και η ακόλουθη μείωση των φορολογικών εσόδων να επιφέρει αντισταθμιστικά μέτρα με νέες αυξήσεις φορολογικών συντελεστών ή θέσπιση νέων φόρων.

Σύμφωνα δε με τη θεωρία που σχετίζεται με την καμπύλη του Laffer, κάθε φόρος είτε για νοικοκυριά είτε για επιχειρήσεις, αντιστοιχεί σ' έναν άριστο φορολογικό συντελεστή, όπου αν αυξηθεί περαιτέρω οδηγεί σε άμεση μείωση φορολογικών εσόδων.

Γ) Οι τακτικές παροχής φορολογικής «αμνηστίας» που θεσπίζονται κατά καιρούς για εισπρακτικούς λόγους λειτουργούν εκφυλιστικά για τη φορολογική συνείδηση, καθώς η επιλογή για περαιώση ανέλεγκτων χρήσεων έναντι ορισμένου ποσού είναι ελκυστική, ιδίως από τους μη ειλικρινείς φορολογούμενους. Η δε συχνή επανάληψη τέτοιου είδους φορολογικών πολιτικών παγιοποιεί την πεποίθηση ότι η παραβατική συμπεριφορά είναι αποδεκτή έναντι τιμήματος μικρότερου από το όφελος που αποφέρει η παραβατικότητα, με αποτέλεσμα να επιτείνεται η αίσθηση της ατιμωρησίας και εξαγοράς της «νομιμότητας»<sup>55-56</sup>.

Δ) Η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος, η πολυνομία και η συχνή αλλαγή της νομοθεσίας, σε συνδυασμό με την έλλειψη κωδικοποίησης

---

<sup>55</sup> Οι ρυθμίσεις αυτές σε ορισμένες περιπτώσεις έχουν κριθεί αντισυνταγματικές (βλ. ΣτΕ 1226/2017 και ΣτΕ 1262/2005)

<sup>56</sup> Σχόλιο Πανταζόπουλου Π., (2012), *Τα συνταγματικά όρια του φορολογικού ελέγχου*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, υποσημείωση σελ. 42 (βλ. Χατζητζιζανή Ν., ο.π. σ. 209, Φορτσάκη Θ. *Οι φορολογικοί έλεγχοι και τα δικαιώματα των ελεγχόμενων φορολογούμενων σε: Φωτόπουλου Ι(επιμ), Για μία φορολογική μεταρρύθμιση, 2003, σ. 195, Παπακυριάκου Θ. Φορολογικό Ποινικό Δίκαιο, 2005, σ.346 επ., Σαββαΐδου Κ., σχόλιο από την απόφαση ΣτΕ ΟΛ 1262/2005, Επιχείρηση 2005, σ.340)*

και απλούστευσης της νομοθεσίας, συνιστούν δομικές αδυναμίες του φορολογικού οικοδομήματος. Ένα φορολογικό σύστημα με τα ανωτέρω χαρακτηριστικά δεν δύναται να είναι αποδοτικό, γιατί είναι δυσνόητο, ασταθές και προκαλεί σύγχυση, με αποτέλεσμα αφενός το διοικητικό κόστος εφαρμογής του να είναι υψηλό τόσο για τους φορολογούμενους όσο και για τη φορολογική διοίκηση αφετέρου να οδηγεί σε κακονομία.

Ειδικότερα στην Ελλάδα, τα τελευταία χρόνια επήλθαν σημαντικές αλλαγές στη φορολογική νομοθεσία με τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία να βρίσκεται σε έξαρση, λόγω της υποχρέωσης δέσμευσης της χώρας μας απέναντι στους θεσμούς του Μηχανισμού Στήριξης.

Συγκεκριμένα από τον Μάρτιο του 2010 μέχρι και τον Απρίλιο του 2012 ψηφίσθηκαν 17 νόμοι στους οποίους συμπεριλήφθηκαν 71 νέες φορολογικές διατάξεις<sup>57</sup> ενώ από το έτος 2013 μέχρι το τέλος του 2017, πέντε βασικά φορολογικά νομοθετήματα<sup>58</sup> (ΚΦΕ<sup>59</sup>, ΚΦΔ<sup>60</sup>, ΕΝΦΙΑ, ΕΛΠ, ΦΠΑ<sup>61</sup>) έχουν τροποποιηθεί με 106 νόμους.

Η παρακολούθηση της νομοθεσίας, με τις συνεχείς τροποποιήσεις της και την έκδοση αντίστοιχα πληθώρας ερμηνευτικών εγκυκλίων, καθίσταται από δυσχερή έως αδύνατη, επιφέροντας σε πολλές περιπτώσεις ηθελημένες ή μη παρερμηνείες και αδυναμία εφαρμογής της. Οι αντιφατικές και ασαφείς φορολογικές διατάξεις, οι αντινομίες και η έλλειψη εν τέλει φορολογικής σταθερότητας ενθαρρύνουν την παραβατικότητα και λειτουργούν αποτρεπτικά στην ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης.

---

<sup>57</sup> Lowyally, A site for Law & Development in Greece, 2014, *Η πολυνομία & γραφειοκρατία είναι μορφή εξουσίας. Η εξόντωση της, στην Ελλάδα, θα σήμαινε όφελος ετήσιο άνω των 5 δις.*

<sup>58</sup> Ναυτεμπορική, 14-11-2017, *Φορολογική αστάθεια με 106 νόμους*, διαθέσιμο στο : <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/1294750/forologiki-astatheia-me-106-nomous>

<sup>59</sup> Ο Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος αλλάζει ανά 90 ημέρες. Από το 2013, οπότε και ψηφίστηκε ο νόμος 4172/2013, μέχρι σήμερα έχουν ψηφιστεί από την ελληνική Βουλή 33 άλλοι νόμοι

<sup>60</sup> Ο Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών, από την ημερομηνία δημοσίευσής του στο ΦΕΚ στις 26 Ιουλίου 2013 μέχρι σήμερα, έχει τροποποιηθεί με 27 νόμους, οι οποίοι με τη σειρά τους έχουν μεταβάλει, καταργήσει ή προσθέσει διατάξεις σε 139 άρθρα και 351 παραγράφους. Όπως υπολογίζεται, ο Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών τροποποιείται ανά έναν μήνα και 25 ημέρες.

<sup>61</sup> Με 24 νόμους τροποποιήθηκαν συνολικά 55 άρθρα και 146 διαφορετικές παράγραφοι

Ε)Οι περίπλοκες και χρονοβόρες γραφειοκρατικές διοικητικές διαδικασίες και πρακτικές. Η απουσία απλουστευμένων και φιλικών διαδικασιών, η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων των διοικητικών δομών, η ελλιπής μηχανοργάνωση και η έλλειψη διασύνδεσης και διαλειτουργικότητας των ηλεκτρονικών πληροφοριακών συστημάτων αφενός δημιουργούν κλίμα δυσπιστίας και προκατάληψης στους φορολογούμενους αφετέρου διευκολύνουν πρακτικές που παραπέμπουν σε φαινόμενα διαφθοράς.

Οι αδυναμίες του φορολογικού μηχανισμού διαταράσσουν τη σχέση φορολογικού υποκειμένου και φορολογικής αρχής, με αποτέλεσμα το μοντέλο εξυπηρέτησης του πολίτη-φορολογούμενου να μη βασίζεται στην αρχή της συνεργασίας αλλά σε μία σχέση διωκτικής λογικής που απομακρύνεται από την επιδίωξη της οικειοθελούς φορολογικής συμμόρφωσης.

ΣΤ)Αν σε όλα τα παραπάνω προστεθούν τα φαινόμενα διαφθοράς επίορκων υπαλλήλων που εκμεταλλεύονται τις θεσμικές και δομικές αδυναμίες του συστήματος, το πρόβλημα επιτείνεται και η φορολογική συνείδηση κάμπτεται και υποχωρεί, καθώς υπάρχει η πεποίθηση ότι η φοροδιαφυγή δύναται να μην εντοπισθεί ή να μείνει ατιμώρητη με την εξαγορά και τη δωροδοκία των οργάνων του φορολογικού μηχανισμού.

Ζ)Τέλος, θεωρητικές αναλύσεις και εμπειρικές μελέτες καταλήγουν ότι στους προσδιοριστικούς παράγοντες της φοροδιαφυγής συγκαταλέγονται: η πιθανότητα εντοπισμού του φοροδιαφεύγοντα<sup>62</sup>, το ύψος της ποινής και η πιθανότητα επιβολής της τιμωρίας.

Η πιθανότητα εντοπισμού είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το πλήθος των διενεργούμενων ελέγχων, τη στόχευσή τους, την ταχύτητα, την αποτελεσματικότητά τους, την ικανότητα της φοροελεγκτικού μηχανισμού. Συνήθως, αποτελεσματικοί έλεγχοι και αποτρεπτικοί της παραβατικής συμπεριφοράς είναι οι μερικοί έλεγχοι και λιγότερο οι πλήρεις, όσοι αφορούν πρόσφατες χρήσεις και ενεργές επιχειρήσεις, υπό την προϋπόθεση ότι η επιλογή

---

<sup>62</sup> Allingham M. και Sandmo A., (1972), "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", Journal of Public Economics/Yitzhaki S. (1974), "A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", Journal of Public Economics

των επιχειρήσεων δεν είναι τυχαία και συμπτωματική αλλά διενεργείται μέσω συστημάτων ανάλυσης κινδύνου.

Το ύψος της ποινής<sup>63</sup> αποτελεί καθοριστικό παράγοντα αποτροπής ή μη της παραβατικότητας. Στη φορολογική νομοθεσία, αναλόγως της σοβαρότητας του παραπτώματος, προβλέπονται διοικητικά και ποινικά μέτρα. Η αυστηρότητα των ποινών έχει άμεση επίδραση στην απόφαση και την τελική επιλογή για την εκπλήρωση ή μη της φορολογικής υποχρέωσης από το φορολογούμενο.

Από τις δύο παραμέτρους (πιθανότητα εντοπισμού και ύψος ποινών) η πρώτη καθίσταται κοστοβόρα, καθώς απαιτείται ανάλωση των περιορισμένων διαθέσιμων οικονομικών και ανθρώπινων πόρων για τον φορολογικό μηχανισμό. Αντιθέτως η υψηλή ποινή θα συνέφερε τον κρατικό μηχανισμό, καθώς το κόστος εφαρμογής της είναι μηδενικό αν και η θέσπιση αυστηρών ποινών έχει κόστος πολιτικό. Ωστόσο, το ύψος της ποινής θα πρέπει να συμβαδίζει με τις αρχές Δικαίου και να είναι ανάλογο της παράβασης, ώστε να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας.

Η πιθανότητα δε της τιμωρίας συνδέεται με τη δυνατότητα επιβολής της ποινής και οριστικής πραγμάτωσής της. Πόσο άμεση και αποτελεσματική είναι η είσπραξη των προστίμων; Πόσο άμεσα και αποτελεσματικά ανταποκρίνεται η δικαστική εξουσία; Τα παραπάνω ερωτήματα σχετίζονται άμεσα με τα αντανακλαστικά της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας.

Οι παραπάνω παράγοντες καθορίζουν ως ένα βαθμό την απόφαση του φορολογούμενου για το αν θα φοροδιαφύγει ή όχι. Το ζητούμενο για τη φορολογική διοίκηση είναι ποιος είναι ο άριστος συνδυασμός των παραγόντων αυτών για την αποτροπή της παραβατικότητας. Όσο τα οφέλη από την επιβολή του νόμου είναι μεγαλύτερα από το κόστος εφαρμογής τους τότε πρέπει να αφιερωθούν πόροι. Ο κοινωνικά βέλτιστος αποτρεπτικός παράγοντας συναντάται στο σημείο όπου το οριακό κοινωνικό κόστος του πρόσθετου αποτρεπτικού παράγοντα ισούται με το οριακό κοινωνικό όφελος.

---

<sup>63</sup>Ενδιαφέρον θα παρουσίαζε ενδεχομένως μια προβληματική συγκριτικού δικαίου περί του τιμωρητικού χαρακτήρα της ποινής του διοικητικού προστίμου στο Δημόσιο Δίκαιο έναντι μιας μορφής αποζημιωτικού χαρακτήρα κατά το Αστικό Δίκαιο

Στη δεύτερη κατηγορία, στους μη φορολογικούς προσδιοριστικούς παράγοντες, εντάσσονται:

Α) Η εμπιστοσύνη που τρέφουν γενικότερα οι πολίτες στους θεσμούς της διακυβέρνησης, της οικονομίας και της δικαιοσύνης. Η κρίση εμπιστοσύνης στους κρατικούς θεσμούς, η δυσπιστία ως προς τον τρόπο διακυβέρνησης, η αίσθηση για μη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, η ανασφάλεια δικαίου, η ατιμωρησία, η πεποίθηση περί χρηματισμού και εξαγοράς των δημόσιων λειτουργιών δημιουργεί κλίμα ανασφάλειας και απροθυμίας για φορολογική συμμόρφωση.

Σπουδαίο ρόλο επίσης διαδραματίζει στον καθορισμό της φορολογικής συμπεριφοράς η ποσοτική και ποιοτική επάρκεια του κράτους ως προς την ανταποδοτικότητά του στο επίπεδο των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών προς τους πολίτες (κοινωνικές παροχές, δημόσια υγεία και παιδεία κλπ). Οι παράγοντες αυτοί διαμορφώνουν σε μεγάλο βαθμό τη φορολογική κουλτούρα, συνείδηση και ηθική των πολιτών, οι οποίες βρίσκονται σε σχέση αναλογίας με τις προσδοκίες τους ως προς την έμμεση κρατική ανταποδοτικότητα και ωφέλεια.

Διαχρονικά οι Έλληνες έχουν μια ευρεία αποστροφή προς την καταβολή οφειλών στο κράτος, μια στάση η οποία έχει αποδοθεί αρκετές φορές σε πολιτιστικές και ιστορικές παραμέτρους. Κατά τη διάρκεια της Τουρκοκρατίας στην Ελλάδα, η αποφυγή του προσωπικού φόρου (χαράτσι) θεωρούνταν πράξη που δήλωνε πατριωτισμό. Σήμερα, αυτή η δυσπιστία επικεντρώνεται στις κυβερνήσεις, τις οποίες πολλοί Έλληνες θεωρούν διεφθαρμένες, αναποτελεσματικές και αναξιόπιστες.

Είναι σημαντικό οι πολίτες του κράτους να αντιληφθούν τη σπουδαιότητα της συνεισφοράς τους στα φορολογικά έσοδα και να είναι πρόθυμοι να συμβάλλουν σ' αυτά. Αποστολή του κράτους, μεταξύ άλλων, θα πρέπει να είναι η ενίσχυση της σχέσης εμπιστοσύνης με τους πολίτες και η συνεχής επένδυση προς την κατεύθυνση αυτή, ώστε να παγιωθεί η αντίληψη πως η πληρωμή του φόρου είναι μια κοινωνική υποχρέωση, είναι το τίμημα που πληρώνει ο καθένας για να είναι μέλος μια πολιτισμένης κοινωνίας.

Β)Στον εμπορικό κόσμο, όπου η επιχειρηματική λογική είναι άμεσα συνδεδεμένη με το κέρδος, η φορολογία θεωρείται ως ένα ακόμη κόστος της επιχειρηματικής δραστηριότητας και όχι ως τίμημα για την απόκτηση πρόσβασης στην κοινωνία. Επιπλέον η κακώς νοούμενη επιχειρηματική ελευθερία πολλές φορές διευρύνει τα όρια της επιχειρηματικής ηθικής, με αποτέλεσμα να διαμορφώνει ή να επηρεάζει τη φορολογική συνείδηση. Η έλλειψη επιχειρηματικής ηθικής, η οποία συνήθως οφείλεται σε πολιτικούς, κοινωνικούς και πολιτισμικούς παράγοντες, οδηγεί στην απουσία φορολογικής συμμόρφωσης. Η διαμόρφωση υγιούς επιχειρηματικού περιβάλλοντος δύναται να οδηγήσει στην καλλιέργεια φορολογικής κουλτούρας, μέσω της κατάλληλης παιδείας και εκπαίδευσης.

Γ)Σημαντικός προσδιοριστικός παράγοντας επίσης είναι ο τρόπος οργάνωσης και δομής της οικονομίας της χώρας. Σημαντικές παράμετροι που σχετίζονται με τη διάρθρωση της οικονομίας και της οικονομικής δραστηριότητας είναι το μέγεθος της παραοικονομίας, το ποσοστό των μη μισθωτών επί του συνόλου του εργατικού δυναμικού, το ποσοστό του πρωτογενούς τομέα, το κυρίαρχο είδος της επιχειρηματικής δραστηριότητας κ.λ.π.

Σε χώρες όπως η Ελλάδα, η οικονομία της οποίας βασίζεται σε αυτοαπασχολούμενους και σε μικρές και μικρομεσαίες επιχειρήσεις μεταπρατικού χαρακτήρα, η δυνατότητα φοροδιαφυγής είναι μεγαλύτερη, λόγω της χαμηλής λογιστικής οργάνωσης των επιχειρήσεων αυτών και του μεγάλου πλήθους τους, παράγοντες που καθιστούν δυσχερή τον έλεγχό τους από τη φορολογική διοίκηση. Επιπλέον, ιδίως σε περιόδους οικονομικής κρίσης, η αναζήτηση της δυνατότητας διαφυγής της φορολογικής υποχρέωσης είναι αναμενόμενη, καθώς σε πολλές περιπτώσεις τίθενται πραγματικά ζητήματα επιβίωσης τους, λόγω της συρρίκνωσης της οικονομικής τους δραστηριότητας.

Δ)Η έλλειψη επαρκούς μηχανοργάνωσης και ηλεκτρονικής τεχνολογικής υποδομής της φορολογικής διοίκησης, η απουσία προγραμμάτων εκσυγχρονισμένων και κατάλληλων να ανταποκριθούν στις νέες σύγχρονες



απαιτήσεις και η αδυναμία ηλεκτρονικής διασύνδεσης των ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων ενισχύουν την άνθηση του φαινομένου της φοροδιαφυγής.

Ε)Τέλος, πολιτισμικά στοιχεία, όπως το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο, η ελλειμματική παιδεία, η έλλειψη πολιτικής αγωγής και φορολογικής διαπαιδαγώγησης από νεαρή ηλικία, αποτελούν προσδιοριστικούς παράγοντες της αποδόμησης της φορολογικής συνείδησης και ηθικής.

Η αναζήτηση, η διερεύνηση, η εξέταση και η στάθμιση των αιτίων και των προσδιοριστικών παραγόντων του φαινομένου της φοροδιαφυγής, μπορούν να οδηγήσουν στην πρόληψη και στην αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του φαινομένου.

## **5. Συνέπειες της φοροδιαφυγής**

Οι αρνητικές επιπτώσεις για την οικονομία του κράτους, τόσο από τη φοροδιαφυγή όσο και από τα συναφή φαινόμενα της φοροαποφυγής και της παραοικονομίας, είναι καθοριστικής σημασίας φαινόμενα για την εν γένει λειτουργία του κράτους. Μία από τις πιο σημαντικές συνέπειες αφορά την ταμειυτική λειτουργία της φορολογίας, καθώς κύρια πηγή κάλυψης των δημοσιονομικών αναγκών είναι τα έσοδα από φόρους. Λόγω απώλειας των φορολογικών εσόδων πλήττεται το κοινωνικό κράτος και η κρατική μηχανή εξαναγκάζεται, για την εξεύρεση συμπληρωματικών εσόδων<sup>64</sup>, να επιβάλλει νέους φόρους, αύξηση των φορολογικών συντελεστών, μείωση των κοινωνικών δαπανών, οξύνοντας συνήθως υπάρχουσες ανισότητες στη φορολογία, με το εισόδημα να αναδιανέμεται από τους ειλικρινείς φορολογούμενους σε αυτούς που φοροδιαφεύγουν.

Επιπλέον δυσχεραίνεται ο ρόλος της δημοσιονομικής πολιτικής για την παροχή κινήτρων με στόχο την οικονομική ανάπτυξη. Η φοροδιαφυγή εξασθενίζει την αποτελεσματικότητα του σκοπού αυτού. Πέραν του ότι μειώνεται η οικονομική αποτελεσματικότητα, το φορολογικό περιβάλλον στο

---

<sup>64</sup>Γεωργακόπουλος, Θ., Πάσχου, Π. (2003). Εισαγωγή στη φορολογία. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου

σύνολό του καθίσταται ασταθές και μη ελκυστικό για επενδύσεις, οικονομική ανάπτυξη και μεγέθυνση, δημιουργία νέων θέσεων εργασίας κλπ.

Η φοροδιαφυγή προκαλεί στρεβλώσεις και νοθεύει τους όρους του ελεύθερου ανταγωνισμού της αγοράς και της λειτουργίας της ιδιωτικής οικονομίας. Ο υγιής ανταγωνισμός των επιχειρήσεων πλήττεται, λόγω του συγκριτικού φορολογικού πλεονεκτήματος που αποκτούν αυτοί που φοροδιαφεύγουν, καθιστώντας τον ρυθμιστικό και προστατευτικό ρόλο του κράτους ελλειμματικό.

Ιδίως στην παρούσα οικονομική συγκυρία, με την κρίση δημόσιου χρέους, την αναγκαιότητα της βίαιης δημοσιονομικής προσαρμογής και την οικονομική ύφεση να μεσουρανούν, οι συνέπειες από την ύπαρξη της φοροδιαφυγής προβάλλουν ακόμη εντονότερες, με δεδομένο ότι σε καιρούς οικονομικής κρίσης η φοροδιαφυγή διογκώνεται καθώς η φορολογική συμμόρφωση εξασθενεί.

Η δυνατότητα φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής -ιδίως σε φορολογικούς παραδείσους- εκ μέρους μεγάλων εταιρειών έχει καταστροφικό αντίκτυπο στη φορολογική πειθαρχία των μικρότερων εταιρειών ή ακόμη και των φυσικών προσώπων, καθόσον καθιστά τη φοροδιαφυγή και φοροαποφυγή αποδεκτό πρότυπο συμπεριφοράς.

Το ύψος της απώλειας των εσόδων από φοροδιαφυγή δεν είναι δυνατό να προσδιοριστεί με ακρίβεια. Υπάρχουν εργαλεία που μετρούν το φορολογικό χάσμα (tax gap) με τις μεθοδολογίες να παρουσιάζουν διαφοροποιήσεις.

Σύμφωνα πάντως με εκτιμήσεις της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>65</sup>, οι απώλειες λόγω φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής για όλη την ΕΕ, ανέρχονται ετησίως στο ύψος του 1 τρισεκατομμυρίου ευρώ περίπου, ποσό που αντιστοιχεί σε κόστος 2.000€ για κάθε ευρωπαίο πολίτη.

---

<sup>65</sup> Αναφορά στις προτάσεις της προς την προς την Επιτροπή Οικονομικών και Νομισματικών Θεμάτων για την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και των φορολογικών παραδείσων

## 6. Προτεινόμενα μέτρα καταπολέμησης της φοροδιαφυγής

Για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής είναι αναγκαία η υιοθέτηση βέλτιστων διεθνών και ευρωπαϊκών πρακτικών και εργαλείων από την ελληνική φορολογική διοίκηση.

Πέραν αυτών παρατίθενται, επιγραμματικά, προτεινόμενα μέτρα τα οποία έχουν κατά καιρούς διατυπωθεί και θα μπορούσαν να τεθούν υπό εξέταση για την υιοθέτησή τους αλλά δεν έχουν μέχρι σήμερα τύχει εφαρμογής από την κρατική μηχανή. Ορισμένα από αυτά είναι τα παρακάτω:

- Η διαρκής αναβάθμιση των ηλεκτρονικών συστημάτων της φορολογικής διοίκησης και αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους στο έπακρο. Αυτό βεβαίως για να επιτευχθεί χρειάζεται διαρκή εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού, ρόλο που έχει αναλάβει ήδη η νεοσυσταθείσα Φορολογική και Τελωνειακή Ακαδημία
- Η στελέχωση του φοροελεγκτικού μηχανισμού με ανθρώπινο δυναμικό υψηλής εξειδίκευσης, δεδομένης της πολυπλοκότητας και ιδιαιτερότητας της φορολογικής νομοθεσίας
- Η ανταλλαγή εμπειριών και τεχνογνωσίας μέσω προγραμμάτων που θα περιλαμβάνουν παρουσίαση και εξέταση πραγματικών υποθέσεων που αντιμετωπίστηκαν με επιτυχία από άλλες χώρες (case studies- περιπτώσιολογικές μελέτες)
- Η υποχρεωτική σταδιακή καθιέρωση της ηλεκτρονικής τιμολόγησης μεταξύ των επιχειρήσεων. Μέσω της θέσπισης των Ελληνικών Λογιστικών Προτύπων εξασφαλίζεται η ευελιξία στις ελληνικές επιχειρήσεις να επιλέγουν τον τρόπο έκδοσης και διασφάλισης των φορολογικών στοιχείων, όπως ψηφιακές υπογραφές, χρήση εφαρμογών ηλεκτρονικής τιμολόγησης και φορολογικούς μηχανισμούς. Παράλληλα να διερευνηθεί η δυνατότητα επιδότησης του κόστους προμήθειας του λογισμικού ή της υπηρεσίας ηλεκτρονικής τιμολόγησης για τις μικρές επιχειρήσεις, μέσω κονδυλίων του ΕΣΠΑ.
- Η διασύνδεση των ταμειακών μηχανών και των λοιπών ηλεκτρονικών φορολογικών μηχανισμών με τις πληροφοριακές υποδομές της Α.Α.Δ.Ε.,

ώστε η διαβίβαση των δεδομένων των εκδιδόμενων αποδείξεων λιανικών συναλλαγών να πραγματοποιείται αυτόματα κατά την έκδοση τους και να καταγράφονται και να αποστέλλονται στην ΑΑΔΕ, σε πραγματικό χρόνο, όλα τα δεδομένα (έχει θεσμοθετηθεί με το άρθρο 69 του Ν.4446/2016 αλλά δεν έχει τεθεί σε λειτουργία). Απόδοση του ΦΠΑ σε πραγματικό χρόνο.

- Προγράμματα επιβράβευσης και επιστροφών στους συνεπείς φορολογούμενους, ιδίως επιτηδευματίες και επιχειρήσεις
- Η παροχή εκπτώσεων στους άμεσους φόρους στις επιχειρήσεις που πραγματοποιούν σημαντικό μέρος των συναλλαγών τους (όπως π.χ. πάνω από 60%) με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμών.
- Η αλληλεπίδραση της φορολογικής διοίκησης με την ακαδημαϊκή κοινότητα για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής
- Η συνδρομή οικονομικών και άλλων φορέων όχι μόνο με την υποβολή προτάσεων αλλά και με τη διάθεση στοιχείων που θα μπορούσαν να αποδειχτούν χρήσιμα για τον εντοπισμό παραβατών
- Η περαιτέρω κωδικοποίηση και απλούστευση της νομοθεσίας
- Κίνητρα για την αποκάλυψη φαινομένων παραβατικής συμπεριφοράς
- Έλεγχος σύνδεσης των ιδίων ΑΦΜ σε πολλές επιχειρηματικές δραστηριότητες
- Η διαμόρφωση φορολογικής αγωγής και κουλτούρας μεσοπρόθεσμα με την προώθηση προγραμμάτων ή την ενσωμάτωση μαθημάτων ή κεφαλαίων στο μάθημα της Αγωγής του πολίτη, ακόμη και στην Α/θμια Εκπ/ση, κατά το πρότυπο της περιβαλλοντικής αγωγής, με στόχο την ενδυνάμωση της φορολογικής συνείδησης από μικρή ηλικία. Βεβαίως αυτό για να έχει τα αναμενόμενα αποτελέσματα προϋποθέτει την ενδυνάμωση της σχέσης φορολογούμενου-φορολογικής διοίκησης και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης, με προσπάθεια του φορολογικού μηχανισμού για σταδιακή αντιστροφή της πορείας απαξίωσης του στη συνείδηση των πολιτών.
- Η επέκταση του «ΠΟΘΕΝ ΕΣΧΕΣ» σε όλους τους πολίτες ταυτόχρονα με την υποβολή της φορολογικής δήλωσης εισοδήματος
- Η υλοποίηση του προγράμματος εθελοντικής αποκάλυψης φορολογητέας ύλης σε μόνιμη βάση

- Η συνεχής εκπαίδευση των ελεγκτών της φορολογικής διοίκησης για τους σύγχρονους τρόπους φοροδιαφυγής και συμπλήρωση ερωτηματολογίων από τους ίδιους τους ελεγκτές, για τη βελτίωση των υιοθετούμενων μέσων καταπολέμησης της φοροδιαφυγής
- Η αποτελεσματική επίλυση φορολογικών διαφορών εξωδικαστικά

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

### ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΜΕΣΑ ΚΑΙ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ

Η ανάγκη των κρατών αφενός να ανταποκριθούν στις νέες σύγχρονες προκλήσεις και αφετέρου να αντιμετωπίσουν τις συνέπειες της βαθιάς οικονομικής κρίσης, ενεργοποίησε τα ανταντακλαστικά τους και τα οδήγησε στην υιοθέτηση ή ενεργοποίηση εργαλείων, μέσων και προτύπων που συμβαδίζουν με τη διεθνή προοπτική.

Στο παρόν κεφάλαιο καταγράφονται ορισμένα από τα σημαντικότερα εργαλεία που άπτονται είτε άμεσα είτε έμμεσα του ζητήματος της φοροδιαφυγής σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Τα εργαλεία αυτά απορρέουν ως επί το πλείστον από νομοθετικές παρεμβάσεις αλλά και από δράσεις που σχετίζονται με τη λειτουργία των φορολογικών διοικήσεων τόσο σε τεχνικό όσο και σε θεωρητικό επίπεδο.

Ενδεικτικά, παρουσιάζονται ορισμένα από αυτά και ιδίως όσα προκρίνουν τη φορολογική διαφάνεια και τη διασφάλιση διατήρησης της φορολογικής βάσης.

#### **A. Σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο**

##### *I. Νομοθετικά εργαλεία*

###### **1. Επέκταση της αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών**

Η σύγχρονη φορολογική εποχή, η οποία βρίσκεται στο επίκεντρο των διεθνών εξελίξεων, χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια να δοθεί έμφαση στη φορολογική διαφάνεια και στην ανταλλαγή πληροφοριών, ως απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής.

Η ανταλλαγή πληροφοριών διακρίνεται<sup>66</sup> σε τρεις βασικές κατηγορίες<sup>67</sup>:

---

<sup>66</sup> βάσει των ερμηνευτικών σχολίων του ΟΟΣΑ στην Πρότυπη Σύμβαση Αποφυγής Διπλής Φορολογίας

<sup>67</sup> Θεοχαροπούλου Ε.(2016), *Φορολογική διαφάνεια και ανταλλαγή πληροφοριών*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αφοι Κυριακίδη

- σε ανταλλαγή πληροφοριών κατόπιν αιτήσεως, όταν υπάρχει συγκεκριμένη υπόθεση για την οποία υποβάλλεται αίτημα.
- σε αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών, η οποία λαμβάνει χώρα συστηματικά μεταξύ δύο κρατών αναφορικά με μία ή περισσότερες προκαθορισμένες κατηγορίες εισοδήματος ή κεφαλαίου ή καταναλώσεως.
- σε αυθόρμητη ανταλλαγή πληροφοριών, όταν ένα κράτος έχει αποκτήσει μετά από έρευνα μια πληροφορία που θεωρεί ότι ενδιαφέρει και το άλλο κράτος και για τον λόγο αυτό, του την προωθεί.

Ο εκσυγχρονισμός του συστήματος της ανταλλαγής πληροφοριών γίνεται άλλωστε αντιληπτός από τις συντονισμένες προσπάθειες των διεθνών Οργανισμών για αυτοματοποίηση της διαδικασίας όχι μόνο μεταξύ των φορολογικών αρχών των κρατών αλλά και μεταξύ χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων ή άλλων φορέων και διοικητικών αρχών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση προέβλεψε την υποχρεωτική αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών με την Οδηγία της 2011/16/ΕΕ, για ορισμένες κατηγορίες εισοδήματος και κεφαλαίου, κυρίως μη χρηματοοικονομικής φύσης, και προώθησε την περαιτέρω επέκτασή της<sup>68</sup>.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε Ανακοίνωσή στις 6 Δεκεμβρίου 2012 υπογράμμισε τη σημασία της βελτίωσης και δυναμικής προώθησης της ανταλλαγής πληροφοριών, μεταξύ των φορολογικών αρχών, επισημαίνοντας ότι αποτελεί κρίσιμο εργαλείο για την ενίσχυση πάταξης της φοροδιαφυγής.

Για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φορολογικής απάτης η παραπάνω Οδηγία τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2014/107/ΕΕ της 9ης Δεκεμβρίου 2014 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κυρίως σε σχέση με την υποχρεωτική αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών σε επιπρόσθετες κατηγορίες εισοδημάτων. Πρόκειται για τον τομέα φορολόγησης των μερισμάτων, των κεφαλαιουχικών κερδών και κάθε άλλου εισοδήματος που παράγεται από περιουσιακά στοιχεία που τηρούνται σε

---

<sup>68</sup> Η οδηγία αυτή ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με τον Νόμο 4170/2013, άρθρα 1 έως 25, (ΦΕΚ Α/163/12-07-2013)

χρηματοπιστωτικό λογαριασμό, κάθε ποσού για το οποίο το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα είναι πιστωτής ή οφειλέτης.

Για την ελαχιστοποίηση του διοικητικού κόστους και βάρους κρίθηκε επίσης σημαντικό, να ευθυγραμμιστεί η αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών με τους κανόνες που καθορίζονται στο Κοινό Πρότυπο Αναφοράς του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) και το ενσωμάτωσε αποτελεσματικά.

Το πρότυπο ορίζει τα οικονομικά στοιχεία του λογαριασμού που πρέπει να ανταλλάσσονται, τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που υποχρεούνται να αναφέρουν τα διάφορα είδη των λογαριασμών και των φορολογουμένων που καλύπτονται, καθώς και κοινές διαδικασίες δέουσας επιμέλειας που πρέπει να ακολουθούνται από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Το πρότυπο ανταλλαγής προβλέπει δύο ειδών μηνύματα:

- Το μήνυμα το οποίο μεταφέρει την πληροφορία (CRS message)
- Το μήνυμα το οποίο μεταφέρει την απάντηση του παραλήπτη ή του ενδιάμεσου συστήματος (CRS status message)

Οποσδήποτε το σύστημα της σύγχρονης φορολογικής διαφάνειας αφενός προϋποθέτει ολοκληρωμένη ηλεκτρονική διακυβέρνηση υψηλού οικονομικού κόστους<sup>69</sup> αφετέρου ελλοχεύει κινδύνους αναφορικά με τις αξίες του Κράτους Δικαίου αλλά και πιθανολογούμενες συγκρούσεις με τις οικονομικές ελευθερίες<sup>70</sup>. Για τους προβληματισμούς αυτούς ενδεχομένως να είχε ενδιαφέρον μία ανάλυση κόστους-οφέλους τόσο από οικονομική όσο και από νομική σκοπιά.

## 2. Διοικητική συνεργασία σε διεθνή βάση

Πέρα από την κλασική ανταλλαγή πληροφοριών επιδιώκεται και η αυξημένη συνεργασία μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων των κρατών. Αναδύονται νέες μορφές συνεργασίας και συντονισμού, όπως είναι οι από

---

<sup>69</sup> Ένα ερώτημα που εύλογα γεννάται είναι αν το κόστος των επενδύσεων που ενδεχομένως θα απαιτηθούν αξίζει σε σύγκριση με τα αποτελέσματα που θα επιφέρει και ποια θα είναι τα κράτη που θα ωφεληθούν δεδομένου του φορολογικού ανταγωνισμού των κρατών

<sup>70</sup> Θεοχαροπούλου Ε.(2016), *Φορολογική διαφάνεια και ανταλλαγή πληροφοριών*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αφοι Κυριακίδη



κοινού έλεγχου (joint audits examinations) ή οι ταυτόχρονοι έλεγχου. Το νέο πλαίσιο της Πολυμερούς Σύμβασης Αμοιβαίας Διοικητικής Συνδρομής ΟΟΣΑ και Συμβουλίου της Ευρώπης και η Ευρωπαϊκή Οδηγία 2011/16/ΕΚ προσφέρουν πλέον τέτοιες δυνατότητες. Οι από κοινού έλεγχου είναι σύγχρονοι έλεγχου και αποτελούν νέα μορφή συντονισμένης δράσης μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων. Οι χώρες δημιουργούν έναν ενιαίο ελεγκτικό μηχανισμό, όπου η χώρα που τον ζητάει, καλεί αλλοδαπούς υπαλλήλους και – ως ένα βαθμό- χάνει τον έλεγχο επί της έρευνας όμως που γίνεται στο έδαφος του.

Γενικότερα όμως εγείρονται ζητήματα καθώς υπάρχουν εμπόδια νομικά ή πρακτικά, όπως είναι π.χ. η χρήση διαφορετικών διαδικασιών και κανόνων.

### 3. Διμερείς διεθνείς συμβάσεις αποφυγής διπλής φορολογίας

Κάθε χώρα φορολογεί τόσο τους κατοίκους της για όλα ανεξαιρέτως τα εισοδήματά τους είτε αυτά προκύπτουν μέσα στην επικράτειά της είτε σε άλλες χώρες, όσο και τους μη κατοίκους εφόσον αποκτούν εισόδημα εντός της επικράτειας.

Με την υπογραφή συμβάσεων αποφυγής διπλής φορολογίας σε διεθνές επίπεδο, αφενός αποτρέπεται η επιβολή διπλής φορολόγησης αφετέρου δημιουργούνται κίνητρα για την προσέλκυση επενδύσεων. Με τον τρόπο αυτό αμβλύνονται οι αρνητικές επιπτώσεις από τη συνύπαρξη των εθνικών φορολογικών συστημάτων. Αρχικός σκοπός των συμβάσεων αυτών είναι η καταβολή φόρου μία φορά και αφορούν κυρίως εισόδημα και κεφάλαιο. «*Με τις συμβάσεις αυτές θεσπίζονται κανόνες βάσει των οποίων ρυθμίζεται κατά πόσο το ένα ή και τα δύο συμβαλλόμενα κράτη (και υπό ποιους όρους) έχουν την εξουσία επιβολής φόρου σε οικονομικά στοιχεία που έχουν το στοιχείο της αλλοδαπότητας*»<sup>71</sup>. Η έννοια της «κατοικίας» ή της «μόνιμης εγκατάστασης» έχει σημαίνοντα ρόλο, ως προς το καθορισμό των φορολογικών δικαιωμάτων των κρατών.

---

<sup>71</sup> Φινοκαλιώτης Κ. (2014), *Φορολογικό Δίκαιο*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, Ε' έκδοση σελ. 298

Κατά τη σύναψη των συμβάσεων, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η πρότυπη σύμβαση του ΟΟΣΑ και τα σχόλια αυτής, τα οποία έχουν ιδιαίτερη σημασία, καθώς σε μεγάλο βαθμό διασφαλίζουν ένα ομοιόμορφο πλέγμα αρχών.

Οι διμερείς συμβάσεις, στοχεύοντας στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, προβλέπουν την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των συμβαλλόμενων κρατών για κάθε είδους φόρους. Η πληροφορία παραχωρείται μεταξύ των δύο κρατών, δεν είναι όμως δυνατή η παραχώρηση της πληροφορίας σε τρίτο κράτος.

Για την αποτελεσματικότερη αποφυγή της διπλής φορολογίας θα πρέπει να τύχουν εφαρμογής από τις τρίτες χώρες τα ελάχιστα πρότυπα χρηστής διακυβέρνησης στον φορολογικό τομέα. Η διασφάλιση εφαρμογής των ελάχιστων προτύπων εκ μέρους των τρίτων χωρών οδηγεί σε σύναψη συμβάσεων διπλής φορολογίας σε αντίθεση με όσες τρίτες χώρες δεν συμμορφώνονται. Συνήθως αρνητικές για τη σύναψη τέτοιων συμβάσεων είναι οι χώρες με μηδενική φορολογία ή σημαντικά χαμηλότερη.

Μέτρο κατά των χωρών που δεν συμμορφώνονται με τα ελάχιστα πρότυπα είναι η δημοσίευσή τους σε μαύρες λίστες. Σκοπός της εν λόγω δημοσίευσης είναι τα συνεργάσιμα κράτη να επιδιώξουν τυχόν επαναδιαπραγμάτευση των τυχόν υπάρχουσών συμβάσεων ή την αναστολή και την καταγγελία αυτών.

#### **4. Δράσεις για τη διάβρωση της φορολογικής βάσης και τη μεταφορά κερδών (BEPS- Base Erosion Profit Shifting)**

Πολλά κράτη βλέπουν να επηρεάζεται αρνητικά η φορολογική τους βάση από την άσκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων μέσω τρίτων χωρών με χαμηλή ή μηδενική φορολογία. Η ενιαία αντιμετώπιση της διάβρωσης της φορολογικής βάσης και η λήψη κοινών προστατευτικών μέτρων σε επίπεδο Ο.Ο.Σ.Α. (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης) και Ευρωπαϊκής Ένωσης κρίθηκαν απολύτως αναγκαία.

Στα πλαίσια αυτά, ο Ο.Ο.Σ.Α., στις 19 Ιουλίου 2013, δημοσίευσε το Σχέδιο Δράσης του, σχετικά με τη Διάβρωση της Φορολογικής Βάσης και τη Μεταφορά Κερδών (Σχέδιο Δράσης BEPS), το οποίο αποτέλεσε σημαντική πρωτοβουλία για την τροποποίηση των υφιστάμενων διεθνών φορολογικών κανόνων. Οι δράσεις περιλαμβάνουν δεκαπέντε σημεία. Τρία είναι τα βασικά σημεία:

- η συνοχή στους εθνικούς κανόνες που αφορούν διασυνοριακές δραστηριότητες,
- η ενίσχυση των κύριων απαιτήσεων στα υπάρχοντα διεθνή πρότυπα και
- η βελτίωση της διαφάνειας και της σταθερότητας

Οι εργασίες για τη Δράση 13 του Σχεδίου Δράσης BEPS, που αφορούν τους κανόνες τεκμηρίωσης ενδοομιλικών συναλλαγών, κατέληξαν σ' ένα σύνολο προτύπων για την παροχή πληροφοριών σχετικά με τους Ομίλους Πολυεθνικών Εταιριών, συμπεριλαμβανομένων του Βασικού Φακέλου Τεκμηρίωσης, του τοπικού Φακέλου Τεκμηρίωσης και της Έκθεσης ανά Χώρα.

Επιπλέον το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε την οδηγία ΕΕ 2016/881 (κοινώς γνωστή ως «DAC4») που τροποποιεί την Οδηγία 2011/16/ΕΕ στον τομέα της φορολογίας με τη ρύθμιση της υποχρεωτικής αυτόματης ανταλλαγής των Εκθέσεων ανά Χώρα σε επίπεδο χωρών της ΕΕ και την Οδηγία ΕΕ 2016/1164 με στόχο να επιτευχθεί η δημιουργία ενός ελάχιστου επιπέδου προστασίας των εθνικών συστημάτων φορολόγησης των εταιρειών σε ολόκληρη την Ένωση.

#### **5. Λοιπά μέτρα βάσει του σχεδίου δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ανακοίνωση της 6<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012)**

Στην Ανακοίνωση της 6ης Δεκεμβρίου 2012 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, παρουσιάστηκαν τριάντα τέσσερα μέτρα για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού μεταξύ των οποίων ήταν:

- Ο μηχανισμός ταχείας αντίδρασης για την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ, με εξουσιοδότηση κράτους μέλους να εγκρίνει μέτρα παρέκκλισης προσωρινού χαρακτήρα ώστε να αντιμετωπίζονται περιπτώσεις αιφνίδιας και μαζικής απάτης.
- Προαιρετική εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης ΦΠΑ για την καταπολέμηση της απάτης τύπου “carousel”.
- Μέτρα για την ενθάρρυνση τρίτων χωρών να εφαρμόζουν τα ελάχιστα πρότυπα χρηστής διακυβέρνησης στον φορολογικό τομέα.

- Πύλη της ΕΕ για τον ΑΦΜ «TIN on EUROPA», εφαρμογή η οποία παρέχει υποδείγματα επίσημων εγγράφων ταυτότητας που περιέχουν εθνικούς αριθμούς φορολογικών μητρώων.
- Κώδικας του Ευρωπαϊού Φορολογούμενου Πολίτη<sup>72</sup>, που περιλαμβάνει τις καλύτερες πρακτικές για τη συνεργασία και την εμπιστοσύνη φορολογούμενων-φορολογικών διοικήσεων ενισχύοντας τη φορολογική διαφάνεια.
- Προώθηση της διενέργειας ταυτόχρονων ελέγχων
- Η χρήση ενός αριθμού φορολογικού μητρώου (ΑΦΜ) της ΕΕ για την ορθή ταυτοποίηση όλων των φορολογουμένων που ασκούν διασυνοριακές δραστηριότητες.
- Επέκταση της EUROFISC στην άμεση φορολογία. Το όργανο αυτό προς το παρόν προβλέπει ταχεία ανταλλαγή πληροφοριών σε περίπτωση απάτης στον τομέα ΦΠΑ
- Εναρμόνιση των διοικητικών και ποινικών κυρώσεων
- Επεξεργασία ενός ενιαίου νομικού μέσου για τη διοικητική συνεργασία σε όλους τους φόρους.

Κατά την Επιτροπή ο συνδυασμός όλων αυτών των δράσεων βοηθάει στην ενίσχυση του δίκαιου χαρακτήρα των φορολογικών συστημάτων, στην αύξηση των φορολογικών εσόδων, στην ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής.

## *II. Εργαλεία σε τεχνικό και λειτουργικό επίπεδο*

### **1. Διεθνή εργαλεία αξιολόγησης της φορολογικής διοίκησης**

Η αποτελεσματικότητα των φορολογικών διοικήσεων κατά την εφαρμογή των φορολογικών πολιτικών των κρατών είναι ένα θέμα που απασχολεί έντονα τις κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμούς και είναι άρρηκτα συνυφασμένη με την αποτελεσματικότητα και στο πεδίο δράσης αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής. Υπό το καθεστώς δε της πίεσης της παγκόσμιας οικονομικής

---

<sup>72</sup> ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Ref. Ares(2016)6598744 - 24/11/2016, *Κατευθυντήριες γραμμές για ένα πρότυπο Ευρωπαϊκού Κώδικα Φορολογουμένων*

«τοξικής» κρίσης από το 2008 έως σήμερα, η αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία των φορολογικών μηχανισμών αποτελεί επείγουσα ανάγκη, τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο<sup>73</sup>.

Στη βάση αυτή και στα πλαίσια αναδιοργάνωσης και εκσυγχρονισμού αυτών, ώστε να ανταποκριθούν στο ρόλο τους, σε ό,τι αφορά την καταπολέμηση του φαινομένου της φοροδιαφυγής, καταγράφονται ορισμένα από τα διεθνή εργαλεία αξιολόγησης της φορολογικής διοίκησης, η αξιοποίηση των οποίων θα μπορούσε να αποδειχτεί ιδιαιτέρως χρήσιμη.

Για την αξιολόγηση της απόδοσης της φορολογικής διοίκησης έχουν αναπτυχθεί διάφορα διεθνή εργαλεία<sup>74</sup>. Ενδεικτικά παρατίθενται ορισμένα από αυτά:

**1.** Το εργαλείο PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) αναπτύχθηκε από το 2001 ως εργαλείο αξιολόγησης των επιδόσεων της δημόσιας χρηματοοικονομικής διαχείρισης. Το PEFA 2016 είναι η σημαντικότερη αναβάθμιση από την ίδρυσή του και καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεμάτων. Έχει ως σκοπό τη μέτρηση αποδοτικότητας της απόδοσης συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών των χωρών με βάση το βαθμό συμμόρφωσής τους με τις αναγνωρισμένες διεθνείς βέλτιστες πρακτικές σε κάθε τομέα. Ειδικά για τη φορολογική διοίκηση το PEFA 2016 προβλέπει τους τέσσερις παρακάτω δείκτες (από τρεις μέχρι το 2011)<sup>75</sup>:

- PI-3: αφορά την πρόβλεψη των εσόδων των κρατών
- PI-13: αφορά τη σαφήνεια και την πληρότητα ιδίως όσον αφορά τις μεγάλες κατηγορίες φόρων

---

<sup>73</sup> Σαββαΐδου Κ., (2016), *Δημοσιονομική Διαφάνεια-Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες. Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης. Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί. Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>73</sup> Οι αξιολογήσεις για τον δείκτη αυτόν αποδεικνύουν ότι οι περισσότερες χώρες δεν έχουν το τεχνικό υπόβαθρο ή την ικανότητα για ασφαλείς και αξιόπιστες πληροφορίες

<sup>74</sup> Σαββαΐδου Κ., (2016), *Δημοσιονομική Διαφάνεια-Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες. Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης. Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί. Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>74</sup> Οι αξιολογήσεις για τον δείκτη αυτόν αποδεικνύουν ότι οι περισσότερες χώρες δεν έχουν το τεχνικό υπόβαθρο ή την ικανότητα για ασφαλείς και αξιόπιστες πληροφορίες

<sup>75</sup> Σαββαΐδου Κ., (2016), *Δημοσιονομική Διαφάνεια-Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες. Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης. Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί. Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

- PI-14: αφορά το μητρώο φορολογούμενων και τις διαδικασίες βεβαίωσης των φόρων. Ο δείκτης αυτός είναι ο πιο σημαντικός αναφορικά με την αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών, στο πλαίσιο των διεθνών προσπαθειών για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής<sup>76</sup> όπως θα αναλυθεί και σε επόμενο κεφάλαιο.
- PI-15: αφορά την αποτελεσματικότητα εισπραξης των ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών (χωρίς διάκριση νέων και παλαιών, ώστε να επιτρέπει μία εκτίμηση για τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και αν αυτές απέδωσαν).

2. Το εργαλείο αυτοαξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (EC Fiscal Blueprints)

3. Το Εργαλείο Δημοσιονομικής Πληροφόρησης για την αξιολόγηση της Διοίκησης Εσόδων του Δ.Ν.Τ. (IMF Revenue Administration Fiscal Information Tool RA-FIT)

4. Το εργαλείο παρακολούθησης της συμμόρφωσης φορολογούμενων μέσω της ανάλυσης των αποκλίσεων στην απόδοση φόρων (Revenue Administration Gap Analysis)

Το εργαλείο αυτό επικεντρώνεται κυρίως στην ανάλυση των αποκλίσεων στην απόδοση φόρων ή αλλιώς το «φορολογικό κενό», η διαφορά δηλαδή του φόρου που πρέπει να εισπραχθεί και αυτού που εισπράττεται στην πραγματικότητα.

Στην παρακάτω υποενότητα, θα αναλυθούν εκτενέστερα οι έννοιες tax gap (απόκλιση στο φόρο) και VAT gap (απόκλιση στο ΦΠΑ).

Σε μελέτη που ανατέθηκε από τη Γραμματεία του PEFA στον William Crandal<sup>77</sup> για την ανάπτυξη ενός ειδικού εργαλείου αξιολόγησης για τη φορολογική διοίκηση, κατέληξε ότι κανένα από όσα είχαν αναπτυχθεί μέχρι το 2011 δεν ικανοποιούσαν πλήρως τις απαιτήσεις ενός ολοκληρωμένου

---

<sup>76</sup> Οι αξιολογήσεις για τον δείκτη αυτόν αποδεικνύουν ότι οι περισσότερες χώρες δεν έχουν το τεχνικό υπόβαθρο ή την ικανότητα για ασφαλείς και αξιόπιστες πληροφορίες

<sup>77</sup> Βλ. Crandal W, "Developing a tool to assess tax administration performance", Feasibility Study, PEFA, May 2011

διαγνωστικού εργαλείου ενώ οι δείκτες του PEFA κάλυπταν μόνο ένα μέρος της δράσης της φορολογικής διοίκησης<sup>78</sup>.

Δύο από τα πιο σύγχρονα εργαλεία αποτελούν

A) Το Ολοκληρωμένο Μοντέλο Αξιολόγησης της Φορολογικής Διοίκησης (Integrated Assessment Model for Tax Administration-IAMTAX)

B) Το Εργαλείο Διαγνωστικής Αξιολόγησης της Φορολογικής Διοίκησης (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool-TADAT)

Το TADAT έχει σχεδιαστεί για να παρέχει μια αντικειμενική αξιολόγηση των βασικών στοιχείων του συστήματος της φορολογικής διοίκησης μιας χώρας. Είναι ικανό να εντοπίσει τις αδυναμίες της φορολογικής διοίκησης της χώρας. Υπάρχουν εννιά περιοχές επίδοσης, οι οποίες φαίνονται στον τροχό του TADAT, 28 δείκτες και 47 βαθμολογικές διαστάσεις<sup>79</sup>.

**Πίνακας 2: Τροχός του TADAT**



Πηγή: Kloeden, 2014<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Μεταξύ των πτυχών που δεν εξετάζονται είναι η διαδικασία επιστροφών φόρων, η υποβολή φορολογικών δηλώσεων και η πληρωμή των αναλογούντων φόρων, τα πληροφοριακά συστήματα, εθελοντική συμμόρφωση, διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού κ.α. (Σαββαΐδου Κ., (2016), *Δημοσιονομική Διαφάνεια-Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες. Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης. Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί. Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη)

<sup>79</sup> Σαββαΐδου Κ., (2016), *Δημοσιονομική Διαφάνεια-Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες. Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης. Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί. Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>80</sup> Kloeden, (2014), TADAT-A New Tool for Better Tax Administration. Effective Institutions Platform

Οι αξιολογήσεις του TADAT είναι ιδιαίτερα χρήσιμες για<sup>81</sup>:

- Τον προσδιορισμό των σχετικών πλεονεκτημάτων και αδυναμιών στα συστήματα και στις διαδικασίες της φορολογικής διοίκησης
- Τον προσδιορισμό της κατάστασης του συστήματος φορολογικής διαχείρισης μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων μερών (π.χ. αρχές της χώρας, διεθνείς οργανισμοί, χορηγούς και τεχνικούς φορείς παροχής βοήθειας)
- Τον καθορισμό της ατζέντας μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένων των στόχων μεταρρύθμισης, των πρωτοβουλιών και της υλοποίησης
- Την διευκόλυνση της διαχείρισης και του συντονισμού της εξωτερικής υποστήριξης για τις μεταρρυθμίσεις και την επίτευξη ταχύτερων και αποτελεσματικότερων εφαρμογών
- Την παρακολούθηση και την αξιολόγηση προόδου της μεταρρύθμισης μέσω επακόλουθων επαναληπτικών αξιολογήσεων

Το TADAT είναι ένα παγκόσμιο εργαλείο που μπορεί να χρησιμοποιηθεί από οποιαδήποτε χώρα επιθυμεί να αξιολογήσει τις δυνάμεις και τις αδυναμίες του συστήματος διαχείρισης των φόρων της. Το TADAT εστιάζει στην απόδοση των σημαντικότερων εθνικών φόρων, τον φόρο εισοδήματος, τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και των έμμεσων φόρων, όπως είναι ο φόρος επί των πωλήσεων, τα ποσά που παρακρατούνται από τους εργοδότες και οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, οι οποίες αποτελούν σημαντική πηγή κρατικών εσόδων και εισπράττονται σε πολλές χώρες από τη φορολογική διοίκηση<sup>82</sup>.

Πιο συγκεκριμένα το TADAT αξιολογεί την απόδοση του συστήματος διαχείρισης των φόρων μιας χώρας με αναφορά σε εννέα τομείς αποτελεσμάτων<sup>83</sup>:

---

<sup>81</sup>TADAT Secretariat. (2016). The TADAT Framework: An Overview. Διαθέσιμο στο: [http://www.unescap.org/sites/default/files/IMF%20TADAT%20Framework\\_0.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/IMF%20TADAT%20Framework_0.pdf)

<sup>82</sup>TADAT Secretariat, (2015), Field Guide. Διαθέσιμο στο: [http://www.tadat.org/files/IMF\\_TADAT-FieldGuide\\_web.pdf](http://www.tadat.org/files/IMF_TADAT-FieldGuide_web.pdf)

<sup>83</sup> Σαββαΐδου Κ, 2016, «Η αξιολόγηση της φορολογικής διοίκησης, μέσω διεθνών μοντέρνων εργαλείων μέτρησης της αποτελεσματικότητάς της», ΔΦΝ, «Η αξιολόγηση της φορολογικής διοίκησης», Καθημερινή, Οικονομική, Απόψεις, 3 Απριλίου 2016



1. Πληρότητα βάσης δεδομένων του φορολογικού μητρώου
2. Αποτελεσματική διαχείριση κινδύνων
3. Υποστήριξη της οικειοθελούς συμμόρφωσης των φορολογούμενων
4. Εμπρόθεσμη υποβολή των δηλώσεων
5. Η έγκαιρη πληρωμή φορολογικών οφειλών
6. Ακρίβεια πληροφοριών στις φορολογικές δηλώσεις
7. Αποτελεσματική επίλυση διαφορών
8. Αποτελεσματική διαχείριση εσόδων
9. Λογοδοσία και διαφάνεια

## 2. Προγράμματα μέτρησης του taxgap και του VAT Gap

Ως taxgap, με τον όρο να αποδίδεται στα ελληνικά ως «φορολογικό χάσμα» ή «φορολογικό κενό», νοείται γενικότερα η διαφορά μεταξύ του εισπραχθέντος φόρου και του φόρου που θα έπρεπε να εισπραχθεί<sup>84</sup> ή η διαφορά μεταξύ του φόρου που οι φορολογούμενοι θα πρέπει να πληρώνουν και του φόρου που πληρώνουν εγκαίρως<sup>85</sup>. Σύμφωνα με άλλο ορισμό είναι η διαφορά μεταξύ της πραγματικής φορολογικής υποχρέωσης σε οποιοδήποτε έτος και του ποσού του φόρου που καταβάλλεται οικειοθελώς και εγκαίρως<sup>86</sup>.

Οι ορισμοί για το taxgap ποικίλουν και σχετίζονται κυρίως με τους τρόπους μέτρησης του. Σύμφωνα με τους Gemmell και Hasselidne (2014), οι ορισμοί είναι ελαττωματικοί γιατί δεν ενσωματώνουν τις αντιδράσεις των φορολογουμένων. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε υπερεκτίμηση του μεγέθους του taxgap κατά τη διάρκεια του υπολογισμού, επειδή ένα μεγάλο μέρος των αποκαλούμενων χαμένων εσόδων δεν υπάρχει, δεν υπόκεινται σε επιστροφή φόρου και είναι απίθανο να εισπραχθεί<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup>HMRC, (2012). Measuring Tax Gaps 2012

<sup>85</sup>US. (2005). Internal Revenue Service Press Release. IR-2005-38

<sup>86</sup>Holmgren, R.D., (2013). The Internal Revenue Service Needs to Improve the Comprehensiveness, Accuracy, Reliability, and Timeliness of the Tax Gap Estimate. Department of the Treasury, Washington

<sup>87</sup>Gemmell N., Hasselidne J., (2014). Taxpayers' Behavioural Responses and Measures of

Το πρώτο πρόγραμμα το οποίο υπολόγιζε τον αριθμό των φορολογουμένων που εκπληρώνουν τις φορολογικές τους υποχρεώσεις, εφαρμόστηκε για πρώτη φορά στις ΗΠΑ το 1963 και ήταν το Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP)<sup>88</sup>. Το TCMP εφαρμόστηκε για πολλά χρόνια και ανακάλυψε περίπου 50.000 φορολογούμενους. Το 1998 το πρόγραμμα αυτό ανεστάλη και αντικαταστάθηκε από το Discriminant Inventory Function (DIF), το οποίο υπάρχει μέχρι και σήμερα<sup>89</sup>.

Υπάρχουν επίσης αποκλίσεις στις απόψεις σχετικά με το κατά πόσο η φοροαποφυγή πρέπει να υπολογίζεται στο tax gap. Ουσιαστικά, η απάντηση από αυτή την άποψη είναι σχετικά ρητή, σίγουρα δεν πρέπει να υπολογίζεται εάν πραγματοποιείται νομίμως. Ωστόσο, το αντίθετο ισχύει όταν οι δραστηριότητες είναι παράνομες και συνεπώς, προκαλούν φοροδιαφυγή.

Για να διερευνηθεί το tax gap υπάρχουν δύο ομάδες ερευνητικών μεθόδων. Η πρώτη ομάδα είναι οι φυσικοί έλεγχοι, οι οποίοι πραγματοποιούνται με επιλεγμένες μεθόδους ελέγχου στην αντιπροσωπευτική ομάδα και στη συνέχεια γενικεύονται για ολόκληρο τον πληθυσμό που ερευνήθηκε. Οι έλεγχοι θα πρέπει να περιορίζονται στο πεδίο εφαρμογής τους και να είναι κατάλληλα στοχοθετημένοι. Παρ' όλα αυτά, για να είναι η μέτρηση του tax gap όσο γίνεται πιο αποδοτική θα πρέπει να βασίζονται και σε μελλοντικές αναλύσεις στο πλαίσιο του ελέγχου που πραγματοποιείται σε πραγματικό χρόνο<sup>90</sup>.

Η δεύτερη ομάδα μεθόδων είναι οι έμμεσοι έλεγχοι και στηρίζονται στις φορολογικές δηλώσεις και στα άλλα στοιχεία του φορολογούμενου (π.χ. επιστροφές φόρου, ροές χρημάτων, είδος και αριθμός συναλλαγών που έχουν ολοκληρωθεί), τα οποία επιτρέπουν τον προσδιορισμό του tax gap με λιγότερο

---

Tax Compliance 'Gaps': A Critique and a New Measure. Fiscal Studies. Vol. 35, No. 3

<sup>88</sup>Rotz, W., Murlow, J., Falk, E., (1994). The 1995 Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP). Sample Redesign: A Case History. In: B. Jamerson, W. Alwey. Turning Administrative System Into Information System. Internal Revenue Service. Washington

<sup>89</sup>Dubin, J.A. (2012). The Causes and Consequences of Income Tax Noncompliance. Springer, Berlin-Heidelberg.

<sup>90</sup>O'Doherty, M. (2014). Thinking and Learning in the Tax Evasion Game. Fiscal Studies. Vol. 35, No. 3

ακριβή τρόπο από τους φυσικούς ελέγχους. Η ομάδα αυτή μπορεί να περιέχει μεθόδους απόκλισης δαπανών, μεθόδους απόκλισης μεταξύ του εισοδήματος και της φορολογίας, μοντέλα μεμονωμένου δείκτη (με βάση το νόμισμα, τη συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό) και μεθόδους πολλαπλών δεικτών<sup>91</sup>.

Το πρόγραμμα Revenue Administration Gap Analysis Program (RAGAP) του Τμήματος Δημοσιονομικών Υποθέσεων του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) είναι ένα από τα προγράμματα που βοηθά τις φορολογικές αρχές των κρατών-μελών του ΔΝΤ να παρακολουθούν τη συμμόρφωση των φορολογούμενων μέσω αναλύσεων των φορολογικών κενών (tax gaps)<sup>92</sup>.

Για κάθε φόρο το φορολογικό κενό ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ των δυνητικών και των πραγματικών εσόδων. Το φορολογικό κενό αποτελείται από δύο βασικά στοιχεία: το κενό συμμόρφωσης (compliance gap), το οποίο αφορά στις επιπτώσεις της μη συμμόρφωσης των φορολογούμενων (φοροδιαφυγή, φοροαποφυγή, κλπ.) και το κενό πολιτικής (policy gap), το οποίο αφορά στις επιπτώσεις της επιλογής μίας συγκεκριμένης φορολογικής πολιτικής (π.χ. συγκεκριμένων φορολογικών συντελεστών ή/και φοροαπαλλαγών, εύρος φορολογικής βάσης) στα έσοδα<sup>93</sup>.

Το taxgap είναι ένα χρήσιμο εργαλείο που μετράει το μέγεθος της συμμόρφωσης των πολιτών στη φορολογία. Βοηθάει στην κατανόηση των λόγων της μη συμμόρφωσης των πολιτών στους νόμους και ψάχνει τρόπους για να αντιμετωπιστούν αυτές οι αιτίες. Παρέχει πληροφορίες για το πώς οι άλλες χώρες αντιμετωπίζουν το taxgap και για το ποια στρατηγική είναι η πιο

---

<sup>91</sup>Gemmell, N., Hasseldine, J. (2012). The Tax Gap: A Methodological Review. *Advances in Taxation*, Vol. 20

<sup>92</sup> Σκίντζη Γεωργία, Αύγουστος 2017, τριμηνιαίο δελτίο Υπουργείου Οικονομικών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (E. Hutton/Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, 2017, «*The Revenue Administration-Gap Analysis Program : Model and Methodology for ValueAdded Tax Gap Estimation*», διαθέσιμο στο: <http://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/07/The-Revenue-AdministrationGap-Analysis-Program-Model-and-Methodology-for-Value-Added-Tax-Gap-44715>

<sup>93</sup> Σκίντζη Γεωργία, Αύγουστος 2017, τριμηνιαίο δελτίο Υπουργείου Οικονομικών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (E. Hutton/Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, 2017, «*The Revenue Administration-Gap Analysis Program : Model and Methodology for ValueAdded Tax Gap Estimation*», διαθέσιμο στο: <http://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/07/The-Revenue-AdministrationGap-Analysis-Program-Model-and-Methodology-for-Value-Added-Tax-Gap-44715>

αποτελεσματική στη μείωση του. Αν και το taxgap δεν είναι ακριβές, παρέχει, ωστόσο, σημαντικές πληροφορίες που βοηθούν τη χώρα να καταλάβει τις μακροπρόθεσμες επιδόσεις της.

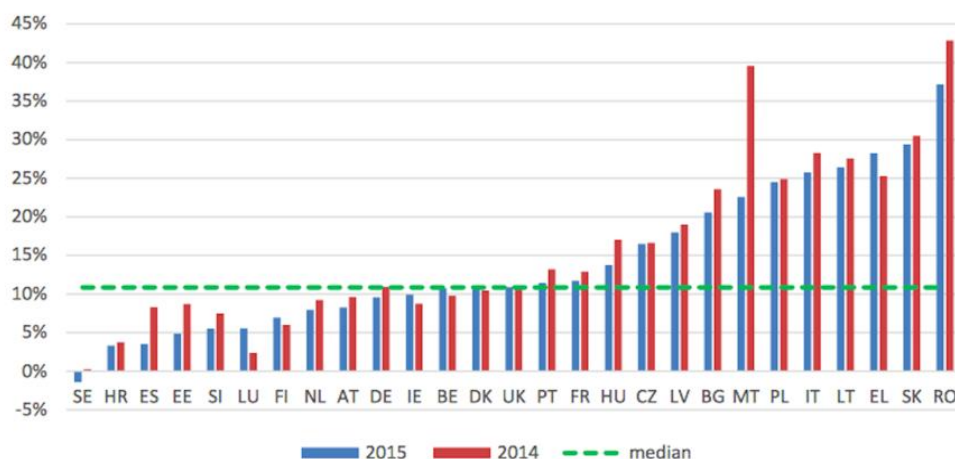
Ειδικότερα, το χάσμα του ΦΠΑ αποδίδεται με τον όρο VAT Gap. Ως VAT Gap νοείται το ποσό του ΦΠΑ, το οποίο διαφεύγει και δεν εισπράττεται από το κράτος, σε σχέση με το ποσό που δυνητικά θα έπρεπε να εισρέει στα ταμεία του κράτους, σύμφωνα με τις οικονομικές δραστηριότητες που ασκούνται στη χώρα<sup>94</sup>. Είναι ένας δείκτης της αποτελεσματικότητας των μέτρων επιβολής ΦΠΑ και συμμόρφωσης. Παρέχει μια εκτίμηση της απώλειας φορολογικών εσόδων ΦΠΑ, εξαιτίας της φοροδιαφυγής, της φοροαποφυγής, οποιασδήποτε άλλης φορολογικής απάτης σε σχέση με το ΦΠΑ, καθώς και της αναποτελεσματικότητας των φοροεισπρακτικών και των φοροελεγκτικών μηχανισμών (διαφθορά ή ατελής διάρθρωση και οργάνωση κρατικών υπηρεσιών)<sup>95</sup>. Το οικονομικό μέγεθος, που ταυτίζεται με το δυνητικό νομοθετημένο ΦΠΑ, τον οποίο έχουν ευθύνη και είναι υποχρεωμένοι να αποδίδουν οι συναλλασσόμενοι και θα έπρεπε να είναι εισπράξιμο, σε σχέση με το πολύ μικρότερο ποσό ΦΠΑ που στην πραγματικότητα εισπράττεται, καλείται VTTL (VAT Total Tax Liability).

Σύμφωνα με την πρόσφατη έκθεση «Study and reports on the VAT gap in the EU-28 Member States» (23-8-2016) που παρουσιάστηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το χάσμα του ΦΠΑ στην Ευρώπη των 28 μελών, το χάσμα του ΦΠΑ κατά το έτος 2015 συγκριτικά με το έτος 2014, μειώθηκε σε 20 χώρες και αυξήθηκε σε 7 (έχει εξαιρεθεί από την ανάλυση η Κύπρος), μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα με την ποσοστιαία αύξηση του VAT Gap από το έτος 2014 στο έτος 2015 να ανέρχεται στο 3%.

---

<sup>94</sup> Γαλιώτος Κωνσταντίνος, (2016), *Μαύρες τρύπες από τον διαφεύγοντα ΦΠΑ στην Ελλάδα και στην Ε.Ε. σύμφωνα με την πρόσφατη έκθεση της Κομισιόν* : Διαθέσιμο στο: <http://www.arcadiaportal.gr/news/mayres-trypes-apo-diafeygonta-fpa-stin-ellada-kai-stin-ee-symfona-me-tin-prosfati-ekthesi-tis>

<sup>95</sup> Κολσούζογλου Π., 2017, «*Η ανάγκη εκσυγχρονισμού του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας*», περιοδικό Φορολογική Επιθεώρηση, τεύχος 805

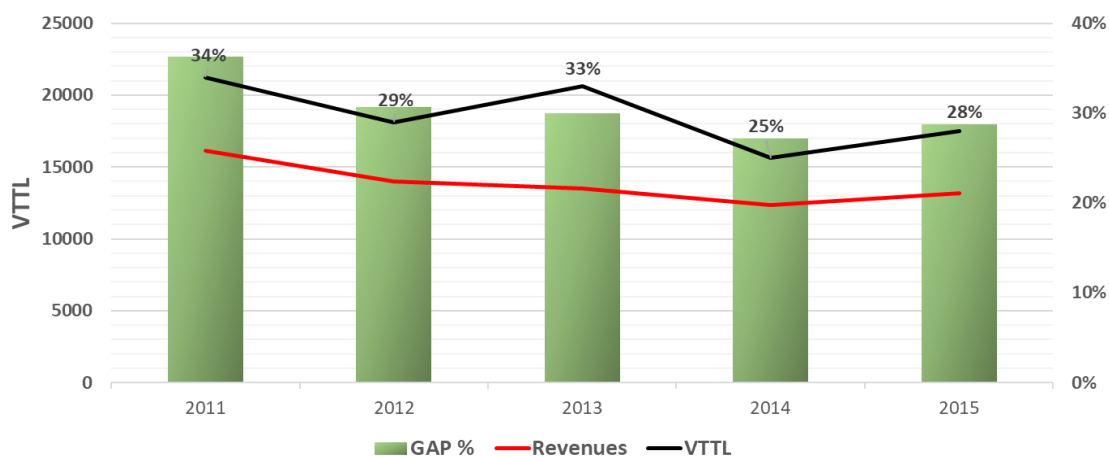


Source: own calculations.

### Διάγραμμα 5

Πηγή: «Study and reports on the VAT gap in the EU-28 Member States» (23-8-2016)

Στο παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζονται μεμονωμένα τα αποτελέσματα στην Ελλάδα από το 2011 έως το 2015, υπογραμμίζοντας τις στατιστικές τάσεις και τις σημαντικότερες αλλαγές στο ΦΠΑ. Σύμφωνα με την έκθεση, από τον Ιούλιο του 2015 στην Ελλάδα αυξήθηκαν διάφοροι συντελεστές ΦΠΑ, ως μέτρο αύξησης των εσόδων. Αυτό επέδρασε στην αύξηση του VTTL κατά 1 δις. Ωστόσο εισπράχθηκαν μόλις 200 εκ. γι' αυτό και το χάσμα μεγάλωσε κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες από το έτος 2014 στο έτος 2015.



### Διάγραμμα 6

Πηγή: «Study and reports on the VAT gap in the EU-28 Member States» (2017 final report)

Το VTTL κατά τα έτη αυτά εμφανίζεται μειωμένο, λόγω της συρρίκνωσης της οικονομικής δραστηριότητας που επέφερε η οικονομική κρίση. Το ποσοστό του ΑΕΠ μόνο κατά το έτος 2011 σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ μειώθηκε κατά 9,1 ποσοστιαίες μονάδες<sup>97</sup>. Τα ποσοστά του χάσματος του ΦΠΑ (VAT GAP) έχουν διακυμάνσεις από το έτος 2011 έως το έτος 2015, ωστόσο η γενικότερη τάση είναι πτωτική.

Ενδεχομένως ορισμένα από τα μέτρα που υιοθετήθηκαν να έπαιξαν ένα ρόλο στη μείωση του χάσματος του ΦΠΑ.

---

<sup>97</sup> Ετήσιες μεταβολές ΑΕΠ (%): 2011->-9,1%, 2012->-7,3%, 2013->-3,2, 2014->0,7%, 2015->-0,2% (ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ, *Η Ελληνική Οικονομία*, 22 Δεκεμβρίου 2017)

## **B. Σε εθνικό επίπεδο**

### **I. Νομοθετικά μέτρα**

#### **1. Ενσωμάτωση στο εσωτερικό δίκαιο διεθνών και ευρωπαϊκών ρυθμίσεων σε θέματα φορολογικής διαφάνειας**

Η Οδηγία 2011/16/ΕΕ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, ενσωματώθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με τα άρθρα 1 έως 25 του Νόμου 4170/2013 (ΦΕΚ Α/163/12-07-2013).

Με το Ν. 4428/2016 (ΦΕΚ 190/Α/13-10-2016)<sup>98</sup> κυρώθηκε η προσχώρηση της Ελλάδας στην Πολυμερή Συμφωνία Αρμοδίων Αρχών (ΠΣΑΑ) για την Αυτόματη Ανταλλαγή Πληροφοριών Χρηματοοικονομικών Λογαριασμών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). Η σύμβαση αυτή διευρύνει τα κράτη που αποδέχονται να ανταλλάσσουν πληροφορίες για την αντιμετώπιση της φοροαποφυγής και της φοροδιαφυγής αλλά και της βελτίωσης της φορολογικής συμμόρφωσης και πέραν των ορίων της Ε.Ε. και βασίζεται σ' ένα «Κοινό Πρότυπο Αναφοράς» (Common Reporting Standard), το οποίο θέτει συγκεκριμένους κανόνες.

Με το νόμο αυτό συστάθηκε κεντρική υπηρεσία διασύνδεσης στο Υπουργείο Οικονομικών υπό την αιγίδα της Α.Α.Δ.Ε (Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων), με σκοπό τη συγκέντρωση των στοιχείων από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και την αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών με τις άλλες αντίστοιχες υπηρεσίες διασύνδεσης των άλλων κρατών.

Με το Ν. 4484/2017 (ΦΕΚ 190/Α/13-10-2016) ενσωματώνονται στο εσωτερικό δίκαιο οι διατάξεις της Οδηγίας 2016/881 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), σχετικά με την υποχρεωτική αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών στο τομέα της φορολογίας και εναρμονίζεται σε μεγάλο βαθμό η ελληνική νομοθεσία με την τελική έκθεση της Δράσης 13 του ΟΟΣΑ για την

---

<sup>98</sup> Με την ΠΟΛ 1135/2017 ορίζεται ο κατάλογος με τις Δικαιοδοσίες Αρμόδιων Αρχών ως προς τις οποίες η Αρμόδια Αρχή της Ελληνικής Δημοκρατίας προτίθεται να θέσει σε ισχύ και εφαρμογή, σε διμερή βάση, την Πολυμερή Συμφωνία Αρμόδιων Αρχών για την αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών χρηματοοικονομικών λογαριασμών (ΠΣΑΑ), με βάση τις δηλώσεις βούλησης εκ μέρους όλων των Δικαιοδοσιών που έχουν υπογράψει την ΠΣΑΑ ως προς το έτος της πρώτης ανταλλαγής πληροφοριών

αντιμετώπιση της «Διάβρωσης της Φορολογητέας Βάσης και της Μεταφοράς Κερδών» (BEPS). Εισάγονται νέες υποχρεώσεις σχετικά με τις ενδοομιλικές συναλλαγές και την υποβολή έκθεσης ανά χώρα.

Η ανάγκη για φορολογική διαφάνεια οδήγησε στη θεσμοθέτηση της ανταλλαγής πληροφοριών όχι μόνο μεταξύ φοροελεγκτικών αρχών αλλά και μεταξύ λοιπών αρχών, με έμφαση στις αρχές που ασχολούνται με οικονομικά εγκλήματα, όπως είναι οι Αρχές για το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές ενέργειες.

Το υψηλό επίπεδο της «φορολογικής διαφάνειας», που αποτελεί διεθνές ζητούμενο, αντανακλάται σε μεγάλο βαθμό στο νέο Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (Ν.4172/2013), στον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (Ν.4174/2013), που ίσχυσαν από 01-01-2014, αλλά και σε επιμέρους νομοθετήματα από το 2011 έως σήμερα, με τα οποία κατ' ουσίαν περιορίστηκε το φορολογικό, το τραπεζικό, το χρηματιστηριακό, το επαγγελματικό απόρρητο ή επεκτάθηκε και διευρύνθηκε η άρση του. Σήμερα, η φορολογική διοίκηση δύναται να ζητά πληροφορίες ή έγγραφα από τρίτους, όπως από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, επιμελητήρια, συμβολαιογράφους, υποθηκοφύλακες, επαγγελματικούς φορείς ή οργανώσεις.

Επιπλέον η Ελλάδα, υιοθετώντας κριτήρια του Ο.Ο.Σ.Α. για την άσκηση πίεσης στα μη συνεργαζόμενα κράτη, όσον αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών, προβαίνει σε ετήσιο καθορισμό των μη συνεργάσιμων κρατών και των κρατών με προνομιακό φορολογικό καθεστώς, με αποτέλεσμα να θεωρεί ως φορολογητέο στην Ελλάδα το εισόδημα που προκύπτει, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, στο έδαφος τέτοιων κρατών (άρθρα 65-66 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, Ν.4172/2013).

Η Διμερής Συμφωνία Ελλάδας-ΗΠΑ, η οποία υπογράφηκε αρχές του έτους 2017, για τη βελτίωση της διεθνούς φορολογικής συμμόρφωσης και την εφαρμογή του Νόμου περί φορολογικής συμμόρφωσης λογαριασμών της αλλοδαπής (Νόμος FATCA -Foreign Account Tax Compliance Act), καθώς και το σχετικό Μνημόνιο Συνεννόησης των δύο πλευρών επίσης αποτελεί ένα από τα ισχυρά εργαλεία πάταξης της φοροδιαφυγής.



## 2. Η εισαγωγή του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (Ν.4174/2013)

Με την ψήφιση του νόμου 4174/2013 (ΦΕΚ 170/Α/26-07-2013), η ισχύς του οποίου ξεκινά από 01-01-2014<sup>99</sup>, εισάγεται ο Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας, με τον οποίο συστηματοποιούνται οι φορολογικές διαδικασίες. Κωδικοποιημένη φορολογική διαδικασία μέχρι το έτος 2013 δεν υφίστατο.

Βασική προϋπόθεση για την όποια θεσμική ανασυγκρότηση θα πρέπει να είναι η διασφάλιση ενός αξιόπιστου και σταθερού θεσμικού πλαισίου. Σκοπός της κωδικοποίησης γενικότερα είναι να οργανώσει τη νομοθεσία, να την κάνει εύχρηστη στην εφαρμογή της και προσβάσιμη. Η κωδικοποιημένη νομοθεσία παρά τις όποιες τροποποιήσεις υποδέχεται, καθίσταται κατά κανόνα πιο ανθεκτική στον χρόνο. Η διατήρηση της ισχύος της, καθώς και η διοικητική απλούστευση που επιτυγχάνει, ενισχύει την ασφάλεια δικαίου<sup>100</sup>.

Με τον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας εισήχθησαν νέα στοιχεία, ορισμένα εκ των οποίων είναι τα ακόλουθα:

- Εισάγεται για πρώτη φορά γενική διάταξη κατά της φοροαποφυγής<sup>101-102</sup>, χωρίς να προβλέπει κυρώσεις στην περίπτωση που η φορολογική διοίκηση διαπιστώσει την ύπαρξη φοροαποφυγής. Εντούτοις, προβλέπει ότι η φορολογική διοίκηση δύναται να αγνοεί τις σχετικές τεχνητές διευθετήσεις.
- Προκειμένου να καταπολεμηθεί το φαινόμενο της φοροδιαφυγής γίνεται ρητή αναφορά με το άρθρο 15 του Κώδικα στην ανταλλαγή πληροφοριών και μάλιστα αυτόματα (χωρίς αίτημα) μεταξύ φορέων και ιδίως των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων καθώς και η άντληση πληροφοριών από

---

<sup>99</sup> εκτός των διατάξεων για τις οποίες ρητά μνημονεύεται ότι ισχύουν από τη δημοσίευσή του στο ΦΕΚ

<sup>100</sup> 4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23-2-2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» & Εγχειρίδιο Οδηγιών για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας», Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης ([http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/teliko\\_egxeiridio\\_odigion\\_gia\\_tin\\_kodikopoiisi\\_tis\\_nomothesias.pdf](http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/teliko_egxeiridio_odigion_gia_tin_kodikopoiisi_tis_nomothesias.pdf))

<sup>101</sup> Για τον προβληματισμό μεταξύ νόμιμου και ηθικού, Μπάρμπας Ν., *Φοροαποφυγή από νομικής και ηθικής απόψεως*, ΔΦΝ 2009, σελ 1541.

<sup>102</sup> Η φοροαποφυγή δεν είναι ποινικά κολάσιμη σε ό,τι αφορά τις Δ.Ο.Υ. είναι όμως σε ό,τι αφορά τα Τελωνεία βλ. Εθνικό Τελωνειακό Κώδικα

τρίτους με άρση του επαγγελματικού απορρήτου χωρίς παρέμβαση του Εισαγγελέα όταν πρόκειται για οικονομικές συναλλαγές.

- Όσον αφορά τις έμμεσες τεχνικές ελέγχου οριοθετείται η διακριτική ευχέρεια του φορολογικού οργάνου. Οι διεθνώς αναγνωρισμένες έμμεσες τεχνικές ελέγχου προσδιορισμού της φορολογητέας ύλης πρωτοθεσπίστηκαν με το Ν.2238/1994 και περιελήφθησαν στον Κ.Φ.Δ.. Ωστόσο κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 27 παρ. 2 επακολούθησε αποσαφήνιση για τον τρόπο και τα κριτήρια με τα οποία θα επιλέγεται η κάθε μέθοδος<sup>103</sup>. Με την οριοθέτηση αυτή, περιορίζεται η διακριτική ευχέρεια της φορολογικής εξουσίας, ως προς την εναλλακτική της δυνατότητα και αποκαθίσταται η αρχή της ισότητας. Οι διεθνώς αναγνωρισμένες τεχνικές ελέγχου που χρησιμοποιεί η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια είναι:

- Η τεχνική της ανάλυσης ρευστότητας του φορολογούμενου (source and application of funds method)<sup>104</sup>
- Η τεχνική της καθαρής θέσης (net worth method)<sup>105</sup>
- Η τεχνική του ύψους των τραπεζικών καταθέσεων και των δαπανών σε μετρητά (bank deposits and cash expenditure method)<sup>106</sup>

Και οι τρεις παραπάνω τεχνικές βασίζονται στην παρακολούθηση των τραπεζικών συναλλαγών γι' αυτό το λόγο έχουν εφαρμογή μόνο όταν ο φορολογούμενος πραγματοποιεί τραπεζικές συναλλαγές.

---

<sup>103</sup> Των τριών από τις πέντε μεθόδους

<sup>104</sup> Η τεχνική της ανάλυσης ρευστότητας περιλαμβάνει ανάλυση των ταμειακών ροών και τη σύγκριση των δαπανών με τις συνολικές εισπράξεις μέσα σε μία χρονική περίοδο. Στην ανάλυση αυτή λαμβάνονται υπόψη όλες οι καθαρές αυξήσεις και οι μειώσεις των περιουσιακών στοιχείων καθώς και οι μη εκπιπόμενες δαπάνες και τα μη φορολογητέα έσοδα. Το μη δηλωτέο εισόδημα προκύπτει από τη διαφορά μεταξύ των δαπανών και του συνολικού δηλωθέντος και αφορολόγητου εισοδήματος

<sup>105</sup> Η τεχνική της καθαρής θέσης βασίζεται στη θεωρία ότι η αύξηση της καθαρής θέσης του φορολογούμενου πρέπει να απορρέει από το φορολογητέο εισόδημά του. Η τεχνική αυτή χρησιμοποιείται για τον έλεγχο όλων των οικονομικών δεδομένων του φορολογούμενου, όλων των στοιχείων του ενεργητικού και του παθητικού, τις μη εκπιπόμενες δαπάνες και τα αφορολόγητα έσοδα. Στόχος της τεχνικής αυτής είναι να διαπιστώσει αν ο φορολογούμενος έχει εισόδημα που δεν έχει δηλώσει μέσα από τη μεταβολή της καθαρής του θέσης

<sup>106</sup> Η τεχνική των τραπεζικών καταθέσεων και των δαπανών σε μετρητά υπολογίζει το εισόδημα του φορολογούμενου εξετάζοντας τα διαθέσιμα. Βασίζεται στη λογική ότι όταν ένας φορολογούμενος εισπράξει χρήματα τότε μπορεί είτε να τα καταθέσει είτε να τα δαπανήσει. Η τεχνική αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για νομικά αλλά και για φυσικά πρόσωπα. Μπορεί να εντοπίσει τα μη δηλωμένα εισοδήματα αλλά και τις πηγές τους από τα ποσά και από τη συχνότητα των καταθέσεων

- Δίνεται η δυνατότητα με το άρθρο 25 σε κάθε αρμόδιο υπάλληλο της φορολογικής διοίκησης να ζητήσει τη συνδρομή των αστυνομικών οργάνων για τη διενέργεια φορολογικού ελέγχου και τα όργανα της Ελληνικής Αστυνομίας υποχρεούνται να παρέχουν τη συνδρομή αυτή στο χρόνο και τον τόπο που ζητούνται.
- Αλλάζει το ποινικό κυρωτικό πλαίσιο της φοροδιαφυγής. Έτσι με τα άρθρα 66-71<sup>107</sup> κατονομάζονται τα εγκλήματα φοροδιαφυγής<sup>108</sup> και τίθενται πολύ υψηλότερα όρια<sup>109</sup> θεμελίωσης του αξιοποίνου για όλα τα φορολογικά αντικείμενα σε σχέση με την προηγούμενη νομοθεσία<sup>110</sup>. Οι νέες ποινικές διατάξεις βρίσκονται σε κατεύθυνση πιο ορθολογική, σε σχέση με τις προγενέστερες και αποκαθιστούν το ρόλο που έχει το Ποινικό Δίκαιο, ως έσχατο μέσο, καταστολής.

Η αξία του Κώδικα, πέραν των όσων νέων στοιχείων εισάγει, έγκειται στο ότι ο Κώδικας πλέον ενσωματώνει διάσπαρτες διατάξεις της πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθεσίας και θέτει ένα σύγχρονο φοροελεγκτικό πλαίσιο που κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου «θα διασφαλίζει την είσπραξη των δημοσίων εσόδων και θα επανασυστήσει δεσμούς εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ φορολογούμενου και φορολογικής διοίκησης».

Η έλλειψη εμπιστοσύνης, όπως ήδη προαναφέρθηκε στο κεφάλαιο των αιτίων της φοροδιαφυγής, είναι ένας από τους λόγους που ωθούν στη φορολογική παραβατικότητα και φοροδιαφυγή.

Ωστόσο, παρά τις προσπάθειες κωδικοποίησης των φορολογικών διαδικασιών, η φορολογική νομοθεσία στην Ελλάδα στο σύνολό της παραμένει σε μεγάλο βαθμό κατακερματισμένη. Εξάλλου, ακριβώς λόγω της πίεσης για

<sup>107</sup> Τα άρθρα προστέθηκαν μεταγενέστερα στον ΚΦΔ με το άρθρο 8 του Ν.4337/2015 συγκροτώντας το ΔΩΔΕΚΑΤΟ κεφάλαιο με τίτλο «Εγκλήματα φοροδιαφυγής-Ποινικές κυρώσεις»

<sup>108</sup> Για πράξεις φοροδιαφυγής που βεβαιώνονται και εισπράττονται από τις Δ.Ο.Υ.

<sup>109</sup> Οι πράξεις που κατατείνουν στη διαφυγή πληρωμής τους ανάγονται σε αξιόποινες μόνο όταν το ποσό του εκάστοτε διαφυγόντος φόρου ανά διαχειριστική περίοδο υπερβαίνει το ποσό των 50.000 ευρώ για το ΦΠΑ και 100.000 ευρώ για όλες τις άλλες κατηγορίες ποινικά προστατευόμενων φόρων (δεν ισχύει πχ για φόρους μεταβίβασης ακινήτων, γονικών παροχών, δωρεών, φόρους μεγάλης ακίνητης περιουσίας, τέλη χαρτοσήμου)

<sup>110</sup> Άρθρα 17 κ.ε. Ν.2523/1997

την εξασφάλιση άμεσων δημόσιων εσόδων, συχνά αλλάζει απότομα, με αποτέλεσμα οι κανόνες του να μην είναι πάντα σύμφωνοι με τα συνταγματικά ή τα κοινοτικά πρότυπα<sup>111</sup>.

### 3. Εισαγωγή των Ελληνικών Λογιστικών Προτύπων (Ν. 4308/2014)

Με την ενσωμάτωση των λογιστικών διατάξεων της Οδηγίας 34/2013/ΕΕ στο εσωτερικό μας δίκαιο (Ν.4308/2014)<sup>112</sup>, καθιερώνεται ένα διαφορετικό μοντέλο λογιστικού σχεδίου λογαριασμών για τον ιδιωτικό τομέα, με τον τίτλο Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα. Τα Ε.Λ.Π. ουσιαστικά αντικατέστησαν το Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών (Κ.Φ.Α.Σ.)<sup>113</sup> και το Ελληνικό Γενικό Λογιστικό Σχέδιο και αποτελούν μικρογραφία και απλοποίηση των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων.

Ο νόμος για τα Ε.Λ.Π. οριστικοποίησε μια και καλή την κατάργηση της φυσικής θεώρησης των βιβλίων και στοιχείων, (σφράγισμα και διάτρηση). Η Ελλάδα ήταν η μοναδική ευρωπαϊκή χώρα που εφάρμοζε την απαρχαιωμένη αυτή πρακτική ενώ το διοικητικό κόστος τόσο για τις Δ.Ο.Υ. όσο και για τις επιχειρήσεις ήταν εξαιρετικά υψηλό.

Η εφαρμογή των Ε.Λ.Π. δεν υποχρεώνει κατ αρχήν τις επιχειρήσεις να αλλάξουν το λογιστικό τους σχέδιο, παρέχει όμως ένα λιτό και ευέλικτο σχέδιο λογαριασμών, προσαρμοσμένο κατάλληλα στις σύγχρονες απαιτήσεις.

Η εφαρμογή του τέθηκε σε ισχύ για να καταπολεμήσει τη λογιστική πολυνομία και να υπηρετήσει την ανάγκη για διαφάνεια, αξιοπιστία και συγκρισιμότητα της χρηματοοικονομικής πληροφόρησης, η οποία και είναι αναγκαιότητα στο διεθνές περιβάλλον σήμερα για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής.

---

<sup>111</sup> Θεόδωρος Φορτσάκης, 30-06-2016, *Φορολογική Εισαγωγή*, Greek Law Digest-The Official Guide to Greek Law διαθέσιμο στο : <http://www.greklawdigest.gr/topics/tax/item/283-tax-introduction>

<sup>112</sup> Η Τρόικα πιέζε επίμονα για την αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου

<sup>113</sup> Ο Κώδικας Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών (ΚΦΑΣ) καθιερώθηκε με το ν. 4093/2012. Πριν τον (ΚΦΑΣ) ίσχυε ο Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων (ΚΒΣ)

#### 4. Ρυθμίσεις για χρήση ηλεκτρονικών συναλλαγών

Το κράτος στην προσπάθειά του να καταπολεμήσει τη φοροδιαφυγή, τα τελευταία χρόνια, μέσα από διαδοχικά νομοθετήματα, έθεσε της βάσεις για την ευρεία χρήση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής.

Με το άρθρο 23 του Ν. 4172/2013<sup>114</sup> προβλέφθηκε ότι στις μη εκπιπόμενες επιχειρηματικές δαπάνες περιλαμβάνεται «κάθε είδους δαπάνη που αφορά σε αγορά αγαθών ή λήψη υπηρεσιών αξίας άνω των πεντακοσίων (500) ευρώ, εφόσον η τμηματική ή ολική εξόφληση δεν έγινε με τη χρήση τραπεζικού μέσου πληρωμής». Η διάταξη αυτή αποτέλεσε την απαρχή για την εμπέδωση της ηλεκτρονικής εποχής στο πεδίο των συναλλαγών, μεταξύ των επαγγελματιών.

Η επιβολή των capital controls στις συναλλαγές από τις αρχές Ιουλίου 2015 έφερε στην επικαιρότητα τη χρήση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής και επιτάχυνε τις διαδικασίες για τη διεύρυνση της χρήσης τους και μεταξύ επαγγελματιών και ιδιωτών.

Ακολούθως οι Νόμοι 4446/2016 και 4474/2017 αποτέλεσαν μια πιο ολοκληρωμένη παρέμβαση ως προς τις ηλεκτρονικές συναλλαγές. Οι μισθωτοί, οι συνταξιούχοι και οι αγρότες προκειμένου να εξασφαλίσουν την έκπτωση<sup>115</sup> του αφορολόγητου ποσού θα πρέπει να καταναλώνουν μέρος των εισοδημάτων τους υποχρεωτικά μέσω πλαστικού χρήματος. Στις πληρωμές με πλαστικό χρήμα συμπεριλαμβάνονται οι πληρωμές με πιστωτική κάρτα, με χρεωστική κάρτα, με προπληρωμένη κάρτα, μέσω κινητού τηλεφώνου και η μεταφορά μέσω τραπεζικής εντολής ή e-banking. Έτσι, εάν οι φορολογούμενοι δε χρησιμοποιήσουν το πλαστικό χρήμα στο ποσοστό που υποχρεούνται, τότε η διαφορά μεταξύ του απαιτούμενου και του δηλωθέντος ποσού δαπάνης, φορολογείται με φόρο συντελεστή 22%

---

<sup>114</sup>Σχετικές αποφάσεις και εγκύκλιοι: ΠΟΛ.1216/2014, ΠΟΛ.1079/2015, ΠΟΛ.1055/2016, ΠΟΛ.1158/2016, ΔΕΑΦΒ 1068191/26.4.2016, ΔΕΑΦΒ 1069397/26.4.2016

<sup>115</sup> Για εισοδήματα μέχρι 10.000 το ποσό των δαπανών που θα πρέπει να πραγματοποιούνται με πλαστικό χρήμα είναι το 10%. Για εισοδήματα από 10.001 μέχρι 30.000 ευρώ, το ποσοστό αυτό αυξάνεται στο 15% και για εισοδήματα πάνω από 30.000 ευρώ ο συντελεστής φτάνει το 20%. Από το μέτρο αυτό εξαιρούνται οι φορολογούμενοι άνω των 70 ετών και τα άτομα με αναπηρία πάνω από 80%.

με την επιβάρυνση να είναι σημαντική<sup>116</sup> και αποτρεπτική σε σχέση με τη χρήση μετρητών.

Επιπλέον μέτρα που υιοθετήθηκαν, ήταν η υποχρεωτική καταβολή μισθοδοσίας ηλεκτρονικά<sup>117</sup>, η υποχρέωση για άνοιγμα επαγγελματικού λογαριασμού από τους επιτηδευματίες για την επιχειρηματική τους δραστηριότητα, η υποχρεωτική πραγματοποίηση συναλλαγών με τραπεζικά μέσα πληρωμής για πωλήσεις σε ιδιώτες άνω του ποσού των 500 ευρώ και η υποχρέωση να διαθέτουν σύστημα υποδοχής καρτών (POS).

Την αρμοδιότητα επιβολής προστίμου για την μη ύπαρξη POS ασκούν Υπηρεσίες του Υπουργείου Ανάπτυξης<sup>118</sup> και οι Διευθύνσεις Ανάπτυξης των Περιφερειακών Ενοτήτων. Οι φορολογικές υπηρεσίες κατά τους ελέγχους υποχρεούνται για τον έλεγχο και τη διαπίστωση της παράβασης και ενημερώνουν τις ως άνω Υπηρεσίες.

Τέλος, προς την κατεύθυνση της εμπέδωσης της κουλτούρας χρήσης των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής, στράφηκε και η θεσμοθέτηση της παροχής κινήτρων, όπως είναι η διενέργεια δημόσιων κληρώσεων με χρηματικό έπαθλο, σε ηλεκτρονικούς λαχνούς, που αναλογούν στις δαπάνες που γίνονται με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής. Η πρακτική αυτή εφαρμόστηκε με επιτυχία από το έτος 2014 στην Πορτογαλία, μια χώρα που πλήττεται εξίσου από την οικονομική κρίση. Η κυβέρνηση της Πορτογαλίας διαπίστωσε ότι ένα χρόνο μετά την εφαρμογή του μέτρου τα έσοδά της από τον ΦΠΑ αυξήθηκαν κατά 4% ενώ η κατανάλωση αυξήθηκε κατά 2%.

Ήδη από την ελληνική φορολογική διοίκηση μέχρι σήμερα έχουν διενεργηθεί 12 κληρώσεις με χρηματικό έπαθλο 1000 ευρώ η κάθε μία με τα ποσά να πιστώνονται στους λογαριασμούς των δικαιούχων. Τους

---

<sup>116</sup>Γώγου, Ξ. (2017). Πώς θα χτίσουμε το αφορολόγητο του 2017 με «πλαστικό χρήμα». Διαθέσιμο στο: <https://www.newsbeast.gr/financial/greek-financial/arthro/2573751/pos-tha-chtisoume-to-aforologito-tou-2017-me-plastiko-chrima>

<sup>117</sup>Εργοδότης, ο οποίος καταβάλλει τη μισθοδοσία με μετρητά και όχι ηλεκτρονικά χάνει το δικαίωμα έκπτωσης από το φορολογητέο εισόδημα και επιπλέον, απειλείται με πρόσθετο φόρο.

<sup>118</sup> Διεύθυνση Θεσμικών Ρυθμίσεων και Εποπτείας Αγοράς Προϊόντων και Παροχής Υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή

ηλεκτρονικούς λαχνούς συγκεντρώνει η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) ενώ την κλήρωση διενεργεί το Ινστιτούτο Τεχνολογίας Υπολογιστών και Εκδόσεων (ΙΤΥΕ)<sup>119</sup>.

Τα αποτελέσματα του προγράμματος αυτού θα μπορούν να αποτιμηθούν με το κλείσιμο του έτους 2018.

## **5. Πρόγραμμα Οικειοθελούς αποκάλυψης φορολογητέας ύλης (Ν.4446/2016)**

Διαχρονικά ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) αναγνωρίζει τη σημασία της προσφοράς στους φορολογούμενους της ευκαιρίας για εκ των υστέρων πλήρη φορολογική συμμόρφωση και έχει ενθαρρύνει τις κυβερνήσεις προς την κατεύθυνση αυτή. Τα προγράμματα εθελοντικής αποκάλυψης δίνουν τη δυνατότητα στους φορολογούμενους να επιτύχουν πλήρη φορολογική συμμόρφωση και στις φορολογικές διοικήσεις να διασφαλίσουν την είσπραξη διαφυγόντων εσόδων εκμεταλλευόμενες σχετικά περιορισμένους διοικητικούς πόρους.

Σε αυτό το πνεύμα και στα πλαίσια καταπολέμησης της φοροδιαφυγής ψηφίστηκε ο Ν.4446/2016 (ΦΕΚ Α/240/22-12-2016), ο οποίος με τα άρθρα 57-61 έθεσε σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα οικειοθελούς γνωστοποίησης, δίνοντας τη δυνατότητα<sup>120</sup> στους φορολογούμενους να αποκαλύψουν στις φορολογικές αρχές αδήλωτα εισοδήματά τους που αφορούσαν κάθε είδος φόρου, παρέχοντας τους ευεργετήματα ως προς τα πρόστιμα, με σημαντικές μειώσεις των πρόσθετων φόρων<sup>121</sup>. Για την υπαγωγή στις ρυθμίσεις αυτές τίθεντο οι ειδικοί όροι και οι προϋποθέσεις ενώ με το άρθρο 60 ορίζονταν τα πρόσωπα που εξαιρούνταν.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση το πρόγραμμα αυτό αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, συμβάλλει στην

---

<sup>119</sup> ΠΟΛ 1161/17-10-17

<sup>120</sup> Αρχικά έδινε τη δυνατότητα για υποβολή δηλώσεων έως 31-05-2017. Λόγω ανταπόκρισης του ενδιαφέροντος δόθηκαν διαδοχικές παρατάσεις έως και 25-11-2017.

<sup>121</sup> ΣΧΕΤ.: οι ΠΟΛ 1006/2017, ΠΟΛ 1009/2017, ΠΟΛ 1115/2017, ΠΟΛ 1166/2017 κλπ

αύξηση των δημοσίων εσόδων και δίνει τη δυνατότητα στους φορολογούμενους να συμπεριλάβουν τα πραγματικά τους εισοδήματα στη δήλωση Περιουσιολογίου, στην οποία και θα συγκεντρώνεται το σύνολο των πληροφοριών για τον κάθε φορολογούμενο.

Οι πρόσθετοι φόροι που βεβαιώθηκαν κατά τη λήξη του προγράμματος προσέγγισαν το ύψος των 600 εκατ. ευρώ, καθώς δηλώθηκαν περισσότερα από 5 δισ. ευρώ από περισσότερους από 100.000 υπόχρεους και αφορούσαν κυρίως:

- Δηλώσεις πληροφοριακού χαρακτήρα (εκπρόθεσμες αρχικές ή τροποποιητικές συγκεντρωτικές καταστάσεις προμηθευτών - πελατών). Οι φορολογούμενοι γλίτωσαν το πρόστιμο των 100 ευρώ ανά δήλωση.
- Τροποποιητικές δηλώσεις φόρου εισοδήματος.
- Εκπρόθεσμες δηλώσεις ΦΠΑ, με τις περισσότερες να είναι μηδενικές περιοδικές ή εκκαθαριστικές δηλώσεις ΦΠΑ.
- Εκπρόθεσμες δηλώσεις δωρεών χρηματικών ποσών με τις οποίες δικαιολογούνταν χρήματα σε τραπεζικούς λογαριασμούς.
- Τροποποιητικές δηλώσεις φόρου μεταβίβασης ακινήτων, δηλώσεων Ε9.

Σημειωτέον ότι στη Γερμανία<sup>122</sup> οι ρυθμίσεις για την οικειοθελή αποκάλυψη υπάρχουν από το 1919 και έχουν τροποποιηθεί αρκετές φορές ανάλογα με τις πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες. Μόνο το 2010 τέθηκε σε αμφισβήτηση η ρύθμιση στο σύνολό της ενώ σήμερα ισχύει με αυστηρότερες προϋποθέσεις.

Αναμφισβήτητα, για να είναι επιτυχές το εγχείρημα αυτό σε μόνιμη και διαρκή βάση, θα πρέπει να υπάρξουν δικλίδες ασφαλείας και προϋποθέσεις, που θα διασφαλίζουν αφενός τη διατήρηση της κοινωνικής δικαιοσύνης αφετέρου τη θετική επίδραση στη συμμόρφωση στις φορολογικές υποχρεώσεις.

---

<sup>122</sup> Σύμφωνα με την έκθεση των συμμετεχόντων υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικού στο πρόγραμμα ανταλλαγής πληροφοριών και τεχνογνωσίας που πραγματοποιήθηκε στις 11.7.2016-15.7.2016 στη Βόννη του κρατιδίου της Βόρειας Ρηνανίας με θέμα «*Πρόγραμμα Ανταλλαγής Πληροφοριών*», 2016, Περιοδικό ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ, τεύχος 798, Οκτώβριος 2016



## ***II. Οργανωτικές μεταρρυθμίσεις-Νέοι θεσμοί***

### **1. Αναδιάρθρωση της φορολογικής διοίκησης στην Ελλάδα.**

Βασική προτεραιότητα των «μνημονίων» που υπέγραψε η χώρα μας με τους θεσμούς, ως αποτέλεσμα της βαθιάς οικονομικής, δημοσιονομικής αλλά και κρίσης χρέους, ήταν και η αναδιάρθρωση της φορολογικής διοίκησης, βάσει διεθνών προτύπων, με τη συνδρομή της τεχνικής βοήθειας από την Task Force.

Στο μεταρρυθμιστικό αυτό πλαίσιο, μειώθηκε δραστικά ο αριθμός των Δ.Ο.Υ., προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα και να ελαττωθεί το λειτουργικό κόστος της φορολογικής διοίκησης. Σήμερα λειτουργούν σε όλη την επικράτεια 118 Δ.Ο.Υ. (61 Α' τάξης με τμήματα Ελέγχου και Δικαστικού, 52 Α'-Β' τάξης και 5 Β' τάξης), από 290 που λειτουργούσαν το 2011.

Με την αυτονόμηση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων<sup>123</sup> ως δομής εντός του Υπουργείου Οικονομικών και στη συνέχεια την ανεξαρτητοποίησή της, με την ίδρυση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων<sup>124</sup>, αποκόπηκε σταδιακά η φορολογική πολιτική από τη φορολογική διοίκηση, με την τελευταία να ασκεί πλέον τη δική της στρατηγική, να διαχειρίζεται δικό της προϋπολογισμό χωρίς να της ασκείται κυβερνητικός αλλά κοινοβουλευτικός έλεγχος. Οι κύριες αρμοδιότητες της Γ.Γ.Δ.Ε. που συνίστανται κυρίως στη βεβαίωση και εισπραξη των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων μεταφέρθηκαν στο νέο φορέα. Τα βασικά επιχειρήματα υπέρ της υιοθέτησης του μοντέλου αυτού εδράζονται κυρίως στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της νέας δομής και την απαλλαγή της από πολιτικές παρεμβάσεις<sup>125</sup>.

Η Α.Α.Δ.Ε. απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικείται από Διοικητή και από πενταμελές Συμβούλιο Διοίκησης.

---

<sup>123</sup> Υποπαράγραφος Ε2 της παραγράφου Ε' του άρθρου πρώτου του Ν.4093/2012 (ΦΕΚ Α 222/12-11-2012). Τροποποιήθηκε με το Ν.4336/2015 (ΦΕΚ Α 94/14-8-2015)

<sup>124</sup> Διατάξεις Μέρους Πρώτου του Ν.4389/2016 (ΦΕΚ 94/Α/27-5-2016)

<sup>125</sup> Σαββαΐδου Κ., (2016), Δημοσιονομική Διαφάνεια-Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες. Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης. Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί. Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Νέες δομές που συστάθηκαν πριν ακόμη τη δημιουργία της Α.Α.Δ.Ε. ήταν δομές που σχετιζόνταν με τον εσωτερικό έλεγχο, με τον έλεγχο ως προς τη νομιμότητα πράξεων των υπαλλήλων, με εποπτικές λειτουργίες, με τον έλεγχο του μεγάλου πλούτου και τον προληπτικό έλεγχο και με την επανεξέταση υποθέσεων μέσω ενδικοφανών προσφυγών. Οι κυριότερες είναι:

Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων<sup>126</sup>, από τις πρώτες χρονικά ιδρυθείσες Υπηρεσίες, με σκοπό την αντιμετώπιση της διαφθοράς των υπαλλήλων των εισπρακτικών και ελεγκτικών μηχανισμών του τότε Υπουργείου Οικονομικών και νυν της Α.Α.Δ.Ε. και την εξιχνίαση τυχόν εμπλοκής τους σε ποινικά αδικήματα και πειθαρχικά παραπτώματα.

Η Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου, με κύρια αρμοδιότητα την καταγραφή διαδικασιών και την υποβολή εισηγήσεων για αλλαγές και απλούστευση διαδικασιών.

Οι Φορολογικές Περιφέρειες, με αρμοδιότητες εποπτείας, συντονισμού και παρακολούθησης του έργου των Δ.Ο.Υ.

Το Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π. (Κέντρο Ελέγχου Φορολογούμενων Μεγάλου Πλούτου) και το Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ. (Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων). Πρόκειται για ειδικές μονάδες που ασχολούνται με σημαντικές ομάδες φορολογούμενων από άποψη εισφοράς εσόδων.

Η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών: εισάγεται ο θεσμός της ενδικοφανούς προσφυγής ως μετεξέλιξη του θεσμού της διοικητικής επίλυσης διαφοράς, αποσυμφορίζοντας ως ένα βαθμό τα Διοικητικά Δικαστήρια, καθώς η καθυστέρηση στη δικαστική εξέλιξη των φορολογικών υποθέσεων σε πολλές περιπτώσεις ξεπερνούσε την πενταετία.

Η Υ.Ε.Δ.Δ.Ε.: Υπηρεσία με κύριες αρμοδιότητες τον προληπτικό έλεγχο αλλά και τη διενέργεια και ολοκλήρωση υποθέσεων που παρελήφθησαν μετά την αλλαγή του ρόλου του ΣΔΟΕ.

---

<sup>126</sup> Συστάθηκε με την Δ.Π.Ε. 1016047 ΕΞ 2012 απόφαση των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης & ΗΛ/κής Διακυβέρνησης και Οικονομικών (ΦΕΚ Β' 659/07/03/2012)

Η Φορολογική και Τελωνειακή Ακαδημία: στόχος της νεοσυσταθείσας υπηρεσίας είναι ο σχεδιασμός της στρατηγικής εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού της Α.Α.Δ.Ε., η συνεχής εκπαίδευσή του και η στοχευμένη υλοποίηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων.

Με τη σύσταση των παραπάνω Υπηρεσιών ενισχύεται και αναβαθμίζεται ο ρόλος της φορολογικής διοίκησης, στόχος της οποίας είναι να ανταποκριθεί στις αυξημένες σύγχρονες απαιτήσεις της οικονομικής πραγματικότητας και της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό και διεθνές επίπεδο.

## **2. Ο θεσμός του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος**

Ο θεσμός του Οικονομικού Εισαγγελέα εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη με τον Νόμο 3943/2011 (ΦΕΚ Α' 66/31-03-2011) και καταδεικνύει την έμφαση που δίνεται πλέον στα εγκλήματα οικονομικής φύσης, μεταξύ των οποίων πρωτεύοντα ρόλο έχει και η φοροδιαφυγή.

Στα καθήκοντα του περιλαμβάνονται η εποπτεία, η καθοδήγηση και ο συντονισμός των ενεργειών των γενικών και ειδικών προανακριτικών υπαλλήλων, ιδίως εκείνων του ΣΔΟΕ, των Τελωνείων και των ελεγκτικών υπηρεσιών των Τελωνείων, (ΕΛ.Υ.Τ.) καθώς και των φορολογικών υπηρεσιών γενικότερα, κατά την διενεργούμενη έρευνα προς εξακρίβωση τέλεσης κάθε είδους φορολογικού και οικονομικού εγκλήματος σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ και ΕΕ, που βλάπτει σοβαρά την ελληνική εθνική οικονομία. Ενημερώνεται δε, για όλες τις καταγγελίες και σχετικές πληροφορίες, αρμοδιότητάς του, που περιέρχονται στις παραπάνω υπηρεσίες, αξιολογώντας και διερευνώντας αυτές, καθώς και κάθε άλλη σχετική πληροφορία που μπορεί να περιέλθει σε γνώση του με οποιοδήποτε τρόπο και μέσο.

Ο Οικονομικός Εισαγγελέας παρεμβαίνει σε σημαντικές υποθέσεις φοροδιαφυγής και εποπτεύει σημαντικές εκκρεμείς υποθέσεις δημοσίου συμφέροντος, προκειμένου να προλαμβάνεται η παραγραφή τους.

### 3. Η σύσταση της Διεύθυνσης Ερευνών Οικονομικού Εγκλήματος

Πολύ πρόσφατα με το νόμο 4512/2018 (ΦΕΚ Α/5/17-01-2018) συστάθηκε, στα πλαίσια των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων η Διεύθυνση Ερευνών Οικονομικού Εγκλήματος, η οποία ανήκει απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών και την καθοδήγηση και το συντονισμό λειτουργίας της έχει ο Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος.

Η ειδική αυτή Υπηρεσία πρόκειται να στελεχωθεί με ειδικούς προανακριτικούς υπαλλήλους υπό την εποπτεία του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος, οι οποίοι θα έχουν το καθήκον να εκτελούν τις Εισαγγελικές Παραγγελίες του για την διεξαγωγή προανάκρισης και προκαταρκτικής εξέτασης, με ειδικότερο σκοπό τη διερεύνηση τέλεσης εγκλημάτων φοροδιαφυγής ή λοιπών (απολύτως συναφών με τη φοροδιαφυγή) οικονομικών αδικημάτων. Στόχος είναι, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, να αποτελέσει τον εκτελεστικό βραχίονα που θα είναι στην διάθεση του Εισαγγελέως Οικονομικού Εγκλήματος για την διερεύνηση και τη διαλεύκανση της μείζονος σημασίας ποινικά αξιόλογης φοροδιαφυγής.

Οι κεντρικοί άξονες στους οποίους θα κινηθεί η νεοσυσταθείσα υπηρεσία είναι:

α) η δίωξη της μείζονος σημασίας φοροδιαφυγής από ποινικής άποψης, χωρίς να επιβαρυνθεί το ελεγκτικό έργο της Α.Α.Δ.Ε., όπως αυτό καθορίζεται στις διατάξεις του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας.

β) η μη στέρηση των δικαιωμάτων που παρέχονται από τον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας και τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας στον φορολογούμενο που ερευνάται για φοροδιαφυγή ή/και για άλλα αδικήματα.

γ) η ταχύτατη διεκπεραίωση των ερευνών και

δ) η εμπέδωση συνεργασίας μεταξύ της νέας Υπηρεσίας και της Α.Α.Δ.Ε.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι τα τελευταία ιδίως χρόνια έχει δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα στη σύσταση νέων δομών για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής. Οι νέες δομές όμως για να καταστούν αποτελεσματικές θα

πρέπει να θωρακιστούν επαρκώς μ' ένα θεσμικό καθεστώς που θα τις προσδώσει κύρος, να επανδρωθούν κατάλληλα και το κυριότερο να υπάρξει συντονισμός ιδίως σε Υπηρεσίες με αλληλεπικαλυπτόμενες ή συμπληρωματικές αρμοδιότητες.

### ***III. Διοικητικά μέτρα–λειτουργικές μεταρρυθμίσεις-στοχευμένες επιχειρησιακές δράσεις***

#### **1. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση-Συστήματα taxisnet και elenxis**

Η διαρκής ανάπτυξη των ηλεκτρονικών συναλλαγών, το συνεχώς μεταβαλλόμενο φορολογικό περιβάλλον σε εθνικό και σε διεθνές επίπεδο, η ανάγκη για αποσυμφόρηση του φορολογικού μηχανισμού και η πρόσθετη απαίτηση για καλύτερης ποιότητας παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες κατέστησαν αναγκαία την ανάπτυξη νέων τεχνολογικών συστημάτων.

Το νέο TAXISnet που ξεκίνησε τη λειτουργία του τον Δεκέμβριο του 2010 έδρασε καταλυτικά στην εξέλιξη της ψηφιακής διακυβέρνησης με τη σημαντική αναβάθμιση που επέφερε στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες. Η εθελοντική και σταδιακά η υποχρεωτική υποβολή των δηλώσεων φορολογίας και η άμεση εκκαθάρισή τους, η υποβολή των δηλώσεων ΦΠΑ, των τριμηνιαίων ανακεφαλαιωτικών πινάκων ενδοκοινοτικών αποκτήσεων/παραδόσεων, των συγκεντρωτικών καταστάσεων τιμολογίων πελατών-προμηθευτών, της Οριστικής Δήλωσης Εκκαθάρισης Φόρου Μισθωτών Υπηρεσιών (Φ.Μ.Υ.) και μία σειρά από νέες λειτουργίες αποσυμφόρησαν σε μεγάλο βαθμό τις Δ.Ο.Υ. και πρόσφεραν στους φορολογούμενους υψηλού επιπέδου υπηρεσίες μειώνοντας την ταλαιπωρία που υφίσταντο επί σειρά ετών με την αυτοπρόσωπη παρουσία τους στις εφορίες.

Για να μπορέσει να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις της ελεγκτικής διαδικασίας, η φορολογική διοίκηση ανέπτυξε επίσης ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα ελεγκτικών υπηρεσιών, κατά τα πρότυπα άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το «elenxis». Το «elenxis»

σχεδιάστηκε με βάση το λογισμικό escort, και ξεκίνησε τη λειτουργία του πιλοτικά τον Δεκέμβριο του 2010 και από τον Ιανουάριο του 2011 δοκιμαστικά σε μεγάλες επιχειρήσεις.

Οι επιχειρησιακές περιοχές που υποστηρίζει είναι α)η στρατηγική επιλογή και στόχευσης των ελέγχων, αξιοποιώντας σύγχρονες τεχνολογίες επεξεργασίας και ανάλυσης δεδομένων, β)η διαχείριση και παρακολούθηση των ελέγχων και γ)η διενέργεια ελέγχων. Η ανάπτυξη των εφαρμογών αφορά<sup>127</sup>:

- τον σχεδιασμό, την κατάρτιση και τον απολογισμό των στρατηγικών ελέγχου
- τη συλλογή όλων των διαθέσιμων στοιχείων των πρωτογενών Πληροφοριακών Συστημάτων για τη διενέργεια αυτόματων λειτουργιών στόχευσης και για την επιλογή, μέσω ενιαίων εθνικών κριτηρίων, των υπόχρεων με την πλέον παραβατική συμπεριφορά.
- την αυτοματοποίηση του συνόλου των ροών εργασίας που συνδέονται με τη διαχείριση και διενέργεια των ελέγχων, συμπεριλαμβανόμενης και της ανατροφοδότησης του συστήματος με τα αποτελέσματα των ελέγχων.

Το σύστημα έχει τη δυνατότητα διεπαφής με το σύστημα TAXIS και διασύνδεσης με άλλες Υπηρεσίες, τράπεζες και ιδιώτες για άντληση δεδομένων από πολλές δεξαμενές.

Το elenxis αφού εντοπίσει τις διαφορές των φόρων, δίνει τη δυνατότητα στους ελεγκτές να εκκαθαρίσουν τους κύριους και τους πρόσθετους φόρους και να συντάξουν τις κατάλληλες εκθέσεις<sup>128</sup>.

Οι γενικές απαιτήσεις ασφαλείας τηρούνται ενώ η πολιτική ασφαλείας του συστήματος είναι ιδιαίτερα αυστηρή (εξουσιοδότηση χρηστών, ταυτοποίησή τους, απόδοση συγκεκριμένων ρόλων, καταγραφή ενεργειών χρηστών κλπ).

---

<sup>127</sup> Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ, Τομέας Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνιών Διαθέσιμο: <http://www.digitalplan.gov.gr/portal/resource/Oloklhrwmeno-Plhroforiako-Systhma-Elegktikwn-Yphresiwn-ELENXIS-ergaleio-gia-thn-antimetwpish-ths-krishs>

<sup>128</sup>Εναρξη ελέγχων σε μεγάλες επιχειρήσεις με το σύστημα elenxis. Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/news/news/view/id/6980#>

Το σύστημα «elenxis» λειτουργεί, αξιοποιώντας τεχνικές ανάλυσης κινδύνου. Η επιλογή κατάλληλων στόχων για έλεγχο είναι ο τελικός σκοπός της ανάλυσης κινδύνου<sup>129</sup>. Η αρμόδια Διεύθυνση της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογικής Διοίκησης ακολουθεί μια διεργασία, η οποία ξεκινά με έρευνα των διαθέσιμων πληροφοριών για την ανίχνευση των τάσεων παραβατικότητας και ακολουθεί η οργάνωση του ελεγκτικού έργου σε στρατηγικές ελέγχου που εστιάζουν σε συγκεκριμένες περιοχές μέσω σεναρίων ανάλυσης κινδύνου. Τέλος γίνεται επιλογή των στόχων βάσει των σεναρίων.

Ο καινοτόμος χαρακτήρας του συνίσταται στην πλήρη ομογενοποίηση, αυτοματοποίηση και τυποποίηση του συνόλου των ελεγκτικών διαδικασιών και πρακτικών -από την φάση Στόχευσης των Ελέγχων μέχρι τη στατιστική αποτίμηση των διενεργηθέντων ελέγχων- με την εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων λειτουργίας, όπως είναι η αυτοματοποιημένη παραγωγή επίσημων Εντύπων Ελέγχου, που συστηματοποιούν και επιταχύνουν το έργο του φορολογικού ελεγκτή.

Με το σύστημα αυτό έχει επιτευχθεί η αύξηση της αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών υπηρεσιών, η μείωση του χρόνου ελέγχου και η απλοποίηση σε μεγάλο βαθμό των γραφειοκρατικών μηχανισμών. Συνετέλεσε στον συντονισμό των Κεντρικών Ελεγκτικών Υπηρεσιών και την αποτελεσματικότερη σχεδίαση και διαχείριση εθνικών στρατηγικών ελέγχου, στη βελτιστοποίηση και αύξηση της αξιοπιστίας απολογισμού κόστους/οφέλους των ελεγκτικών δράσεων και στην ορθολογική αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και στην στοχευμένη εκπαίδευσή του κατά την ανάληψη της διενέργειας ελεγκτικού έργου.

Το μειονέκτημά του συστήματος αυτού είναι ότι το περιβάλλον του δεν είναι ιδιαίτερα φιλικό στο χρήστη και απαιτεί συνεχή εκπαίδευση για το χειρισμό του λόγω των συχνών αναβαθμίσεών του.

---

<sup>129</sup> Παρτάλης Α. , 2012, “elenxis”: Ένα Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Ελεγκτικών Υπηρεσιών ως ένα νέο αξιόπιστο και σύγχρονο εργαλείο στόχευσης διαχείρισης και διενέργειας φορολογικών ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών στα πλαίσια αντιμετώπισης του σύγχρονου οικονομικού εγκλήματος και της φοροδιαφυγής, Διπλωματική εργασία Εφαρμοσμένης Λογιστικής και Ελεγκτικής

## 2. Στοχευμένοι έλεγχοι μέσω της λειτουργίας ανάλυσης κινδύνου (risk analysis)-προτεραιοποίηση εντολών

Με το άρθρο 80 του Ν.3842/2010<sup>130</sup> εισήχθη το σύστημα επιλογής υποθέσεων προς έλεγχο με βάση το σύστημα ανάλυσης κινδύνων (risk analysis). Από το έτος 2010 μέχρι και το έτος 2013<sup>131</sup> επιλέγονταν πλέον οι φορολογικοί έλεγχοι στοχευμένα και όχι τυχαία, ενώ οι μέθοδοι επιλογής βασιζόνταν σε ποιοτικά χαρακτηριστικά, όπως η νομική μορφή, η κατηγορία βιβλίων, ο κλάδος ή ο τομέας δραστηριότητας του υποψήφιου ελεγχόμενου, η ύπαρξη παραβάσεων της φορολογικής νομοθεσίας κλπ, σε οικονομικά δεδομένα (δεδομένα από φορολογικές δηλώσεις) και σε χωροταξικά και χρονικά δεδομένα, όπως ο τόπος παραγωγής και διακίνησης, εποχιακές δραστηριότητες κλπ. Με την ΠΟΛ 1178/2011 (ΦΕΚ Β/2071) καθορίστηκε πίνακας κριτηρίων-κανόνων επιλογής ανέλεγκτων υποθέσεων για έλεγχο και μοριοδότηση αυτών. Οι λίστες με τους φορολογούμενους υψηλής μοριοδότησης αποστέλλονταν στους Προϊσταμένους των ελεγκτικών Υπηρεσιών.

Κατ' αυτόν τον τρόπο (με κριτήρια ομάδων υψηλού κινδύνου για φοροδιαφυγή) καταρτίστηκαν και η λίστα Falciani, γνωστή και ως λίστα Lagarde. Δεν είναι τυχαίο ότι και διεθνώς δίνεται μεγάλη έμφαση στη διαχείριση κινδύνων.

Στοχευμένοι έλεγχοι διενεργούνταν επίσης και εξακολουθούν να διενεργούνται σε offshore εταιρίες και σε εμβάσματα εξωτερικού με τη βοήθεια των νέων τεχνολογιών. Τα σύγχρονα τεχνολογικά συστήματα που υιοθετήθηκαν και στο μεταξύ εμπλουτίζονταν και αναβαθμιζόνταν συνέβαλαν καθοριστικά στην αναβάθμιση του έργου των ελεγκτών, παρέχοντας την τεχνική δυνατότητα στη φορολογική διοίκηση από το να στοχεύει μέχρι να προβαίνει στη σύνταξη προσδιορισμού του φόρου και να παρακολουθεί την πορεία των διενεργούμενων ελέγχων.

---

<sup>130</sup> Η οποία αντικαταστάθηκε από την παρ. 7 του άρθρου 39 του Ν. 4141/2013

<sup>131</sup> Με την ψήφιση του ΚΦΔ (4174/2013), το άρθρο 26 αλλάζει τα δεδομένα αναφορικά με τη δημοσίευση των κριτηρίων ανάλυσης.



Μετά την ψήφιση του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας με τη διάταξη του άρθρου 26 ορίστηκε ότι οι υποθέσεις επιλέγονται με κριτήρια ανάλυσης κινδύνου αλλά δεν δημοσιοποιούνται. Έχει υποστηριχτεί<sup>132</sup> ότι εδώ τίθεται ζήτημα συνταγματικότητας, καθώς η μη δημοσίευση κανονιστικών διοικητικών πράξεων τις καθιστά ανυπόστατες<sup>133</sup>, δεδομένου ότι η δημοσίευση της κανονιστικής διοικητικής πράξης αποτελεί συστατικό της τύπου. Κατά την ίδια κριτική τα κριτήρια θα έπρεπε να δημοσιοποιούνται και να παραμένουν απόρρητες οι εκδοθείσες ατομικές διοικητικές πράξεις που θα περιέχουν τα ονόματα των προσώπων.

Ωστόσο, η μη δημοσιοποίηση των κριτηρίων αποτελεί καθοριστικής σημασίας παράγοντα για τον εντοπισμό των φορολογικών παραβατών, υπό την έννοια ότι δεν δίνει τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις να προσαρμόσουν τη φορολογική τους συμπεριφορά και το σχεδιασμό τους με τέτοιο τρόπο, ώστε να αποφύγουν τον έλεγχο και τα πρόστιμα.

Σήμερα, με την αντικατάσταση της παρ. 1 του άρθρου 26 του ΚΦΔ<sup>134</sup> «Οι υποθέσεις που ελέγχονται κατά προτεραιότητα, επιλέγονται με απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων με βάση κριτήρια ανάλυσης κινδύνου, στοιχεία από εσωτερικές και εξωτερικές πηγές πληροφόρησης ή, εξαιρετικά, με βάση άλλα κριτήρια, τα οποία καθορίζονται από τον Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και δεν δημοσιοποιούνται.»

Εξελίσσεται δηλαδή η στόχευση με την εισαγωγή της προτεραιοποίησης σε όλα τα επίπεδα ελέγχων (βλ παρ. 2) και μάλιστα με απαλλαγή από αστική και ποινική ευθύνη για τους διενεργούντες την επιλογή των υποθέσεων προς προτεραιοποίηση σε περίπτωση παραγραφής αν και δεν συμβαίνει το ίδιο για τους διενεργούντες τον έλεγχο.

Με τους στοχευμένους ελέγχους η φορολογική διοίκηση μειώνει το κόστος και αυξάνει την αποτελεσματικότητά της αλλά και την παραγωγικότητα των υπαλλήλων του φοροελεγκτικού μηχανισμού. Η παραγωγικότητα των

---

<sup>132</sup> Θεοχαροπούλου Ε.(2016), *Φορολογική διαφάνεια και ανταλλαγή πληροφοριών*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αφοι Κυριακίδη

<sup>133</sup> Βάσει των άρθρων 35 παρ. 1, 42 παρ.1 του Συντάγματος

<sup>134</sup> με την παράγραφο 1 του άρθρου 77 του ν. 4472/2017 (ΦΕΚ Α' 74/19-05-2017)

τελευταίων δύναται να αυξηθεί ακόμη περισσότερο εφόσον αυτοί θωρακιστούν νομικά και απαλλαγθούν από την αστική και ποινική ευθύνη, με εξαίρεση την περίπτωση δόλου. Ο φόβος των ελεγκτών για μελλοντικούς καταλογισμούς σε βάρος τους ή για τυχόν ποινική δίωξη τους λειτουργεί αποτρεπτικά στο έργο τους.

### **3. Εντατικοποίηση προληπτικών επιτόπιων ελέγχων**

Ένα από τα είδη ελέγχου που προβλέπονται στον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας είναι ο μερικός επιτόπιος προληπτικός έλεγχος, ο οποίος συνίσταται στην έρευνα ενός ή περισσότερων συγκεκριμένων στοιχείων και βιβλίων και αποβλέπει στην τήρηση της φορολογικής νομοθεσίας και στην πάταξη της φοροδιαφυγής. Βασικός στόχος μέσω των ελέγχων πρόληψης αποτελεί η εξεύρεση και ο προσδιορισμός της αποκρυβείσας φορολογητέας ύλης και η επιβολή των προβλεπόμενων κυρώσεων στις περιπτώσεις εντοπισμού παράβασης. Επιπλέον, επιδιώκει τη συμμόρφωση των επιχειρήσεων αλλά και του ευρύτερου συνόλου, με την οργανωμένη και διαρκή παρουσία των ελεγκτών σε χώρους με διαπιστωμένη υψηλή παραβατικότητα.

Το πλεονέκτημα των προληπτικών-μερικών επιτόπιων ελέγχων έναντι των άλλων μορφών (τακτικών, προσωρινών, ειδικών ελέγχων κλπ) έγκειται στον αιφνιδιασμό και στην ταχύτητα της κατασταλτικής τους δράσης γι' αυτό και είναι σύντομοι και ουσιαστικοί.

Αρμόδιες υπηρεσίες για την πραγματοποίηση των προληπτικών ελέγχων και τη διαπίστωση παραβάσεων είναι η Υπηρεσία Ερευνών και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων (Υ.Ε.Δ.Δ.Ε.) και τα συνεργεία υπαλλήλων των Δ.Ο.Υ, τα οποία συγκροτούνται με απόφαση του Προϊσταμένου Δ.Ο.Υ.

Στην υφιστάμενη οικονομική συγκυρία η εντατικοποίηση και η αποτελεσματικότητά τους έγιναν ακόμη πιο επιτακτικές καθώς μετά την τροποποίηση των διατάξεων του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας με το Ν.4337/2015 (ΦΕΚ Α ' 129/17-10-2015) δεν αποσκοπούν αποκλειστικά στον εντοπισμό τυπικών ή ουσιαστικών παραβάσεων αλλά αποτελούν και ένα σημαντικό εργαλείο για την καταγραφή πληροφοριών για την εν γένει

συμπεριφορά του φορολογούμενου, οι οποίες δύνανται να καταχωρούνται και να αξιοποιούνται για τη διενέργεια περαιτέρω ενεργειών της φορολογικής διοίκησης.

Κατά τους επιτόπιους προληπτικούς ελέγχους, εφόσον διαπιστώνεται φορολογική παράβαση, πέραν των οριζόμενων προστίμων προβλέπονται επιπλέον διοικητικές κυρώσεις, όπως είναι η άμεση 48ωρη αναστολή λειτουργίας των επαγγελματικών εγκαταστάσεων, η 96ωρη σε περίπτωση υποτροπής, η αναστολή έως 10ήμερο και η αναστολή έως και ένα μήνα σε περίπτωση παρεμπόδισης ή χρήσης βίας.

Η εφαρμογή των μέτρων αυτών έδρασε καταλυτικά ιδίως στους κλάδους εστίασης και κατά κύριο λόγο στις τουριστικές περιοχές<sup>135</sup>.

Οι δράσεις γενικότερα που αναλήφθηκαν για την εντατικοποίηση των μερικών επιτόπιων ελέγχων πρόληψης<sup>136</sup>, ο εξορθολογισμός των προστίμων, οι πρόσθετες κυρώσεις για την αναστολή λειτουργίας αλλά και η στόχευση σε κλάδους με υψηλή παραβατικότητα<sup>137</sup> απέφεραν αποτελέσματα ως προς τα ποσοστά της διαπιστούμενης παραβατικότητας.

Σύμφωνα με στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων από τις αρχές του έτους 2016 μέχρι και τον Οκτώβριο του 2016 διενεργήθηκαν σε όλη την Επικράτεια από τα συνεργεία ελέγχου των Δ.Ο.Υ. 65.596 μερικοί επιτόπιοι έλεγχοι σε 40.416 επιχειρήσεις, ενώ σε 7.526 από αυτούς τους ελέγχους διαπιστώθηκαν συνολικά 27.359 παραβάσεις.

Το σωρευτικό ποσοστό παραβατικότητας του 10μήνου υπερδιπλασιάστηκε σε σχέση με αυτό του 1ου εξαμήνου εμφανίζοντας σημαντική αύξηση τον

---

<sup>135</sup> Το feedback από τους ίδιους τους επιχειρηματίες που υπέστησαν το μέτρο του 48ωρο και του 96ωρου κλεισίματος των επιχειρήσεων ήταν ότι το μέτρο «ενόχλησε» πιο πολύ κι από το πρόστιμο. Η επίδραση των social norms ιδίως σε επαρχιακές πόλεις είναι έντονη καθώς η φήμη του επιχειρηματία έχει σημαντική αξία.

<sup>136</sup> ιδίως κατά τις θερινές περιόδους σε τουριστικές περιοχές

<sup>137</sup> Οι κλάδοι αυτοί εξευρίσκονται 1) από τα στοιχεία του αρχείου της υπηρεσίας και τα στοιχεία που τηρούνται στο ΟΠΣ-ELENXIS 2) από έγγραφη πληροφόρηση (δελτία πληροφοριών, καταγγελίες φορολογουμένων κλπ.) και 3) από επιλογή από εξωτερική πληροφόρηση του Προϊσταμένου της υπηρεσίας ή άλλη αιτία.

Οκτώβριο, η οποία άγγιξε το 11,47%<sup>138</sup>. Αυτό αποδόθηκε σε μεγάλο βαθμό στην εντατικοποίηση των ελέγχων αλλά και στην αλλαγή της νομοθεσίας για το ύψος<sup>139</sup> των προστίμων σε παραβάσεις.

Ο επιτόπιος προληπτικός έλεγχος ωστόσο είναι δαπανηρός και το κόστος του προκύπτει από τις απαιτούμενες δαπάνες για την αποζημίωση της υπερωριακής απασχόλησης και των εκτός έδρας μετακινήσεων, την έλλειψη εμπειρίας του προσωπικού αλλά κυρίως τη δέσμευση ανθρώπινων πόρων. Δύναται βέβαια να εξορθολογιστεί με την υιοθέτηση στρατηγικών, όπως είναι η στόχευση στους ελέγχους, η αποδέσμευση του ανθρώπινου δυναμικού από τη συναλλαγή με τους πολίτες, δεδομένης της διεύρυνσης των ηλεκτρονικών μέσων διεκπεραίωσης των διαδικασιών, η αντίστοιχη μείωση της γραφειοκρατίας και ο καλύτερος συντονισμός των ελέγχων.

Ήδη από το έτος 2016 τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση των προληπτικών ελέγχων των Δ.Ο.Υ. έχουν αναλάβει οι Φορολογικές Περιφέρειες ενώ η επίτευξη του εγχειρήματος για τα έτη 2016 και 2017 κρίθηκε επιτυχής, τόσο ως προς τα ποσοστά του πλήθους των ελέγχων όσο και ως προς τα ποσοστά της παραβατικότητας.

---

<sup>138</sup>«Μηνιαία στατιστική αναφορά μερικών επιτόπιων ελέγχων Δ.Ο.Υ.» του Τμήματος Μετρήσεων και Στατιστικής Ανάλυσης της Δ/σης Φορολογικής Συμμόρφωσης (από 1-1-2016 έως 31-10-2016)

<sup>139</sup> Με την τροποποίηση του Ν.4337/2015 (ΦΕΚ129/Α/17-10-2015) από 17-10-2015 έως 25-7-2016, δεν επιβάλλονταν αυτοτελή πρόστιμα αλλά μόνο πρόστιμο ίσο με το ποσοστό 50% επί του ποσού Φ.Π.Α. που θα προέκυπτε από το μη εκδοθέν στοιχείο ή επί της διαφοράς αντίστοιχα. Τα δυσανάλογα χαμηλού ύψους πρόστιμα σε σχέση με τις παραβάσεις και το υψηλό σχετικά κόστος διενέργειας των προληπτικών ελέγχων, είχαν ως αποτέλεσμα να λειτουργήσουν αποτρεπτικά για τον εντοπισμό των παραβατών από το φοροελεγκτικό μηχανισμό ενώ αντιθέτως ενθάρρυναν την παραβατικότητα των υποκείμενων στο φόρο. Ακολούθως με τον Ν. 4410/2016 (ΦΕΚ 141/Α'), τέθηκε σε ισχύ από 25-07-2016 η επιβολή αυστηρότερων προστίμων.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

### ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΟΠΤΙΚΗ ΤΩΝ ΕΦΟΡΙΑΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ ΚΑΙ ΤΑ ΜΕΣΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ

Η παρούσα έρευνα στόχο έχει να προσεγγίσει το φαινόμενο της φοροδιαφυγής και τα σύγχρονα εργαλεία αντιμετώπισής της, μέσα από την οπτική των εφοριακών-ελεγκτών υπαλλήλων, καθώς οι τελευταίοι διαθέτουν εξειδικευμένη γνώση και εμπειρία, λόγω της απασχόλησής τους στο αντικείμενο του φορολογικού ελέγχου.

Επιδίωξη της έρευνας δεν είναι να εξαχθούν γενικευμένα και ασφαλή συμπεράσματα για τη φοροδιαφυγή αλλά κυρίως να διερευνηθεί η πεποίθηση και η αίσθηση των υπαλλήλων του φοροελεγκτικού μηχανισμού, για την αποτελεσματικότητα των μέτρων καταπολέμησής της. Οι τελευταίοι άλλωστε αποτελούν θεσμικά όργανα ελέγχου, ασκούν το ρόλο τους μέσα και από την επαφή τους με τους φορολογούμενους, εισπράττουν τις αντιδράσεις και μπορούν να λειτουργήσουν ως ανατροφοδότες του φορολογικού μηχανισμού.

Για το λόγο αυτό κρίθηκε ότι θα παρουσίαζε ενδιαφέρον η άποψη των υπαλλήλων του φοροελεγκτικού μηχανισμού, ιδίως σε ό,τι αφορά τα εργαλεία καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, πολλά από τα οποία οι ίδιοι εφαρμόζουν στην πράξη.

Συγκεκριμένα, το δείγμα της έρευνας αποτελείται από 80 εφοριακούς υπαλλήλους, οι οποίοι είναι ελεγκτές βεβαίωσης, των τμημάτων Ελέγχου των Δ.Ο.Υ., της Υ.Ε.Δ.Δ.Ε., του ΚΕΦΟΜΕΠ και της ΔΕΔ σε σύνολο περίπου 400 υπαλλήλων αρμοδιότητας της Φορολογικής Περιφέρειας Θεσσαλονίκης και 2000 υπαλλήλων σε όλη την Επικράτεια.

Η διεξαγωγή της έρευνας πραγματοποιήθηκε τους μήνες Ιανουάριο και Φεβρουάριο του έτους 2018, με ερευνητικό εργαλείο ένα ερωτηματολόγιο πέντε ενοτήτων. Το περιεχόμενο των ερωτήσεων βασίστηκε σε ερωτήσεις που έχουν χρησιμοποιηθεί σε προηγούμενες έρευνες και περιλαμβάνονται στο βιβλίο «Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα» του Ν. Τάτσου.

Το ερωτηματολόγιο δόθηκε σε έντυπη μορφή αλλά παράλληλα αναρτήθηκε σε κλειστή ομάδα εφοριακών υπαλλήλων σε μέσο κοινωνικής δικτύωσης και απεστάλη και με e-mail. Η ηλεκτρονική φόρμα δημιουργήθηκε μέσω των έτοιμων φορμών του Google Docs/Google Drive. Πενήντα οκτώ (58) υπάλληλοι απάντησαν ηλεκτρονικά και είκοσι δύο (22) χειρόγραφα. Το ερωτηματολόγιο παρατίθεται αυτούσιο, ως παράρτημα της παρούσας εργασίας, μετά τα συμπεράσματα.

Οι ερωτήσεις του ερωτηματολογίου ήταν κλειστού τύπου και ο ερωτώμενος είχε τη δυνατότητα να επιλέξει από μία σειρά τιμών. Οι κλίμακες ήταν πενταβάθμιες με βαθμό συμφωνίας από το «Διαφωνώ απόλυτα» (τιμή 1) στο «Συμφωνώ απόλυτα» (τιμή 5) και από το «Καθόλου» (τιμή 1) στο «Πάρα Πολύ» (τιμή 5). Η επεξεργασία των τιμών των συχνοτήτων για την εξεύρεση των ποσοστών έγινε σε εφαρμογή excel.

Η δομή του ερωτηματολογίου έχει ως εξής:

Στην πρώτη σελίδα αναφέρεται το θέμα ενδιαφέροντος και δίνονται επεξηγήσεις για τη χρήση του ερωτηματολογίου. Ακολουθούν οι ενότητες, οι οποίες περιλαμβάνουν:

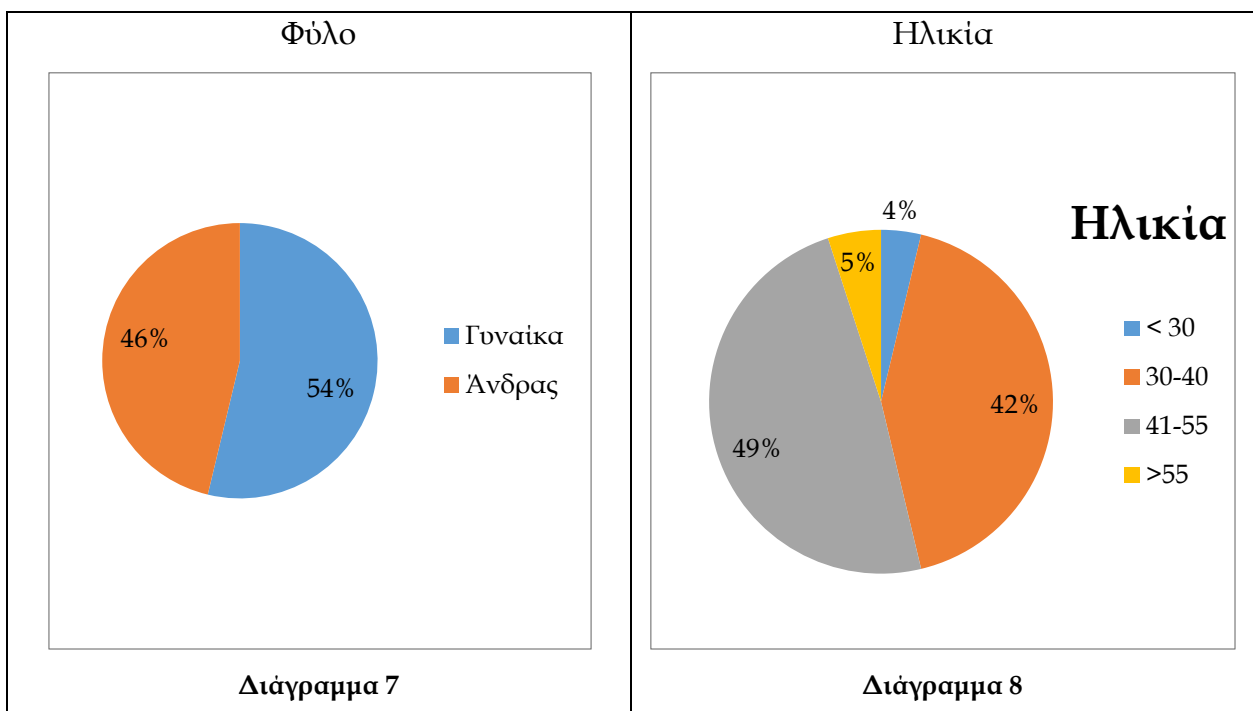
- ενότητα 1: δημογραφικά στοιχεία
- ενότητα 2: ερωτήσεις αναφορικά με το φορολογικό σύστημα, το επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης, την πολυπλοκότητά του, τη φορολογική συνείδηση
- ενότητα 3: ερωτήσεις αναφορικά με τα αίτια της φοροδιαφυγής
- ενότητα 4: ερωτήσεις αναφορικά με τα εργαλεία αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής
- ενότητα 5: ερωτήσεις σχετικά με προτάσεις για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής

Η ανάλυση, η οποία είναι ενδεικτική και υποτυπώδης, έγινε μέσω της εφαρμογής Microsoft Excel και τα αποτελέσματα παρουσιάζονται παρακάτω με τη βοήθεια γραφημάτων και πινάκων.

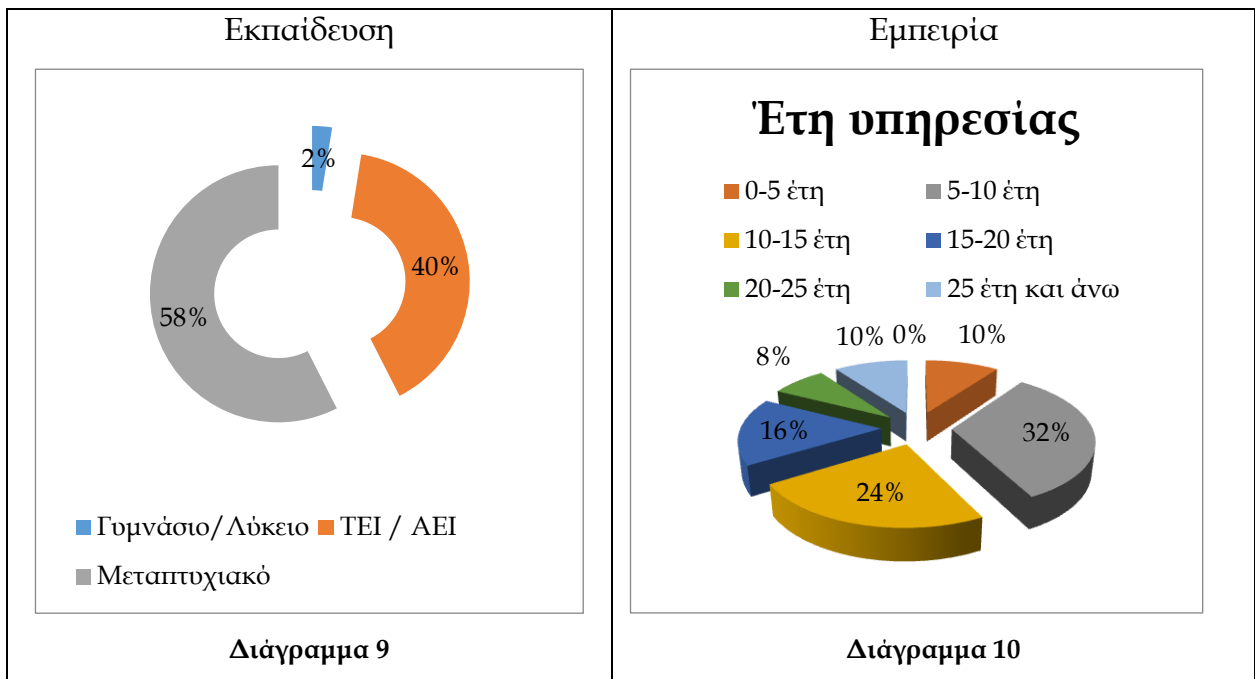
# ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

## Ενότητα 1: Δημογραφικά στοιχεία

Όπως προαναφέρθηκε η έρευνα διεκπεραιώθηκε μέσω απαντήσεων 80 εφοριακών ελεγκτών. Παρακάτω παρουσιάζονται διαγραμματικά τα δημογραφικά στοιχεία του δείγματος. Από τους 80 ερωτηθέντες 43 είναι γυναίκες και 37 άνδρες ενώ τους 49% είναι ηλικίας 41-55 ετών.



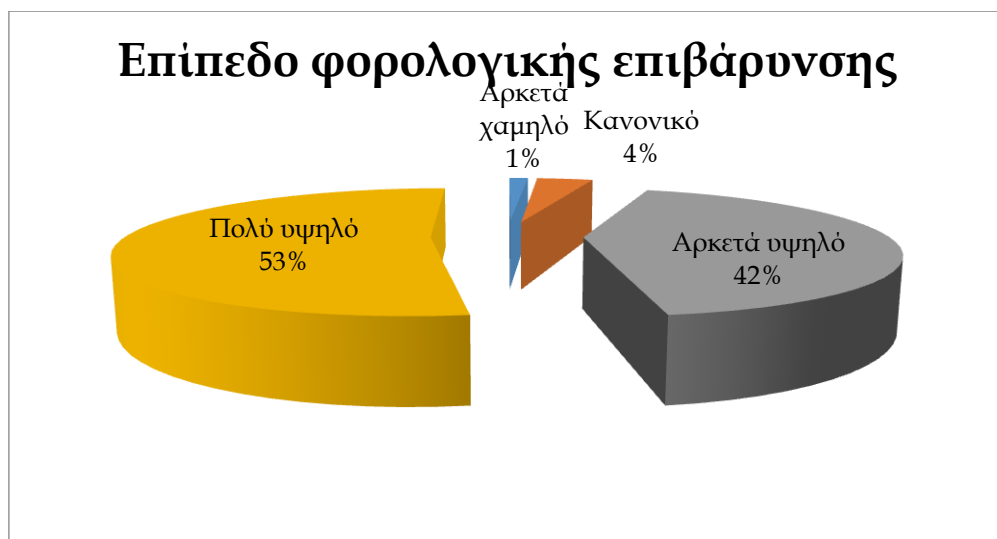
Στα παρακάτω γραφήματα απεικονίζεται το επίπεδο εκπαίδευσης και η εργασιακή εμπειρία στον κλάδο των εφοριακών, βάσει των ετών υπηρεσίας. Η πλειονότητα των ερωτώμενων είναι υψηλού μορφωτικού επιπέδου, καθώς το 58% είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού διπλώματος, το 40% κάτοχοι πτυχίου ΑΕΙ/ΤΕΙ και μόλις το 2% είναι απόφοιτοι Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης. Η επαγγελματική εμπειρία στον κλάδο είναι σχετικά επαρκής δεδομένου ότι ο χρόνος υπηρεσίας στο 56% των ερωτηθέντων κυμαίνεται από 5 έως 15 έτη.



## Ενότητα 2: Φορολογικό σύστημα-φορολογική συνείδηση

Η πρώτη ερώτηση της δεύτερης ενότητας είναι γενικής φύσης και αναφέρεται στο επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης συνολικά ενώ ακολουθούν ειδικότερες ερωτήσεις σε δύο πίνακες της ίδιας ενότητας. Ο πρώτος πίνακας αφορά το φορολογικό σύστημα και ο δεύτερος τη φορολογική συνείδηση και ηθική των φορολογούμενων.

Στο παρακάτω διάγραμμα απεικονίζονται τα ποσοστά των απαντήσεων των ερωτηθέντων στην πενταβάθμια κλίμακα, με δυνατότητα επιλογής από «Πολύ υψηλό» έως «Πολύ χαμηλό», στην ερώτηση: «Ποια είναι η γνώμη σας σχετικά με το γενικό επίπεδο φορολογικής επιβάρυνσης στη χώρα».





Το 53% των ερωτηθέντων θεωρεί ότι το επίπεδο φορολογικής επιβάρυνσης είναι πολύ υψηλό και το 42% αρκετά υψηλό. Το 95% δηλαδή των υπαλλήλων που καλούνται να υπηρετήσουν το φοροελεγκτικό μηχανισμό θεωρούν υπερβολική τη φορολογική επιβάρυνση. Είναι αναμενόμενη η στάση αυτή των υπαλλήλων, καθώς είτε απαντούν βιωματικά είτε αντιλαμβάνονται ότι εν μέσω οικονομικής κρίσης και ύφεσης δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος υπερφορολόγησης.

Ωστόσο, η αναγκαιότητα για δημοσιονομική προσαρμογή και σταθεροποίηση, η κρίση χρέους και η οικονομική παρατεταμένη κρίση στο σύνολό της, που μέχρι σήμερα ταλανίζει τη χώρα, προϋποθέτει αυξημένα έσοδα στον προϋπολογισμό με το σκέλος των εσόδων είναι η πρώτη εύκαιρη επιλογή.

Ακολουθούν ειδικότερες ερωτήσεις σχετικά με το φορολογικό σύστημα. Στον ακόλουθο πίνακα παρατίθενται αριστερά οι ερωτήσεις και δεξιά τα ποσοστά των απαντήσεων στην πενταβάθμια κλίμακα από το «Διαφωνώ απόλυτα» έως το «Συμφωνώ απόλυτα».

Πίνακας 3

		Διαφωνώ απόλυτα <span style="margin-left: 100px;">→</span> Συμφωνώ απόλυτα				
		1	2	3	4	5
1	Όλα τα βάρη τα φέρει η μεσαία τάξη	1%	10%	15%	55%	19%
2	Υπάρχουν πάρα πολλά «παραθυράκια»	1%	12%	23%	33%	31%
3	Οι συντελεστές του φόρου εισοδήματος είναι πολύ υψηλοί	2%	0%	9%	58%	31%
4	Το σύστημα φορολογίας είναι αρκετά περίπλοκο για να είναι κατανοητό	2%	6%	6%	38%	48%
5	Τιμωρούνται οι ειλικρινείς	3%	6%	14%	46%	31%

Το άθροισμα του ποσοστού των απαντήσεων «συμφωνώ» και «συμφωνώ απόλυτα» ανά ερώτηση κυμαίνεται μεταξύ 64% και 89%. Από τα ποσοστά αυτά, προκύπτει ότι η συντριπτική πλειονότητα των υπαλλήλων έχει την άποψη πως

υπάρχουν σοβαρές αδυναμίες στα δομικά χαρακτηριστικά του φορολογικού συστήματος, που σχετίζονται ιδίως με τη φορολογική ισότητα, τη φορολογική δικαιοσύνη και τη σαφήνεια και απλότητα των κανόνων του.

Οι ακόλουθες ερωτήσεις προσεγγίζουν κυρίως θέματα ηθικών αξιών. Αφορούν τις απόψεις των ερωτώμενων για τη φορολογική συνείδηση και ηθική και τη φορολογική κουλτούρα.

Παρατίθενται οι ερωτήσεις και τα ποσοστά των απαντήσεων:

Πίνακας 4

		Διαφωνώ απόλυτα <span style="margin-left: 100px;">→</span> Συμφωνώ απόλυτα				
		1	2	3	4	5
1	Αφού η φοροδιαφυγή δεν βλάπτει κανέναν άλλο παρά την Κυβέρνηση δεν είναι σοβαρό παράπτωμα	78%	18%	4%	0%	0%
2	Οι φορολογούμενοι δεν πρέπει να δίνουν εθελοντικά πληροφορίες για τις δραστηριότητές τους αν ο φορολογικός ελεγκτής δεν τους ρωτήσει ακριβώς πάνω στο θέμα αυτό	24%	30%	35%	9%	2%
3	Πρέπει να αναφέρουμε στις φορολογικές αρχές οποιονδήποτε τις εξαπατά ακόμη και αν πρόκειται για μέλη της οικογένειάς μας	4%	16%	39%	31%	10%
4	Λαμβάνοντας υπόψη το υψηλό κόστος ζωής, σε αυτούς που φοροδιαφεύγουν θα πρέπει να επιβάλλεται πρόστιμο αλλά όχι πολύ υψηλό	20%	33%	25%	19%	3%
5	Στη σχέση των πολιτών με την Εφορία το σημαντικότερο πράγμα γι' αυτούς είναι να μην αποκαλυφθούν	30%	31%	19%	13%	7%
6	Υπάρχουν τόσα «παραθυράκια» που ευνοούν τους πλούσιους, ώστε δεν πρέπει να αναμένεται από το μέσο φορολογούμενο να υπακούσει σε όλες του τις φορολογικές υποχρεώσεις	10%	31%	18%	28%	13%
7	Ένα άτομο που δεν πληρώνει φόρο δεν μπορεί να κατηγορηθεί γι' αυτό σε ηθικό επίπεδο εφόσον έκανε χρήση των «παραθύρων» του νόμου	3%	36%	21%	19%	1%

Το 90% των ερωτηθέντων θεωρούν σοβαρό παράπτωμα τη φοροδιαφυγή και ότι από αυτή δεν βλάπτεται μόνο η Κυβέρνηση. Από τα ποσοστά των απαντήσεων στις επιμέρους ερωτήσεις διακρίνουμε την τάση των εφοριακών

υπαλλήλων γενικότερα να μη θεωρούν αποδεκτό το φαινόμενο της φοροδιαφυγής και διαφαίνεται υψηλός βαθμός φορολογικής συνείδησης από μέρους τους.

Δεν φαίνεται να ισχύει το ίδιο στην ερώτηση περί ηθικού και νόμιμου, στην περίπτωση που γίνεται χρήση των «παραθύρων» του νόμου. Οι απόψεις εκεί δίστανται. Το ίδιο προκύπτει και από τα ποσοστά των απαντήσεων στις ερωτήσεις που σχετίζονται με θέματα φορολογικής ηθικής. Δεν υπάρχει ξεκάθαρη τάση και δεν φαίνεται να ταυτίζεται στη συνείδησή τους το ηθικό με το νόμιμο.

### Ενότητα 3: Αίτια της φοροδιαφυγής

Πίνακας 5

		Διαφωνώ απόλυτα <span style="margin-left: 100px;">→</span> Συμφωνώ απόλυτα				
		1	2	3	4	5
1	Έλλειψη εμπιστοσύνης στο κράτος	3%	3%	10%	51%	33%
2	Οι υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος δεν είναι ικανοποιητικές (κοινωνικές παροχές, υγεία, παιδεία κλπ)	3%	5%	10%	37%	45%
3	Υπερβολική φορολόγηση	1%	3%	6%	51%	39%
4	Υψηλοί φορολογικοί συντελεστές	1%	3%	12%	48%	36%
5	Άδικη φορολογική κλίμακα	1%	8%	18%	51%	22%
6	Έλλειψη παιδείας	1%	0%	13%	44%	42%
7	Μέγεθος και οργάνωση των επιχειρήσεων	2%	18%	25%	19%	16%
8	Έλλειψη επιχειρηματικής ηθικής	1%	4%	20%	48%	27%
9	Έλλειψη φορολογικής συνείδησης	1%	0%	5%	49%	45%
10	Ο άνθρωπος έχει την τάση να αποφεύγει τις επιβαρύνσεις	1%	5%	24%	40%	30%
11	Πολυπλοκότητα της νομοθεσίας/Συχνές αλλαγές νόμων	1%	4%	12%	33%	50%

12	Γραφειοκρατία	10%	0%	12%	40%	38%
13	Ατιμωρησία	0%	5%	8%	36%	51%
14	Εξαγορά - Χρηματισμός	1%	16%	31%	34%	18%
15	Παραγραφή	1%	14%	29%	27%	29%

Από τα ποσοστά των απαντήσεων, στις επιμέρους ερωτήσεις, για τα αίτια της φοροδιαφυγής προκύπτει ότι η πλειονότητα των υπαλλήλων συμφωνεί ως προς τα αίτια. Το άθροισμα των ποσοστών της επιλογής «συμφωνώ» (4) και «συμφωνώ απόλυτα» (5) σε κάθε περίπτωση ξεπερνά το 70% εκτός από τις ερωτήσεις με α/α **7, 14 και 15** που αναφέρονται αντίστοιχα στο μέγεθος και την οργάνωση των επιχειρήσεων, στην εξαγορά-χρηματισμό και στην παραγραφή.

Στις τρεις αυτές περιπτώσεις κατά κανόνα οι υπάλληλοι διατηρούν επιφυλάξεις και οι απόψεις δίστανται.

#### Ενότητα 4: Αποτελεσματικότητα μέτρων καταπολέμησης της φοροδιαφυγής

Πίνακας 6

		Καθόλου <span style="display: inline-block; width: 100px; text-align: center;">→</span> Πάρα πολύ				
		1	2	3	4	5
1	Ηλεκτρονική Διοίκηση	0%	5%	16%	46%	33%
2	Χρήση συστήματος ανάλυσης κινδύνου (risk analysis)	1%	10%	26%	45%	18%
3	Καθιέρωση έμμεσων τεχνικών ελέγχου	0%	1%	25%	49%	25%
4	Κωδικοποίηση της φορολογικής διαδικασίας	0%	1%	24%	49%	26%
5	Καθιέρωση ελληνικών και διεθνών λογιστικών προτύπων	7%	14%	28%	41%	10%
6	Οικειοθελής αποκάλυψη φορολογητέας ύλης	2%	20%	29%	39%	10%
7	Διεθνείς συνεργασίες και επέκταση συμφωνιών	0%	4%	22%	50%	24%
8	Ορθολογικότερη ποινικοποίηση της φοροδιαφυγής	0%	5%	16%	53%	26%
9	Παροχή κινήτρων για τη χρήση πλαστικού χρήματος	2%	4%	9%	46%	39%

10	Θέσπιση υποχρεωτικής χρήσης ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής (άνω των 500€) για τους επαγγελματίες	4%	6%	15%	32%	43%
11	Εντατικοποίηση προληπτικών ελέγχων	1%	6%	9%	50%	34%
12	Προγράμματα ενημέρωσης για ενίσχυση της φορολογικής συνείδησης ξεκινώντας από την Α/θμια Εκπ/ση	3%	6%	15%	35%	41%

Από τα ποσοστά των απαντήσεων, στις επιμέρους ερωτήσεις, για την αποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων μέτρων φοροδιαφυγής προκύπτει ότι η πλειονότητα των υπαλλήλων συμφωνεί κατά κανόνα με τα μέτρα αυτά. Το άθροισμα των ποσοστών της επιλογής «συμφωνώ» (4) και «συμφωνώ απόλυτα» (5) σε κάθε περίπτωση ξεπερνά το 74% εκτός από τις ερωτήσεις με α/α **2 και 5** που αναφέρονται αντίστοιχα στη χρήση συστήματος ανάλυσης κινδύνου (risk analysis) και στην καθιέρωση ελληνικών και διεθνών λογιστικών προτύπων.

Ωστόσο, το άθροισμα των ποσοστών στις απαντήσεις «συμφωνώ» και «συμφωνώ απόλυτα» στην ερώτηση αναφορικά με το risk analysis αγγίζει το 61% , με το 28% να απαντούν «ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ». Αντίστοιχα στην ερώτηση με α/α 5 για την καθιέρωση των λογιστικών προτύπων υπάρχει επίσης θετική στάση (άθροισμα των ποσοστών απαντήσεων «συμφωνώ» και «συμφωνώ απόλυτα» στο 51%) με το 28% να μην έχει σαφή άποψη. Ένα μέρος του δείγματος φαίνεται ότι ή δεν έχει σαφή άποψη ή δεν έχει πειστεί ενδεχομένως για το ρόλο των δύο εργαλείων.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα ποσοστά απάντησης στην ερώτηση με α/α **6** για την οικειοθελή αποκάλυψη φορολογητέας ύλης. Το 39% θεωρεί ότι είναι πολύ αποτελεσματικό το μέτρο, το 29% δεν έχει σαφή άποψη, το 20% θεωρεί ότι είναι λίγο αποτελεσματικό και το 10% το θεωρεί πάρα πολύ αποτελεσματικό. Οι διαφοροποιήσεις στις απαντήσεις ενδεχομένως να εδράζονται στην πρόσφατη θεσμοθέτηση του μέτρου (ν.4446/2016), τα αποτελέσματα του οποίου δεν είναι ακόμη απολύτως ξεκάθαρα, δεδομένου ότι ο νόμος έδινε τη δυνατότητα κατά την οικειοθελή αποκάλυψη να προβαίνουν οι φορολογούμενοι σε ρύθμιση για την εξόφληση του φόρου. Εάν θα τηρηθούν ή όχι οι ρυθμίσεις θα είναι ένα κριτήριο αποτίμησης του μέτρου.

## Ενότητα 5: Προτεινόμενα μέτρα καταπολέμησης της φοροδιαφυγής

Πίνακας 7

Σε ποιά βαθμό πιστεύετε ότι οι παρακάτω ενέργειες μπορούν να βοηθήσουν στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής;		Καθόλου <span style="float: right;">→</span> Πάρα πολύ				
		1	2	3	4	5
1	Απλοποίηση της νομοθεσίας και των διαδικασιών/εξάλειψη γραφειοκρατίας	0%	1%	3%	39%	57%
2	Ορθή φορολογική επιβάρυνση	0%	3%	1%	44%	52%
3	Δημιουργία ηλεκτρονικού περιουσιολογίου	1%	4%	7%	39%	49%
4	Αποκατάσταση εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ φορολογουμένων - κράτους	0%	3%	6%	40%	51%
5	Επιβράβευση συνεπών φορολογούμενων (ιδίως επαγγελματιών/επιχειρήσεων)	0%	5%	16%	33%	46%
6	Εισαγωγή ειδικού μαθήματος στη Β/θμια εκπαίδευση με σκοπό τη διαμόρφωση φορολογικής κουλτούρας	2%	4%	20%	45%	29%
7	Συνεχής εκπαίδευση των ελεγκτών για τους σύγχρονους τρόπους φοροδιαφυγής	0%	1%	3%	31%	65%
8	Χρήση σύγχρονης τεχνολογίας	0%	0%	1%	28%	71%
9	Κίνητρα για την αποκάλυψη φαινομένων παραβατικής συμπεριφοράς	0%	4%	15%	44%	38%
10	Κίνητρα εθελοντικής συμμόρφωσης	0%	7%	15%	44%	34%
11	Δημοσιοποίηση ονομάτων όσων αποδεδειγμένα φοροδιαφεύγουν	2%	9%	25%	39%	25%
12	Σεμινάρια εκπαίδευσης και επιμόρφωσης πολιτών	4%	10%	29%	36%	21%
13	Υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών άλλων χωρών	0%	3%	15%	41%	41%

Όσον αφορά τα προτεινόμενα μέτρα για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, οι υπάλληλοι εκφράζουν θετική στάση, ως προς τις δυνατότητες συνδρομής τους στην αποτελεσματική καταπολέμηση της φοροδιαφυγής.

Το άθροισμα των ποσοστών των απαντήσεων «συμφωνώ» και «συμφωνώ απόλυτα» κυμαίνεται μεταξύ 57% και 99%. Σε τρία από τα μέτρα, ένα ποσοστό της τάξης του 20%-29% φαίνεται να διατηρεί την επιφύλαξη του. Τα μέτρα αυτά αφορούν α) την εισαγωγή ειδικού μαθήματος στη Β/θμια εκπαίδευση, για τη διαμόρφωση φορολογικής κουλτούρας, ενδεχομένως γιατί δεν υπήρχε

προηγούμενο αντίστοιχο μέτρο, β) τη δημοσιοποίηση ονομάτων των φοροδιαφυγόντων, ενδεχομένως γιατί τίγονται συνταγματικά ζητήματα προστασίας προσωπικών δεδομένων και γ) τα σεμινάρια εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των πολιτών, γιατί πιθανόν είναι αβέβαιη η συνεισφορά τους ή δεν είναι απλή υπόθεση η υλοποίησή τους.

Παρακάτω, ύστερα από επεξεργασία στο excel, προστέθηκαν τα ποσοστά των απαντήσεων «συμφωνώ» και «συμφωνώ απόλυτα» και τα αθροίσματα κατατάχθηκαν σε φθίνουσα σειρά, ώστε να παρουσιαστεί ο βαθμός σπουδαιότητας του κάθε προτεινόμενου μέτρου, κατά την άποψη πάντα των υπαλλήλων του φοροελεγκτικού μηχανισμού.

Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται στον αντίστοιχο παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 8

	<b>Προτεινόμενα μέτρα καταπολέμησης της φοροδιαφυγής κατά φθίνουσα σειρά αποτελεσματικότητας</b>	Βοηθά πολύ	Βοηθά πάρα πολύ	Άθροισμα ποσοστών
1.	Χρήση σύγχρονης τεχνολογίας	28%	71%	99%
2.	Απλοποίηση της νομοθεσίας και των διαδικασιών/εξάλειψη γραφειοκρατίας	39%	57%	96%
3.	Ορθή φορολογική επιβάρυνση	44%	52%	96%
4.	Συνεχής εκπαίδευση των ελεγκτών για τους σύγχρονους τρόπους φοροδιαφυγής	31%	65%	96%
5.	Αποκατάσταση εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ φορολογουμένων - κράτους	40%	51%	91%
6.	Δημιουργία ηλεκτρονικού περιουσιολογίου	39%	49%	88%
7.	Κίνητρα για την αποκάλυψη φαινομένων παραβατικής συμπεριφοράς	44%	38%	82%
8.	Υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών άλλων χωρών	41%	41%	82%
9.	Επιβράβευση συνεπών φορολογούμενων (ιδίως επαγγελματιών/επιχειρήσεων)	33%	46%	79%
10.	Κίνητρα εθελοντικής συμμόρφωσης	44%	34%	78%
11.	Εισαγωγή ειδικού μαθήματος στη Β/θμια εκπαίδευση με σκοπό τη διαμόρφωση φορολογικής κουλτούρας	45%	29%	74%
12.	Δημοσιοποίηση ονομάτων όσων αποδεδειγμένα φοροδιαφεύγουν	39%	25%	64%
13.	Σεμινάρια εκπαίδευσης και επιμόρφωσης πολιτών	36%	21%	57%

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ομοφωνία σχεδόν των υπαλλήλων στην ερώτηση για το ρόλο χρήσης της σύγχρονης τεχνολογίας. Το 99% των υπαλλήλων θεωρούν κρίσιμη τη συμβολή της σύγχρονης τεχνολογίας στην καταπολέμησης της φοροδιαφυγής. Συγκεκριμένα, από τους 80 ερωτηθέντες η συχνότητα στις απαντήσεις ήταν η εξής:

Καθόλου	0
Λίγο	0
Ούτε λίγο, ούτε πολύ	1
Πολύ	22
Πάρα πολύ	57

Ακολουθούν σε σειρά προτεραιότητας με 96% η απλοποίηση της νομοθεσίας και η εξάλειψη της γραφειοκρατίας, η ορθή φορολογική επιβάρυνση και η συνεχής εκπαίδευση των ελεγκτών για τους σύγχρονους τρόπους φοροδιαφυγής.

Η ερωτήσεις με α/α 2 και 4 (από τη φθίνουσα σειρά κατάταξης) συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους καθώς η περίπλοκη νομοθεσία δημιουργεί απαιτήσεις για συνεχή εκπαίδευση των υπαλλήλων.

Πέμπτο στη σειρά έρχεται η αποκατάσταση εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ φορολογουμένων- κράτους με 91%, καθώς ο φορολογικός μηχανισμός οδηγείται σταδιακά σ' ένα πελατοκεντρικό σύστημα οργάνωσης.

Λιγότερο σημαντικό μέτρο θεωρούν την εκπαίδευση και επιμόρφωση των πολιτών με ποσοστό μόλις 57%.



## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στην παρούσα διπλωματική εργασία αναλύθηκε το θεωρητικό υπόβαθρο της φοροδιαφυγής και δόθηκε έμφαση στα σύγχρονα μέσα και εργαλεία αντιμετώπισής της. Διερευνήθηκε επίσης, η οπτική των ελεγκτών υπαλλήλων του φορολογικού μηχανισμού, για τη λειτουργία του φορολογικού συστήματος, για τα αίτια της φοροδιαφυγής και την αποτελεσματικότητα των μέτρων καταπολέμησής της.

Η φοροδιαφυγή αποτελεί πολυδιάστατο και πολυσύνθετο φαινόμενο ενώ η διάχυσή του στην παγκόσμια οικονομία είναι αδιαμφισβήτητη. Τα οφέλη από την αποτελεσματική καταπολέμησή της είναι πολλαπλά και επηρεάζουν όλους τους τομείς της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής δράσης.

Στο πλαίσιο αυτό υιοθετήθηκαν και ενεργοποιήθηκαν σύγχρονα μέσα και εργαλεία, τα οποία διαθέτουν έναν εξωστρεφή χαρακτήρα, με σκοπό την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και των συγγενών της φαινομένων, ώστε τα κράτη να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις ολοένα αυξανόμενες απαιτήσεις της συνεχώς εξελισσόμενης παγκοσμιοποιημένης οικονομίας και στα προβλήματα που αυτή γεννά.

Τα εργαλεία αυτά σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο εδράζονται κυρίως σε νομοθετικής φύσης παρεμβάσεις, με κυρίαρχο και συνεκτικό στοιχείο τη φορολογική διαφάνεια. Οι παρεμβάσεις αυτές προωθούν την επέκταση και συστηματοποίηση της αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων των κρατών αλλά και μεταξύ ιδιωτών (όπως είναι τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα) καθώς και άλλων διοικητικών φορέων και αρχών. Σημαντικότερα εργαλεία αποτελούν, η διοικητική συνεργασία σε διεθνή βάση, οι διακρατικές συμβάσεις αποφυγής διπλής φορολόγησης, οι δράσεις για τη μείωση του φαινομένου της διάβρωσης της φορολογικής βάσης και της μεταφοράς κερδών (BEPS) και οι παρεμβάσεις που αφορούν σε λειτουργικά και τεχνικά ζητήματα (εργαλεία αξιολόγησης των φορολογικών διοικήσεων, προγράμματα μέτρησης του φορολογικού χάσματος κ.α.).

Ωστόσο, επισημαίνεται ότι η ανταλλαγή πληροφοριών ελλοχεύει σοβαρούς κινδύνους που άπτονται ζητημάτων της εμπιστευτικότητας τους. Ζητούμενο πρέπει να είναι η εγγύηση της απόλυτης ασφάλειας, ώστε να αποφευχθούν φαινόμενα διαρροής των πληροφοριών και χρήσης τους για άλλους σκοπούς πέραν αυτών για τους οποίους παρέχονται. Όσο διευρύνεται ο κύκλος αυτών που κατέχουν εμπιστευτικές πληροφορίες τόσο μεγαλύτερες είναι οι πιθανότητες παραβίασης του φορολογικού απορρήτου.

Επιπλέον, δεδομένου ότι υφίσταται παρέμβαση στην ιδιωτικότητα του φορολογούμενου, εγείρονται ζητήματα που άπτονται της παραβίασης των προσωπικών δεδομένων και συνδέονται με την κατοχύρωση και την προάσπιση της προστασίας της ιδιωτικής-απόρρητης σφαίρας του ατόμου. Στην προβληματική αυτή ενδεχομένως η αρχή της αναλογικότητας να μπορεί να δώσει μία πειστική απάντηση. Κατά πόσο, δηλαδή, υφίσταται εύλογη σχέση μεταξύ του επιδιωκόμενου σκοπού και των μέσων που μετέρχονται οι αρχές για την επίτευξή του.

Τέλος, κρίσιμο είναι το ερώτημα που τίθεται για την πλήρη και αποτελεσματική χρήση και αξιοποίηση των παρεχόμενων στοιχείων. Είναι σε θέση τα κράτη να εκμεταλλευτούν καταλλήλως και με σωστό τρόπο την πληροφορία για να έχουν το επιθυμητό αποτέλεσμα; Είναι επαρκή τα ηλεκτρονικά μέσα και τα πληροφοριακά συστήματα ή χρειάζεται αυτά να προσαρμοστούν μ' ένα υψηλό κόστος επένδυσης;

Δε μένει παρά να απαντηθούν τα ερωτήματα αυτά στην πράξη κατά την εφαρμογή των δράσεων και να αποτιμηθούν θετικά ή αρνητικά τα αποτελέσματά τους στο εγγύς μέλλον.

Οι διεθνείς εξελίξεις στον τομέα της φοροδιαφυγής επηρέασαν αναμφισβήτητα και τη χώρα μας, η οποία προσανατολίστηκε προς την ίδια κατεύθυνση, υιοθετώντας νέα μέσα και εργαλεία αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής. Η διαρκώς εξελισσόμενη παγκόσμια επιχειρηματική δραστηριότητα τα τελευταία χρόνια επηρέασε καταλυτικά την ελληνική πραγματικότητα με τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στον τομέα της

φορολογικής πολιτικής και διοίκησης, εν μέσω οικονομικής κρίσης να διαδέχονται η μία την άλλη.

Τις αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις, με τις όποιες αδυναμίες, σαφώς επηρέασε και επιτάχυνε η πολυεπίπεδη κρίση. Υπό την πίεση αλλά και με τη συνδρομή των θεσμών (Τρόικα), εφαρμόστηκαν νομοθετικά και διοικητικά μέτρα συνδυαστικά με στοχευμένες επιχειρησιακές δράσεις και λειτουργικές μεταρρυθμίσεις. Βασική προτεραιότητα υπήρξε η απλοποίηση του φορολογικού πλαισίου και η αποσαφήνιση των φορολογικών διαδικασιών, η αναδιάρθρωση, η ενδυνάμωση αλλά και η αναβάθμιση της φορολογικής διοίκησης, με κυρίαρχο στόχο βεβαίως την αύξηση των δημοσίων εσόδων, την αποτελεσματική είσπραξη τους και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής.

Σε εθνικό επίπεδο γενικότερα, η αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου από τη χώρα μας προϋποθέτει δύο παράλληλες αλλά και αλληλοσυμπληρούμενες δράσεις: αφενός τη διαρκή παρακολούθηση των εξελίξεων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ο.Ο.Σ.Α. και άλλων Οργανισμών, με εφαρμογή των δράσεων ιδίως όταν έχουν χαρακτήρα υποχρεωτικό και αφετέρου την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών άλλων χωρών, με προσεκτική και σχεδιασμένη προσαρμογή, ωστόσο, στις ιδιαίτερες συνθήκες της ελληνικής κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής πραγματικότητας.

Πέραν των συμπερασμάτων που εξάγονται από τη βιβλιογραφική επισκόπηση, ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη των υπαλλήλων του φοροελεγκτικού μηχανισμού, για το υπό εξέταση θέμα, όπως αυτή προκύπτει από ενδεικτική έρευνα που διεξήχθη.

Όπως προαναφέρθηκε στο τέταρτο κεφάλαιο, σκοπός της έρευνας δεν ήταν να εξαχθούν γενικευμένα και ασφαλή συμπεράσματα για τη φοροδιαφυγή αλλά κυρίως να διερευνηθεί η πεποίθηση και η αίσθηση των υπαλλήλων, για την αποτελεσματικότητα των εργαλείων καταπολέμησής της, πολλά από τα οποία οι ίδιοι εφαρμόζουν στην πράξη. Οι τελευταίοι άλλωστε αποτελούν θεσμικά όργανα ελέγχου, ασκούν το ρόλο τους μέσα και από την επαφή τους με τους φορολογούμενους, εισπράττουν τις αντιδράσεις και μπορούν να λειτουργήσουν ως ανατροφοδότες του φορολογικού μηχανισμού.

Η ανάλυση των αποτελεσμάτων δείχνει κατ' αρχάς ότι η συντριπτική πλειονότητα των υπαλλήλων που καλούνται να υπηρετήσουν το φοροελεγκτικό μηχανισμό θεωρούν υπερβολική τη φορολογική επιβάρυνση και το φαινόμενο της φοροδιαφυγής μη αποδεκτό. Θεωρούν ότι υπάρχουν σοβαρές αδυναμίες στα δομικά χαρακτηριστικά του φορολογικού συστήματος, που σχετίζονται ιδίως με τη φορολογική ισότητα, τη φορολογική δικαιοσύνη και τη σαφήνεια και απλότητα των κανόνων του.

Η πλειονότητα των υπαλλήλων συμφωνεί ότι τα αίτια της φοροδιαφυγής είναι πολλαπλά και αποδίδονται τόσο σε φορολογικούς όσο και σε μη φορολογικούς λόγους. Οι λόγοι γενικότερα συνδέονται με την έλλειψη εμπιστοσύνης στους κρατικούς μηχανισμούς, στην πολυπλοκότητα της νομοθεσίας, στη γραφειοκρατία, στην έλλειψη φορολογικής συνείδησης, στην υπερφορολόγηση.

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των μέτρων καταπολέμησης της φοροδιαφυγής καθώς και τα προτεινόμενα μέτρα, οι υπάλληλοι εκφράζουν θετική στάση, ως προς τις δυνατότητες συνδρομής τους. Αξιοσημείωτο είναι ότι το 99% των υπαλλήλων θεωρούν κρίσιμη τη συμβολή της σύγχρονης τεχνολογίας στην καταπολέμησης της φοροδιαφυγής.

Η συντριπτική πλειοψηφία, τέλος, πιστεύει ότι τα πέντε πρώτα σημαντικότερα μέτρα που θα βοηθούσαν στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής πέραν της χρήσης σύγχρονης τεχνολογίας είναι η απλοποίηση της νομοθεσίας και των διαδικασιών και η εξάλειψη της γραφειοκρατίας (96%), η ορθή φορολογική επιβάρυνση (96%), η συνεχής εκπαίδευση των ελεγκτών για τους σύγχρονους τρόπους φοροδιαφυγής (96%) και η αποκατάσταση εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ φορολογουμένων-κράτους (91%).

Η φοροδιαφυγή βλάπτει την οικονομία και κατά κανόνα σηματοδοτεί τη λήψη νέων μέτρων ως αντιστάθμισμα στην αδυναμία καταπολέμησής της. Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και άλλοι πιστωτές της Ελλάδας έχουν υποστηρίξει εδώ και χρόνια ότι η κρίση χρέους της χώρας θα μπορούσε να επιλυθεί σε μεγάλο βαθμό εάν οι κυβερνήσεις είχαν πάρει σκληρότερα μέτρα κατά της φοροδιαφυγής.

Μία από όλες τις σημαντικότερες προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει η Ελλάδα είναι να καταφέρει οι πολίτες της να πληρώνουν τους φόρους. Η περιτολή της φοροδιαφυγής είναι μείζονος σημασίας, καθώς είναι εμφανές ότι αποτελεί έναν από τους κύριους παράγοντες της οικονομικής κρίσης και προκαλεί ανισότητα στην ανάπτυξη και στο φορολογικό σύστημα.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι με την ενσωμάτωση σύγχρονων μέσων και εργαλείων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής μπορεί να επιτευχθεί αποδοτική αξιοποίηση των περιορισμένων πόρων και μεγιστοποίηση της ευημερίας, με αποτέλεσμα τα οφέλη από μια τέτοιου είδους επένδυση να υπερισχύσουν αφενός προς όφελος του φορολογικού μηχανισμού αφετέρου προς όφελος του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου.



6. Σε ποιο βαθμό οι παρακάτω φράσεις χαρακτηρίζουν κυρίως το φορολογικό σύστημα; (1= Διαφωνώ απόλυτα, 5= Συμφωνώ απόλυτα)

		Διαφωνώ απόλυτα $\longrightarrow$ Συμφωνώ απόλυτα				
		1	2	3	4	5
1	Όλα τα βάρη τα φέρει η μεσαία τάξη					
2	Υπάρχουν πάρα πολλά «παραθυράκια»					
3	Οι συντελεστές του φόρου εισοδήματος είναι πολύ υψηλοί					
4	Το σύστημα φορολογίας είναι αρκετά περίπλοκο για να είναι κατανοητό					
5	Τιμωρούνται οι ειλικρινείς					

7. Παρακαλώ απαντήστε στις παρακάτω ερωτήσεις σημειώνοντας τον βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας στο αντίστοιχο τετράγωνο (1= Διαφωνώ έντονα, 5= Συμφωνώ έντονα)

		Διαφωνώ απόλυτα $\longrightarrow$ Συμφωνώ απόλυτα				
		1	2	3	4	5
1	Αφού η φοροδιαφυγή δεν βλάπτει κανέναν άλλο παρά την Κυβέρνηση δεν είναι σοβαρό παράπτωμα					
2	Οι φορολογούμενοι δεν πρέπει να δίνουν εθελοντικά πληροφορίες για τις δραστηριότητές τους αν ο φορολογικός ελεγκτής δεν τους ρωτήσει ακριβώς πάνω στο θέμα αυτό					
3	Πρέπει να αναφέρουμε στις φορολογικές αρχές οποιονδήποτε τις εξαπατά ακόμη και αν πρόκειται για μέλη της οικογένειάς μας					
4	Λαμβάνοντας υπόψη το υψηλό κόστος ζωής, σε αυτούς που φοροδιαφεύγουν θα πρέπει να επιβάλλεται πρόστιμο αλλά όχι πολύ υψηλό					

5	Στη σχέση των πολιτών με την Εφορία το σημαντικότερο πράγμα γι' αυτούς είναι να μην αποκαλυφθούν					
6	Υπάρχουν τόσα «παραθυράκια» που ευνοούν τους πλούσιους, ώστε δεν πρέπει να αναμένεται από το μέσο φορολογούμενο να υπακούσει σε όλες του τις φορολογικές υποχρεώσεις					
7	Ένα άτομο που δεν πληρώνει φόρο δεν μπορεί να κατηγορηθεί γι' αυτό σε ηθικό επίπεδο εφόσον έκανε χρήση των «παραθύρων» του νόμου					

### Ενότητα 3. Αίτια της φοροδιαφυγής

Παρακαλώ απαντήστε στις παρακάτω ερωτήσεις σημειώνοντας τον βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας στο αντίστοιχο τετράγωνο (1= Διαφωνώ έντονα, 5= Συμφωνώ έντονα)

		Διαφωνώ απόλυτα $\longrightarrow$ Συμφωνώ απόλυτα				
		1	2	3	4	5
1	Έλλειψη εμπιστοσύνης στο κράτος					
2	Οι υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος δεν είναι ικανοποιητικές (κοινωνικές παροχές, υγεία, παιδεία κλπ)					
3	Υπερβολική φορολόγηση					
4	Υψηλοί φορολογικοί συντελεστές					
5	Άδικη φορολογική κλίμακα					
6	Έλλειψη παιδείας					
7	Μέγεθος και οργάνωση των επιχειρήσεων					
8	Έλλειψη επιχειρηματικής ηθικής					
9	Έλλειψη φορολογικής συνείδησης					
10	Ο άνθρωπος έχει την τάση να αποφεύγει τις επιβαρύνσεις					
11	Πολυπλοκότητα της νομοθεσίας/ Συχνές αλλαγές νόμων					



12	Γραφειοκρατία					
13	Ατιμωρησία					
14	Εξαγορά - Χρηματισμός					
15	Παραγραφή					

#### Ενότητα 4. Αποτελεσματικότητα μέτρων καταπολέμησης της φοροδιαφυγής

Παρακαλώ απαντήστε στις παρακάτω ερωτήσεις σημειώνοντας τον βαθμό αποτελεσματικότητας των παρακάτω μέτρων στο αντίστοιχο τετράγωνο (1= Καθόλου, 5= Πάρα πολύ)

		Καθόλου  Πάρα πολύ				
		1	2	3	4	5
1	Ηλεκτρονική Διοίκηση					
2	Χρήση συστήματος ανάλυσης κινδύνου (risk analysis)					
3	Καθιέρωση έμμεσων τεχνικών ελέγχου					
4	Κωδικοποίηση της φορολογικής διαδικασίας					
5	Καθιέρωση ελληνικών και διεθνών λογιστικών προτύπων					
6	Οικειοθελής αποκάλυψη φορολογητέας ύλης					
7	Διεθνείς συνεργασίες και επέκταση συμφωνιών					
8	Ορθολογικότερη ποινικοποίηση της φοροδιαφυγής					
9	Παροχή κινήτρων για τη χρήση πλαστικού χρήματος					
10	Θέσπιση υποχρεωτικής χρήσης ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής (άνω των 500€) για τους επαγγελματίες					
11	Εντατικοποίηση προληπτικών ελέγχων					
12	Προγράμματα ενημέρωσης για ενίσχυση της φορολογικής συνείδησης ξεκινώντας από την Α/θμια Εκπ/ση					

## Ενότητα 5. Προτεινόμενα μέτρα καταπολέμησης της φοροδιαφυγής

Παρακαλώ απαντήστε στις παρακάτω ερωτήσεις σημειώνοντας τον βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας στο αντίστοιχο τετράγωνο (1= Καθόλου, 5= Πάρα πολύ)

Σε ποió βαθμό πιστεύετε ότι οι παρακάτω ενέργειες μπορούν να βοηθήσουν στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής;		Καθόλου <span style="margin-left: 100px;">→</span> Πάρα πολύ				
		1	2	3	4	5
1	Απλοποίηση της νομοθεσίας και των διαδικασιών/εξάλειψη γραφειοκρατίας					
2	Ορθή φορολογική επιβάρυνση					
3	Δημιουργία ηλεκτρονικού περιουσιολογίου					
4	Αποκατάσταση εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ φορολογουμένων - κράτους					
5	Επιβράβευση συνεπών φορολογούμενων (ιδίως επαγγελματιών/επιχειρήσεων)					
6	Εισαγωγή ειδικού μαθήματος στη Β/θμια εκπαίδευση με σκοπό τη διαμόρφωση φορολογικής κουλτούρας					
7	Συνεχής εκπαίδευση των ελεγκτών για τους σύγχρονους τρόπους φοροδιαφυγής					
8	Χρήση σύγχρονης τεχνολογίας					
9	Κίνητρα για την αποκάλυψη φαινομένων παραβατικής συμπεριφοράς					
10	Κίνητρα εθελοντικής συμμόρφωσης					
11	Δημοσιοποίηση ονομάτων όσων αποδεδειγμένα φοροδιαφεύγουν					
12	Σεμινάρια εκπαίδευσης και επιμόρφωσης πολιτών					
13	Υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών άλλων χωρών					

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗ

### ΒΙΒΛΙΑ

Αναστόπουλος, Ι., Φορτσάκης, Θ., (2003). *Φορολογικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας

Βαβούρας, Ι.Σ., Μανωλάς, Γ., (2004). *Η Παραοικονομία στην Ελλάδα και τον Κόσμο*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης

Βαβούρας, Ι., Κούρτης, Α., (2003). *Παραοικονομία- Η έκταση του φαινομένου στην Ελλάδα και το εξωτερικό*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης

Βελένζας, Γ. (2004). *Οικονομικό Φορολογικό Δίκαιο*. Θεσσαλονίκη: ΙuS

Γεωργακόπουλος Θ., 2012, *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Δ' έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου

Γεωργακοπούλου, Θ., Πατσουράτης, Β., (1993). *Δημόσια Οικονομική*. Αθήνα: Εκδόσεις Σμπίλιας

Γιαννίτσης Τ., (2016), *Ανισότητες, φτώχεια, οικονομικές ανατροπές*, Εκδόσεις Πόλις

Γκίνογλου, Δ., (2004). *Φορολογική Λογιστική*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Ανικούλα

Γλυκού Ι., (2009), *Κράτος και Φορολογική Πολιτική-Μία ιστορική και θεωρητική προσέγγιση και η περίπτωση της Ελλάδας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Δημήτραινας Γ., (2011), *Εγκλήματα φοροδιαφυγής*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Θεοχαροπούλου Ε.(2016), *Φορολογική διαφάνεια και ανταλλαγή πληροφοριών*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αφοι Κυριακίδη

Καραγιώργος, Θ., Γεωργίου, Γ., (2003). *Λογιστική Εταιριών και Φορολογία Εισοδήματος*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Γερμανός

Καλυβιανάκης, Μ., (1993). *Φορολογικό καθεστώς, παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα*, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών - Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης

Κανελλόπουλος Κ. (2002) *Φοροδιαφυγή και Φοροαποφυγή*, Αθήνα: ΚΕΠΕ.

- Κουλουμπής Θ., (1995), *Διεθνείς Σχέσεις-Εξουσία και Δικαιοσύνη*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Μαλαματάρης, Χ. (2010), *Η φορολογική κυριαρχία των κρατών μελών εντός της ΕΕ*, Εκδόσεις Ν. Σάκκουλα
- Μελάς, Δ., (2015). *Μέθοδοι φορολογικού ελέγχου εισοδήματος φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων*. Οικονομικές εκδόσεις Ε.Ε. Θεσσαλονίκη
- Μπαλής, Θ., (1998). *Σύγχρονη Ελεγκτική, Εσωτερικός Έλεγχος*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλης
- Μπάρμπας Ν.- Φινοκαλιώτης Κ., (2014), *Δημόσια Οικονομικά*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Νασόπουλος, Α. (2015). *Ανάλυση - Ερμηνεία Ν. 4172/2013, Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος Ν.4172/2013*. Αθήνα
- Ξανθάκης Μ., (1993), *Φορολογικό καθεστώς, παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Πανταζόπουλος Π., (2012), *Τα συνταγματικά όρια του φορολογικού ελέγχου*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Σαββαΐδου Κ., (2016), *Δημοσιονομική Διαφάνεια-Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες. Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης. Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί. Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Τάτσος Ν., (2001), *Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Τάτσος Ν., (2011), *Θεωρία των φόρων και φορολογική πολιτική*, Εκδόσεις Κριτική, Σειρά Επιστημονική Βιβλιοθήκη.
- Τσουρουφλής Α. (2010), *Το φορολογικό δίκαιο στην έννομη τάξη*, Σειρά Βιβλιοθήκη Θεωρίας και Πράξης Διοικητικού Δικαίου
- Φινοκαλιώτης, Κ., (2001). *Δημόσια Οικονομικά*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Φινοκαλιώτης Κ. (2014), *Φορολογικό Δίκαιο*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, Ε' έκδοση

## ΑΡΘΡΑ-ΜΕΛΕΤΕΣ

Α.Α.Δ.Ε. (2018). Διαθέσιμο στο: <http://www.aade.gr/archeia-pdf>

Α.Α.Δ.Ε. (2018). Διαθέσιμο στο: <http://www.aade.gr/menou/aade/apostole-armodiotetes>

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

Γαλιώτος Κωνσταντίνος, (2016), *Μαύρες τρύπες από τον διαφεύγοντα ΦΠΑ στην Ελλάδα και στην Ε.Ε. σύμφωνα με την πρόσφατη έκθεση της Κομισιόν* : Διαθέσιμο στο: <http://www.arcadiaportal.gr/news/mayres-trypes-apo-diafeygonta-fpa-stin-ellada-kai-stin-ee-symfona-me-tin-prosfati-ekthesi-tis>

Γιασεμίδης, Γ., (2016). Εθελοντική αποκάλυψη κεφαλαίων και φορολογική συμμόρφωση. Διαθέσιμο στο: [http://www.sigmalive.com/news/opinions\\_sigmalive/338894/ethelontiki-apokalypsi-kefalaion-kai-forologiki-symmorfosi#](http://www.sigmalive.com/news/opinions_sigmalive/338894/ethelontiki-apokalypsi-kefalaion-kai-forologiki-symmorfosi#)

Γώγου, Ξ. (2017). Πώς θα χτίσουμε το αφορολόγητο του 2017 με «πλαστικό χρήμα». Διαθέσιμο στο: <https://www.newsbeast.gr/financial/greek-financial/arthro/2573751/pos-tha-chtisoume-to-aforologito-tou-2017-me-plastiko-chrima>

Δημήτραινας Γ., (2013) *Η ποινική καταστολή της φοροδιαφυγής*, περιοδικό ΕΝΩΠΙΟΝ, τεύχος 63

διαΝΕΟσις, (2016). *Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα. Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της (Ernst & Young)*

Δίκαιο και Τεχνολογία, Νομικές Επιστήμες, 2017, *Η φοροδιαφυγή στην ελληνική νομοθεσία*, διαθέσιμο στο: <http://lawandtech.eu/2017/08/11/tax-evasion-greece/>

Δριτσάκη Χ. και Βαζακίδης Αθ., (2005), *Κατηγορίες φόρων και οικονομική ανάπτυξη: μια εμπειρική έρευνα για την Ελλάδα*, Ελληνικό Στατιστικό Ινστιτούτο, Πρακτικά 18ου Πανελληνίου Συνεδρίου Στατιστικής.

ΕΣΕΕ. (2017). *Η ΕΣΕΕ αποτιμά το παρεμπόριο και το λαθρεμπόριο στην Ελλάδα. Ελληνική Συνομοσπονδία Εμπορίου και Επιχειρηματικότητας*

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2012) 722 final, Σχέδιο δράσης για την ενίσχυση της καταπολέμησης της φορολογικής απάτης και της φοροδιαφυγής

ΙΟΒΕ, (2012). *Η έννοια της αδήλωτης εργασίας και τα χαρακτηριστικά της*

Κορομηλάς Γ., (2009). *Φοροδιαφυγή: Αιτίες και αντιμετώπιση*. Ημερησία

Μανειώτη Β., (2011), *Η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα*, Οικονομικό Δελτίο της Τράπεζας της Ελλάδος

Ματσαγγάνης Μ., (2014), *Φτώχεια και Δημόσια Πολιτική στην Ελλάδα της Κρίσης*, στο Δημοσιονομικής Προσαρμογή: πόσο δίκαιη είναι η κατανομή των βαρών, Γραφείο του Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα

Ντάσιου, Σ., Ζοργιαννού, Ε. (2014). *Τεχνικές ελέγχου με τη χρήση μεθόδων έμμεσου προσδιορισμού φορολογητέας ύλης*. Γενική γραμματεία δημόσιων εσόδων. Διεύθυνση φορολογικών ελέγχων

Οικονομικό Επιμελητήριο, έκθεση Ιανουαρίου 2010 για τη φοροδιαφυγή

Παπακυριάκου Θ., 2016-2017, *Εγκλήματα φοροδιαφυγής*, πανεπιστημιακές σημειώσεις-εγχειρίδιο για το ΔΠΜΣ «Δίκαιο και Οικονομικά»

Παρτάλης Α. , 2012, *“elenxis”*: Ένα Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Ελεγκτικών Υπηρεσιών ως ένα νέο αξιόπιστο και σύγχρονο εργαλείο στόχευσης διαχείρισης και διενέργειας φορολογικών ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών στα πλαίσια αντιμετώπισης του σύγχρονου οικονομικού εγκλήματος και της φοροδιαφυγής, Διπλωματική εργασία Εφαρμοσμένης Λογιστικής και Ελεγκτικής

Πασσάδης Σπ., (2013), διπλωματική εργασία με τίτλο *Μία εμπειρική προσέγγιση για το ρόλο της παραοικονομίας και της διαφθοράς στην Ελλάδα: οι προοπτικές παραμονής της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση*, ΠΜΣ «Ευρωπαϊκές Πολιτικές Νεολαίας»

Παυλόπουλος, Π., (1987). *Η παραοικονομία: μια πρώτη οριοθέτηση*, ΙΟΒΕ 1987

Παυλόπουλος, Π., (2002). *Η παραοικονομία στην Ελλάδα: επανεξέταση*. Αθήνα: Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων

Πουλάκος Χρ., (2014), *Επιθετικός Φορολογικός Σχεδιασμός και ακατάλληλη φορολογική νομοθέτηση. Γλωσσικές υπερβολές σε ενωσιακό επίπεδο και η ανούσια κήρυξη πολέμου κατά της φοροαποφυγής*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου

Προκοπίδη Χ., (2008), διδακτορική διατριβή του Τμήματος Νομικής, Τομέα Ιστορίας, Φιλοσοφίας και Κοινωνιολογίας του Δικαίου «Αποτελεσματικότητα και φορολογικό δίκαιο στο πλαίσιο της περιορισμένης ορθολογικότητας (*bounded rationality*) των φορολογουμένων»

Σαββαΐδου Κ, *Η αξιολόγηση της φορολογικής διοίκησης*, Καθημερινή, Οικονομική, Απόψεις, 3 Απριλίου 2016

Σαββαΐδου Κ, *Πολεμώντας τη φοροδιαφυγή*, Accountancy Greece, 2014

Σαββαΐδου Κ., (2016), *Ο ρόλος της φορολογίας στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών*, περιοδικό ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ, τεύχος 10, Αθήνα: Οικονομική Βιβλιοθήκη

Σαββαΐδου Κ., (2016), *Εξελίξεις στις σχέσεις μεταξύ φορολογουμένων και φορολογικής διοίκησης (δικαιώματα και υποχρεώσεις): ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Φορολογουμένων*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 6-2016

ΣΕΒ, Ιούνιος 2016, *Θέσεις και προτάσεις για την προώθηση των ηλεκτρονικών συναλλαγών στην Ελλάδα*

ΣΕΒ: *Η Ελλάδα πρωταθλήτρια σε φοροδιαφυγή και «μαύρη» εργασία λόγω υπερφορολόγησης* | [iefimerida.gr](http://iefimerida.gr)

Σκίντζη Γεωργία, Αύγουστος 2017, τριμηνιαίο δελτίο Υπουργείου Οικονομικών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (E. Hutton/Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, 2017, «*The Revenue Administration – Gap Analysis Program : Model and Methodology for ValueAdded Tax Gap Estimation*», διαθέσιμο στο:

<http://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/07/The-Revenue-AdministrationGap-Analysis-Program-Model-and-Methodology-for-Value-Added-Tax-Gap-44715>

Τάτσος, Καθημερινή, 3-8-2014, Άποψη: *Παγκοσμιοποίηση και φορολογία*, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/778678/article/oikonomia/die8nhs-oikonomia/apoyh-pagkosmioiioihsh-kai-forologia>

Υπουργείο Οικονομικών, (2011). *Εθνικό επιχειρησιακό πρόγραμμα καταπολέμησης της φοροδιαφυγής 2011-2013*. Πολίτες και πολιτεία μαζί.

Φορτσάκης Θ, 2016, *Φορολογική Εισαγωγή Greek Law Digest-The Official Guide to Greek Law*, <http://www.greeklawdigest.gr/topics/tax/item/283-tax-introduction>

Φωτόπουλος, Ι., (2010). *Η διοίκηση του ελληνικού φορολογικού συστήματος - Taxadministration, Επιχείρηση*, Τεύχος 63

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Allingham M. και Sandmo A., (1972), "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", Journal of Public Economics 1

Bird M.Richard, (2015), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Journal of Tax Administration

Case, (2014) 2012 *Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*. TAXUD/2013/DE/321, Διαθέσιμο στο: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_gap2012.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2012.pdf)

Case, (2015), *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU member States, 2015 Report* TAXUD/2013/DE/321, Διαθέσιμο στο: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_gap2013.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2013.pdf)

Clotfelder C., (1983), *Tax Evation and Tax Rates*, Review of Economic and Statistics

Crandal W., "Developing a tool to assess tax administration performance", Feasibility Study, PEFA, May 2011

European Commission, (2015), *Tax Reforms in EU Member States 2015: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, Institutional Paper 008

FISCALIS Tax Gap Project Group (2016) THE CONCEPT OF TAX GAPS. Report on VAT Gap Estimations. EUROPEAN COMMISSION TAX GAP PROJECT GROUP DIRECTORATE-GENERAL TAXATION AND CUSTOMS UNION

Gemmell, N., Hasseldine, J. ,(2012), *The Tax Gap: A Methodological Review*. Advances in Taxation, Vol. 20

Gemmell N., Hasselidne J., (2014). *Taxpayers' Behavioural Responses and Measures of Tax Compliance 'Gaps': A Critique and a New Measure*. Fiscal Studies. Vol. 35,No. 3

HMRC, (2011), *The Practicality of a Top Down approach to the Direct tax Gap*, HMRC Working Paper No 12. Διαθέσιμο στο: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/331646/taxgap-workingpaper.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/331646/taxgap-workingpaper.pdf)

HMRC, (2012), *Measuring Tax Gaps 2012*



HRMC (2017), *Measuring Tax Gaps (web-page)* Διαθέσιμο στο:  
<https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>

Hadley, S. & Miller, M. (2016), *PEFA: What is it good for? The role of PEFA assessments in public financial management reform*. Overseas Development Institute

Harremi, M. (2014), *A Simple Analysis of the Tax Gap Balkan Region*, Mediterranean Journal of Social Sciences. Vol. 5, No. 19

Holmgren, R.D., (2013), *The Internal Revenue Service Needs to Improve the Comprehensiveness, Accuracy, Reliability, and Timeliness of the Tax Gap Estimate*. Department of the Treasury, Washington

IMF, (2015), *Current challenges in revenue mobilization: improving tax compliance*, IMF Staff Report. Διαθέσιμο στο: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/020215a.pdf>

IRS, (2012), *IRS Releases New Tax Gap Estimates; Compliance Rates Remain Statistically Unchanged From Previous Study*. Διαθέσιμο στο: <https://www.irs.gov/uac/IRS-Releases-New-Tax-Gap-Estimates;-Compliance-Rates-Remain-Statistically-Unchanged-From-Previous-Study>

Kaplanoglou, G. & Rapanos, V. (2011), *The Greek Fiscal Crisis and the Role of Fiscal Governance*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southern Europe, GreeSE Paper No 48.

Kloeden, (2014), *TADAT - A New Tool for Better Tax Administration*. Effective Institutions Platform

OECD, (2011), *OECD Economic Surveys: Greece 2011*, OECD Publishing

OECD, (2008), *Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience*, Centre for Tax Policy and Administration, Διαθέσιμο στο: <http://www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf>

OECD, (2015), *Consumption Tax Trends*. Διαθέσιμο στο:  
<http://www.oecd.org/tax/consumption/consumption-tax-trends-19990979.htm>

O'Doherty, M. (2014), *Thinking and Learning in the Tax Evasion Game*, Fiscal Studies. Vol. 35, No. 3

Ortiz E.-Ospina και Roser M. (2017) - *Φορολογία*. Δημοσιεύεται ηλεκτρονικά στο OurWorldInData.org. Ανακτήθηκε από: <https://ourworldindata.org/taxation>

Pantazatou, K. (2016), *Combating tax evasion in times of crisis in Greece*. Cayman Financial Review

PEFA, (2018), *ThePEFA Framework*. Διαθέσιμο στο: <https://pefa.org/content/pefa-framework>

Raczkowski, K. (2015), *Measuring the tax gap in the European Economy*. Journal of Economics and Management. Vol. 21

Schneider, F., Raczkowski, K., Mróz, M. (2015), *Shadow Economy and Tax Evasion in the EU*. Journal of Money Laundering Control. Vol. 18, Iss. 1

TADAT Secretariat. (2016), *The TADAT Framework: An Overview*. Διαθέσιμο στο: [http://www.unescap.org/sites/default/files/IMF%20TADAT%20Framework\\_0.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/IMF%20TADAT%20Framework_0.pdf)

TADAT Secretariat, (2015), *Field Guide*. Διαθέσιμο στο: [http://www.tadat.org/files/IMF\\_TADAT-FieldGuide\\_web.pdf](http://www.tadat.org/files/IMF_TADAT-FieldGuide_web.pdf)

Taxheaven Newsroom, (2017), *Φορολογικές πολιτικές και φορολογική διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση 2017 - Η θέση της Ελλάδας*. Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/news/news/view/id/38526#>

Torgler B.Schneider F., (2004), *What shapes attitudes toward paying taxes? Evidence from multicultural European countries*, CREMA Working Paper No 2004-17 και των ίδιων *Does culture influence tax morale? Evidence from different European Countries*

US. (2005). *Internal Revenue Service Press Release*. IR-2005-38

Villios, S. (2012). *Measuring the Tax Gap of Business Taxpayers in Australia*. Revenue Law Journal, Vol. 21, Iss. 1

Yitzhaki S. (1974), "A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", Journal of Public Economics

## ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ-ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Οδηγία 2011/16/ΕΕ

Οδηγία 2012/25/ΕΕ

Οδηγία 2014/107/ΕΕ

Ν.2238/1994 (ΦΕΚ Α' 151/16-09-1994) «Κύρωση του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος»

Ν. 2960/2001 (ΦΕΚ Α'265/22-11-2001) «Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας»

Ν. 3842/2010 (ΦΕΚ Α' 58/23-04-2010) «Αποκατάσταση φορολογικής δικαιοσύνης, αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και άλλες διατάξεις (Φόρος Ακίνητης Περιουσίας)»

Ν.3943/2011 (ΦΕΚ Α' 66/31-03-2011) «"Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών»

Ν. 4048/2012 (ΦΕΚ Α'34/23-2-2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»

Ν. 4170/2013 (ΦΕΚ Α'163/12-07-2013) «Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/16/ΕΕ, ρύθμιση θεμάτων της ΕΛ.Τ.Ε., αναμόρφωση Οργανισμού του Ν.Σ.Κ. και άλλες διατάξεις»

Ν. 4172/2013 (ΦΕΚ Α'167/23-07-2013) «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις»

Ν. 4174/2013 (ΦΕΚ Α'170/26-07-2013) «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις»

Ν. 4272/2014 (ΦΕΚ Α'145/11-07-2014) «Προσαρμογή στο εθνικό δίκαιο της Εκτελεστικής Οδηγίας 2012/25/ΕΕ της Επιτροπής της 9ης Οκτωβρίου 2012 για τη θέσπιση διαδικασιών ενημέρωσης σχετικά με την ανταλλαγή, μεταξύ των κρατών-μελών, ανθρώπινων οργάνων που προορίζονται για μεταμόσχευση - Ρυθμίσεις για την Ψυχική Υγεία και την Ιατρικώς Υποβοηθούμενη Αναπαραγωγή και λοιπές διατάξεις»

Ν. 4308/2015 (ΦΕΚ Α' 251/24-11-2014) «Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα, συναφείς ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις»

Ν. 4337/2015 (ΦΕΚ Α' 129/17-10-2015) «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων»

Ν.4389/2016 (ΦΕΚ 94/Α/27-5-2016) «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις.»

Ν. 4428/2016 (ΦΕΚ Α' 190/13-10-2016) «Κύρωση της Πολυμερούς Συμφωνίας Αρμόδιων Αρχών για την Αυτόματη Ανταλλαγή Πληροφοριών Χρηματοοικονομικών Λογαριασμών και διατάξεις εφαρμογής»

Ν. 4446/2016 (ΦΕΚ Α' 240/22.12.2016) «Πτωχευτικός Κώδικας, Διοικητική Δικαιοσύνη, Τέλη-Παράβολα, Οικειοθελής αποκάλυψη φορολογητέας ύλης παρελθόντων ετών, Ηλεκτρονικές συναλλαγές, Τροποποιήσεις του ν. 4270/2014 και λοιπές διατάξεις»

Ν. 4474/2017 (ΦΕΚ Α' 80/7-6-2017) «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2376 και άλλες διατάξεις»

Ν. 4512/2018 (ΦΕΚ Α' 5/17-01-2018) «Ρυθμίσεις για την εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής και άλλες διατάξεις.»

ΠΟΛ.1135/2017 Καθορισμός του καταλόγου των Δικαιοδοσιών των Αρμόδιων Αρχών της Πολυμερούς Συμφωνίας Αρμόδιων Αρχών για την αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών χρηματοοικονομικών λογαριασμών δυνάμει της παρ. 2 του άρθρου πέμπτου του ν. 4428/2016 (Α' 190)

ΠΟΛ.1050/2014 Καθορισμός του περιεχομένου και του τρόπου εφαρμογής των τεχνικών ελέγχου των περιπτώσεων β', γ' και ε' της παραγράφου 1 του άρθρου 27 ν 4174/2013 (Φ.Ε.Κ. Α' 170) για τον διορθωτικό προσδιορισμό της φορολογητέας ύλης φορολογουμένων φυσικών προσώπων με μεθόδους εμμέσου προσδιορισμού

ΠΟΛ 1178/2011 (ΦΕΚ Β/2071) «Επιλογή υποθέσεων προς έλεγχο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 80 του ν. 3842/2010»