

Σημείωμα:

Παρατηρήσεις για τις προτάσεις φορολογικών διαφοροποιήσεων

Οι στόχοι που έχουν τεθεί στο πλαίσιο των προτάσεων που υποβάλλει τη κυβέρνηση υπό τον τίτλο Φορολογική Μεταρρύθμιση¹, ανταποκρίνονται σε μεγάλο βαθμό στις ανάγκες της οικονομίας και της κοινωνίας. Αφενός, η εισαγωγή Πράσινων Φορολογιών (η οποία αποτελεί το παρασκήνιο της όλης προσπάθειας) και η αύξηση του συντελεστή στον εταιρικό φόρο από 12.5% σε 15%, θα πρέπει να θεωρούνται ως εξωγενώς δεδομένα. Αφετέρου, οι άλλες κινήσεις που προτείνονται, επιχειρούν να αντισταθμίσουν κάποιες από τις ανεπιθύμητες επιπτώσεις των εν λόγω φορολογιών.

Ως εκ τούτου, κινούνται προς θεμιτή και συνετή κατεύθυνση, διασφαλίζοντας τη δημοσιονομική σταθερότητα. Η προσπάθεια επίσης στοχεύει στην διατήρηση της δημοσιονομικής ουδετερότητας.

Υφίστανται, ωστόσο, ορισμένοι περιορισμοί στην όλη άσκηση, τους οποίους σε γενικές γραμμές σημειώνουμε πιο κάτω:

Σημειώνουμε πως η σχετική απλότητα του συστήματος, ως έχει σήμερα, αποτελεί ένα από τα σημαντικά θετικά χαρακτηριστικά του και πως οι πολλαπλές εξαιρέσεις και διαφοροποιήσεις, ενώ είναι πολλές φορές θεμιτές, θα πρέπει να συνοδεύονται από σαφείς και κατανοητούς κανονισμούς, καθώς αυξάνεται σημαντικά η περιπλοκότητα του συστήματος.

Η άσκηση φαίνεται να είναι περιορισμένη στην «λογιστική» προσέγγιση και δεν αποτελεί ουσιαστική στροφή πολιτικής. Για να μπορεί να κριθεί ως μέρος της οικονομικής πολιτικής, θα πρέπει να έχουμε υπόψη πως:

Στόχος της φορολογικής πολιτικής δεν είναι μόνο η άντληση εσόδων για το κράτος, αλλά και ο επηρεασμός της οικονομικής, καταναλωτικής και κυρίως της επενδυτικής συμπεριφοράς των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων.

Για παράδειγμα, οι επενδυτικές δαπάνες της κυπριακής οικονομίας σε συγκεκριμένους τομείς υψηλής προτεραιότητας, παραμένουν χαμηλές, τόσο από πλευράς του κράτους, όσο και από τον ιδιωτικό τομέα.

Τέτοιες κατηγορίες δαπανών είναι: Επενδυτικές δαπάνες που αφορούν στην έρευνα, στην πράσινη μετάβαση, στην ενεργειακή επάρκεια και ασφάλεια, στην ψηφιακή μετάβαση, στην προστασία της κοινωνίας από τους κινδύνους που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή και

¹ <https://www.ucy.ac.cy/erc/theproject/?lang=en>

στην διόρθωση που χρειάζεται η αγορά εργασίας όσον αφορά στην συνάφεια κατάρτισης με τις επιχειρηματικές ανάγκες (skills mismatch).

Υφίστανται προτάσεις για διαφοροποίηση του συντελεστή που επιβάλλεται σε κέρδη που επανεπενδύονται από τον συντελεστή που επιβάλλεται σε διανεμόμενα κέρδη, οι οποίες θα ήταν προς το μακροοικονομικό συμφέρον του τόπου, να εξεταστούν². Παρομοίως, άλλες προτάσεις για ειδική μεταχείριση των άυλων περιουσιακών στοιχείων, αξίζουν επίσης προσεκτικής εξέτασης ως πολλά υποσχόμενες³.

Όσον αφορά στα νοικοκυριά, σημαντική είναι επίσης η φορολογική ενθάρρυνση για την ανάληψη επενδύσεων συνταξιοδοτικού χαρακτήρα και δη των επενδύσεων στον Πυλώνα 3⁴, κάτι που καθίσταται όλο και πιο απαραίτητο με βάση τα δημογραφικά δεδομένα της Κύπρου, και που αποτελεί δεδηλωμένο στόχο διαδοχικών κυβερνήσεων, χωρίς όμως να έχουν μέχρι σήμερα ουσιαστικά μέτρα.

Δεν εντοπίζονται ουσιαστικές μετατοπίσεις στην δημιουργία φορολογικών κινήτρων και αντικινήτρων που να ενθαρρύνουν τέτοιες επενδύσεις από πλευράς του ιδιωτικού τομέα, κενό το οποίο χρήζει διαχείρισης στην όλη προσπάθεια. Το κενό αυτό ενδεχομένως να μπορεί να καλυφθεί σε μεταγενέστερο στάδιο, αλλά σύντομα μετά την ολοκλήρωση της φορολογικής τροποποίησης, νοουμένου όμως πως θα γίνει χωρίς καθυστέρηση.

Σημειώνεται επιπλέον, πως η όλη προσπάθεια για φορολογικές διαφοροποιήσεις, υποκαθιστά μέρος της κοινωνικής πολιτικής, (η οποία ασκείται, ιστορικά, μέσα από κοινωνικές παροχές και άλλες χορηγήσεις εσωτερικού) με φορολογικές απαλλαγές.

Αυτή η μετατόπιση θα πρέπει να γίνει με μεγάλη προσοχή καθώς η φορολογική μετατόπιση βάρους (tax incidence) δεν θα είναι ορατή προς όλους: Για παράδειγμα, η φορολογική επιβάρυνση στις μεταφορές θα είναι αισθητή για συγκεκριμένα νοικοκυριά (πχ χαμηλών εισοδημάτων, με κατοικίες σε απόκεντρες περιοχές κτλ), κάτι που **πολύ πιθανόν να αποτελέσει αιτία για δικαιολογημένη αύξηση των απαιτήσεων για επιπλέον κοινωνικές δαπάνες**. Η προσδοκία πως το ευρωπαϊκό Κλιματικό Κοινωνικό Ταμείο θα μπορεί, μετά το 2027, να αντισταθμίσει την ανακατανομή του φορολογικού βάρους μέσα από τα έσοδα ΣΕΔΕ 2 (2^η φάση Ευρωπαϊκού Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών), δεν μπορεί να κριθεί ως ικανή για να ικανοποιήσει τις αναμενόμενες, και φυσιολογικές, απαιτήσεις για νέες κοινωνικές δαπάνες την ώρα που το 90% περίπου των κοινωνικών δαπανών στην Κύπρο δεν είναι στοχευμένες⁵.

² Υποβολή STI TAXAND, 18 Μαρτίου 2025 προς Υπουργό Οικονομικών και Υφυπουργό παρά τω Προέδρω

³ Ibid.

⁴ Ιδιωτικά / Ατομικά Σχέδια: Ατομικές, ιδιωτικές επενδύσεις συνταξιοδοτικού χαρακτήρα, των νοικοκυριών ή ατόμων με δική τους απόφαση και κεφάλαια, συνήθως με τη μορφή ασφαλιστικών/επενδυτικών προϊόντων, πέρα από το υποχρεωτικό δημόσιο σύστημα και τα επαγγελματικά ταμεία.

⁵ Βλ. Ενδιάμεση Έκθεση ΔΣΚ, Ιούλιος 2025

Γενικότερα, οι προτεινόμενες αλλαγές χαρακτηρίζονται σε μεγάλο βαθμό από σημαντικά αντίστροφη προοδευτικότητα,⁶ κάτι το οποίο θα πρέπει να τύχει συγκεκριμένης και άμεσης διαχείρισης. Ιδίως όσον αφορά στους έμμεσους φόρους, η μεταρρύθμιση θα πρέπει να συνοδευτεί, είτε με την υπόθεση εργασίας πως θα ακολουθήσει στα δημόσια οικονομικά αύξηση κοινωνικών δαπανών, είτε, εναλλακτικά, με φορολογικές ελαφρύνσεις για νοικοκυριά που υπόκεινται στην αντίστροφη προοδευτικότητα.

Όσον αφορά στους έμμεσους φόρους, πέρα από τις πράσινες φορολογίες,, απουσιάζουν επίσης πιγκουβιανές τροποποιήσεις, όπως είναι η διαφοροποίηση στην φορολόγηση σε αγαθά όπως είναι το αλκοόλ, ο καπνός και η ζάχαρη, παρόλο ότι κάτι τέτοιο αποτελεί πλέον εδραιωμένη πρακτική διεθνώς. Η εν λόγω διαφοροποίηση θα μπορούσε να προκύψει μέσα από την άμεση φορολόγηση των συγκεκριμένων αγαθών, ή εναλλακτικά (και πιο δύσκολα) με τροποποίηση στον επί μέρους συντελεστή ΦΠΑ.

Η εισαγωγή τέτοιων -κοινωνικά θεμιτών- φορολογικών επιβαρύνσεων θα μπορεί να επιτρέψει άλλες διαφοροποιήσεις κατά την κοινοβουλευτική διαδικασία, χωρίς να χαθεί ο στόχος της δημοσιονομικής ουδετερότητας.

Αύξηση Εταιρικού Φόρου

Με την προτεινόμενη αύξηση στον συντελεστή του εταιρικού φόρου, από 12.5% σε 15%, καταργείται, σε μεγάλο βαθμό, ο φορολογικός ανταγωνισμός τη Κύπρου με άλλους προορισμούς.

Παρά τις αντιδράσεις, η κίνηση αυτή δεν μπορεί να κριθεί ως ανεπιθύμητη: Πρώτο, διότι ανταποκρίνεται στις πιέσεις και κινδύνους που έχουν δημιουργηθεί σε βάρος της κυπριακής οικονομίας και ανταποκρίνεται στις διεθνείς τάσεις και τις ανάγκες προστασίας της Κύπρου από ανερχόμενες απειλές, οι οποίες σχετίζονται, μάλιστα, και με την φήμη της χώρας.

Δεύτερο, διότι ανταποκρίνεται στην δυσμενή επιλογή (adverse selection) η οποία έχει καταστεί σε κάποιο βαθμό έμφυτο χαρακτηριστικό των Άμεσων Ξένων Επενδύσεων (ΑΞΕ) στην Κύπρο. Πέρα από τους κανονιστικούς και ρυθμιστικούς κινδύνους που προκύπτουν, και πέρα από την πίεση σε σχέση με τη φήμη της χώρας, η δυσμενής επιλογή έχει δημιουργήσει επιπλέον μακροοικονομικές ανισορροπίες.

Συγκεκριμένα, ελλείπει, διαχρονικά, στρατηγικής προσέγγισης στις ΑΞΕ, παραμένει χαμηλό το κοινωνικό, τεχνολογικό και αναπτυξιακό αποτύπωμα των ξένων επιχειρήσεων στην Κύπρο, οι οποίες δείχνουν χαμηλές τάσεις διάχυσης της τεχνογνωσίας και τεχνολογίας τους στην υπόλοιπη οικονομία, ενώ ταυτόχρονα η συνεργασία τους με τοπικούς φορείς και επιχειρήσεις παραμένει χαμηλότερη της ελάχιστης επιθυμητής. Η πρόσφατη νομοθεσία η οποία προβλέπει

⁶ Όπου οι χαμηλότερου εισοδήματος πολίτες επιβαρύνονται αναλογικά περισσότερο από τους υψηλότερου εισοδήματος.

την αδειοδότηση⁷ ξένων επενδύσεων αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα προς την σωστή κατεύθυνση.

Ωστόσο, ο σχετικός νόμος αποτελούσε, ούτως ή άλλως, υποχρέωση στο πλαίσιο εναρμόνισης με τον Κανονισμό 2019/452 της ΕΕ και, πάνω από όλα, πρέπει να τονιστεί πως ***η νομοθέτηση και η αδειοδότηση δεν αποτελούν (και δεν υποκαθιστούν τη) στρατηγική***, η οποία θα πρέπει να αναπτυχθεί σε πολιτικό επίπεδο.

Τη φορολογική διόρθωση στον εταιρικό φόρο, θα πρέπει να συνοδεύουν,

α) η ανάπτυξη ρητής στρατηγικής, η οποία να περιλαμβάνει συγκεκριμένους και μετρήσιμους στόχους όσον αφορά στο κοινωνικό, οικονομικό και τεχνολογικό αποτόπωμα των ΑΞΕ στη χώρα καθώς και τους τομείς προτεραιότητας για ΑΞΕ (με κριτήρια βάσει των οποίων συγκεκριμένοι τομείς να μπορούν να κριθούν ως προτεραιότητα ή ως κορεσμένοι όσον αφορά στις ΑΞΕ για λόγους εθνικού συμφέροντος, οικονομικών ισορροπιών ή κατανομής επενδύσεων)

και στην συνέχεια

β) σημαντική οικονομική και θεσμική ενίσχυση θεσμών όπως είναι ο Invest Cyprus και παρακολούθηση της υλοποίησης των στόχων της στρατηγικής.

Χωρίς τις επιπλέον «μη φορολογικές» κινήσεις, η διόρθωση στον εταιρικό φόρο δύσκολα μπορεί να αποφέρει ουσιαστικά αποτελέσματα, έχοντας πάντα υπόψη πως η αύξηση της συγκεκριμένης φορολογίας δεν θα είναι, τουλάχιστον για τα πρώτα χρόνια, οικονομικά ανώδυνη.

Τέτοιες επιπλέον προβλέψεις θα μπορούσαν να αφορούν σε φορολογικές απαλλαγές για την επανακατάρτιση στελεχών, την επιταχυνόμενη απόσβεση για επιλεγμένες επενδύσεις ή ενισχυμένες απαλλαγές για συγκεκριμένες δαπάνες που να εμπίπτουν στους στόχους του κράτους (πχ πράσινη μετάβαση, ενεργειακά μέτρα, έρευνα και καινοτομία). Με βάση τα δημογραφικά δεδομένα της Κύπρου, θα ήταν επίσης επιθυμητή η ενίσχυση των επιχειρηματικών κινήτρων για επενδύσεις σε συνταξιοδοτικά μέσα του Πυλώνα 2.

Για σκοπούς δημοσιονομικής ουδετερότητας, ιδίως σε περίπτωση όπου διαφοροποιηθούν κάποια από τα δεδομένα κατά την κοινοβουλευτική διαδικασία, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως χρήσιμη η τοποθέτηση του ΔΝΤ σε σχέση με τον ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει ο φόρος ακίνητης περιουσίας αν επανέλθει. Ιδίως αν συνοδευτεί και με στρατηγικές κινήσεις στα τοπικά σχέδια ανάπτυξης (strategic rezoning), θα μπορούσε να συμβάλει στην άντληση εσόδων⁸.

⁷ <https://www.diakivernisi.gov.cy/gr/1-kybernhhtiko-ergo/dimioyrgeitai-ethnikos-mixanismos-elegxoy-ameson-xenon-ependyseon>

⁸ https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/03/30/cyprus-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-mission?utm_source=chatgpt.com

Σημειώνουμε πως σε αντίθεση με τα τέλη μεταβίβασης, τα οποία είναι προκυκλικά, οι φόροι ακίνητης περιουσίας παραμένουν σταθεροί, κάτι που πρέπει να προκρίνεται από την δημοσιονομική σκοπιά. Επιπλέον, τέτοιου είδους φορολογίες είναι περισσότερο αποδοτικές, επιτρέπουν λιγότερες εξαιρέσεις και υπόκεινται λιγότερο σε φοροαποφυγή ή και φοροδιαφυγή, ενώ είναι πιο αποδοτικοί. Ταυτόχρονα, έχουν χαμηλότερες επιδράσεις ανακατανομής του πλούτου. Συνιστάται, όμως, προσοχή στην μεμονωμένη στόχευση των αδρανών ακινήτων, η οποία ενδέχεται να έχει σημαντικές επιδράσεις στην ανακατανομή του πλούτου, ενώ, ως λύση για το στεγαστικό πρόβλημα, είναι αμφιβόλου αξίας.

Σημειώνουμε επίσης την πρόταση για διεύρυνση της φορολογικής βάσης⁹, περιλαμβανομένων και των πράσινων φορολογιών, τουλάχιστον όσον αφορά στην έμμεση φορολογία.

Σημειώνουμε, τέλος, τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο πακέτο, σε σχέση με την δυνατότητα ελέγχου. Ενώ είναι κατανοητές οι ανησυχίες σε σχέση με τις επιπλέον εξουσίες που αποκτά το κράτος σε σχέση με την φοροεισπρακτική του διαδικασία, την ίδια ώρα κρίνονται ως σημαντικές για την ενίσχυση της συμμόρφωσης. Προς αποφυγή δυσμενών συνεπειών, **είναι προτιμότερη η υιοθέτηση απλών διαδικασιών «έφεσης» και δικλίδων ασφαλείας**, και όχι η διαγραφή των νέων εξουσιών από την όλη προσπάθεια. Οι δικλίδες ασφαλείας και διαδικασίες έφεσης πρέπει να είναι διαφανείς, απλές και να μην συνεπάγονται κόστος για τον πολίτη.

Σενάρια

Σημαντικότερη αδυναμία της προσπάθειας, είναι η απουσία λεπτομερών σεναρίων για πιθανές αλλαγές που μπορεί να προκύψουν μέσα από την κοινοβουλευτική διαδικασία.

Για παράδειγμα, η όποια διαφοροποίηση του αφορολόγητου ορίου, είτε άνω είτε κάτω του προτεινόμενου ορίου των 20.500 ευρώ (με τις όποιες διαφοροποιήσεις και απαλλαγές) θα πρέπει να τύχει συγκεκριμένης εκτίμησης κόστους. Αν, λόγου χάρη, το όριο αυξηθεί, τότε το κράτος πιθανόν να υποστεί σημαντικές απώλειες εσόδων καθώς το συγκεκριμένο ετήσιο εισόδημα βρίσκεται κοντά στην δεσπόζουσα τιμή κατανομής εισοδήματος¹⁰. Ωστόσο, ακριβής εκτίμηση δεν μπορεί να γίνει ελλείψει συγκεκριμένων στοιχείων.

Συγκεκριμένες εκτιμήσεις σεναρίων για τις όποιες διαφοροποιήσεις που ενδεχομένως προκύψουν κατά την συζήτηση μέχρι και την ψήφιση των νομοσχεδίων στη Βουλή, πρέπει οπωσδήποτε να προηγηθούν της οποιασδήποτε διαφοροποίησης στην κυβερνητική πρόταση, πριν την οριστική ψήφιση.

⁹ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/05/28/pr24186-imf-concludes-2024-article-iv-consultation-with-cyprus>

¹⁰ https://library.cystat.gov.cy/NEW/SILC_POP_INCOME_CLASS-EL-260924.pdf

Γενική Παρατήρηση

Η προσπάθεια για φορολογικές τροποποιήσεις εξυπηρετεί τους στόχους και τους σκοπούς που έχουν τεθεί και, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της εκτελεστικής εξουσίας, διατηρεί την δημοσιονομική ουδετερότητα. Επιπλέον, ανταποκρίνεται σε υποχρεώσεις, ανάγκες και υφιστάμενους κινδύνους της οικονομίας, παράλληλα επιχειρεί να μειώσει τις ανεπιθύμητες αρνητικές επιπτώσεις μέσα από αντίστοιχες φορολογικές διαφοροποιήσεις.

Στερείται όμως της ευρύτητας που θα επέτρεπε να αναφερθούμε σε πραγματική «μεταρρύθμιση», ενώ ταυτόχρονα αποτελεί ευκαιρία για να τεθούν στην οικονομία φορολογικά κίνητρα και αντικίνητρα τα οποία να συνάδουν με στόχους, σκοπούς και προτεραιότητες που έχουν τεθεί διαχρονικά. Επαναλαμβάνουμε πως στόχος της φορολογικής πολιτικής πρέπει να είναι, όχι μόνο η δημιουργία και η είσπραξη εσόδων για το κράτος, αλλά και η δημιουργία κινήτρων που να επηρεάζουν τη συμπεριφορά των οικονομικών φορέων (νοικοκυριών και επιχειρήσεων). Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να αντικαταστήσει κρατικά έσοδα-και-δαπάνες με λιγότερο στρεβλωτικές δυναμικές εντός της αγοράς, προς εξυπηρέτηση εθνικών και κοινωνικών στόχων¹¹.

Προς προστασία των συμφερόντων του κράτους, αλλά και της φορολογικής δικαιοσύνης, η ενίσχυση των εξουσιών του κράτους δεν είναι ανεπιθύμητη, αλλά θα πρέπει να συνοδεύεται από δικλίδες ασφαλείας για προστασία των δικαιωμάτων του φορολογούμενου/πολίτη.

Λεπτομερέστερες αναλύσεις σεναρίων θεωρούμε ότι πρέπει να παρουσιαστούν κατά την κοινοβουλευτική διαδικασία, ιδίως αν προκύψουν οποιεσδήποτε διαφοροποιήσεις στο πακέτο των νομοσχεδίων, μέσα από τροπολογίες.

Δημοσιονομικό Συμβούλιο Κύπρου

Αύγουστος 2025

¹¹ Σημειώνουμε τις προτάσεις που έχουν υποβληθεί στο πλαίσιο της διαβούλευσης, 18 Μαρτίου 2025 Προς: Αξιότιμο Υπουργό Οικονομικών κ. Μάκη Κεραυνό Αξιότιμη & Υφυπουργό παρά τω Προέδρω κα. Ειρήνη Πική.