

04.2018

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

# Η φορολογία Εισοδήματος στην Ελλάδα

Συγκριτική Ανάλυση και Προτάσεις Αναμόρφωσης

Ίδρυμα Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών



Απρίλιος 2018

Οι κρίσεις επί θεμάτων πολιτικής και οι προτάσεις που περιέχονται στην παρούσα ανάλυση εκφράζουν τις απόψεις των ερευνητών και δεν αντανακλούν, κατ' ανάγκη, τη γνώμη των μελών ή της Διοίκησης του ΙΟΒΕ.

Η μελέτη εκπονήθηκε από τους Μιχάλη Βασιλειάδη, Γιώργο Μανιάτη, Αλέξανδρο Μουστάκα, Ηλία Ντεμιάν, Μάνο Παπαδάκη, Γρηγόρη Παύλου, Σοφία Σταυράκη και Svetoslav Danchev, υπό τον συντονισμό του Νίκου Βέττα, Γενικού Διευθυντή του ΙΟΒΕ και Καθηγητή στο ΟΠΑ.

Οι ερευνητές επιθυμούν να ευχαριστήσουν τη Χρύσα Λεβέντη, καθώς και τα στελέχη του μη κερδοσκοπικού-ερευνητικού οργανισμού διαΝΕΟσις, για τη συμβολή τους στη μελέτη.

Κάποια από τα αποτελέσματα που παρουσιάζονται στη μελέτη βασίζονται στο λογισμικό EUROMOD έκδοση G4.0+. Το EUROMOD αναπτύσσεται και συντηρείται από το Ινστιτούτο για την Κοινωνική και Οικονομική Έρευνα (Institute for Social and Economic Research - ISER) στο Πανεπιστήμιο του Essex, στο Ηνωμένο Βασίλειο, σε συνεργασία με ομάδες ερευνητών από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ευχαριστούμε τους ερευνητές που συνεισέφεραν στην ανάπτυξη του EUROMOD. Το έργο της επέκτασης και ενημέρωσης του EUROMOD υποστηρίζεται οικονομικά από την Ευρωπαϊκή Ένωση, από το Πρόγραμμα για την Απασχόληση και την Κοινωνική Καινοτομία «EaSI» (2014-2020). Την ευθύνη για τα αποτελέσματα και την ερμηνεία των αποτελεσμάτων, όπως παρουσιάζεται στην παρούσα μελέτη, έχουν αποκλειστικά οι συγγραφείς της.

*\*Η ανάλυση βασίζεται σε στοιχεία διαθέσιμα μέχρι τις 28 Νοεμβρίου 2017.*



# Περιεχόμενα

<b>ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ</b> .....	<b>3</b>
<b>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</b> .....	<b>15</b>
<b>1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	<b>32</b>
<b>2 ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΜΟΡΦΗ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ</b> .....	<b>37</b>
2.1 Γενικός Σκοπός και Επιδράσεις της Φορολογίας .....	38
2.2 Ταξινόμηση Φόρων και Δομή Φορολογικού Συστήματος .....	39
2.3 Κριτήρια Αξιολόγησης Φορολογικού Συστήματος.....	42
2.4 Παράμετροι Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων .....	45
2.5 Εναλλακτικά Συστήματα Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων.....	50
2.6 Φορολογία Εισοδήματος Νομικών Προσώπων.....	54
<b>3 ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ</b> .....	<b>56</b>
3.1 Εισαγωγή.....	57
3.2 Φορολογία Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων .....	58
3.2.1 Εισόδημα από Μισθούς και Συντάξεις .....	59
3.2.2 Εισόδημα από Επιχειρηματική Δραστηριότητα.....	61
3.2.3 Εισόδημα από Κεφάλαιο.....	62
3.2.4 Εισόδημα από Υπεραξία Μεταβίβασης Κεφαλαίου.....	63
3.2.5 Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης.....	63
3.2.6 Ασφαλιστικές Εισφορές Φυσικών Προσώπων.....	64
3.2.7 Τεκμαρτό Εισόδημα.....	68
3.2.8 Πρόσφατες Μεταρρυθμίσεις στη Φορολογία Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων.....	69
3.3 Φορολογία Εισοδήματος Νομικών Προσώπων .....	84
3.3.1 Κύρια Χαρακτηριστικά της Φορολογίας Εισοδήματος Νομικών Προσώπων.....	84
3.3.2 Πρόσφατες Μεταρρυθμίσεις στη Φορολογία Εισοδήματος Νομικών Προσώπων .....	89

<b>4</b>	<b>ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ</b>	<b>93</b>
4.1	Εισαγωγή	94
4.2	Φορολογικά Έσοδα	95
4.2.1	Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού	95
4.2.2	Εξέλιξη Εσόδων και Συγκρίσεις με Άλλες Χώρες	99
4.3	Φορολογικοί Συντελεστές	114
4.3.1	Φυσικά Πρόσωπα	114
4.3.2	Νομικά Πρόσωπα	125
4.4	Επάρκεια Φορολογικών Εσόδων	132
4.5	Κατανομή Αριθμού Φορολογούμενων, Εισοδημάτων και Συνολικού Φόρου	136
4.6	Διανεμητική Λειτουργία της Φορολογίας Εισοδήματος	148
4.6.1	Δείκτης Ανισότητας GINI	148
4.6.2	Κίνδυνος Φτώχειας	151
4.6.3	Κατανομή Εισοδήματος	153
4.7	Αποτελεσματικότητα Φορολογικής Διοίκησης	157
4.8	Απλότητα, Σταθερότητα και Κόστος Συμμόρφωσης	165
4.9	Φοροδιαφυγή	169
4.10	Η Άποψη των Φορολογούμενων για το Φορολογικό Σύστημα	172
4.11	Σύνοψη Επιδόσεων του Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος	176
4.12	Παράρτημα Πινάκων	177
<b>5</b>	<b>ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΣΤΗΝ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ</b>	<b>183</b>
5.1	Διεθνείς Τάσεις στη Φορολογία Εισοδήματος	184
5.2	Η Αναμόρφωση του Φορολογικού Συστήματος στη Σλοβακία	187
5.3	Η Εισαγωγή του Flat Tax στη Βουλγαρία	193
<b>6</b>	<b>ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ: ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ</b>	<b>199</b>
6.1	Εισαγωγή	200
6.2	Ο Οικονομικός Αντίκτυπος της Φορολογίας Εισοδήματος: Ευρήματα από τη Βιβλιογραφία	201
6.3	Μεθοδολογική Προσέγγιση	210
6.3.1	Υπόδειγμα	210
6.3.2	Στοιχεία και Πηγές	210
6.3.3	Διαδικασία Εκτίμησης	213

6.4	Αποτελέσματα της Εμπειρικής Ανάλυσης.....	215
6.4.1	Επίδραση στα Φορολογικά Έσοδα.....	215
6.4.2	Επίδραση στο Μέγεθος της Σκιώδους Οικονομίας.....	217
6.4.3	Επίδραση στον Σχηματισμό Κεφαλαίου.....	219
6.4.4	Επίδραση σε Κοινωνικούς Δείκτες Κατανομής Εισοδήματος και Φτώχειας.....	224
6.5	Συμπεράσματα.....	228
6.6	Παράρτημα.....	230

## **7 ΣΕΝΑΡΙΑ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΦΟΡΟΛΟΓΗΣΗΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....232**

7.1	Εισαγωγή.....	233
7.2	Μεθοδολογική Προσέγγιση.....	235
7.3	Φορολογικό Καθεστώς Βάσης και Σενάρια Αναμόρφωσης του Φορολογικού Συστήματος.....	239
7.3.1	Σενάριο Α: Κλιμακωτή Φορολογία με πιο Έντονη Προοδευτικότητα.....	239
7.3.2	Σενάριο Β: Ενιαίος Φορολογικός Συντελεστής (flat-tax).....	241
7.3.3	Σενάριο Γ: Ενιαίος Φορολογικός Συντελεστής (flat-tax) με Κατάργηση της Έκπτωσης Φόρου.....	241
7.3.4	Σενάριο Δ: Ενιαίος Φορολογικός Συντελεστής 20%.....	242
7.3.5	Σενάριο Ε: Δύο Φορολογικά Κλιμάκια.....	242
7.3.6	Σενάρια Στ1, Στ2, Στ3 - Ελάφρυνση της Φορολογίας Εισοδήματος των Επιχειρήσεων.....	242
7.3.7	Σενάρια Ζ1, Ζ2, Ζ3 - Ελάφρυνση της Φορολογίας Εισοδήματος των Φυσικών Προσώπων.....	245
7.4	Αποτελέσματα των Σεναρίων.....	248
7.4.1	Κατανομή της Φορολογικής Επιβάρυνσης.....	248
7.4.2	Κίνητρα για Εργασία.....	250
7.4.3	Δείκτης Ανισότητας GINI.....	251
7.4.4	Ποσοστό Φτώχειας.....	253
7.4.5	Μακροοικονομικές Επιδράσεις της Ελάφρυνσης της Φορολογίας των Επιχειρήσεων.....	254
7.4.6	Μακροοικονομικές Επιδράσεις της Ελάφρυνσης της Φορολογίας των Φυσικών Προσώπων.....	263

7.5	Αξιολόγηση των Επιδράσεων των Σεναρίων.....	273
7.6	Παράρτημα.....	277
7.6.1	Συνοπτική Περιγραφή του Υποδείγματος GIMF.....	277
7.6.2	Συνοπτικοί Πίνακες.....	281
<b>8</b>	<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....</b>	<b>282</b>
8.1	Εισαγωγή.....	283
8.2	Αξιολόγηση του Υφιστάμενου Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος.....	284
8.3	Προτάσεις Πολιτικής.....	290
<b>9</b>	<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>296</b>

# Κατάλογος Διαγραμμάτων

<b>Διάγραμμα 2.1</b> Ενδεικτική Ταξινόμηση των Φόρων .....	40
<b>Διάγραμμα 3.1</b> Οριακοί και Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις, 2017 .....	60
<b>Διάγραμμα 3.2</b> Οριακοί Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις,* 2011, 2013 και 2016 .....	75
<b>Διάγραμμα 3.3</b> Οριακοί Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων από Επιχειρηματική Δραστηριότητα, 2011, 2013 και 2016 .....	75
<b>Διάγραμμα 3.4</b> Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις, 2009-2016 .....	76
<b>Διάγραμμα 3.5</b> Μέσοι Φορολογικοί Συντελεστές Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων από Επιχειρηματική Δραστηριότητα, 2009-2016 .....	77
<b>Διάγραμμα 3.6</b> Επιβάρυνση από Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης (ΕΑ) Ανάλογα με το Εισόδημα, 2011, 2014 και 2016 .....	78
<b>Διάγραμμα 3.7</b> Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις Περιλαμβανομένης της Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης, 2009-2016 .....	79
<b>Διάγραμμα 3.8</b> Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις Με και Χωρίς την Εισφορά Αλληλεγγύης (ΕΑ), 2016 .....	79
<b>Διάγραμμα 3.9</b> Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις, 2016 και 2020 .....	80
<b>Διάγραμμα 3.10</b> Επιβάρυνση από την Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης, 2016 και 2020 .....	81
<b>Διάγραμμα 3.11</b> Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Από Μισθούς και Συντάξεις Περιλαμβανομένης της Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης (ΕΑ), 2016 και 2020 .....	81
<b>Διάγραμμα 3.12</b> Μέσοι Φορολογικοί Συντελεστές Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων Από Επιχειρηματική Δραστηριότητα με ΕΑ, 2016 και 2020 .....	82
<b>Διάγραμμα 3.13</b> Οριακοί και Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Από Ακίνητη Περιουσία, 2013 και 2016 .....	82
<b>Διάγραμμα 3.14</b> Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Νομικών Προσώπων .....	90
<b>Διάγραμμα 4.1</b> Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού, 2007-2016 .....	96
<b>Διάγραμμα 4.2</b> Σύνθεση Εσόδων Τακτικού Προϋπολογισμού, 2007-2016 .....	96
<b>Διάγραμμα 4.3</b> Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού από Άμεσους Φόρους, 2007-2016 .....	97

<b>Διάγραμμα 4.4</b> Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού Από Φόρους Εισοδήματος Ανά Κατηγορία, 2007-2016.....	98
<b>Διάγραμμα 4.5</b> Ανάλυση Μεταβολής Εσόδων Τακτικού Προϋπολογισμού Μεταξύ 2008 και 2016.....	99
<b>Διάγραμμα 4.6</b> Έσοδα Από Φόρους και Εισφορές στην Ελλάδα, 2015 .....	100
<b>Διάγραμμα 4.7</b> Φορολογικά Έσοδα ως % ΑΕΠ.....	101
<b>Διάγραμμα 4.8</b> Φόροι στο Εισόδημα Ανά Κατηγορία (δισ. €).....	102
<b>Διάγραμμα 4.9</b> Φόροι στο Εισόδημα Ανά Κατηγορία (% ΑΕΠ).....	103
<b>Διάγραμμα 4.10</b> Φόροι στο Εισόδημα Ανά Κατηγορία (% συνόλου) .....	104
<b>Διάγραμμα 4.11</b> Φόροι Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων στην Ελλάδα και στην Ευρωζώνη (% ΑΕΠ).....	105
<b>Διάγραμμα 4.12</b> Φόροι Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων στα Κράτη-Μέλη της ΕΕ (% ΑΕΠ), 2015 .....	106
<b>Διάγραμμα 4.13</b> Φόροι Εισοδήματος Νομικών Προσώπων Ελλάδα και Ευρωζώνη (% ΑΕΠ).....	107
<b>Διάγραμμα 4.14</b> Φορολογικά Έσοδα και Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ, 2015.....	108
<b>Διάγραμμα 4.15</b> Εισφορές Κοινωνικής Ασφάλισης σε Ελλάδα και Ευρωζώνη (% ΑΕΠ)..	110
<b>Διάγραμμα 4.16</b> Εισφορές Κοινωνικής Ασφάλισης Ανά Χώρα (% ΑΕΠ), 2015.....	111
<b>Διάγραμμα 4.17</b> Μέσος Συντελεστής Εισφορών Εργαζομένων και Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ, 2015.....	112
<b>Διάγραμμα 4.18</b> Μέσος Συντελεστής Εισφορών Εργοδοτών και Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ. 2015.....	112
<b>Διάγραμμα 4.19</b> Μέση Επιβάρυνση Έναντι Φορολογικών Εσόδων από την Εργασία, 2014.....	113
<b>Διάγραμμα 4.20</b> Ανώτερος Συντελεστής Φορολογίας Φυσικών Προσώπων (%), 2016 ..	114
<b>Διάγραμμα 4.21</b> Ανώτερος Συντελεστής Φορολογίας Φυσικών Προσώπων, 2001-2016.....	115
<b>Διάγραμμα 4.22</b> Αφορολόγητο και Όριο Φτώχειας Ανά Χώρα, 2016.....	118
<b>Διάγραμμα 4.23</b> Μέσος Συντελεστής Φορολογίας Εισοδήματος στην Ελλάδα, 2008 και 2016.....	119
<b>Διάγραμμα 4.24</b> Καθαρός Μέσος Φορολογικός Συντελεστής στην Ελλάδα, 2008 και 2016.....	119
<b>Διάγραμμα 4.25</b> Μέσος Φορολογικός Συντελεστής Ελλάδα και ΟΟΣΑ, 2016 .....	120
<b>Διάγραμμα 4.26</b> Καθαρός μέσος φορολογικός συντελεστής Ελλάδα και ΟΟΣΑ, 2016...	121
<b>Διάγραμμα 4.27</b> Συγκριτική Ανάλυση Μέσων Συντελεστών Φορολογίας, 2008 και 2016.....	122
<b>Διάγραμμα 4.28</b> Μέσος Συντελεστής Φορολογίας Εισοδήματος σε Κράτη- Μέλη του ΟΟΣΑ, 2016.....	123

<b>Διάγραμμα 4.29</b> Βαθμός Προοδευτικότητας σε Κράτη-Μέλη του ΟΟΣΑ, 2016.....	124
<b>Διάγραμμα 4.30</b> Βαθμός Προοδευτικότητας, Ελλάδα και ΟΟΣΑ, 2000-2016.....	125
<b>Διάγραμμα 4.31</b> Ανώτεροι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Νομικών Προσώπων στην ΕΕ, 2016 .....	126
<b>Διάγραμμα 4.32</b> Ανώτεροι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Νομικών Προσώπων σε Επιλεγμένες Χώρες της ΕΕ, 1995-2016 .....	127
<b>Διάγραμμα 4.33</b> Συνολικός Φορολογικός Συντελεστής στην Ελλάδα (% επί των κερδών), 2006-2017 .....	128
<b>Διάγραμμα 4.34</b> Συνολικός Φορολογικός Συντελεστής σε Διάφορες Χώρες (% επί των κερδών), 2017.....	128
<b>Διάγραμμα 4.35</b> Φορολογικοί Συντελεστές Επιχειρήσεων και Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ, 2015.....	129
<b>Διάγραμμα 4.36</b> Φορολογικά Έσοδα και Μέσοι Φορολογικοί Συντελεστές Επιχειρήσεων, 2015.....	130
<b>Διάγραμμα 4.37</b> Διάρκεια διατήρησης δικαιώματος συμψηφισμού ζημιών με μελλοντικά κέρδη (έτη).....	130
<b>Διάγραμμα 4.38</b> Φορολογικά Έσοδα ως Ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα και στην ΕΕ-28, 2002-2015.....	133
<b>Διάγραμμα 4.39</b> Επάρκεια Φορολογικών Εσόδων στα κράτη- μέλη της ΕΕ-28, 2015 ....	134
<b>Διάγραμμα 4.40</b> Κατανομή Αριθμού Φορολογουμένων Φυσικών Προσώπων Ανά Βασική Πηγή Εισοδήματος .....	136
<b>Διάγραμμα 4.41</b> Ποσοστό Φορολογούμενου Εισοδήματος και Συνολικού Φόρου Ανά Κατηγορία Φορολογούμενων .....	137
<b>Διάγραμμα 4.42</b> Μέσος Φορολογικός Συντελεστής Ανά Εισοδηματικό Κλιμάκιο, 2008-2015.....	139
<b>Διάγραμμα 4.43</b> Μέσος Φορολογικός Συντελεστής Ανά Κατηγορία Φορολογούμενων, 2008 και 2015.....	140
<b>Διάγραμμα 4.44</b> Μέση Μείωση Φόρου Ανά Κατηγορία Κύριου Εισοδήματος, 2015 .....	140
<b>Διάγραμμα 4.45</b> Φορολογούμενο Εισόδημα Ανά Φορολογούμενο, 2008 και 2015.....	141
<b>Διάγραμμα 4.46</b> Κατανομή Φορολογουμένων Εισοδημάτων και Φόρων, 2015.....	142
<b>Διάγραμμα 4.47</b> Κατανομή Φορολογουμένων Εισοδημάτων και Φόρων, 2015 Έναντι 2008.....	144
<b>Διάγραμμα 4.48</b> Αθροιστικές Κατανομές Φόρων, Εισοδήματος και Πλήθους Φορολογούμενων .....	145
<b>Διάγραμμα 4.49</b> Κατανομή Πλήθους Φορολογικών Δηλώσεων και Φόρων με Βάση την Κλίμακα Φορολόγησης του 2015.....	146
<b>Διάγραμμα 4.50</b> Κατανομή Πλήθους Φορολογικών Δηλώσεων με Δηλωθέν Εισόδημα Κάτω των €9 χιλ., 2011-2015.....	147

<b>Διάγραμμα 4.51</b> Συμβολή Φορολογίας στη Μεταβολή της Ανισότητας, 2015.....	149
<b>Διάγραμμα 4.52</b> Παρεμβάσεις στη Διανομή του Εισοδήματος Ανά Χώρα, 2015.....	150
<b>Διάγραμμα 4.53</b> Συμβολή Φορολογίας στον Κίνδυνο Φτώχειας, 2015.....	151
<b>Διάγραμμα 4.54</b> Συμβολή Φορολογίας και Άλλων Παρεμβάσεων στον Περιορισμό του Κινδύνου Φτώχειας Ανά Χώρα, 2015.....	153
<b>Διάγραμμα 4.55</b> Ποσοστό Φόρων Προς Αρχικό Εισόδημα Ανά Δεκατημόριο.....	154
<b>Διάγραμμα 4.56</b> Ποσοστό Εισφορών Προς Αρχικό Εισόδημα Ανά Δεκατημόριο.....	155
<b>Διάγραμμα 4.57</b> Ποσοστό Επιδομάτων Προς Αρχικό Εισόδημα Ανά Δεκατημόριο.....	155
<b>Διάγραμμα 4.58</b> Μέσο Μηνιαίο Εισόδημα Ανά Δεκατημόριο, 2015.....	156
<b>Διάγραμμα 4.59</b> Υπόλοιπο Ληξιπρόθεσμων Οφειλών Προς το Δημόσιο / Σύνολο Φόρων, 2013, 2015.....	158
<b>Διάγραμμα 4.60</b> Ποσοστό Εμπρόθεσμων Πληρωμών Φόρων.....	158
<b>Διάγραμμα 4.61</b> Εργατικό Δυναμικό και Πληθυσμός ως Προς τον Αριθμό Εργαζομένων (σε ΙΠΑ) στη Φορολογική Διοίκηση στις Χώρες Μέλη του ΟΟΣΑ και της ΕΕ, 2015.....	159
<b>Διάγραμμα 4.62</b> Ποσοστό Εργαζομένων σε Διοικητικές Υπηρεσίες και στη Συλλογή Φόρων σε Διάφορες Χώρες του ΟΟΣΑ, 2015.....	161
<b>Διάγραμμα 4.63</b> Ποσοστό Εργαζομένων στον Φοροεισπρακτικό Μηχανισμό Ανά Τμήμα, 2013.....	162
<b>Διάγραμμα 4.64</b> Ποσοστό Εργαζομένων στον Φοροεισπρακτικό Μηχανισμό Ανά Κατηγορία 2016-2017.....	163
<b>Διάγραμμα 4.65</b> Ποσοστό Παραιτήσεων και Προσλήψεων στη Φορολογική Διοίκηση, 2015.....	164
<b>Διάγραμμα 4.66</b> Παραγωγή Νομοθετικού και Ρυθμιστικού Έργου για Φορολογικά Θέματα.....	167
<b>Διάγραμμα 4.67</b> Χρόνος Εκπλήρωσης Φορολογικών Υποχρεώσεων και Ετήσιος Αριθμός Πληρωμών, 2006-2017.....	168
<b>Διάγραμμα 4.68</b> Εκτιμήσεις Φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ.....	170
<b>Διάγραμμα 4.69</b> Απόψεις της κοινής γνώμης για ζητήματα φορολογικού ενδιαφέροντος, Μάρτιος 2017.....	173
<b>Διάγραμμα 4.70</b> Οι Κυριότεροι Παράγοντες Που Παρεμποδίζουν την Επιχειρηματική Δραστηριότητα.....	174
<b>Διάγραμμα 5.1</b> Ετήσια Μεταβολή ΑΕΠ και Ξένες Άμεσες Επενδύσεις (ΞΑΕ) στη Σλοβακία.....	189
<b>Διάγραμμα 5.2</b> Φορολογικά Έσοδα Ως Ποσοστό του ΑΕΠ, Σλοβακία.....	190
<b>Διάγραμμα 5.3</b> Δείκτης Ανισοκατανομής Εισοδήματος και Ποσοστό Απασχόλησης, Σλοβακία.....	192

<b>Διάγραμμα 5.4</b> Στόχοι της Αναμόρφωσης του Φορολογικού Συστήματος στη Βουλγαρία.....	193
<b>Διάγραμμα 5.5</b> Ετήσια Μεταβολή ΑΕΠ και Ξένες Άμεσες Επενδύσεις (ΞΑΕ) στη Βουλγαρία.....	195
<b>Διάγραμμα 5.6</b> Φορολογικά Έσοδα Ως Ποσοστό του ΑΕΠ, Βουλγαρία.....	196
<b>Διάγραμμα 5.7</b> Δείκτης Ανισοκατανομής Εισοδήματος και Ποσοστό Απασχόλησης, Βουλγαρία.....	197
<b>Διάγραμμα 6.1</b> Μέγεθος της Σκιάδους Οικονομίας (ShadowEc) και Φορολογική Επιβάρυνση των Νοικοκυριών στο Σύνολο της Οικονομίας (ImpLlabTaxTot) και για Ζευγάρι Χωρίς Παιδιά με Αποδοχές στο 100% των Μέσων Αποδοχών (ImpLlabTaxMed) στην Ελλάδα.....	217
<b>Διάγραμμα 6.2:</b> Ακαθάριστος Σχηματισμός Πάγιου Κεφαλαίου (GFCF_r) και Συντελεστής Φορολογίας Νομικών Προσώπων (CorpTaxCoeff), 1995-2016 .....	223
<b>Διάγραμμα 7.1</b> Οργανωτική Δομή της Ανάλυσης Επιδράσεων Παρεμβάσεων στη Φορολογία Εισοδήματος.....	234
<b>Διάγραμμα 7.2</b> Σενάρια Αναμόρφωσης της Φορολογίας Φυσικών Προσώπων (Ανάλυση Μικροοικονομικών Επιδράσεων).....	240
<b>Διάγραμμα 7.3</b> Σενάρια Αναμόρφωσης της Φορολογίας Επιχειρήσεων (Ανάλυση Μακροοικονομικών Επιδράσεων).....	243
<b>Διάγραμμα 7.4</b> Σενάρια Αναμόρφωσης της Φορολογίας Φυσικών Προσώπων (Ανάλυση Μακροοικονομικών Επιδράσεων).....	246
<b>Διάγραμμα 7.5</b> Μέσος Φορολογικός Συντελεστής Ανά Πηγή Εισοδήματος και Σενάριο.....	249
<b>Διάγραμμα 7.6</b> Μέσος Οριακός Φορολογικός Συντελεστής Ανά Πηγή Εισοδήματος και Σενάριο .....	251
<b>Διάγραμμα 7.7</b> Δείκτης Ανισότητας GINI Ανά Σενάριο Αναμόρφωσης Φορολογικού Συστήματος.....	252
<b>Διάγραμμα 7.8</b> Δείκτες Φτώχειας Ανά Σενάριο Αναμόρφωσης του Φορολογικού Συστήματος.....	254
<b>Διάγραμμα 7.9</b> Ύψος Ετήσιων Φορολογικών Εσόδων σε Βάθος Χρόνου Υπό το Σενάριο Στ1 (διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ. σε Πραγματικούς Όρους).....	255
<b>Διάγραμμα 7.10</b> Ύψος Ετήσιων Φορολογικών Εσόδων σε Βάθος Χρόνου Υπό τα Σενάρια Στ2 και Στ3 (Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ. σε Πραγματικούς Όρους).....	256
<b>Διάγραμμα 7.11</b> Ύψος Ετήσιων Πραγματικών Ιδιωτικών Επενδύσεων και Πραγματικού Αποθέματος Κεφαλαίου σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (% Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	257
<b>Διάγραμμα 7.12</b> Ύψος Πραγματικού Μισθού σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (% Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	258
<b>Διάγραμμα 7.13</b> Ύψος Ετήσιου Εισοδήματος Από Εργασία σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (% Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	258

<b>Διάγραμμα 7.14</b> Επίπεδο Απασχόλησης Σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (Εργατοώρες, % Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	259
<b>Διάγραμμα 7.15</b> Ύψος Ετήσιας Πραγματικής Ιδιωτικής Κατανάλωσης Σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (% Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	259
<b>Διάγραμμα 7.16</b> Εμπορικό Ισοζύγιο Σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ.).....	260
<b>Διάγραμμα 7.17</b> Εξέλιξη των Συνιστωσών του Ονομαστικού ΑΕΠ (Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ.).....	262
<b>Διάγραμμα 7.18</b> Εξέλιξη Πραγματικού ΑΕΠ (% Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	263
<b>Διάγραμμα 7.19</b> Ύψος Ετήσιων Φορολογικών Εσόδων Σε Βάθος Χρόνου Υπό το Σενάριο Z1 (Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ. σε Πραγματικούς Όρους)..	264
<b>Διάγραμμα 7.20</b> Ύψος Ετήσιων Φορολογικών Εσόδων Σε Βάθος Χρόνου Υπό τα Σενάρια Z2 και Z3 (Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ. Σε Πραγματικούς Όρους).....	265
<b>Διάγραμμα 7.21</b> Ύψος Ετήσιων Πραγματικών Ιδιωτικών Επενδύσεων και Πραγματικού Αποθέματος Κεφαλαίου Σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (% Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	266
<b>Διάγραμμα 7.22</b> Ύψος Ετήσιου Εισοδήματος Από Εργασία Σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (% Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	267
<b>Διάγραμμα 7.23</b> Επίπεδο Απασχόλησης Σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (Εργατοώρες, % Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	267
<b>Διάγραμμα 7.24</b> Ύψος Ετήσιας Πραγματικής Ιδιωτικής Κατανάλωσης Σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (% Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	268
<b>Διάγραμμα 7.25</b> Ύψος Πραγματικού Μισθού Σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (% Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	268
<b>Διάγραμμα 7.26</b> Εμπορικό Ισοζύγιο Σε Βάθος Χρόνου Ανά Σενάριο (Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ.).....	269
<b>Διάγραμμα 7.27</b> Συνιστώσες του Ονομαστικού ΑΕΠ Σε Βάθος Χρόνου (Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ.).....	271
<b>Διάγραμμα 7.28</b> Ύψος Πραγματικού ΑΕΠ Σε Βάθος Χρόνου (% Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας).....	272

# Κατάλογος Πινάκων

<b>Πίνακας 2.1</b> Έσοδα ανά Είδος Φορολόγησης (% συμμετοχής στο σύνολο).....	41
<b>Πίνακας 2.2</b> Κριτήρια Αξιολόγησης Φορολογικού Συστήματος.....	43
<b>Πίνακας 2.3</b> Παράμετροι Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων.....	46
<b>Πίνακας 2.4</b> Συστήματα Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων.....	51
<b>Πίνακας 3.1</b> Κύρια Χαρακτηριστικά Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων στην Ελλάδα, 2017.....	59
<b>Πίνακας 3.2</b> Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων, 2017.....	60
<b>Πίνακας 3.3</b> Ελάχιστες Δαπάνες με Ηλεκτρονικές Συναλλαγές για την Έκπτωση Φόρου Εισοδήματος, 2017.....	61
<b>Πίνακας 3.4</b> Συντελεστές Φορολόγησης Εισοδήματος από Ακίνητη Περιουσία, 2017.....	63
<b>Πίνακας 3.5</b> Συντελεστές Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης, 2017.....	64
<b>Πίνακας 3.6</b> Ισχύουσες Ασφαλιστικές Εισφορές Μισθωτών Ιδιωτικού Τομέα ανά Κλάδο Ασφάλισης.....	66
<b>Πίνακας 3.7</b> Ισχύουσες Ασφαλιστικές Εισφορές ΟΓΑ.....	67
<b>Πίνακας 3.8</b> Εξέλιξη Συντελεστών Φορολογίας Εισοδήματος Μισθωτών και Συνταξιούχων.....	70
<b>Πίνακας 3.9</b> Εξέλιξη Συντελεστών Φορολογίας Εισοδήματος Μη Μισθωτών – Επαγγελματιών.....	71
<b>Πίνακας 3.10</b> Εξέλιξη Συντελεστών Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης.....	71
<b>Πίνακας 3.11</b> Κύρια Χαρακτηριστικά Φορολογίας Εισοδήματος Νομικών Προσώπων.....	86
<b>Πίνακας 4.1</b> Συστήματα Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων στα Κράτη- Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2017.....	116
<b>Πίνακας 4.2</b> Εισόδημα Ομάδων Φορολογουμένων Ανά Πηγή, 2015.....	138
<b>Πίνακας 4.3</b> Μείωση του Αριθμού των Ακραία Φτωχών Λόγω Επιλεγμένων Μέτρων (2013-2015).....	153
<b>Πίνακας 4.4</b> Νομοθετική Παραγωγή και Ειδικές Ρυθμίσεις στο Πεδίο της Φορολογίας, 2002-2015.....	166
<b>Πίνακας 4.5</b> Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού.....	177
<b>Πίνακας 4.6</b> Ετήσιες Μεταβολές Εσόδων Τακτικού Προϋπολογισμού.....	178

<b>Πίνακας 4.7</b> Σύνθεση Εσόδων Τακτικού Προϋπολογισμού.....	180
<b>Πίνακας 4.8</b> Παράγοντες που Εμποδίζουν την Επιχειρηματική Δραστηριότητα στην Ελλάδα.....	181
<b>Πίνακας 4.9</b> Παραγωγή Νομοθετικού και Ρυθμιστικού Έργου στο Πεδίο της Φορολογίας.....	182
<b>Πίνακας 6.1</b> Εμπειρικές Μελέτες για την Επίδραση της Φορολογίας στην Οικονομική Μεγέθυνση.....	201
<b>Πίνακας 6.2</b> Εξαρτημένες Μεταβλητές των Οικονομικών Εκτιμήσεων .....	211
<b>Πίνακας 6.3</b> Εξεταζόμενα Χαρακτηριστικά του Φορολογικού Συστήματος στις Οικονομικές Εκτιμήσεις .....	212
<b>Πίνακας 6.4</b> Μεταβλητές Ελέγχου στις Οικονομικές Εκτιμήσεις.....	213
<b>Πίνακας 6.5</b> Επίδραση στα Δημόσια Έσοδα από Άμεση Φορολογία.....	216
<b>Πίνακας 6.6</b> Επίδραση στο Μέγεθος της Σκιάδους Οικονομίας.....	219
<b>Πίνακας 6.7</b> Επίδραση στον Ακαθάριστο Σχηματισμό Πάγιου Κεφαλαίου.....	221
<b>Πίνακας 6.8</b> Επίδραση στον Ακαθάριστο Σχηματισμό Πάγιου Κεφαλαίου Επιχειρηματικής Χρήσης.....	222
<b>Πίνακας 6.9</b> Επίδραση στις Επιχειρηματικές Δαπάνες για τον Σχηματισμό Κεφαλαίου .....	223
<b>Πίνακας 6.10</b> Επίδραση στον Δείκτη Ανισότητας GINI.....	225
<b>Πίνακας 6.11</b> Επίδραση στον Κίνδυνο Φτώχειας.....	226
<b>Πίνακας 6.12</b> Επίδραση στον Δείκτη Ανισότητας GINI, Ελέγχοντας για το Επίπεδο Ανεργίας .....	230
<b>Πίνακας 6.13</b> Επίδραση στον Κίνδυνο Φτώχειας, Ελέγχοντας για το Επίπεδο Ανεργίας.....	231
<b>Πίνακας 7.1</b> Αξιολόγηση των Επιδράσεων Από την Αναμόρφωση του Φορολογικού Συστήματος - Πέντε Πρώτα σενάρια.....	274
<b>Πίνακας 7.2</b> Επιδράσεις στους Μέσους και Οριακούς Φορολογικούς Συντελεστές, στην Ανισότητα και τη Φτώχεια Ανά Σενάριο.....	281
<b>Πίνακας 7.3</b> Επιδράσεις σε Μακροοικονομικά Μεγέθη Ανά Σενάριο Μείωσης της Φορολογικής Επιβάρυνσης, Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας.....	281
<b>Πίνακας 8.1</b> Αξιολόγηση του Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος στην Ελλάδα .....	285
<b>Πίνακας 8.2</b> Ενδεικτικές Παρεμβάσεις και Αναμενόμενο Αποτέλεσμα Από την Αναμόρφωση του Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος στην Ελλάδα .....	292

# Περίληψη

Η μελέτη στοχεύει στην εξέταση του συστήματος φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα και στη διατύπωση προτάσεων για την αναμόρφωσή του. Συγκεκριμένα, αναλύονται τα κύρια χαρακτηριστικά της φορολογίας εισοδήματος των φυσικών προσώπων, συμπεριλαμβανομένων των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και της φορολογίας εισοδήματος των επιχειρήσεων. Εξετάζεται η εξέλιξη αυτών των χαρακτηριστικών διαχρονικά στην Ελλάδα, αλλά και συγκριτικά με άλλες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Παρουσιάζεται η εμπειρία χωρών που αναμόρφωσαν ριζικά το φορολογικό τους σύστημα προς την κατεύθυνση της απλούστευσής του, όπως η Βουλγαρία και η Σλοβακία. Τέλος, παρουσιάζονται εκτιμήσεις για την επίδραση ενδεικτικών φορολογικών παρεμβάσεων στα φορολογικά έσοδα, στη φορολογική επιβάρυνση, σε δείκτες ανισότητας και φτώχειας, καθώς και σε μακροοικονομικά μεγέθη και διατυπώνονται προτάσεις για την αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος.

## Εισαγωγή

Οι μεταβολές στο φορολογικό σύστημα την περίοδο 2009-2016 ήταν εκτενείς, καθώς πραγματοποιήθηκαν αυξήσεις φορολογικών συντελεστών και αναπροσαρμογή άλλων φορολογικών παραμέτρων. Στην άμεση φορολογία, οι συντελεστές του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων αναπροσαρμόστηκαν, η πλειονότητα των φοροαπαλλαγών εξαλείφθηκε, ενώ εφαρμόστηκε πρόσθετη εισφορά αλληλεγγύης. Πολλά από τα φορολογικά μέτρα σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν υπό ασφυκτική πίεση, με στενά χρονικά περιθώρια, χωρίς την απαραίτητη ανάλυση της εισπρακτικής αποτελεσματικότητας και των οικονομικών τους επιπτώσεων.

Υπάρχουν βάσιμες ανησυχίες ότι η υπέρμετρη φορολόγηση θέτει εμπόδια στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας και οδηγεί σε καθυστέρηση της ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας, με αναμφίβολα σοβαρές κοινωνικές επιπτώσεις. Η αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος εν γένει και συγκεκριμένα της φορολογίας εισοδήματος αποτελεί ένα κρίσιμο ζητούμενο, προκειμένου να μετριαστεί η περιοριστική επίδρασή της στην οικονομική ανάπτυξη, χωρίς να τεθούν σε κίνδυνο οι στόχοι της δημο-

σιονομικής προσαρμογής και η κοινωνική συνοχή. Η ανάγκη για ένα πιο απλό, αποτελεσματικό και δίκαιο σύστημα φορολόγησης εισοδήματος είναι πλέον επιτακτική.

### **Στόχοι, μορφή και επιδράσεις της φορολογίας εισοδήματος**

Η παροχή δημόσιων αγαθών και η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης δεν θα ήταν εφικτές χωρίς τη συγκέντρωση φορολογικών εσόδων. Αυτό συνεπάγεται ότι το επίπεδο των δαπανών προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό το γενικό ύψος της φορολόγησης. Η επιβολή φόρων συνιστά, επίσης, ένα εργαλείο για τη διόρθωση των αρνητικών εξωτερικοτήτων που πηγάζουν από την παραγωγή ή την κατανάλωση ορισμένων αγαθών και υπηρεσιών. Η φορολογική πολιτική επηρεάζει δραστικά τις επιδόσεις μιας οικονομίας, καθώς μεταβάλλει την κατανομή των πόρων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών αγαθών (allocation function), καθώς και τη διανομή του εισοδήματος και του πλούτου μεταξύ των νοικοκυριών (distribution function). Συγχρόνως, η φορολογία αποτελεί ουσιαστικό εργαλείο μακροοικονομικής διαχείρισης και πολιτικής, επιδιώκοντας τη σταθεροποίηση της οικονομίας (stabilization function), στο πλαίσιο των βασικών στόχων επίτευξης πλήρους απασχόλησης και μεγέθυνσής της. Ένα αποτελεσματικό φορολογικό σύστημα καταφέρνει να συγκεντρώνει επαρκή έσοδα με τις μικρότερες δυνατές στρεβλώσεις στην κατανομή των πόρων και με την επίτευξη διανομής του εισοδήματος που θεωρείται εν γένει δίκαιη.

Καθώς η φορολογία αναπόφευκτα επηρεάζει την οικονομική δραστηριότητα και τη διανομή του εισοδήματος, ένα φορολογικό σύστημα μπορεί να αξιολογηθεί βάσει κριτηρίων όπως: α) ο βαθμός στον οποίο μειώνει την οικονομική αποτελεσματικότητα, με δεδομένο το επιθυμητό επίπεδο εσόδων, β) ο βαθμός με τον οποίο προάγει την ισότητα και την οικονομική δικαιοσύνη, γ) η απλότητα και η διαφάνεια από την οποία χαρακτηρίζεται, δ) το διοικητικό κόστος εφαρμογής αλλά και το κόστος συμμόρφωσης των φορολογούμενων στις φορολογικές διατάξεις και ε) η ευελιξία και η σταθερότητά του.

### **Το σύστημα φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα**

Οι συντελεστές φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων στην Ελλάδα διαφοροποιούνται ανάλογα με την πηγή εισοδήματος. Στα εισοδήματα των νομικών προσώπων εφαρμόζεται ενιαίος συντελεστής, με συγκεκριμένους κανόνες προσδιορισμού του εισοδήματος και φορολογικής συμμόρφωσης των επιχειρήσεων.

Τα τελευταία χρόνια παρατηρήθηκαν συχνές αλλαγές σε βασικές παραμέτρους του συστήματος φορολογίας εισοδήματος, απόρροια της επείγουσας ανάγκης αύξησης των φορολογικών εσόδων για την κάλυψη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Μόνο στις κλίμακες και στους συντελεστές

φορολόγησης εισοδήματος από μισθούς, συντάξεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες έγιναν τέσσερις αλλαγές μετά το 2009. Το 2010 αυξήθηκαν ο αριθμός των κλιμάκων εισοδήματος και ο ανώτατος συντελεστής, σε μια προσπάθεια ανακατανομής των φορολογικών βαρών με ενίσχυση της προοδευτικότητας του συστήματος. Ταυτόχρονα, εξαλείφθηκαν οι μικρές διαφορές στις κλίμακες μεταξύ μισθωτών – συνταξιούχων και επαγγελματιών. Το 2011 μειώθηκε το όριο αφορολόγητου εισοδήματος και καταργήθηκαν δύο ενδιάμεσες κλίμακες.

Η βασική φιλοσοφία του συστήματος άλλαξε το 2013, όταν μειώθηκαν οι κλίμακες, καταργήθηκε το αφορολόγητο εισόδημα με καθιέρωση της έκπτωσης φόρου εισοδήματος, μειώθηκε ο ανώτατος συντελεστής και περιορίστηκαν δραστικά εκπτώσεις και απαλλαγές από τη φορολόγηση. Σε όρους σχεδιασμού άλλαξε, επίσης, η λογική της φορολογικής αντιμετώπισης των εισοδημάτων από επαγγέλματα και ατομικές επιχειρήσεις, με την ευθυγράμμιση της φορολόγησης των φυσικών προσώπων που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα με τους συντελεστές που ίσχυαν για τα νομικά πρόσωπα. Το 2016 αυξήθηκε εκ νέου ο αριθμός των κλιμάκων, προωθήθηκε η φορολόγηση όλων των εισοδημάτων από εργασία (αγρότες, ελεύθεροι επαγγελματίες) με ενιαία κλίμακα, και μονιμοποιήθηκε η ειδική εισφορά αλληλεγγύης, η οποία εφαρμοζόταν «εκτάκτως» από το 2011.

Στη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων, παρατηρήθηκε τα τελευταία χρόνια συχνός επαναπροσδιορισμός των φορολογικών συντελεστών, που συνδυάστηκε με την εισαγωγή ενιαίου συντελεστή και την κατάργηση των συντελεστών παρακράτησης για τα μερίσματα και τις αμοιβές Διοικητικών Συμβουλίων. Πολλές ήταν το ίδιο διάστημα και οι νομοτεχνικές βελτιώσεις για τη διευκόλυνση των φορολογούμενων και της φορολογικής διοίκησης, ενώ σημαντικές αλλαγές αφορούσαν τη σταδιακή κατάργηση των αφορολόγητων αποθεματικών, τη φορολόγηση των διανεμόμενων κερδών, την επίτευξη φορολογικής ουδετερότητας μεταξύ εταιρικών μορφών, την παρακράτηση φόρου σε αμοιβές και την εξάλειψη της αναλυτικής κατηγοριοποίησης των δαπανών που εκπίπτουν. Απλοποιήθηκε, επίσης, η διαδικασία απόσβεσης των παγίων στοιχείων με τον περιορισμό των συντελεστών απόσβεσης σε 6 κατηγορίες και την κατάργηση του ανώτερου και κατώτερου συντελεστή απόσβεσης, καθώς και της φθίνουσας μεθόδου απόσβεσης.

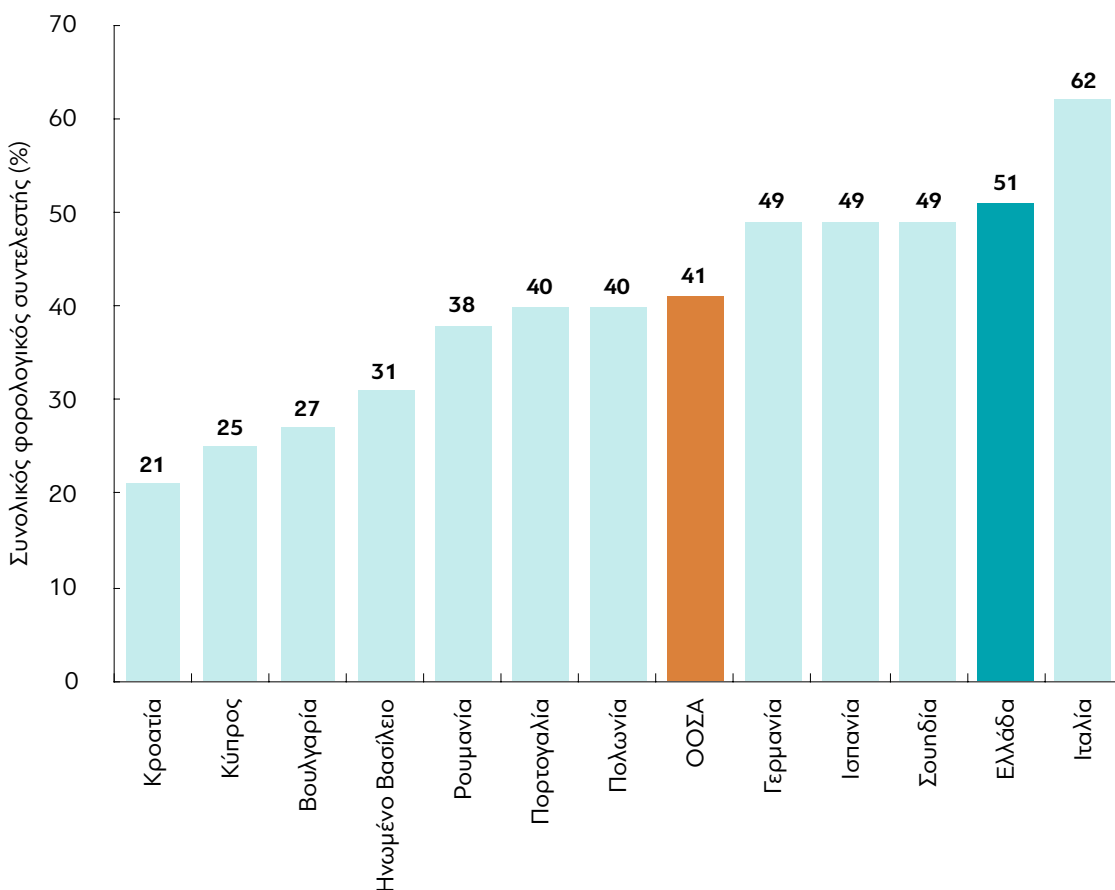
### **Οι επιδόσεις της φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα<sup>1</sup>**

Το σύστημα φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα έχει υψηλούς φορολογικούς συντελεστές για φυσικά πρόσωπα και επιχειρήσεις. Ως αποτέλεσμα, στρεβλώνονται τα κίνητρα για εργασία, επενδύσεις και επιχειρηματική δραστηριότητα, δεν προάγεται η οικονομική αποτελεσματικότητα και ενθαρρύνονται η φοροδιαφυγή και η φοροαποφυγή.

**1.** Θέματα που αφορούν τις επιδόσεις της φορολογικής διοίκησης, όπως η εισπραξιμότητα προστίμων για φορολογικές παραβάσεις, δεν εντάσσονται στον σκοπό της παρούσας μελέτης, η οποία εξετάζει το φορολογικό σύστημα και τις επιδράσεις του.

Το 2016 η καθαρή μέση επιβάρυνση από φόρους εισοδήματος και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα κυμάνθηκε από 19,4% μέχρι 32,4% και ήταν σημαντικά υψηλότερη σε σχέση με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (από 15,2% μέχρι 30,8%) στις περισσότερες κατηγορίες νοικοκυριών. Ταυτόχρονα, ο ανώτερος συντελεστής στην Ελλάδα (48%) ήταν σημαντικά υψηλότερος σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (42%) και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (39%). Στη φορολογία εισοδήματος των νομικών προσώπων, η Ελλάδα με 50,7% συνολικό φορολογικό συντελεστή (συμπεριλαμβανομένων των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης) ξεπερνάει σημαντικά τον μέσο όρο των χωρών μελών του ΟΟΣΑ (40,9%), καθώς και χώρες με υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα και υψηλότερη φορολογία εταιρικών κερδών, όπως η Γερμανία (48,9% - Διάγραμμα 1).

**Διάγραμμα 1. Συνολικός Φορολογικός Συντελεστής σε Διάφορες Χώρες (% επί των κερδών), 2017**



**Πηγή:** World Bank Group, Doing Business database.

Επιπλέον, το σύστημα φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα δεν είναι αποτελεσματικό στη μείωση των ανισοτήτων. Το 2015 περίπου το 20% των φορολογούμενων δήλωσε το 53% του συνολικού εισοδήματος και πλήρωσε το 80% των συνολικών φόρων εισοδήματος φυσικών προσώπων.

Εν μέρει, η παραπάνω διαφορά στην επιβάρυνση των φορολογουμένων εξηγείται με διαφορές στο μέσο εισόδημα και με την προοδευτικότητα των συντελεστών φορολογίας. Ωστόσο, η στενότητα της φορολογικής βάσης στην Ελλάδα και η εκτεταμένη φοροδιαφυγή ουσιαστικά παραβιάζουν την αρχή της οριζόντιας ισότητας - άτομα με την ίδια φοροδοτική ικανότητα δεν φαίνεται να χαίρουν της ίδιας φορολογικής αντιμετώπισης, είτε λόγω διαφορετικών συντελεστών και εξαιρέσεων που ακόμα υπάρχουν στο νομοθετικό πλαίσιο, είτε λόγω εκτεταμένης φοροδιαφυγής.

Όσον αφορά τη διανεμητική λειτουργία, η Ελλάδα έχει τον δεύτερο υψηλότερο βαθμό προοδευτικότητας (με 73,5% στον αντίστοιχο δείκτη) ανάμεσα σε 22 χώρες που είναι ταυτόχρονα μέλη του ΟΟΣΑ και της ΕΕ. Ωστόσο, οι επιδόσεις της χώρας στους δείκτες ανισότητας και φτώχειας είναι σημαντικά κατώτερες σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ. Συγκεκριμένα, ο συντελεστής ανισότητας GINI με βάση το διαθέσιμο εισόδημα στην Ελλάδα ανήλθε σε 34,3% το 2015 (έναντι 27,0% στην ΕΕ), ενώ ο κίνδυνος φτώχειας για το ίδιο έτος βρισκόταν σε 22,5% (έναντι 14,4% στην ΕΕ). Η συμβολή της άμεσης φορολογίας στη μείωση της ανισότητας στην Ελλάδα ανήλθε σε 3,5 ποσοστιαίες μονάδες (π.μ.) του δείκτη GINI, έναντι 3,9 π.μ. στην ΕΕ. Παράλληλα, οι εισφορές για κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα αύξησαν την ανισότητα το 2015 κατά 0,2 π.μ., σε αντίθεση με τον μέσο όρο της ΕΕ, όπου οι κοινωνικές εισφορές συνεισέφεραν σε μείωση της ανισότητας κατά 0,8 π.μ.

Παρά τις προσπάθειες των τελευταίων ετών, το σύστημα φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα παραμένει πολύπλοκο και ασταθές, όπως προκύπτει από τις συνεχείς αλλαγές συντελεστών, την ύπαρξη διαφορετικών κλιμάκων και συντελεστών για εισοδήματα από διαφορετικές πηγές και από το πλήθος των εκπτώσεων και φοροαπαλλαγών για διαφορετικές κατηγορίες φορολογουμένων. Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη (διαΝΕΟσις, 2016β), την περίοδο 2002-2015 ψηφίστηκαν 36 αμιγώς φορολογικοί νόμοι (2,6 νόμοι ανά έτος), με μέσο όρο 78 άρθρα και 68 σελίδες ανά νόμο. Οι νομοθετικές παρεμβάσεις δεν περιορίστηκαν όμως στους αμιγώς φορολογικούς νόμους, καθώς ψηφίστηκαν επιπλέον περίπου 40, συναφείς με τη φορολογία, διατάξεις διάσπαρτα σε άλλους νόμους ανά έτος. Σχετικά με το κόστος διαχείρισης του φορολογικού συστήματος, προβληματίζει το πολύ υψηλό ποσοστό ενασχόλησης των εργαζομένων της φορολογικής διοίκησης σε διοικητικές υπηρεσίες (56,3% των Ισοδυνάμων Πλήρους Απασχόλησης – ΙΠΑ – στην Ελλάδα το 2013, έναντι 27,2% και 31% το 2013 και το 2015 αντίστοιχα κατά μέσο όρο στον ΟΟΣΑ). Αυτή η διοικητική επιβάρυνση στερεί από τη φορολογική διοίκηση πόρους για παραγωγικότερες διαδικασίες, όπως ο έλεγχος φορολογικών υποθέσεων (25,0% των ΙΠΑ στην Ελλάδα το 2013, έναντι 36,2% και 32% στον ΟΟΣΑ το 2013 και το 2015 αντίστοιχα).

Τέλος, ως προς το κόστος συμμόρφωσης για τους φορολογουμένους, έχει σημειωθεί πρόοδος τα τελευταία χρόνια. Ο χρόνος για την εκπλήρωση φορολογικών υποχρεώσεων έχει μειωθεί από 264 ώρες του χρόνου το 2008 σε 193 ώρες του χρόνου από το 2014 και μετά. Αντίστοιχα, μείωση παρατηρείται και στον ετήσιο αριθμό πληρωμών των φόρων για τις επιχειρήσεις. Σε αυτή την πρόοδο έχει συμβάλει και η ανάπτυξη ηλεκτρονικών λύσεων, όπως η υποβολή των φορολογικών δηλώσεων με ηλεκτρονικό τρόπο μέσα από το διαδίκτυο και η αυτόματη συμπλήρωση πεδίων των φορολογικών δηλώσεων με βάση πληροφορίες από τη βάση της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων. Ωστόσο, το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων παραμένει υψηλό σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Συγκεκριμένα, υπολογίζεται ότι το έμμεσο κόστος συμμόρφωσης που επωμίζονται οι επιχειρήσεις για την υποβολή της δήλωσης φορολογίας εισοδήματος αντιστοιχεί σε 12,6% των εσόδων από τη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων (στοιχεία για το 2013), όταν σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία το αντίστοιχο κόστος έχει εκτιμηθεί σε 2,2% και 5% αντίστοιχα.

**Πίνακας 1. Αξιολόγηση του Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος στην Ελλάδα**

Κριτήρια	Αξιολόγηση	Βαθμός*
<b>Οικονομική αποτελεσματικότητα (efficiency)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Κίνητρα και ευκαιρίες για εργασία και επιχειρηματική δραστηριότητα</li> <li>• Κίνητρα για αποταμίευση και επένδυση</li> <li>• Ανάληψη κινδύνων και καινοτομία από άτομα και επιχειρήσεις</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Σχετικά υψηλή (καθαρή) φορολογική επιβάρυνση των φυσικών προσώπων</li> <li>• Σχετικά υψηλός ανώτερος συντελεστής φορολογίας φυσικών προσώπων</li> <li>• Υψηλός συντελεστής φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων</li> <li>• Χαμηλός βαθμός προβλεψιμότητας του φορολογικού συστήματος</li> </ul>	2
<b>Οικονομική δικαιοσύνη και ισότητα (equity)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Οριζόντια ισότητα</li> <li>• Κάθετη ισότητα</li> <li>• Αναδιανομή εισοδήματος για μείωση ανισοτήτων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Στενή φορολογική βάση</li> <li>• Δυσανάλογη επιβάρυνση των ασκούντων επιχειρηματική δραστηριότητα και μισθωτών</li> <li>• Υψηλός βαθμός προοδευτικότητας, με μικρή επίδραση στη μείωση ανισοτήτων και φτώχειας</li> </ul>	2
<b>Απλότητα και διαφάνεια</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Σαφής ορισμός της φορολογικής βάσης</li> <li>• Βεβαιότητα για το ποσό του φόρου για κάθε φορολογητέο αντικείμενο</li> <li>• Διαφάνεια</li> <li>• Δημοκρατικός έλεγχος και ενημέρωση των πολιτών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Το 2013 καταργήθηκαν πολλές εξαιρέσεις και εκπτώσεις</li> <li>• Επιβάλλονται αλλαγές στη φορολογία με τη διαδικασία του επειγόντος και ορισμένες φορές με αναδρομική ισχύ</li> <li>• Παρατηρούνται καθυστερήσεις στην έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας</li> </ul>	3

Κριτήρια	Αξιολόγηση	Βαθμός*
<b>Ευελιξία και σταθερότητα</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ευελιξία στο πλαίσιο της μακροοικονομικής διαχείρισης</li> <li>• Ευελιξία στο πλαίσιο διαφορετικών πολιτικών κατευθύνσεων</li> <li>• Προβλεψιμότητα ώστε να είναι εφικτή η λήψη αποφάσεων από τους φορολογούμενους</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Πολύ συχνές μεταβολές της νομοθεσίας</li> <li>• Μεγάλο πλήθος νομοθετικών πράξεων ανά νόμο</li> <li>• Μεγάλο πλήθος διατάξεων σε διάσπαρτους νόμους</li> </ul>	1
<b>Διοικητικό κόστος και κόστος συμμόρφωσης</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ελαχιστοποίηση κόστους διαχείρισης του φορολογικού συστήματος (παρακολούθηση, επιβολή)</li> <li>• Ελαχιστοποίηση ιδιωτικού κόστους συμμόρφωσης των φορολογούμενων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Δυσανάλογα υψηλή απασχόληση των εργαζομένων της φορολογικής διοίκησης σε διοικητικές υπηρεσίες στην Ελλάδα</li> <li>• Μείωση του χρόνου εκπλήρωσης φορολογικών υποχρεώσεων</li> <li>• Περιορισμός του αριθμού πληρωμών για τις επιχειρήσεις</li> <li>• Ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων</li> <li>• Το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων παραμένει υψηλό σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες</li> </ul>	3

**Σημείωση:** \* Η βαθμολογία αξιοποιεί κλίμακα από 1 έως 5, όπου 1 – Εξαιρετικά μη ικανοποιητικές επιδόσεις και 5 – Πολύ καλές επιδόσεις.

**Πηγή:** Ανάλυση IOBE

Ως αποτέλεσμα, οι επιδόσεις του εγχώριου συστήματος φορολόγησης εισοδήματος δεν είναι δυνατόν να χαρακτηριστούν ως καλές σε καμία από τις βασικές ομάδες κριτηρίων αξιολόγησης (Πίνακας 1). Τη χειρότερη βαθμολογία (εξαιρετικά μη ικανοποιητικές επιδόσεις) λαμβάνει το εγχώριο σύστημα ως προς την ευελιξία και τη σταθερότητά του, λόγω των συχνών μεταβολών σε βασικές του παραμέτρους. Οριακά καλύτερες, αλλά και πάλι μη ικανοποιητικές, είναι οι επιδόσεις του εγχώριου συστήματος φορολογίας ως προς την οικονομική αποτελεσματικότητα και τη δικαιοσύνη. Τέλος, επισημαίνεται η πρόοδος, αλλά και τα σημαντικά περιθώρια περαιτέρω βελτίωσης ως προς την απλότητα του φορολογικού συστήματος και το κόστος συμμόρφωσης των φορολογουμένων.

### Επιδράσεις του φορολογικού συστήματος στην οικονομία: Εμπειρική διερεύνηση

Εμπειρικές μελέτες έχουν δείξει ότι το επίπεδο φορολογίας συσχετίζεται αρνητικά με τους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης και ότι οι φόροι εισοδήματος στο κεφάλαιο και την εργασία είναι οι περισσότερο επιβαρυντικοί για την οικονομική ανάπτυξη, συγκριτικά με τους φόρους στην κατανάλωση και την περιουσία (OECD, 2010β και Tax Foundation, 2012).

Η φορολογική επιβάρυνση της εργασίας, αλλά και η προοδευτικότητα του συστήματος φορολογίας εισοδήματος, φαίνεται ότι επηρεάζουν τον βαθμό απασχόλησης και την παραγωγικότητα του εργατικού δυναμικού, κάτι που έχει ευρύτερες επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη. Στις χώ-

ρες του ΟΟΣΑ, όπου κατά μέσο όρο ο μέσος συντελεστής φορολογίας προσωπικού εισοδήματος ήταν 14,3% και ο μέσος ανώτατος οριακός συντελεστής 26,5%, έχει εκτιμηθεί ότι μια μείωση του υψηλότερου οριακού συντελεστή κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες, η οποία οδηγεί σε μείωση της προοδευτικότητας, προκαλεί μακροχρονίως αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατά 1% (OECD, 2010β).

Όσον αφορά στη φορολογία εταιρικών κερδών, παρατηρείται σημαντική επίδραση των φορολογικών συντελεστών στις επενδύσεις και την επιχειρηματική δραστηριότητα. Οι Djankov et al. (2010) εξέτασαν τους πραγματικούς φορολογικούς συντελεστές εταιρικών κερδών σε 85 χώρες για το έτος 2004 και διαπίστωσαν ότι οι υψηλοί συντελεστές συσχετίζονται αρνητικά με τις συνολικές επενδύσεις, τις άμεσες ξένες επενδύσεις και την επιχειρηματική δραστηριότητα, και θετικά με το μέγεθος της παραοικονομίας και με τη χρηματοδότηση μέσω δανειακών κεφαλαίων. Αντίστοιχα, ο Djankov (2017) εξέτασε τα αποτελέσματα από τις μειώσεις των φορολογικών συντελεστών σε 39 χώρες και παρατήρησε ότι το 45% έως 90% των μειώσεων των εταιρικών φορολογικών συντελεστών είναι αυτοχρηματοδοτούμενο λόγω αύξησης του ΑΕΠ, κατάργησης προνομίων και διεύρυνσης της φορολογικής βάσης.

### **Διεθνής εμπειρία στην αναμόρφωση φορολογικών συστημάτων**

Οι μεταρρυθμίσεις στα φορολογικά συστήματα διεθνώς αντανακλούν, μερικώς, την άποψη ότι ο καλύτερος τρόπος για τη συγκέντρωση εσόδων με τις χαμηλότερες δυνατές στρεβλώσεις είναι: α) η εφαρμογή χαμηλών συντελεστών σε μια ευρεία φορολογική βάση και β) η διατήρηση της εμπιστοσύνης των φορολογούμενων για την ακεραιότητα των φορολογικού συστήματος, μέσω της επίτευξης δικαιοσύνης, απλότητας και διαφάνειας. Η μεγαλύτερη αλληλεξάρτηση των οικονομιών και η μεγάλη κινητικότητα των κεφαλαίων, απόρροιες της παγκοσμιοποίησης, αποτελούν, επίσης, παράγοντες που επηρεάζουν τη μεταρρυθμιστική διάθεση και την τάση για μείωση των φορολογικών συντελεστών, ιδίως στους φόρους στα εταιρικά κέρδη. Έτσι, έχει αναδυθεί ένας έντονος φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ των χωρών που προσπαθούν να καταστήσουν πιο ελκυστικό το φορολογικό τους σύστημα συγκριτικά με άλλες χώρες, προσφέροντας ευνοϊκά καθεστώτα για την προσέλκυση επενδύσεων, αλλά και κερδών μακριά από τις χώρες στις οποίες πραγματοποιούνται οι επενδύσεις. Αυτό καθιστά επείγουσα την ανάγκη για περισσότερη διεθνή συνεργασία στη φορολογική πολιτική και σε αυτή την κατεύθυνση αναλαμβάνονται πρωτοβουλίες τόσο από τον ΟΟΣΑ όσο και από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στο πλαίσιο αυτό, στις χώρες του ΟΟΣΑ έχουν καταγραφεί τις τελευταίες δεκαετίες τάσεις όπως: α) η μείωση του ανώτατου συντελεστή στο φόρο εισοδήματος στα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα, β) η διεύρυνση της φορολογικής βάσης στις επιχειρήσεις, μέσω της λιγότερο ευνοϊκής αντιμετώ-

πισης των αποσβέσεων και του περιορισμού των φορολογικών δαπανών, γ) η μείωση του ανώτατου συντελεστή φορολόγησης των μερισμάτων, δ) ο περιορισμός των αντικινήτρων για εργασία των φτωχότερων ή λιγότερο ικανών ατόμων, η οποία επιχειρείται με την εισαγωγή στοχευμένων απαλλαγών και εκπτώσεων φόρων (οι οποίες θεωρείται ότι τονώνουν την απασχόληση και ταυτόχρονα έχουν διανεμητικές επιδράσεις), καθώς και με τη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, προκειμένου να ενισχυθεί η συμμετοχή τους στο εργατικό δυναμικό και η εργασιακή τους προσπάθεια.

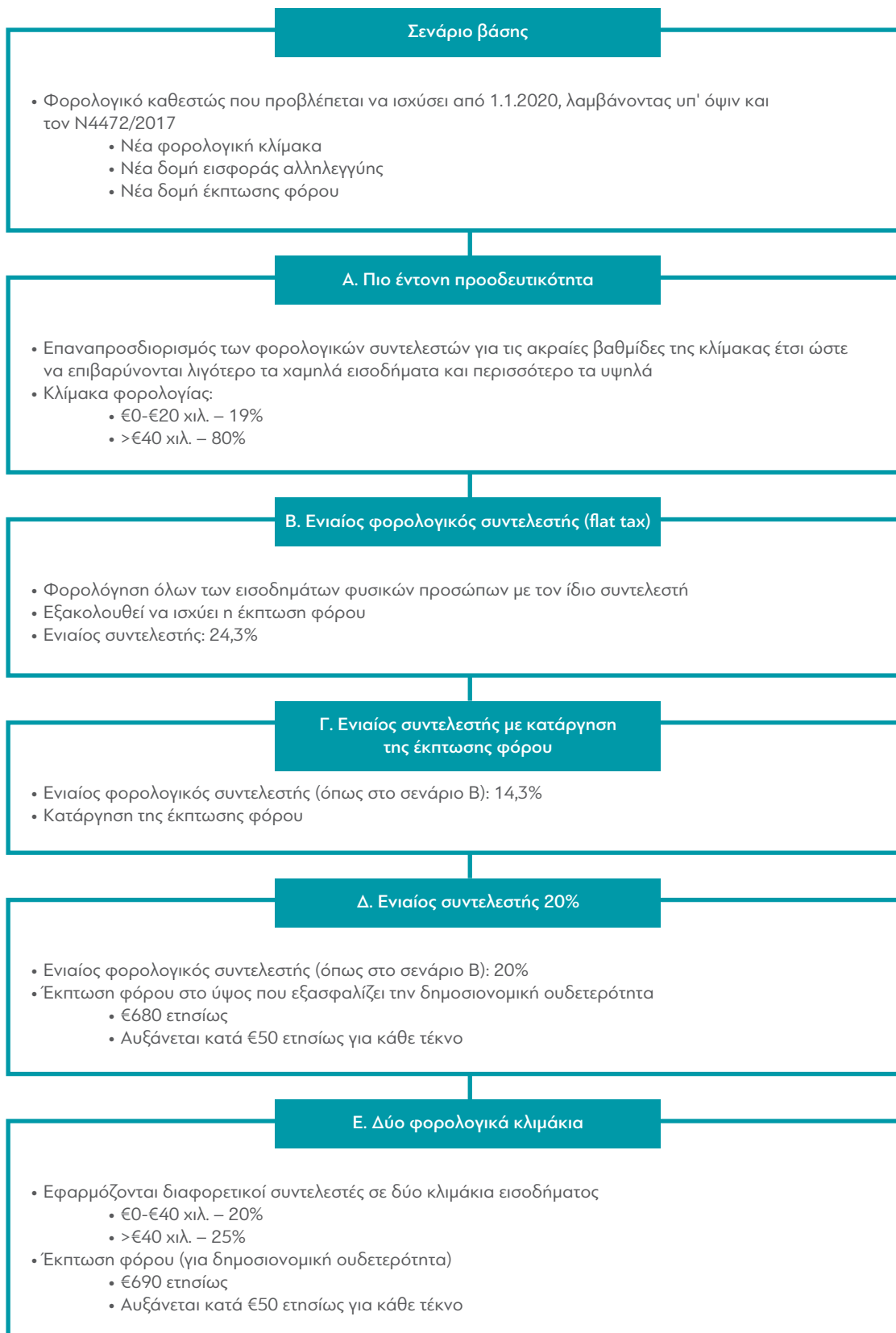
### **Σενάρια αναμόρφωσης του συστήματος φορολόγησης εισοδήματος στην Ελλάδα**

Στη μελέτη εξετάστηκαν τρεις ομάδες σεναρίων για την αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων στην Ελλάδα, με χρήση των υποδειγμάτων EUROMOD και GIMF. Στην πρώτη ομάδα περιλαμβάνονται πέντε εναλλακτικά σενάρια αναμόρφωσης της φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων (Διάγραμμα 2), στα οποία υπολογίστηκαν οι επιδράσεις στα δημόσια έσοδα, στην εισοδηματική ανισότητα και στα κίνητρα για εργασία. Στη δεύτερη και στην τρίτη ομάδα σεναρίων εξετάστηκαν συνολικά έξι (3 συν 3) σενάρια μείωσης της φορολογίας εισοδήματος νομικών και φυσικών προσώπων αντιστοίχως και υπολογίστηκαν οι επιδράσεις στα δημόσια έσοδα, στις επενδύσεις και στην οικονομική μεγέθυνση.

Οι προσομοιώσεις της πρώτης ομάδας σεναρίων έδειξαν ότι υπό το σενάριο μιας πιο έντονης προοδευτικότητας (σενάριο Α), ο μέσος φορολογικός συντελεστής είναι υψηλότερος για το σύνολο των φορολογουμένων (12,2%), σε σύγκριση με το σενάριο βάσης (11,7%), και ιδιαίτερα για τους ελεύθερους επαγγελματίες (18,9%), των οποίων οι δραστηριότητες σχετίζονται στενότερα με την επιχειρηματικότητα και την ανάληψη κινδύνων. Ο ανώτερος φορολογικός συντελεστής είναι επίσης εξαιρετικά υψηλός (80%), χωρίς μάλιστα να έχει δοθεί αισθητή ελάφρυνση στα χαμηλά εισοδήματα. Κατά συνέπεια το σενάριο Α βαθμολογείται αρνητικά ως προς το κριτήριο της οικονομικής αποτελεσματικότητας (Πίνακας 2).

Περαιτέρω, το σενάριο Α οδηγεί σε μείωση της ανισότητας, όπως αποτυπώνεται στην χαμηλότερη τιμή του δείκτη Gini (0,320) σε σχέση με το σενάριο βάσης (0,326), χωρίς να επιδεινώνει άμεσα την οριζόντια ισότητα. Συνεπώς το σενάριο Α βαθμολογείται θετικά ως προς το κριτήριο της δικαιοσύνης και ισότητας. Τέλος, σημειώνεται ότι το σενάριο Α έχει ακριβώς τις ίδιες επιδράσεις με το καθεστώς βάσης σε ό,τι αφορά την απλότητα, διαφάνεια και ευελιξία, αλλά και το διοικητικό κόστος και κόστος συμμόρφωσης, καθώς το σενάριο Α δεν διαφέρει δομικά από το σενάριο βάσης.

## Διάγραμμα 2. Σενάρια Αναμόρφωσης του Φορολογικού Συστήματος



**Πίνακας 2. Αξιολόγηση των Επιδράσεων Από την Αναμόρφωση του Φορολογικού Συστήματος Σε Σύγκριση Με το Σενάριο Βάσης**

Κριτήρια αξιολόγησης	A: Πιο έντονη προοδευτικότητα	B: Flat tax 24,3%	Γ: Flat tax 14,3% με κατάργηση έκπτωσης φόρου	Δ: Flat tax 20% με έκπτωση φόρου από €680	Ε: Δύο κλιμάκια 20% για <€40 χιλ. και 25% για >€40 χιλ. με έκπτωση φόρου από €690
Οικονομική αποτελεσματικότητα	---	++	+++	++	+
Δικαιοσύνη και ισότητα	+	-	---	--	-
Απλότητα, διαφάνεια και ευελιξία	0	++	+++	++	+
Διοικητικό κόστος και κόστος συμμόρφωσης	0	++	+++	++	+

**Σημείωση:** , + θετική επίδραση, 0 χωρίς αξιοσημείωτη επίδραση, - αρνητική επίδραση,

Υπό το σενάριο του ενιαίου φορολογικού συντελεστή (flat tax – σενάριο Β) η οικονομική αποτελεσματικότητα βελτιώνεται σημαντικά, σε σύγκριση με το σενάριο βάσης, όπως αποτυπώνεται στους αισθητά χαμηλότερους οριακούς φορολογικούς συντελεστές, για κάθε κατηγορία φορολογούμενων (17,5%, έναντι 19,2% στο σενάριο βάσης ο μέσος οριακός συντελεστής για το σύνολο των φορολογουμένων). Τα κίνητρα για εργασία, επενδύσεις, επιχειρηματική δραστηριότητα και καινοτομία τονώνονται υπό το σενάριο Β και έτσι το σενάριο αυτό αξιολογείται θετικά ως προς τις επιδράσεις του στην οικονομική αποτελεσματικότητα. Θετική είναι επίσης η επίδραση του σεναρίου Β στην οριζόντια ισότητα σε σχέση με το σενάριο βάσης, καθώς η φορολογική ομοιομορφία του ενιαίου φορολογικού συντελεστή διασφαλίζει εξ ορισμού ότι όμοιοι φορολογούμενοι αντιμετωπίζονται με όμοιο τρόπο. Εντούτοις, η εφαρμογή του σεναρίου Β οδηγεί σε σημαντική αύξηση της ανισότητας, όπως αποτυπώνεται στην αύξηση της τιμής του δείκτη Gini (0,338) σε σχέση με το σενάριο βάσης (επιδείνωση της κατακόρυφης ισότητας), με συνέπεια το σενάριο Β να αξιολογείται αρνητικά ως προς το κριτήριο της δικαιοσύνης. Ωστόσο, το σενάριο Β αντιπροσωπεύει μία δραστική απλοποίηση του συστήματος φορολογίας εισοδήματος, η οποία ασφαλώς θα έχει ευεργετικές επιδράσεις και στη μείωση του διοικητικού κόστους και του κόστους συμμόρφωσης. Έτσι το σενάριο Β αξιολογείται θετικά ως προς τα δύο αντίστοιχα κριτήρια.

Το σενάριο Γ έχει ανάλογες επιδράσεις στην οικονομική αποτελεσματικότητα με το σενάριο Β, αλλά με ακόμη πιο έντονα θετικά αποτελέσματα, καθώς οδηγεί σε χαμηλότερους οριακούς φορολογικούς συντελεστές (10,86% για το σύνολο του πληθυσμού), αλλά και μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για το σύνολο του πληθυσμού (στο 11,26%) σε σχέση με το σενάριο βάσης. Συνεπώς σε ό,τι αφορά την οικονομι-

κή αποτελεσματικότητα το σενάριο Γ αξιολογείται πολύ θετικά. Όμως, λόγω της κατάργησης της έκπτωσης φόρου, αλλά και της ελάφρυνσης των υψηλών εισοδημάτων, με την εφαρμογή του σεναρίου Γ προκύπτει μεγάλη αύξηση της ανισότητας σε σχέση με το σενάριο βάσης (δείκτης Gini 0,359). Επομένως το σενάριο Γ αξιολογείται πολύ αρνητικά ως προς το κριτήριο της δικαιοσύνης. Τέλος, η κατάργηση της έκπτωσης φόρου στο σενάριο Γ, συνιστά ακόμη μεγαλύτερη απλοποίηση του φορολογικού συστήματος, άρα και περαιτέρω μείωση του διοικητικού κόστους, σε σχέση με το σενάριο Β. Κατά συνέπεια το σενάριο Γ αξιολογείται πολύ θετικά ως προς τα κριτήρια της απλότητας-διαφάνειας και του διοικητικού κόστους-κόστους συμμόρφωσης.

Στα σενάρια Δ και Ε επιτυγχάνεται καλύτερος συμβιβασμός όσον αφορά την οικονομική αποτελεσματικότητα, την απλότητα και το διοικητικό κόστος από τη μια πλευρά και την οικονομική δικαιοσύνη από την άλλη. Τόσο στο σενάριο Δ, όσο και στο σενάριο Ε, διασφαλίζονται σημαντικά οφέλη ως προς την απλότητα και τη μείωση του διοικητικού κόστους σε σχέση με το σενάριο βάσης, συνεπώς τα σενάρια αυτά αξιολογούνται θετικά ως προς τα αντίστοιχα κριτήρια, ενώ επίσης βελτιώνεται η οικονομική αποτελεσματικότητα καθώς μειώνεται σημαντικά ο οριακός φορολογικός συντελεστής για το σύνολο των φορολογουμένων (Δ:14,75%, Ε:15,15%), και ιδιαίτερα για την ομάδα των ελεύθερων επαγγελματιών (Δ:14,25%, Ε:14,86%), σε σύγκριση με το σενάριο βάσης. Και στα δυο σενάρια η ανισότητα, όπως μετράται με τον δείκτη Gini αυξάνεται (Δ:0,346, Ε:0,345), με συνέπεια και τα δύο σενάρια να αξιολογούνται αρνητικά ως προς το κριτήριο της δικαιοσύνης και ισότητας, ωστόσο η αύξηση αυτή είναι περιορισμένη σε σύγκριση με το σενάριο Γ. Συγκρίνοντας τα δυο σενάρια μεταξύ τους, το σενάριο Ε συμβιβάζει καλύτερα τους αντικρουόμενους στόχους του φορολογικού συστήματος και η διαφορά σε σχέση με το σενάριο βάσης είναι ελαφρώς μικρότερη σε ό,τι αφορά την ανισότητα. Ωστόσο, η απόφαση ως προς τις επιλογές φορολογικής πολιτικής βασίζεται κρίσιμα στη βαρύτητα που δίνεται σε κάθε κριτήριο αξιολόγησης. Έτσι, εάν μας ενδιέφερε μονάχα η ισότητα εισοδήματος, θα αναδεικνυόταν ως καλύτερο το σενάριο Α (αυξημένη προοδευτικότητα), ενώ αντίθετα, εάν το βασικό μας κριτήριο ήταν η οικονομική αποτελεσματικότητα και η απλούστευση του συστήματος, το σενάριο Γ (flat tax 14,3%) θα προηγούταν στην αξιολόγηση. Τέλος, εάν η τελική κρίση βασιζόταν σε συμβιβασμό μεταξύ των κριτηρίων, τα σενάρια Β, Δ και Ε θα ταξινομούσαν σε καλύτερη θέση σε σχέση με το Α και το Γ.

Καθώς η βαρύτητα των κριτηρίων στην κρίση μεταξύ των επιλογών πολιτικής δεν μπορεί να προσδιοριστεί με επιστημονικές μεθόδους, αλλά ανταποκρίνεται σε υποκειμενικές αξίες και διαθέσεις, δεν προκρίνεται από την ανάλυσή μας συγκεκριμένο σενάριο ως αντικειμενικά προτιμητέο. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι οι επιπτώσεις των σεναρίων απλούστευσης του φορολογικού συστήματος στην εισοδηματική ανισότητα αμβλύνονται

σημαντικά σε περίπτωση αναμόρφωσης του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Επομένως, η βέλτιστη λύση θα μπορούσε να είναι ένας συνδυασμός μέτρων πολιτικής για απλούστευση του συστήματος φορολογίας εισοδήματος, με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής αποτελεσματικότητας και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, με ταυτόχρονη ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας.

Σε όλα τα σενάρια της ελάφρυνσης της φορολογίας των επιχειρήσεων Στ1, Στ2 και Στ3, επιτυγχάνεται σημαντική αύξηση των επενδύσεων και τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας σε σχέση με το σενάριο βάσης. Επομένως τα σενάρια αυτά αξιολογούνται πολύ θετικά ως προς την οικονομική αποτελεσματικότητα. Αντίστοιχα, πολύ θετικά αξιολογούνται και όλα τα σενάρια μείωσης της φορολογίας των φυσικών προσώπων Ζ1, Ζ2 και Ζ3, καθώς οδηγούν σε αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης, η οποία τονώνει την οικονομική δραστηριότητα σε βάθος χρόνου.

Σε καμία από τις δυο ομάδες σεναρίων Στ και Ζ δεν εξετάζονται άμεσα μεταβολές στη δομή του φορολογικού συστήματος, ή στις επιμέρους παραμέτρους του φορολογικού καθεστώτος για τα φυσικά πρόσωπα και επομένως δεν μπορεί να αξιολογηθούν ως προς τα υπόλοιπα κριτήρια. Ωστόσο, μια απλοποίηση του φορολογικού συστήματος, όπως περιγράφεται στα σενάρια Β – Ε, θα μπορούσε να οδηγήσει σε μείωση της φοροδιαφυγής και σε αύξηση των φορολογικών εσόδων, δημιουργώντας έτσι δημοσιονομικό χώρο που θα επέτρεπε την εφαρμογή των σεναρίων Στ1 ή Ζ1. Το ενδεχόμενο σύνδεσης αυτών των σεναρίων αναδεικνύει ακόμα περισσότερο την αναμενόμενη θετική επίδραση της απλοποίησης του φορολογικού συστήματος σε όρους οικονομικής αποτελεσματικότητας.

### **Προτάσεις πολιτικής**

Ο Πίνακας 3 συνοψίζει ορισμένες ενδεικτικές παρεμβάσεις, με το αναμενόμενο αποτέλεσμά τους, λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα από τις αναλύσεις που παρουσιάστηκαν προηγουμένως και ευρύτερα ζητήματα φορολογικής αναμόρφωσης που δεν περιλαμβάνονται στον σκοπό της ποσοτικής ανάλυσης.

Η μείωση των συντελεστών (ανώτατων και ενδιάμεσων) θα σήμαινε ενίσχυση των κινήτρων για εργασία, επιχειρηματική δραστηριότητα και επενδύσεις στην Ελλάδα, καθώς και περιορισμό της φοροδιαφυγής, της φοροαποφυγής και της συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων οφειλών. Στο ίδιο πλαίσιο, ο περιορισμός του αριθμού των οριακών συντελεστών σε έναν ή δύο, θα καθιστούσε το σύστημα απλούστερο και θα περιόριζε τα κίνητρα για φορολογική μετατόπιση και φοροαποφυγή, αν και θα γινόταν λιγότερο προοδευτικό.

Εξίσου αναγκαία στο πλαίσιο αναμόρφωσης της φορολογίας εισοδήματος είναι η δραστική μείωση του συντελεστή φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων (το πολύ σε 20%), ενδεχομένως με ταυτόχρονη διεύρυνση φορολογικής βάσης μέσω επανεξέτασης των επιχειρηματικών δαπανών που εκπίπτουν (ή του τρόπου αποδοχής τους από τις φορολογικές αρχές). Στην ίδια κατεύθυνση θα λειτουργούσε και η μείωση ασφαλιστικών εισφορών.

Επιπλέον, η άρση των στρεβλώσεων στη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων από ίδια ή δανειακά κεφάλαια, τα οποία θα έχουν ισότιμη αντιμετώπιση εφόσον το (ενδεικτικό) κόστος κεφαλαίου ενταχθεί στις δαπάνες που εκπίπτουν, θα διευκόλυνε τη λειτουργία των επιχειρήσεων και την ανάληψη κινδύνων σε ένα περιβάλλον περιορισμένων τραπεζικών πιστώσεων. Περαιτέρω, εξαιτίας της αβεβαιότητας και των πολλών εξωτερικών περιορισμών για τις επιχειρήσεις που λειτουργούν στην Ελλάδα, θα λειτουργούσε θετικά η δυνατότητα συμψηφισμού ζημιών με μελλοντικά κέρδη πέραν των 5 ετών (που ισχύει στην Ελλάδα), η οποία αποτελεί πάγια πρακτική στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης.

Η διεύρυνση της φορολογικής βάσης έχει δρομολογηθεί με τη μείωση της έκπτωσης φόρου για τα εισοδήματα των φυσικών προσώπων που θα αποκτηθούν το 2020. Αυτό ίσως αποτελεί ένα ακόμα βήμα για την αντικατάσταση του αναδιανεμητικού ρόλου της φορολογίας από ένα σύστημα δημοσίων δαπανών για κοινωνική πρόνοια, το οποίο θα είναι διαφανές και θα υπόκειται σε δημοκρατικό έλεγχο.

Η σταδιακή κατάργηση των τεκμηρίων διαβίωσης για τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης, η οποία δεν συνάδει με ένα αναπτυγμένο και αποτελεσματικό σύστημα φορολογίας εισοδήματος, θα συμβάλει στην εμπέδωση της οικονομικής δικαιοσύνης και ισότητας, εφόσον όμως συνοδευτεί από ευρείς φορολογικούς ελέγχους με ηλεκτρονικά μέσα. Εξάλλου, τα χαρακτηριστικά με βάση τα οποία προσδιορίζεται το τεκμαρτό εισόδημα θα μπορούσαν, συνδυαστικά με άλλες πληροφορίες, να χρησιμοποιηθούν για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών ελέγχων.

Επιπλέον, η πρακτική της επιβολής έκτακτων ή πρόσθετων φόρων στα δηλωθέντα εισοδήματα δεν προωθεί την οικονομική δικαιοσύνη και υποσκάπτει την εμπιστοσύνη των φορολογούμενων στο σύστημα και θα πρέπει να αποφεύγεται.

Κομβικό στοιχείο για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής και την αποκατάσταση της οικονομικής δικαιοσύνης στη φορολογία εισοδήματος είναι η περαιτέρω διάδοση της χρήσης πλαστικού χρήματος και της ηλεκτρονικής τιμολόγησης μεταξύ επιχειρήσεων, σε συνδυασμό βέβαια με την

εντατικοποίηση και στόχευση των φορολογικών ελέγχων, την επιβολή κυρώσεων και την ταχεία επίλυση των φορολογικών διαφορών.

Μια δέσμη παρεμβάσεων με στόχο την απλοποίηση της φορολογικής νομοθεσίας, τη διαφάνεια και την εμπέδωση ενός κλίματος σταθερότητας για το φορολογικό σύστημα, θα μπορούσε να περιλαμβάνει την αξιολόγηση της φορολογικής νομοθεσίας και στη συνέχεια την απλούστευσή της, τον ετήσιο προγραμματισμό του νομοθετικού έργου για τη φορολογία και τη δημοσίευση αναφορών πεπραγμένων σε εξαμηνιαία βάση, την υποχρεωτική ανάλυση επιπτώσεων σε κάθε φορολογικό νομοσχέδιο ή τροπολογία και την αξιολόγηση της εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας μετά τη θέση της σε ισχύ. Η προώθηση μηχανισμών αναδιανομής μέσω δαπανών θα συνέβαλε και στη διαφάνεια του συστήματος και θα διευκόλυνε τον δημοκρατικό έλεγχο.

**Πίνακας 3. Ενδεικτικές Παρεμβάσεις και Αναμενόμενο Αποτέλεσμα Από την Αναμόρφωση του Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος στην Ελλάδα**

Κριτήριο	Περιγραφή παρέμβασης	Αναμενόμενο Αποτέλεσμα
Οικονομική αποτελεσματικότητα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μείωση ύψους οριακών συντελεστών φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων</li> <li>• Μείωση αριθμού κλιμάκων φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων σε δύο το πολύ</li> <li>• Δραστική μείωση του συντελεστή φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων (το πολύ σε 20%)</li> <li>• Διεύρυνση φορολογικής βάσης με επανεξέταση επιχειρηματικών δαπανών που εκπίπτουν</li> <li>• Μείωση ασφαλιστικών εισφορών</li> <li>• Δυνατότητα συμψηφισμού ζημιών επιχειρήσεων με μελλοντικά κέρδη πέραν των 5 ετών</li> <li>• Αφαίρεση του κόστους κεφαλαίου από τα έσοδα των επιχειρήσεων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ενίσχυση κινήτρων για εργασία, επιχειρηματική δραστηριότητα και επενδύσεις</li> <li>• Περιορισμός φοροδιαφυγής, φοροαποφυγής και συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων οφειλών και ενίσχυση εσόδων</li> <li>• Ενίσχυση απασχόλησης και ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας</li> <li>• Λιγότερο δυσμενής θέση της Ελλάδας έναντι του διεθνούς φορολογικού ανταγωνισμού</li> <li>• Άρση στρεβλώσεων στη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων από ίδια ή δανειακά κεφάλαια τα οποία θα έχουν ισότιμη αντιμετώπιση</li> <li>• Περιορισμένη επίπτωση στο έλλειμμα γενικής κυβέρνησης που ίσως να απαιτεί παρεμβάσεις σε άλλα φορολογικά πεδία ή περιοική δημοσίων δαπανών</li> </ul>

Κριτήριο	Περιγραφή παρέμβασης	Αναμενόμενο Αποτέλεσμα
<b>Δικαιοσύνη και ισότητα</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μείωση φορολογικών συντελεστών και αριθμού κλιμάκων</li> <li>• Προώθηση μηχανισμών αναδιανομής μέσω δημοσίων δαπανών και όχι μέσω φορολογίας</li> <li>• Σταδιακή κατάργηση τεκμηρίων διαβίωσης για τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης – Χρήση αυτών των χαρακτηριστικών για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών ελέγχων</li> <li>• Μη επιβολή έκτακτων ή πρόσθετων φόρων στα δηλωθέντα εισοδήματα</li> <li>• Περαιτέρω διάδοση χρήσης πλαστικού χρήματος και ηλεκτρονικής τιμολόγησης</li> <li>• Εντατικοποίηση φορολογικών ελέγχων, επιβολής κυρώσεων και ταχεία επίλυση φορολογικών διαφορών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Πιο λογική κατανομή των φορολογικών βαρών</li> <li>• Ενίσχυση εμπιστοσύνης πολιτών στο φορολογικό σύστημα</li> <li>• Ενίσχυση συμμόρφωσης φορολογούμενων</li> <li>• Διαφάνεια και δημοκρατικός έλεγχος</li> </ul>
<b>Απλότητα, διαφάνεια και σταθερότητα</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Αξιολόγηση φορολογικής νομοθεσίας και στη συνέχεια απλούστευση από ομάδα ειδικών επιστημόνων</li> <li>• Υποχρεωτική ανάλυση επιπτώσεων σε κάθε φορολογικό νομοσχέδιο ή τροπολογία</li> <li>• Ετήσιος προγραμματισμός νομοθετικού έργου για τη φορολογία και αναφορές πεπραγμένων σε εξαμηνιαία βάση</li> <li>• Αξιολόγηση της εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας μετά τη θέση σε ισχύ</li> <li>• Προώθηση μηχανισμών αναδιανομής μέσω δαπανών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Απλοποίηση φορολογικής νομοθεσίας</li> <li>• Σταθερότητα φορολογικού πλαισίου</li> <li>• Διαφάνεια και δημοκρατικός έλεγχος</li> </ul>
<b>Διοικητικό κόστος και κόστος συμμόρφωσης</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Διοικητική αναδιοργάνωση των φορολογικών αρχών με ενίσχυση του αριθμού των εργαζόμενων στον φορολογικό έλεγχο</li> <li>• Περαιτέρω εκσυγχρονισμός της φορολογικής διοίκησης και δημιουργία ηλεκτρονικής φορολογικής διοίκησης</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μείωση κόστους συμμόρφωσης και ταχύτερη εξυπηρέτηση φορολογούμενων</li> <li>• Βελτίωση αποτελεσματικότητας φορολογικών αρχών</li> <li>• Ενίσχυση εμπιστοσύνης πολιτών στο φορολογικό σύστημα</li> </ul>

Τέλος, η αποτελεσματικότητα του φορολογικού συστήματος ως εργαλείου οικονομικής πολιτικής εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αποδοτική λειτουργία του φοροεισπρακτικού μηχανισμού. Σε αυτό το πλαίσιο, παρότι η φορολογική διοίκηση δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης, θα είναι σκόπιμο μαζί με όλα τα παραπάνω να δρομολογηθεί η διοικητική αναδιοργάνωση των φορολογικών αρχών και η ενίσχυση του αριθμού των εργαζόμενων στον φορολογικό έλεγχο, αλλά και ο περαιτέρω εκσυγχρονισμός της φορολογικής διοίκησης με τη δημιουργία ηλεκτρονικής φορολογικής διοίκησης. Στόχος, μεταξύ άλλων θα είναι η μείωση του κόστους συμμόρφωσης και η ταχύτερη εξυπηρέτηση των φορολογούμενων, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών αρχών, ο περιορισμός των περιστατικών διαφθοράς και, τελικά, η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο φορολογικό σύστημα.

---

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ  
Απρίλιος 2018

# Εισαγωγή



Με την υιοθέτηση φιλόδοξων στόχων δημοσιονομικής προσαρμογής και συγκεκριμένων επιμέρους μέτρων πολιτικής, η Ελλάδα κατάφερε να αναστρέψει θεαματικά το έλλειμμα στο Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης από 15,1% του ΑΕΠ το 2009 σε οριακά θετικό πλεόνασμα 0,7% το 2016. Μάλιστα, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι πληρωμές για τόκους, το πρωτογενές αποτέλεσμα στο Ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης αντιστράφηκε από έλλειμμα της τάξης του 10,1% του ΑΕΠ το 2009 σε πλεόνασμα 3,9% το 2016.

Η δημοσιονομική προσαρμογή, ωστόσο, βασίστηκε περισσότερο στην αύξηση των δημοσιονομικών εσόδων. Ενώ οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκαν κατά 5,1 ποσοστιαίες μονάδες (από 54,1% το 2009 σε 49% το 2016), τα έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν κατά 9,2 ποσοστιαίες μονάδες (από 38,9% σε 49,7%). Ειδικότερα, τα έσοδα από φόρους στο εισόδημα αυξήθηκαν κατά 1,8 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, φθάνοντας το 10,3% του ΑΕΠ το 2016, ενώ τα έσοδα από έμμεσους φόρους (φόροι στην παραγωγή και στις εισαγωγές) αυξήθηκαν κατά 6,4 ποσοστιαίες μονάδες (από 11,7% σε 17,1%).<sup>2</sup>

Πέρα από την αύξηση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης, πολύ σημαντικό ζήτημα στην Ελλάδα παραμένει η κατανομή αυτής της επιβάρυνσης μεταξύ των κοινωνικών ομάδων. Ως αποτέλεσμα των υψηλών φορολογικών συντελεστών και της χαμηλής αποτελεσματικότητας του φοροεισπρακτικού μηχανισμού, η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα είναι εκτεταμένη. Με αυτά τα δεδομένα, η φορολογική επιβάρυνση καταλήγει να είναι ιδιαίτερα αυξημένη για ορισμένα τμήματα του πληθυσμού (π.χ. μισθωτοί), τα οποία έχουν περιορισμένη δυνατότητα φοροδιαφυγής.

Οι μεταβολές στο φορολογικό σύστημα την περίοδο 2009-2016 ήταν εκτενείς, καθώς πραγματοποιήθηκαν αυξήσεις φορολογικών συντελεστών και αναπροσαρμογή άλλων φορολογικών παραμέτρων. Στην άμεση φορολογία, οι συντελεστές του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων αναπροσαρμόστηκαν, η πλειονότητα των φοροαπαλλαγών εξαλείφθηκε, ενώ εφαρμόστηκε πρόσθετη εισφορά αλληλεγγύης. Πολλά από τα φορολογικά μέτρα σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν χωρίς την απαραίτητη ανάλυση της εισπρακτικής αποτελεσματικότητας και των οικονομικών τους επιπτώσεων. Υπάρχουν βάσιμες ανησυχίες ότι η υπέρμετρη φορολόγηση θέτει εμπόδια στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας και οδηγεί σε καθυστέρηση της ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας, με αναμφίβολα σοβαρές κοινωνικές επιπτώσεις. Άλλωστε, εκτός από μέσο άντλησης δημοσίων εσόδων, η φορολογία εισοδήματος έχει ισχυρή επίδραση σε βασικές πτυχές της οικονομικής δραστηριότητας. Η επιβολή υψηλών συντελεστών στη φορολογία των μισθωτών επηρεάζει την απόφασή τους για την ένταση και τη μορφή της εργασίας τους. Οι πιθανές παρενέργειες περιλαμβάνουν την αδήλωτη εργασία και –ειδικά όταν ο συντελεστής στην υψηλότερη εισοδηματική κατηγορία είναι πολύ

2. Πηγή στοιχείων ΕΛΣΤΑΤ, «Η Ελληνική οικονομία», Ιούνιος 2017.

υψηλός– τη «διαρροή εγκεφάλων», δηλαδή τη φυγή ατόμων με υψηλή εξειδίκευση στο εξωτερικό.

Σημαντική επίδραση στην οικονομική δραστηριότητα έχει και η διαφορά στη φορολογία εισοδήματος των φυσικών προσώπων και των επιχειρήσεων, η οποία μπορεί να αφορά είτε στο ύψος της τελικής φορολογικής επιβάρυνσης, είτε στη δυνατότητα φοροδιαφυγής. Ευνοϊκότερη φορολογία επιχειρήσεων δημιουργεί κίνητρα για φορολογική μετατόπιση (tax shifting - Karavitis, 2013), με τους εργαζόμενους να επιδιώκουν να αντιμετωπίζονται φορολογικά ως ατομικές επιχειρήσεις ή ως ελεύθεροι επαγγελματίες. Από την άλλη πλευρά, υψηλή φορολογία επιχειρήσεων, συγκριτικά με άλλες χώρες, μειώνει την ανταγωνιστικότητα της εγχώριας επιχειρηματικής δραστηριότητας και αποτρέπει την πραγματοποίηση επενδύσεων στη χώρα, με αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Παρόμοιες αρνητικές επιδράσεις ενδέχεται να προκύπτουν και από την πολύ υψηλή φορολογική επιβάρυνση των εισοδημάτων από περιουσιακά στοιχεία, δημιουργώντας κίνητρα για φυγή κεφαλαίων.

Η φορολογία εισοδήματος επηρεάζει επίσης την επιχειρηματική δομή σε κλάδους της οικονομίας που καίρουν διαφορετικής φορολογικής αντιμετώπισης. Συγκεκριμένα, η ευνοϊκή φορολογία εισοδήματος από αγροτική δραστηριότητα φυσικών προσώπων δημιουργεί αντικίνητρα στην ανάπτυξη σύγχρονων εταιρικών μορφών στον συγκεκριμένο τομέα, με ενδεχόμενες αρνητικές επιδράσεις στην καινοτομία, την τεχνολογική αναβάθμιση και την εξαγωγική δραστηριότητα του τομέα.

Επιπλέον, η φορολογία εισοδήματος αποτελεί βασικό μέσο αναδιανομής πόρων και επηρεάζει άμεσα την κοινωνική πολιτική. Η προοδευτικότητα της κλίμακας των φορολογικών συντελεστών μεταβάλλει την κατανομή του εισοδήματος στην κοινωνία, ενώ οι φοροαπαλλαγές, οι φορολογικές εκπτώσεις και οι φορολογικές πιστώσεις που προσφέρονται σε συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού αποτελούν ένα άμεσο μέσο άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Καθώς οι στόχοι αυτών των πολιτικών επιτυγχάνονται, πιθανώς και αποτελεσματικότερα, και με τη χρήση άμεσων ενισχύσεων, το θέμα της αναμόρφωσης της φορολογίας εισοδήματος αναπόφευκτα περιλαμβάνει και ζητήματα που συσχετίζονται με το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, το οποίο αποδεικνύεται ως ιδιαίτερα αναποτελεσματικό στην Ελλάδα.

Ταυτόχρονα, ένα περίπλοκο φορολογικό σύστημα, με πολλές διαφοροποιήσεις στη φορολογική μεταχείριση των εισοδημάτων, δεν διευκολύνει τη διεξαγωγή ελέγχων, ευνοεί τη φοροδιαφυγή και δυσκολεύει την είσπραξη των φόρων. Όταν το φορολογικό σύστημα βασίζεται σε παλαιωμένους νόμους, πληθώρα τροποποιήσεων και δαιδαλώδη όγκο ερμηνευτικών εγκυκλίων, η συμμόρφωση των οικονομικών μονάδων από τη μία πλευρά και ο έλεγχος της συμμόρφωσης από τις αρμόδιες αρχές από την άλλη,

δυσχεραίνονται υπέρμετρα. Η πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου, σε ένα βαθμό αναπόφευκτη στην προσέγγιση που θεωρεί το φορολογικό σύστημα ως βασικό μέσο εφαρμογής κοινωνικής πολιτικής, δημιουργεί και την ανάγκη για συχνές προσαρμογές σε παραμέτρους της άμεσης φορολογίας. Οι μεταβολές αυτές δημιουργούν πρόσθετα εμπόδια στην επιχειρηματική δραστηριότητα, αυξάνοντας το ρυθμιστικό κίνδυνο και εντέλει περιορίζοντας τις επενδύσεις και την οικονομική ανάπτυξη.

Τέλος, η φορολογική μετατόπιση, λόγω των διαφοροποιήσεων στη φορολογική μεταχείριση, σε φορολογικά ευνοούμενες ομάδες και η ελλιπής καταγραφή εισοδημάτων σε αυτές τις κατηγορίες περιορίζει τη φορολογική βάση και τελικά τη δυνατότητα του κράτους να ασκεί δημοσιονομική πολιτική. Έτσι, σε περιόδους που υπάρχει ανάγκη για αύξηση των φορολογικών εσόδων, επιβαρύνεται υπέρμετρα μια στενή φορολογική βάση, ενώ σημαντικό τμήμα των εισοδημάτων καταφέρνει να αποφύγει την πρόσφατη επιβάρυνση. Η συσσώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών των φορολογούμενων προς τον δημόσιο τομέα αποτελεί ένδειξη της δυσκολίας ανταπόκρισης σημαντικού μέρους των πολιτών στις φορολογικές υποχρεώσεις.

Με βάση τα παραπάνω, η αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος εν γένει και συγκεκριμένα της φορολογίας εισοδήματος αποτελεί ένα κρίσιμο ζητούμενο, προκειμένου να μετριαστεί η περιοριστική επίδρασή της στην οικονομική ανάπτυξη, χωρίς να τεθούν σε κίνδυνο οι στόχοι της δημοσιονομικής προσαρμογής και η κοινωνική συνοχή. Υπάρχει, επομένως, ανάγκη για ένα πιο απλό, αποτελεσματικό και δίκαιο σύστημα φορολόγησης εισοδήματος.

Η παρούσα μελέτη στοχεύει στην εξέταση του συστήματος φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα και στη διατύπωση ποσοτικοποιημένων προτάσεων για την αναμόρφωσή του. Συγκεκριμένα, αναλύονται τα κύρια χαρακτηριστικά της φορολογίας εισοδήματος των φυσικών προσώπων, συμπεριλαμβανομένων των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και της φορολογίας εισοδήματος των επιχειρήσεων. Αυτά τα χαρακτηριστικά περιλαμβάνουν το ύψος και την προοδευτικότητα των συντελεστών με βάση τη φορολογική κλίμακα ανά πηγή εισοδήματος, το ύψος αλλά και τη μορφή του αφορολόγητου ορίου (για όλους τους φορολογούμενους ή υπό τη μορφή πίστωσης στα χαμηλά εισοδήματα) και τις φορολογικές απαλλαγές (σε συνδυασμό με τα άμεσα κοινωνικά επιδόματα).

Στη μελέτη εξετάζεται η εξέλιξη αυτών των χαρακτηριστικών διαχρονικά στην Ελλάδα, αλλά και συγκριτικά με άλλες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Παρουσιάζεται η εμπειρία χωρών που αναμόρφωσαν ριζικά το φορολογικό τους σύστημα προς την κατεύθυνση της απλούστευσής του, όπως η Βουλγαρία και η Σλοβακία. Τέλος, διατυπώνονται προτάσεις σχετικά με την αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος, με εκτιμήσεις για την

επίδρασή τους στα φορολογικά έσοδα, στα εισοδήματα των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων και σε άλλους σχετικούς δείκτες.

Η δομή της μελέτης έχει ως εξής: Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι στόχοι και οι μορφές της φορολογίας εισοδήματος. Αναλύονται τα κριτήρια αξιολόγησης και οι παράμετροι των φορολογικών συστημάτων και παρουσιάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά των φορολογικών συστημάτων διεθνώς.

Η περιγραφική ανάλυση του συστήματος φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα είναι το αντικείμενο του τρίτου κεφαλαίου της μελέτης, ενώ στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζονται οι επιδόσεις του φορολογικού συστήματος και ειδικότερα η συνεισφορά της φορολογίας εισοδήματος στα δημόσια έσοδα της χώρας, η φορολογική επιβάρυνση των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών και η κατανομή της μεταξύ των ομάδων του πληθυσμού. Εξετάζεται, επίσης, το ζήτημα της αποτελεσματικότητας του φορολογικού συστήματος και του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας στην προαγωγή της οικονομικής δικαιοσύνης και πραγματοποιείται σύντομη αναφορά στις αιτίες και το μέγεθος της φοροδιαφυγής, στην πολυπλοκότητα και αστάθεια της φορολογικής νομοθεσίας, καθώς και τις αντιλήψεις της κοινής γνώμης και των επιχειρήσεων για διάφορα χαρακτηριστικά του φορολογικού συστήματος.

Στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι διεθνείς τάσεις στη φορολογία και εξετάζεται με μεγαλύτερη λεπτομέρεια η εμπειρία από την αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος της Σλοβακίας και της Βουλγαρίας. Στο έκτο κεφάλαιο εξετάζονται τα αποτελέσματα από τη βιβλιογραφία όσον αφορά την επίδραση της φορολογίας στην οικονομική ανάπτυξη και επιχειρείται η οικονομετρική ανάλυση αυτής της επίδρασης στην Ελλάδα.

Τα σενάρια αναμόρφωσης του συστήματος άμεσης φορολογίας παρουσιάζονται στο έβδομο κεφάλαιο της μελέτης. Η ποσοτικοποίηση των επιδράσεων των σεναρίων αναγκαστικά στηρίζεται σε υποθέσεις, οι οποίες και παρατίθενται στο ίδιο κεφάλαιο. Τέλος, το κεφάλαιο περιλαμβάνει ποσοτικές εκτιμήσεις επιδράσεων για κάθε σενάριο, σε όρους συνολικών φορολογικών εσόδων, φορολογικής επιβάρυνσης για ενδεικτικές περιπτώσεις φορολογούμενων, ποσοστού φτώχειας και άλλων σχετικών δεικτών.

Η μελέτη ολοκληρώνεται με σύνοψη των ευρημάτων και με προτάσεις πολιτικής για την αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα.

---

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ  
Απρίλιος 2018

# Στόχοι Και Μορφή Της Φορολογίας Εισοδήματος



2

## 2.1 Γενικός Σκοπός και Επιδράσεις της Φορολογίας

Οι φόροι αποτελούν την κυριότερη πηγή εσόδων του κράτους για τη χρηματοδότηση των κρατικών δαπανών – οι άλλες πηγές είναι ο δανεισμός και η έκδοση χρήματος.<sup>3</sup> Η παροχή δημόσιων αγαθών και η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης δεν θα ήταν εφικτές χωρίς τη συγκέντρωση φορολογικών εσόδων. Αυτό συνεπάγεται ότι το επίπεδο των δαπανών, δηλαδή η άλλη πλευρά του κρατικού προϋπολογισμού, προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό το γενικό ύψος της φορολόγησης. Η επιβολή φόρων συνιστά, επίσης, ένα εργαλείο για τη διόρθωση των αρνητικών εξωτερικοτήτων που πηγάζουν από την παραγωγή ή την κατανάλωση ορισμένων αγαθών και υπηρεσιών.<sup>4</sup>

Η φορολογική πολιτική επηρεάζει δραστικά τις επιδόσεις μιας οικονομίας, καθώς μεταβάλλει την κατανομή των πόρων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών αγαθών (allocation function), καθώς και τη διανομή του εισοδήματος και του πλούτου μεταξύ των νοικοκυριών (distribution function). Συγχρόνως, η φορολογία αποτελεί ουσιαστικό εργαλείο της μακροοικονομικής διαχείρισης και πολιτικής, επιδιώκοντας, ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες, τη σταθεροποίηση της οικονομίας (stabilization function), στο πλαίσιο των βασικών στόχων επίτευξης πλήρους απασχόλησης και μεγέθυνσης της οικονομίας (Musgrave, R. and Musgrave, P., 1989, σελ. 7-11).

Ένα αποτελεσματικό φορολογικό σύστημα καταφέρνει να συγκεντρώνει επαρκή έσοδα με τις μικρότερες δυνατές στρεβλώσεις στην κατανομή των πόρων και με την επίτευξη διανομής του εισοδήματος που θεωρείται εν γένει δίκαιη. Καθώς, όμως, η κατανομή των πόρων και η διανομή του εισοδήματος επηρεάζονται και από τις κρατικές δαπάνες (π.χ. μέσω του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας), οι πολιτικές δαπανών και φορολόγησης πρέπει να εξετάζονται από κοινού, διότι σε πολλά σημεία εξυπηρετούν τους ίδιους σκοπούς.

**3.** Ευρύτερα στους φόρους θα μπορούσαν να περιληφθούν και τα διάφορα τέλη, τα οποία, όμως, επιβάλλονται σε εθελοντικές συναλλαγές που ενέχουν το στοιχείο της ανταποδοτικότητας, σε αντίθεση με τους φόρους που δεν συνδέονται με κάποια συγκεκριμένη αντιπαροχή (Γεωργακόπουλος, 1979, σελ. 137). Ο κρατικός δανεισμός, μέσω εθελοντικών (και όχι υποχρεωτικών) συναλλαγών στην αγορά, δημιουργεί υποχρέωση του κράτους για αποπληρωμή του χρέους στο μέλλον και επιβαρύνεται με τόκους. Επιπλέον, η αύξηση της προσφοράς χρήματος με σκοπό τη χρηματοδότηση κρατικών δαπανών δημιουργεί πληθωριστικές πιέσεις στην οικονομία και αποτελεί μια μορφή «κρυφού» φόρου, καθώς οδηγεί σε μείωση της αγοραστικής δύναμης των εισοδημάτων που δεν προσαρμόζονται με τον πληθωρισμό (όπως μισθοί, συντάξεις και μισθώματα).

**4.** Η αρνητική εξωτερικότητα είναι κόστος που επιβάλλεται σε ένα τρίτο μέρος ως αποτέλεσμα μιας δραστηριότητας, χωρίς να αποτελεί αντικείμενο μιας συναλλαγής. Παραδείγματα αρνητικών εξωτερικοτήτων αποτελούν η ρύπανση και η κυκλοφοριακή συμφόρηση.

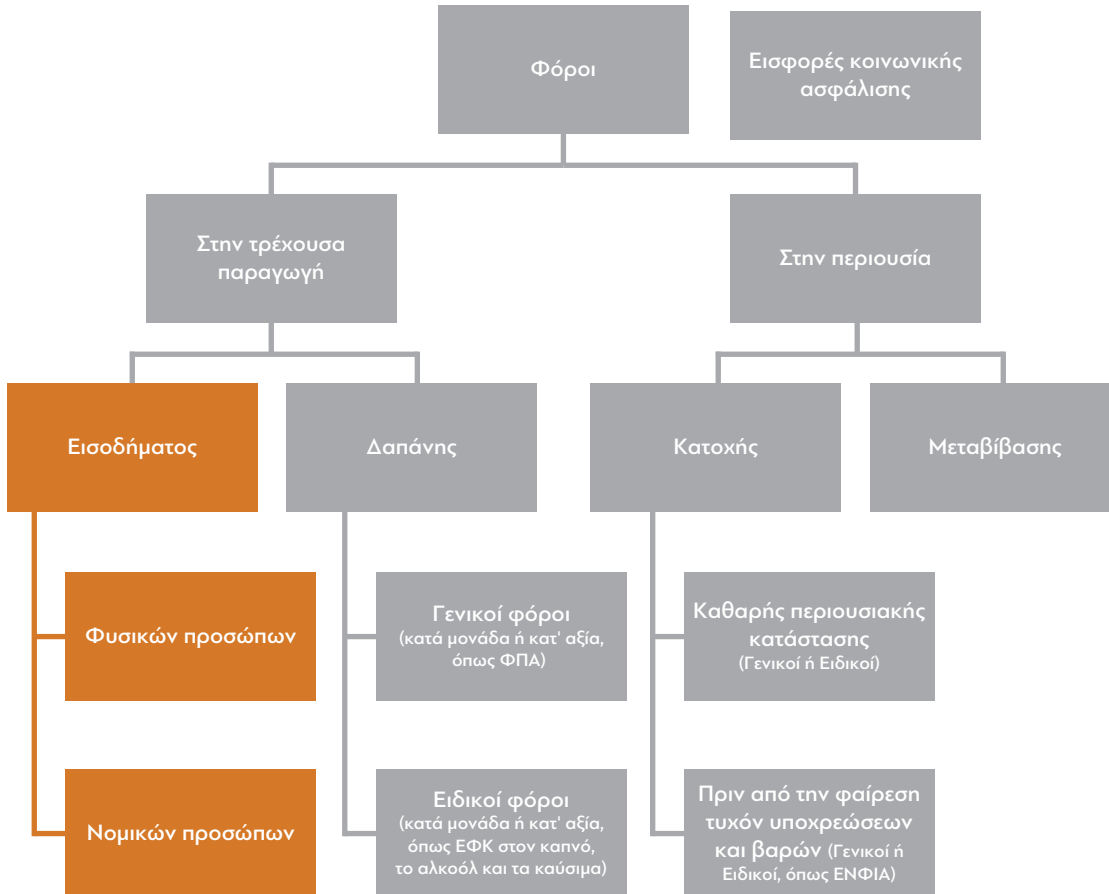
## 2.2 Ταξινόμηση Φόρων και Δομή Φορολογικού Συστήματος

Οι φόροι μπορεί να διακριθούν<sup>5</sup> σε εκείνους που επιβάλλονται: α) στην τρέχουσα παραγωγή και β) στην περιουσία (Δράκος, Γ. 1996 σελ. 175-176) (Διάγραμμα 2.1). Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται οι φόροι εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και οι φόροι στη δαπάνη (γενικοί φόροι επί της κατανάλωσης προϊόντων και υπηρεσιών όπως ΦΠΑ, και ειδικοί φόροι κατανάλωσης σε προϊόντα όπως καπνός, πετρελαιοειδή, οινόπνευμα κ.ά.). Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται φόροι που μπορεί να αφορούν τη μεταβίβαση ή την κατοχή περιουσίας, οι οποίοι είναι δυνατό να επιβληθούν επί της συνολικής αξίας του ενεργητικού ενός προσώπου πριν ή μετά την αφαίρεση τυχόν υποχρεώσεων του (όπως ο Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων – ΕΝΦΙΑ). Ξεχωριστή περίπτωση αποτελούν οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, το ύψος των οποίων συνδέεται με το ακαθάριστο εισόδημα κάθε εργαζόμενου. Οι ασφαλιστικές εισφορές μπορεί από οικονομική άποψη να θεωρηθούν ως φόρος στο εισόδημα ιδίως σε διανεμητικά ασφαλιστικά συστήματα,<sup>6</sup> τα οποία εμφανίζουν μια ασθενή σχέση μεταξύ εισφορών και παροχών προς τους ασφαλισμένους.

5. Μια διαφορετική διάκριση είναι σε άμεσους και έμμεσους φόρους, με βάση τη (λανθασμένη) αντίληψη ότι οι άμεσοι φόροι δεν μετακυλίνουν από τους υπόχρεους σε άλλα άτομα, ενώ οι έμμεσοι μετακυλίνουν. Στους άμεσους περιλαμβάνονται οι φόροι εισοδήματος και περιουσίας, ενώ στους έμμεσους οι φόροι συναλλαγών και κατανάλωσης.

6. Τα δύο βασικά είδη ασφαλιστικών συστημάτων είναι το διανεμητικό και το κεφαλαιοποιητικό. Στο διανεμητικό σύστημα οι τωρινοί εργαζόμενοι πληρώνουν μέσω των εισφορών τους τις συντάξεις των σημερινών συνταξιούχων, ενώ στο κεφαλαιοποιητικό οι εισφορές κάθε εργαζόμενου επενδύονται σε κάποιο λογαριασμό, η απόδοση του οποίου – σε συνδυασμό με το προσδόκιμο ζωής – καθορίζει το ύψος της σύνταξης που θα λάβει.

### Διάγραμμα 2.1. Ενδεικτική Ταξινόμηση των Φόρων



**Σημείωση:** Σε πορτοκαλί οι φόροι που εξετάζονται στην παρούσα μελέτη

**Πηγή:** Προσαρμογή από Δράκος Γ. (1996).

Οικονομικά μεγέθη όπως το εισόδημα, η καταναλωτική δαπάνη και περιουσία ενός ατόμου, μιας οικογένειας ή μιας επιχείρησης αποτελούν τη φορολογική βάση επί της οποίας υπολογίζεται ένας φόρος. Ο φόρος που αντιστοιχεί σε κάθε μονάδα της φορολογικής βάσης συνιστά τον φορολογικό συντελεστή, ο οποίος μπορεί να είναι σταθερός ανά μονάδα ή αναλογικός με βάση την αξία και συγχρόνως σταθερός, προοδευτικός ή αντίστροφα προοδευτικός ανάλογα με το αν το ποσό του φόρου που τελικά πληρώνεται μένει σταθερό, αυξάνεται ή μειώνεται όταν αυξάνεται η φορολογική βάση.

Η δομή του φορολογικού συστήματος καθορίζεται από τους εφαρμοζόμενους φορολογικούς συντελεστές επί της φορολογικής βάσης και αντανακλάται στη σύνθεση των φορολογικών εσόδων στις επιμέρους κατηγορίες φόρων. Ενδεικτικά, το 2014 οι φόροι στο εισόδημα και στα κέρδη αποτελούσαν –κατά μέσο όρο– την κυριότερη πηγή εσόδων στις αναπτυγμένες χώρες που συμμετέχουν στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) (Πίνακας 2.1). Η Ελλάδα, ωστόσο, στήριξε τα έσοδά της κυρίως στους φόρους κατανάλωσης και δευτερεύοντος

στις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Τα έσοδα από φόρους εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων στην Ελλάδα καταλαμβάνουν μόλις την τρίτη θέση στη σχετική κατάταξη, με σταδιακή άνοδο από το 1990. Έτσι, αν και καταγράφεται τάση σύγκλισης, η διαφοροποίηση μεταξύ της Ελλάδας και του μέσου όρου των χωρών του ΟΟΣΑ παραμένει μεγάλη.

**Πίνακας 2.1:** Έσοδα ανά Είδος φορολόγησης (% συμμετοχής στο σύνολο)

Κατηγορία φόρων	1990		2014	
	Ελλάδα	ΟΟΣΑ	Ελλάδα	ΟΟΣΑ
Φόροι στο εισόδημα και στα κέρδη	19,9	37,5	23,7	33,7
Εισφορές κοινωνικής ασφάλισης	30,2	22	28,7	26,2
Φόροι περιουσίας	4,6	5,7	4	5,6
Φόροι κατανάλωσης	42,5	30,9	39,9	30,5
Λοιποί φόροι	2,8	3,9	3,7	4
Σύνολο	100	100	100	100

Πηγή: ΟΟΣΑ.

## 2.3 Κριτήρια Αξιολόγησης Φορολογικού Συστήματος

Καθώς η φορολογία αναπόφευκτα επηρεάζει την οικονομική δραστηριότητα και τη διανομή του εισοδήματος, ένα φορολογικό σύστημα μπορεί να αξιολογηθεί με κριτήρια όπως<sup>7</sup>: α) ο βαθμός στον οποίο μειώνει την οικονομική αποτελεσματικότητα, με δεδομένο το επιθυμητό επίπεδο εσόδων, β) ο βαθμός με τον οποίο προάγει την ισότητα και την οικονομική δικαιοσύνη, με δεδομένη την επίπτωση στην οικονομική αποτελεσματικότητα, γ) η απλότητα και η διαφάνεια από την οποία χαρακτηρίζεται, δ) το διοικητικό κόστος εφαρμογής αλλά και το κόστος συμμόρφωσης των φορολογούμενων στις φορολογικές διατάξεις και ε) η ευελιξία και η σταθερότητά του<sup>8</sup> (Πίνακας 2.2).

Η μείωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας προκύπτει από την επίπτωση που έχει η φορολογία στην οικονομική ευημερία. Η επιβολή φόρων δημιουργεί ένα «υπερβάλλον βάρος» (deadweight loss) και απώλεια ευημερίας των φορολογούμενων όταν οδηγεί σε μειωμένη δραστηριότητα. Έτσι, η οικονομική αποτελεσματικότητα επηρεάζεται αρνητικά από τη φορολογία από τη στιγμή που μεταβάλλονται ή στρεβλώνονται τα κίνητρα και οι ευκαιρίες των ατόμων για εργασία, ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας, αποταμίευση, επένδυση, ανάληψη κινδύνων, καινοτομία και κατανάλωση. Στο πλαίσιο αυτό είναι απαραίτητη η αναγνώριση αυτών των στρεβλώσεων και η ελαχιστοποίηση του υπερβάλλοντος βάρους που προκαλούν οι φόροι στην οικονομία<sup>9</sup>.

Σύμφωνα με τη θεωρία της φοροδοτικής ικανότητας (ability-to-pay theory)<sup>10</sup> η δικαιοσύνη του φορολογικού συστήματος προάγεται όταν κάθε φορολογούμενος πληρώνει φόρους ανάλογα με την οικονομική του δυνατότητα. Οι συνέπειες αυτής της θεωρίας είναι, πρώτον, ότι άτομα με την ίδια οικονομική δυνατότητα πρέπει να αντιμετωπίζονται φορολογικά με τον ίδιο τρόπο (αρχή της οριζόντιας ισότητας) και δεύτερον, ότι άτομα με διαφορετική οικονομική δυνατότητα δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται φορολογικά με τον ίδιο τρόπο (αρχή της κάθετης ισότητας)<sup>11</sup>. Η αρχή της κάθετης ισότητας παρέχει στήριξη στον αναδιανεμητικό ρόλο του συστήματος φορολογίας<sup>12</sup> για τη στήριξη των φτωχότερων μελών της κοινωνίας, μέσω της μεγαλύτερης επιβάρυνσης των πλουσιότερων προκειμένου να μειωθούν οι ανισότητες στη διανομή του εισοδήματος ή της περιουσίας.

7. Βλ., Mirlees et al. 2011, σελ.22 και Salanie 2003, σελ.59.

8. Meede 1978, σελ.7.

9. Οι επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα εξαρτώνται από το συνολικό επίπεδο της φορολογίας. Αυτό σημαίνει ότι με υψηλό επίπεδο κρατικών δαπανών, αναγκαστικά θα έχουμε και υψηλούς φορολογικούς συντελεστές, οι οποίοι, όμως, έχουν πιο σημαντικές επιπτώσεις στα κίνητρα και στην αποτελεσματικότητα.

10. Εναλλακτική είναι η θεωρία του ανταλλάγματος (benefit principle), σύμφωνα με την οποία είναι δίκαιο να πληρώνονται φόροι ανάλογα με το όφελος που λαμβάνει κάποιος από τις δημόσιες υπηρεσίες.

11. Στην πράξη βέβαια η εφαρμογή των αρχών της ισότητας δεν είναι απλή, καθώς ο προσδιορισμός της φοροδοτικής ικανότητας μπορεί να είναι δύσκολος (π.χ. ποια πρέπει να είναι η φορολογική βάση; η φορολογούμενη μονάδα πρέπει να είναι το άτομο ή η οικογένεια; ποια η φοροδοτική ικανότητα οικογενειών με παιδιά ή χωρίς παιδιά; η ισότητα αφορά στις ευκαιρίες ή στο αποτέλεσμα; λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές στις ανάγκες ή στις προτιμήσεις των ατόμων για τον προσδιορισμό της φοροδοτικής τους ικανότητας;).

12. Συνδυαστικά με το σύστημα κοινωνικών παροχών/μεταβιβάσεων.

## Πίνακας 2.2. Κριτήρια Αξιολόγησης Φορολογικού Συστήματος

Κριτήριο	Βασικές επιδράσεις ή επιδιώξεις
<b>Οικονομική αποτελεσματικότητα (efficiency)</b>	<p>Απώλεια παραγωγής και ευημερίας - "Υπερβάλλον βάρος" (<i>deadweight loss</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Κίνητρα και ευκαιρίες για εργασία και επιχειρηματική δραστηριότητα</li> <li>• Κίνητρα για αποταμίευση και επένδυση</li> <li>• Ανάλψη κινδύνων και καινοτομία από άτομα και επιχειρήσεις</li> </ul>
<b>Οικονομική δικαιοσύνη και ισότητα (equity)</b>	<p>Θεωρία της φοροδοτικής ικανότητας (<i>ability-to-pay principle</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Οριζόντια ισότητα (οι ίσοι αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο)</li> <li>• Κάθετη ισότητα (άτομα με μεγαλύτερα εισοδήματα πληρώνουν περισσότερο)</li> <li>• Αναδιανομή εισοδήματος για μείωση ανισοτήτων (προοδευτικότητα)</li> </ul>
<b>Απλότητα και διαφάνεια</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Σαφής ορισμός της φορολογικής βάσης</li> <li>• Βεβαιότητα για το ποσό του φόρου για κάθε φορολογητέο αντικείμενο</li> <li>• Διαφάνεια (π.χ. για να είναι φανερές μη δικαιολογημένες παρακωρήσεις σε ομάδες συμφερόντων)</li> <li>• Δημοκρατικός έλεγχος και ενημέρωση των πολιτών</li> </ul>
<b>Διοικητικό κόστος και κόστος συμμόρφωσης</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ελαχιστοποίηση κόστους διαχείρισης του φορολογικού συστήματος (παρακολούθηση, επιβολή)</li> <li>• Ελαχιστοποίηση ιδιωτικού κόστους συμμόρφωσης των φορολογούμενων</li> </ul>
<b>Ευελιξία και σταθερότητα</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ευελιξία στο πλαίσιο της μακροοικονομικής διαχείρισης</li> <li>• Ευελιξία στο πλαίσιο διαφορετικών πολιτικών ιδεολογιών</li> <li>• Προβλεψιμότητα ώστε να είναι εφικτή η λήψη αποφάσεων από τους φορολογούμενους</li> </ul>

**Πηγή:** Προσαρμογή από Meede, J. (1978) και Mirlees, J. et al. (2011).

Η έκταση της αναδιανομής του εισοδήματος εξαρτάται από αξιολογικές κρίσεις και αποτελεί εντέλει πολιτική απόφαση. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι η βελτίωση της οικονομικής δικαιοσύνης (μείωση ανισοτήτων) μπορεί να συνεπάγεται μείωση της αποτελεσματικότητας (μείωση εισοδήματος)<sup>13</sup>. Ο βαθμός προοδευτικότητας του φορολογικού συστήματος αποτελεί κριτήριο αξιολόγησης του αναδιανεμητικού χαρακτήρα και τελικά της οικονομικής δικαιοσύνης του συστήματος. Κατά την εξέταση, όμως, των διανεμητικών επιπτώσεων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και οι άμεσες μεταβιβαστικές πληρωμές προς τα άτομα (όπως επιδόματα ασθένειας, ανεργίας και οικογενειακά επιδόματα).

Η απλότητα και η διαφάνεια αποτελούν πρόσθετα επιθυμητά χαρακτηριστικά του φορολογικού συστήματος. Στοιχεία όπως ο σαφής ορισμός της φορολογικής βάσης, η βεβαιότητα για το ποσό του φόρου για κάθε φορολογητέο αντικείμενο, η διαφάνεια (π.χ. ώστε να είναι φανερές μη δικαιολογημένες παρακωρήσεις σε ομάδες συμφερόντων) και ο δημοκρατικός έλεγχος και η ενημέρωση των πολιτών, συμβάλλουν στη βελτίωση του φορολογικού συστήματος και στον περιορισμό φαινομένων όπως η φοροδιαφυγή και φοροαποφυγή, τα οποία διογκώνονται από την πολυπλοκότητα, καθιστώντας το φορολογικό σύστημα λιγότερο δίκαιο. Σχετική με την απλότητα του φορολογικού συστήματος είναι η ελαχιστο-

**13.** Όταν η ανισότητα είναι πολύ μεγάλη, είναι πιθανό να μην υπάρχει σύγκρουση μεταξύ οικονομικής δικαιοσύνης και αποτελεσματικότητας.

ποίηση τόσο του κόστους διαχείρισης του (παρακολούθηση, έλεγχος και επιβολή συμμόρφωσης), όσο και του ιδιωτικού κόστους συμμόρφωσης των φορολογούμενων.

Η ευελιξία και η σταθερότητα του φορολογικού συστήματος αποτελούν στοιχεία που συμβάλλουν θετικά στη λειτουργία του. Το φορολογικό σύστημα πρέπει να έχει την ευελιξία προσαρμογής στο πλαίσιο της μακροοικονομικής διαχείρισης και γενικότερα των αναγκών της οικονομικής πολιτικής, αλλά και να μπορεί να προσαρμοστεί σχετικά εύκολα σε εναλλακτικά οικονομικά προγράμματα που απορρέουν από διαφορετικές πολιτικές προσεγγίσεις. Από την άλλη πλευρά, η σταθερότητα και προβλεψιμότητα είναι αναγκαίες συνθήκες ώστε να είναι εφικτή η λήψη αποφάσεων από τους φορολογούμενους σε ένα επαρκή χρονικό ορίζοντα στο μέλλον. Δραστικές ή απότομες αλλαγές στη φορολογική πολιτική αυξάνουν την αβεβαιότητα των ατόμων και των επιχειρήσεων υποσκιάτοντας την ευημερία. Ο συμβιβασμός αυτών των δύο αντικρουόμενων στόχων μπορεί να επιτευχθεί με τη συμφωνία αναφορικά με τα βασικά δομικά στοιχεία του φορολογικού συστήματος και τον (εκ των προτέρων) προσδιορισμό των περιθωρίων ευελιξίας (κανόνων), όταν απαιτείται κάποια προσαρμογή.

## 2.4 Παράμετροι Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων

Όπως αναφέρθηκε, η φορολογία του εισοδήματος των φυσικών και νομικών προσώπων αποτελεί την πιο σημαντική πηγή εσόδων στις περισσότερες χώρες. Το εισόδημα, παρά τις δυσκολίες στον ορισμό του και τις διαφορετικές οικονομικές επιπτώσεις που συνεπάγεται η φορολόγηση των επιμέρους πηγών του, συνιστά έναν καλό δείκτη της φοροδοτικής ικανότητας των φορολογούμενων μονάδων<sup>14</sup>.

Τα συστήματα φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων (προσωπικοί φόροι εισοδήματος) διαφοροποιούνται ως προς παραμέτρους όπως η φορολογική βάση, οι συντελεστές φορολόγησης, οι φορολογικές δαπάνες, η ένταξη της φορολογίας εισοδήματος στο ευρύτερο σύστημα φόρων-παροχών, η συμμόρφωση των φορολογουμένων και η αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης (OECD, 2006 - Πίνακας 2.3).

Σύμφωνα με τον ορισμό των Haig-Simons-Hicks το εισόδημα στη διάρκεια μιας περιόδου είναι η μέγιστη δυνατή κατανάλωση εντός της περιόδου, χωρίς να μεταβληθεί η περιουσιακή θέση της φορολογούμενης μονάδας στο τέλος της περιόδου<sup>15</sup> (Δράκος Γ. 1996). Καθώς ο ορισμός αυτός είναι ευρύς, χρειάζεται περαιτέρω εξειδίκευση για τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης σε πρακτικό επίπεδο. Εξάλλου, σύμφωνα με τον Kay (2011, σελ. 657), η πολυπλοκότητα του φορολογικού κώδικα σε όλες τις αναπτυγμένες χώρες είναι αποτέλεσμα της δυσκολίας μεταφοράς της οικονομικής έννοιας του εισοδήματος σε ένα λειτουργικό επίπεδο, με δεδομένη την αβεβαιότητα και τις χρηματοοικονομικές καινοτομίες που αποσκοπούν στην αποφυγή μέρους ή του συνόλου των φόρων.

**14.** Άλλοι δείκτες φοροδοτικής ικανότητας μπορεί να είναι το αναμενόμενο εισόδημα, η περιουσία και οι δαπάνες κατανάλωσης (Δράκος, Γ., 1996). Για ορισμένους αναλυτές είναι πιο σημαντικό να φορολογούνται αυτοί που παίρνουν από το οικονομικό σύστημα (καταναλώνουν) και όχι αυτοί που δίνουν στο οικονομικό σύστημα (παράγουν). Στην πράξη αυτή η άποψη οδήγησε στην εισαγωγή των φόρων στην κατανάλωση. Η καταναλωτική δαπάνη είναι πιο εύκολο να οριστεί συγκριτικά με το εισόδημα, καθώς υπάρχουν λιγότερα σχήματα αποφυγής ΦΠΑ από εκείνα για την αποφυγή του φόρου εισοδήματος (Kay, 2010).

**15.** Στην ουσία ως φορολογική βάση ορίζεται η κατανάλωση και η αποταμίευση.

**Πίνακας 2.3. Παράμετροι Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων**

Παράμετροι	Κύρια Ζητήματα
<b>Φορολογική βάση</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Προσδιορισμός φορολογικής βάσης (εισόδημα, κατανάλωση) και φορολογούμενης μονάδας (άτομο, οικογένεια)</li> <li>• Ακαθάριστο εισόδημα (π.χ. μισθοί, επιχειρηματική αμοιβή, μερίσματα, κεφαλαιακά κέρδη, ενοίκια, συντάξεις, επιδόματα κ.λπ.)</li> <li>• Φορολογητέο εισόδημα = Ακαθάριστο εισόδημα – Φοροαπαλλαγές ή εκπτώσεις φόρου (με περιορισμούς)</li> </ul>
<b>Φορολογική κλίμακα και συντελεστές</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Σταθερός (flat) συντελεστής (με ή χωρίς φοροαπαλλαγές) έναντι προοδευτικής κλίμακας</li> <li>• Επίπεδο και αριθμός οριακών συντελεστών – καμπύλη Laffer</li> <li>• Λοιποί φόροι που επιβάλλονται στο εισόδημα (π.χ. ασφαλιστικές εισφορές)</li> <li>• Εξαρτάται από εκτιμήσεις ελαστικότητας προσφοράς εργασίας, κατανομή της ικανότητας για δημιουργία εισοδήματος και τις ανάγκες για έσοδα</li> </ul>
<b>Φορολογικές δαπάνες</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Βαθμός εξάρτησης από φοροαπαλλαγές έναντι πιστώσεων φόρων και αν οι τελευταίες μπορεί να καθούν εφόσον δεν αξιοποιηθούν</li> <li>• Χρήση φοροαπαλλαγών ή φορολογικών πιστώσεων για α) επίτευξη κοινωνικού οφέλους β) ενίσχυση κινήτρων εργασίας σε συγκεκριμένες ομάδες γ) κίνητρα για αποταμίευση, δ) αποζημίωση για άλλες δαπάνες (έξοδα, τόκοι δανείων κ.ά.)</li> </ul>
<b>Αλληλεπίδραση με το ευρύτερο σύστημα φόρων – παροκών</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Φορολόγηση εισοδήματος από κεφάλαιο σε προσωπικό ή εταιρικό επίπεδο</li> <li>• Φορολόγηση αυτοαπασχολούμενων έναντι εταιρικών μορφών</li> <li>• Οι τελικές επιπτώσεις της αλληλεπίδρασης εξαρτώνται από τον ακριβή συνδυασμό μεταξύ φόρων-παροκών, καθώς και από την διανομή του εισοδήματος</li> </ul>
<b>Βαθμός φορολογικής συμμόρφωσης και αποτελεσματικότητα φορολογικής διοίκησης</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Κόστος συμμόρφωσης με τη φορολογική νομοθεσία</li> <li>• Κόστος ελέγχου και επιβεβαίωσης των φορολογικών δηλώσεων από τους φορολογικούς ελεγκτές</li> </ul>

**Πηγή:** OECD (2006) και Zee (2005).

Η φορολογική βάση μπορεί να διαφέρει ανάλογα με τις πηγές εισοδήματος που περιλαμβάνονται σε αυτή (π.χ. μισθοί, επιχειρηματική αμοιβή, μερίσματα, κεφαλαιακά κέρδη, ενοίκια, συντάξεις, επιδόματα, κ.ά.). Το άθροισμα των πηγών εισοδήματος αποτελεί το ακαθάριστο εισόδημα από το οποίο, μετά την αφαίρεση τυχόν φοροαπαλλαγών και εκπτώσεων φόρων (συνήθως με κάποιους περιορισμούς, όπως π.χ. τα ανώτατα όρια), προκύπτει το φορολογητέο εισόδημα. Ένα σημαντικό στοιχείο που σχετίζεται με τον ορισμό της φορολογικής βάσης στους προσωπικούς φόρους εισοδήματος, και, κατ' επέκταση, με το ζήτημα της οικονομικής δικαιοσύνης, είναι η επιλογή της φορολογούμενης μονάδας (tax unit) μεταξύ ατόμου ή οικογένειας. Αν, για παράδειγμα, επιλεγεί ως φορολογική βάση το συνολικό οικογενειακό εισόδημα, προάγεται η οριζόντια ισότητα στην περίπτωση που τα νοικοκυριά έχουν διαφορετική σύνθεση εισοδήματος και οι φορολογικοί συντελεστές είναι προοδευτικοί.

Οι φορολογικοί συντελεστές και η σχέση τους με τη φορολογική βάση αποτελούν μια εξαιρετικά κρίσιμη παράμετρο της φορολογίας εισοδήματος. Οι συντελεστές μπορεί να είναι: α) σταθεροί ή γραμμικοί (flat) – το ποσοστό του φόρου επί του εισοδήματος δεν μεταβάλλεται με την αύξηση του εισοδήματος (πάνω από το αφορολόγητο όριο εισοδήματος) – ή β) να αυξάνονται κλιμακωτά με την αύξηση του εισοδήματος – περίπτωση προοδευτικής φορολόγησης με περισσότερους από έναν οριακούς συντελεστές<sup>16</sup>. Η επιλογή του ύψους και του αριθμού των οριακών συντελεστών προσδιορίζει τον βαθμό προοδευτικότητας της φορολογίας εισοδήματος και θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τόσο τους υπόλοιπους φόρους που επιβάλλονται στο εισόδημα (π.χ. ασφαλιστικές εισφορές), όσο και τις εκτιμήσεις για την ελαστικότητα προσφοράς εργασίας και αποταμίευσης, την κατανομή της ικανότητας των φορολογούμενων για δημιουργία εισοδήματος και τις ανάγκες για φορολογικά έσοδα.

Σύμφωνα με τη θεωρία της άριστης φορολογίας, η οποία εξετάζει το ζήτημα του καλύτερου τρόπου είσπραξης φορολογικών εσόδων με τις λιγότερες δυνατές στρεβλώσεις στα κίνητρα, οι βέλτιστοι οριακοί φορολογικοί συντελεστές εξαρτώνται από την κατανομή των ικανοτήτων των φορολογουμένων. Αν αυτό ισχύει, τότε η άριστη φορολογική κλίμακα μπορεί να μειώνεται στα υψηλά εισοδήματα (Mankiw et al., 2009). Επιπλέον, ένας αναλογικός (γραμμικός) συντελεστής με μια καθολική πάγια μεταβιβαστική πληρωμή, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι είναι κοντά στο άριστο όταν οι φόροι, εκτός από το εισόδημα, εξαρτώνται και από άλλα χαρακτηριστικά του φορολογούμενου («tagging» - Akerlof, 1978).

Επιπλέον, το ύψος των συντελεστών δεν επηρεάζει γραμμικά (αναλογικά) τα φορολογικά έσοδα, όπως υποστηρίζει η ανάλυση του Laffer<sup>17</sup>. Η αύξηση των φορολογικών συντελεστών οδηγεί μέχρι ένα σημείο σε αύξηση των φορολογικών εσόδων. Η στρέβλωση των κινήτρων για εργασία, από ένα επίπεδο συντελεστή και πάνω, αποθαρρύνει την εργασία και μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση των φορολογικών εσόδων. Ουσιαστικά, η φορολογική βάση (εισόδημα) δεν μένει σταθερή όταν μεταβάλλονται οι συντελεστές. Αυτό, όμως, συνεπάγεται ότι μια μείωση των φορολογικών συντελεστών θα προκαλέσει, τελικά, μικρότερη απώλεια εσόδων ακριβώς επειδή θα επηρεάσει θετικά την οικονομική δραστηριότητα και θα διευρύνει τη φορολογική βάση. Μάλιστα, ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν σε μια οικονομία (π.χ. υψηλοί συντελεστές, εκτεταμένη φοροδιαφυγή και αδήλωτη εργασία), μια μείωση των συντελεστών μπορεί να οδηγήσει ακόμα και σε αύξηση των εσόδων μέσω της τόνωσης της επιχειρηματικότητας και της ενίσχυσης της φορολογικής συμμόρφωσης.

Οι φορολογικές δαπάνες (tax expenditures) περιλαμβάνουν τις φοροαπαλλαγές, τις πιστώσεις ή αναβολές φόρων και την εφαρμογή διαφορετικών φορολογικών συντελεστών και συνεπάγονται μικρότερη φορολογική επιβάρυνση για κάποιες κατηγορίες φορολογούμενων. Χρησιμοποιούνται

**16.** Ο οριακός συντελεστής δείχνει τη μεταβολή του φόρου που αντιστοιχεί σε μια οριακή μεταβολή του εισοδήματος.

**17.** <http://www.laffercenter.com/the-laffer-center-2/the-laffer-curve/>

για την ενθάρρυνση ορισμένων δραστηριοτήτων ή τη στήριξη συγκεκριμένων αναγκών των φορολογούμενων. Ουσιαστικά, ισοδυναμούν με κρατικές δαπάνες που, όμως, λειτουργούν μέσω του φορολογικού συστήματος, αυξάνοντας σε ορισμένες περιπτώσεις την πολυπλοκότητά του. Αποτελούν έτσι εργαλείο για την επίτευξη κοινωνικού οφέλους, την ενίσχυση των κινήτρων εργασίας σε συγκεκριμένες ομάδες, την παροχή κινήτρων αποταμίευσης και την αποζημίωση για άλλες δαπάνες (όπως επιχειρηματικά έξοδα, τόκοι δανείων κ.ά.). Η έκταση της χρήσης των φορολογικών δαπανών και η μορφή τους (π.χ. η πρόβλεψη για διατήρηση του δικαιώματος πίστωσης φόρου ακόμα και αν δεν αξιοποιηθεί σε ένα οικονομικό έτος ή αν το εισόδημα εμπίπτει στο αφορολόγητο όριο) συνιστούν σημαντικές παραμέτρους του συστήματος φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων, επηρεάζοντας σε μεγάλο βαθμό την τελική του διάρθρωση και την αποτελεσματικότητά του. Θα πρέπει όμως να αναγνωριστεί ότι υπάρχει μια ανταλλακτική σχέση μεταξύ απλότητας φορολογικού συστήματος και χρήση της φορολογίας εισοδήματος μέσω των φορολογικών δαπανών για την επίτευξη άλλων στόχων της οικονομικής πολιτικής.

Οι κύριοι διαρθρωτικοί παράγοντες που καθορίζουν τον βαθμό προοδευτικότητας του συστήματος φορολογίας εισοδήματος είναι το όριο του αφορολόγητου εισοδήματος και το ύψος των οριακών φορολογικών συντελεστών. Ο υψηλός βαθμός προοδευτικότητας επηρεάζει θετικά (μέχρι ένα σημείο) την κάθετη ισότητα, μειώνοντας τις εισοδηματικές ανισότητες. Από την άλλη πλευρά, όμως, ο υψηλός βαθμός προοδευτικότητας, συνδυαζόμενος με υψηλούς οριακούς συντελεστές, μειώνει τα κίνητρα για εργασία<sup>18</sup> και επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο και μπορεί να προκαλέσει μετανάστευση ατόμων εξαιρετικών ικανοτήτων και επιχειρήσεων σε χώρες με χαμηλά φορολογικά βάρη, στερώντας την οικονομία από πολύτιμους πόρους. Ιδιαίτερα σημαντικές είναι, επίσης, οι επιπτώσεις του υψηλού βαθμού προοδευτικότητας και φορολογικών συντελεστών στην έκταση των φαινομένων φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής και γενικότερα στη διεύρυνση της ανεπίσημης οικονομίας, κάτι που προκαλεί μείωση των φορολογικών εσόδων και υποβαθμίζει τη δικαιοσύνη του φορολογικού συστήματος.

Η φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων βρίσκεται σε στενή αλληλεπίδραση με το ευρύτερο σύστημα φόρων και παροχών (επιδομάτων) και συνεπώς κάθε προσπάθεια αναμόρφωσής της θα πρέπει να συνεκτιμά αυτές τις αλληλεπιδράσεις. Η διαφορετική μεταχείριση του εισοδήματος από μισθωτή εργασία ή από ελεύθερο επάγγελμα, η φορολόγηση του εισοδήματος από κεφάλαιο (π.χ. μερίσματα) σε προσωπικό ή/και σε εταιρικό επίπεδο και η διαφορετική φορολόγηση των αυτοαπασχολούμενων έναντι άλλων εταιρικών μορφών έχουν σημαντικές επιπτώσεις στα κίνητρα των φορολογουμένων, τα οποία αφορούν κυρίως την φορολογική μετατόπιση (tax shifting), δηλαδή στη μεταφορά εισοδημάτων σε κατηγορίες

**18.** Το υπερβάλλον βάρος αυξάνεται ταχύτερα από τους οριακούς συντελεστές και ως αποτέλεσμα έχουμε απώλειες οικονομικής αποτελεσματικότητας.

με μικρότερη φορολογική επιβάρυνση σε μια προσπάθεια αποφυγής της φορολογικής υποχρέωσης. Οι επιπτώσεις αυτές εξαρτώνται από τον πραγματικό συνδυασμό (σύνθεση) μεταξύ του προσωπικού φόρου εισοδήματος, των υπόλοιπων φόρων και των παροχών, αλλά και από την επικρατούσα διανομή του εισοδήματος.

Σημαντική για τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων, όπως και ευρύτερα για όλες τις πτυχές του φορολογικού συστήματος, είναι η επίπτωση που έχει ο σχεδιασμός της στην προσπάθεια βελτίωσης της φορολογικής συμμόρφωσης, καθώς και στη λειτουργία της φορολογικής διοίκησης. Ένα πολύπλοκο σύστημα φορολόγησης μπορεί να θεωρείται ως ένα βαθμό αναπόφευκτο στις σύγχρονες οικονομίες, ωστόσο δημιουργεί προβλήματα στους φορολογούμενους και αυξάνει όχι μόνο το κόστος συμμόρφωσής τους με τη φορολογική νομοθεσία, αλλά και τις ευκαιρίες φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής. Περαιτέρω, από την πλευρά της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διοίκησης, η πολυπλοκότητα επηρεάζει το κόστος και την αποτελεσματικότητα του ελέγχου και της επιβεβαίωσης των φορολογικών δηλώσεων από τους φορολογικούς ελεγκτές.

## 2.5 Εναλλακτικά Συστήματα Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων

Ο συνδυασμός των παραπάνω παραμέτρων δημιουργεί κατηγορίες συστημάτων φορολογίας εισοδήματος με διαφορετικά χαρακτηριστικά, τα οποία, όταν αντιπαραβάλλονται με τα κριτήρια αξιολόγησης των φορολογικών συστημάτων, αποκαλύπτουν τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που διαθέτουν. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον ΟΕCD (2006) τα συστήματα φορολογίας εισοδήματος μπορεί να είναι ευρείας κάλυψης (comprehensive), διπλά (dual), ημι-διπλά (semi-dual), γραμμικά (flat) ή/και επικεντρωμένα στη δαπάνη (expenditure - Πίνακας 2.4).

Στο σύστημα ευρείας κάλυψης (comprehensive system) το εισόδημα, αφού αφαιρεθούν οι διάφορες εκπτώσεις και απαλλαγές, φορολογείται σύμφωνα με ενιαία προοδευτική κλίμακα συντελεστών, δηλαδή οι μισθοί και τα εισοδήματα από το κεφάλαιο και άλλες πηγές αθροίζονται και φορολογούνται με την ίδια κλίμακα συντελεστών. Το σύστημα αυτό είναι πιο δίκαιο, λόγω προοδευτικότητας, ωστόσο περιορίζει την οικονομική αποτελεσματικότητα. Η προοδευτικότητα του συστήματος συνεπάγεται, επίσης, ότι η αξία των φοροαπαλλαγών αυξάνεται με την αύξηση του εισοδήματος. Το σύστημα περιορίζει τις δυνατότητες μετατόπισης φόρων μεταξύ διαφορετικών πηγών εισοδήματος, κάτι που μπορεί να οδηγήσει ακόμα και σε μείωση του κόστους διαχείρισής του. Εγγενές πρόβλημα της προοδευτικότητας, από την οπτική της οριζόντιας ισότητας, είναι η διακριτική μεταχείριση που επιφυλάσσει στο μεταβλητό εισόδημα<sup>19</sup>. Στην πράξη το συγκεκριμένο σύστημα είναι δύσκολο να εφαρμοστεί χωρίς προσαρμογές – υπάρχουν ζητήματα σχετικά με τον ορισμό της φορολογικής βάσης, όπως π.χ. με τον προσδιορισμό των κεφαλαιακών κερδών σε ετήσια βάση και τη συμπερίληψή τους στο εισόδημα ή με τον συνυπολογισμό του εισοδήματος από ιδιοκατοίκηση, τις οικονομικές επιπτώσεις των ενιαίων συντελεστών για εισοδήματα από εργασία και κεφάλαιο, καθώς το κεφάλαιο έχει μεγαλύτερη κινητικότητα και μπορεί να αποφύγει πιο εύκολα τη φορολόγηση.

**19.** Για παράδειγμα ένας φορολογούμενος με συνολικό εισόδημα €20.000 σε μια διετία, το οποίο επιμερίζεται σε €10.000 ανά έτος, πληρώνει λιγότερο φόρο (ανάλογα με τους οριακούς συντελεστές) από κάποιον που έχει μηδενικό εισόδημα το πρώτο έτος και €20.000 το δεύτερο.

**Πίνακας 2.4. Συστήματα Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων**

Σύστημα	Κύρια χαρακτηριστικά	Παρατηρήσεις
<b>Συνολικό – Ευρείας κάλυψης (comprehensive)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Φορολόγηση του εισοδήματος αφαιρουμένων των απαλλαγών (φορολογητέο εισόδημα) σύμφωνα με ενιαία κλίμακα συντελεστών</li> <li>Μισθοί και εισόδημα από κεφάλαιο φορολογούνται με τους ίδιους συντελεστές</li> <li>Η αξία των φοροαπαλλαγών αυξάνεται με την αύξηση του εισοδήματος</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Οικονομικά δίκαιο αλλά περιορίζει την αποτελεσματικότητα</li> <li>Μείωση δυνατοτήτων μετατόπισης φόρων</li> <li>Μείωση κόστους διαχείρισης</li> <li>Διακριτική μεταχείριση μεταβλητού εισοδήματος</li> <li>Δύσκολο να εφαρμοστεί στην πράξη</li> </ul>
<b>Διπλό (dual)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Φορολόγηση (καθαρού) εισοδήματος από εργασία, συντάξεις ή κεφάλαιο με ενιαίο αναλογικό συντελεστή</li> <li>Επιπλέον φορολόγηση εισοδήματος από εργασία και συντάξεις, με προοδευτικό συντελεστή</li> <li>Η αξία των φοροαπαλλαγών είναι ανεξάρτητη από το επίπεδο του εισοδήματος</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Λιγότερες απαλλαγές και κίνητρα έναντι του συστήματος ευρείας κάλυψης (comprehensive)</li> <li>Προσπάθεια μείωσης στρεβλώσεων στη φορολογία κεφαλαίου με διατήρηση της δυνατότητας αναδιανομής</li> <li>Αυξημένο διαχειριστικό κόστος</li> <li>Πιθανότητα μετατόπισης φόρων</li> </ul>
<b>Ημί- διπλό (semi-dual)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Διαφορετικοί ονομαστικοί συντελεστές για διαφορετικές πηγές εισοδήματος</li> <li>Εισόδημα από κεφάλαιο (προσωπικό και εταιρικό) συνήθως φορολογείται με χαμηλότερο αναλογικό συντελεστή</li> <li>Εισοδήματα από άλλες πηγές (π.χ. μισθοί και συντάξεις) φορολογούνται με υψηλότερους προοδευτικούς συντελεστές</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Παραλλαγή του διπλού συστήματος</li> </ul>
<b>Γραμμικό (flat)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Φορολόγηση καθαρού εισοδήματος από όλες τις πηγές με σταθερό αναλογικό συντελεστή</li> <li>Εισόδημα από μισθούς και κεφάλαιο φορολογείται το ίδιο</li> <li>Η αξία των φοροαπαλλαγών είναι ανεξάρτητη από το επίπεδο του εισοδήματος</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Απλούστερο, αλλά ενδεχομένως λιγότερο προοδευτικό</li> <li>Υπάρχουν διάφορες παραλλαγές (με αφορολόγητο, αρνητικός φόρος εισοδήματος, Hall – Rabushka φόρος επιχειρήσεων)</li> <li>Περιορίζει τη φοροαποφυγή, τη φοροδιαφυγή και τη φορολογική μετατόπιση</li> </ul>
<b>Δαπάνης (expenditure)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Αποκλειστική φορολόγηση της κατανάλωσης και όχι της αποταμίευσης</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Εναλλακτικό της φορολογίας εισοδήματος</li> <li>Η παρούσα και μελλοντική κατανάλωση φορολογούνται με τον ίδιο συντελεστή</li> <li>Πιο εύκολος προσδιορισμός της φορολογικής βάσης</li> <li>Δυσκολία συγκέντρωσης εσόδων</li> </ul>

Πηγή: OECD (2006).

Το διπλό σύστημα (dual system) αποτελεί μια προσπάθεια μείωσης των στρεβλώσεων στη φορολογία του κεφαλαίου, με διατήρηση της δυνατότητας αναδιανομής. Ο βασικός σχεδιασμός του περιλαμβάνει α) τη φορολόγηση του (καθαρού) εισοδήματος από εργασία, συντάξεις ή κεφάλαιο, με ενιαίο αναλογικό (σταθερό) συντελεστή, ο οποίος εφαρμόζεται και για τη φορολογία των επιχειρήσεων και β) την επιπλέον φορολόγηση του εισοδήματος από εργασία και συντάξεις πάνω από κάποιο όριο, ώστε

το σύστημα να είναι πιο προοδευτικό. Ταυτόχρονα, προβλέπει λιγότερες απαλλαγές και κίνητρα έναντι του συστήματος ευρείας κάλυψης, ενώ η αξία των φοροαπαλλαγών είναι ανεξάρτητη από το επίπεδο του εισοδήματος. Το διπλό σύστημα επιτυγχάνει, αλλά όχι απόλυτα, την οριζόντια ισότητα, ωστόσο οι διαφορετικοί συντελεστές εισοδήματος από κεφάλαιο μπορεί να παραβιάζουν την αρχή της κάθετης ισότητας. Περαιτέρω, η μεγάλη διαφορά μεταξύ του αναλογικού και του πρόσθετου οριακού συντελεστή στο εισόδημα από εργασία και συντάξεις, μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα, όπως η φορολογική μετατόπιση, ενώ σε τεχνικό επίπεδο φαίνεται ότι έχει αυξημένο διαχειριστικό κόστος.

Το ημι-διπλό σύστημα (semi-dual system) αποτελεί μια ρεαλιστική παραλλαγή του διπλού συστήματος, και προβλέπει διαφορετικούς ονομαστικούς συντελεστές για διαφορετικές πηγές εισοδήματος. Σε αυτό το σύστημα το εισόδημα από κεφάλαιο (προσωπικό και εταιρικό) συνήθως φορολογείται με χαμηλότερο αναλογικό συντελεστή, ενώ τα εισοδήματα από άλλες πηγές (π.χ. μισθοί και συντάξεις) φορολογούνται με υψηλότερους προοδευτικούς συντελεστές που μπορεί να διαφοροποιούνται.

Το γραμμικό φορολογικό σύστημα (flat tax system), στην απλούστερη μορφή του, προβλέπει τη φορολόγηση του εισοδήματος από όλες τις πηγές (και του εισοδήματος των επιχειρήσεων), χωρίς εκπτώσεις ή απαλλαγές, με ενιαίο και σταθερό συντελεστή. Ως αποτέλεσμα, το εισόδημα από εργασία και κεφάλαιο φορολογείται το ίδιο. Υπάρχουν διάφορες παραλλαγές του συστήματος: α) σταθερός συντελεστής με αφορολόγητο όριο για το προσωπικό εισόδημα και φορολόγηση του εισοδήματος των επιχειρήσεων, αφού αφαιρεθούν το κόστος πωλήσεων, οι δαπάνες επενδύσεων και το συνολικό μισθολογικό κόστος (Hall και Rabushka, 2007)<sup>20</sup>, β) περίπτωση βασικού εισοδήματος (Atkinson, 1996) ή αρνητικού φόρου εισοδήματος (Friedman, 2002).

Στην πρώτη εκδοχή, με την εισαγωγή του αφορολόγητου ορίου εισάγεται ένας βαθμός προοδευτικότητας, ενώ η σταθερότητα του φορολογικού συντελεστή συνεπάγεται ότι η αξία των φοροαπαλλαγών είναι ανεξάρτητη από το επίπεδο του εισοδήματος. Ωστόσο, η εισαγωγή αφορολόγητου απαιτεί την αύξηση του συντελεστή ώστε να μην υπάρξει αρνητική επίδραση στα έσοδα.

Στη δεύτερη εκδοχή το κύριο σημείο είναι η χρήση πιστώσεων φόρου (αρνητικός φόρος), οι οποίες ισοδυναμούν με ένα ελάχιστο βασικό εισόδημα το οποίο αντικαθιστά όλες τις παροχές κοινωνικής πρόνοιας. Στην περίπτωση του αρνητικού φόρου εισοδήματος, σύμφωνα με τον Friedman (2002), δεν πρέπει να υπάρχουν απαλλαγές ή/και εκπτώσεις από τον φόρο εισοδήματος, ενώ οι επιχειρήσεις δεν πρέπει να φορολογούνται, έχοντας την υποχρέωση πλήρους διανομής του εισοδήματός τους στους μετόχους, το οποίο φορολογείται ως προσωπικό εισόδημα. Ένα τέτοιο

**20.** Μια παραλλαγή του flat tax είναι ο X-tax, ο οποίος εισάγει προοδευτική κλίμακα για το εισόδημα από μισθούς και θέτει τον φόρο για τις επιχειρήσεις στον ανώτερο οριακό συντελεστή της κλίμακας που ισχύει για το εισόδημα από μισθούς.

σύστημα είναι απλούστερο, έχει μικρότερο διοικητικό κόστος, προάγει την αποτελεσματικότητα, αλλά ενδεχομένως είναι λιγότερο προσδευτικό. Συγχρόνως, όμως, μειώνει τα κίνητρα φοροαποφυγής, φοροδιαφυγής και φορολογικής μετατόπισης, καθώς προβλέπει ενιαίο συντελεστή για όλα τα εισοδήματα – αν και το ύψος του συντελεστή (και ειδικά η επίπτωσή του στο φορολογικό βάρος των επιχειρήσεων), αλλά και η ύπαρξη εισφορών κοινωνικής ασφάλισης επί των εισοδημάτων από εργασία, έχουν καθοριστικό ρόλο ως προς αυτά τα αποτελέσματα. Παράλληλα, ενισχύει τα κίνητρα για αποταμίευση και επένδυση.

Το σύστημα φορολόγησης της δαπάνης (expenditure) προβλέπει την αποκλειστική φορολόγηση της κατανάλωσης και όχι του εισοδήματος και έχει αποτελέσει τη βάση για την εισαγωγή έμμεσων φόρων, όπως ο φόρος προστιθέμενης αξίας. Είναι εναλλακτικό της φορολογίας εισοδήματος με κύρια πλεονεκτήματα: α) τη φορολόγηση τόσο της παρούσας, όσο και της μελλοντικής κατανάλωσης με τον ίδιο συντελεστή, κάτι που λειτουργεί ουδέτερα στα κίνητρα για αποταμίευση και β) τον πιο εύκολο προσδιορισμό της φορολογικής βάσης σε σύγκριση με άλλα συστήματα. Όμως, η αποκλειστική στήριξη στη φορολόγηση της δαπάνης εμποδίζει τη χρήση του φορολογικού συστήματος για την εφαρμογή πολιτικών αναδιανομής, ενώ μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τα έσοδα σε περίπτωση που μέρος της κατανάλωσης των φορολογούμενων κατευθυνθεί στο εξωτερικό.

## 2.6 Φορολογία Εισοδήματος Νομικών Προσώπων

Η φορολογία των νομικών προσώπων εξυπηρετεί διάφορους στόχους, οι οποίοι δεν είναι ανεξάρτητοι από τα χαρακτηριστικά του συστήματος φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων. Καταρχήν, ο ειδικός ρόλος της συσσώρευσης κεφαλαίου στη διαδικασία οικονομικής μεγέθυνσης, αλλά και ανησυχίες για τις αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις από τη διπλή, σε εταιρικό και προσωπικό επίπεδο, φορολόγηση του εισοδήματος που προκύπτει από την απόδοση του κεφαλαίου (π.χ. μερίσματα), δημιουργούν επιφυλάξεις αναφορικά με την πρόσφορη φορολογική αντιμετώπιση του κεφαλαίου και του εισοδήματος των επιχειρήσεων. Η θεωρία της άριστης φορολόγησης<sup>21</sup> υποστηρίζει ότι το εισόδημα από το κεφάλαιο δεν πρέπει να φορολογείται γιατί πρώτον, το κεφάλαιο αποτελεί ενδιάμεση εισροή στην παραγωγική διαδικασία, δεύτερον, ο φόρος κεφαλαίου ουσιαστικά αποτελεί επιπλέον φόρο στη μελλοντική κατανάλωση και τρίτον, επηρεάζει μακροχρονίως τον άριστο σχηματισμό κεφαλαίου (Mankiw et al., 2009).

Ωστόσο, ειδικότεροι λόγοι για τη φορολόγηση του εισοδήματος νομικών προσώπων είναι: α) η αποφυγή της υπερβολικής μεταφοράς εισοδήματος (income shifting) μεταξύ του κεφαλαίου και της εργασίας για την ελαχιστοποίηση της φορολογικής υποχρέωσης, β) η αποζημίωση του δημοσίου για τις ειδικές προσόδους που αποκομίζουν οι εταιρίες από την εγκατάστασή τους σε μια χώρα (location-specific rents) – σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η κινητικότητα κεφαλαίου δεν είναι τέλεια, γ) η διακράτηση μέρους της ωφέλειας που απολαμβάνουν οι επιχειρήσεις από τις δημόσιες δαπάνες (υποδομές, ρυθμιστικό πλαίσιο, εκπαίδευση, κ.ά.) και δ) η παρακράτηση φόρου στο εισόδημα που κερδίζουν οι μη-κάτοικοι (φορολογικά).

Εκτός από τη συνέπεια που πρέπει να έχουν με τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων, οι παράμετροι του συστήματος φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων πρέπει να επιλέγονται με γνώμονα τη διατήρηση του επιδιωκόμενου επιπέδου εσόδων από φόρους εισοδήματος, υπό τον περιορισμό που εκφράζεται από την οικονομική αποτελεσματικότητα αλλά και τον φορολογικό ανταγωνισμό μεταξύ των χωρών. Ταυτόχρονα, το σύστημα οφείλει να συμβάλλει στη διατήρηση και προσέλκυση επενδύσεων εντός μιας χώρας, να περιορίζει τις στρεβλώσεις που προκαλούνται από τους φόρους (π.χ. σε ύψος και σύνθεση επενδύ-

**21.** Σύμφωνα με αυτή τη (δεοντολογική) θεωρία, το φορολογικό σύστημα πρέπει να μεγιστοποιεί τη συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας υπό περιορισμούς, αποσκοπώντας στη συγκέντρωση εσόδων με τις μικρότερες δυνατές στρεβλώσεις (Boadway, 2012).

σεων, πηγές χρηματοδότησης επιχειρήσεων, επιλογή νομικής μορφής επιχειρήσεων κ.ά.) και να επιδιώκει τη μείωση της πολυπλοκότητας στη φορολογική νομοθεσία.

Σε ένα διεθνοποιημένο περιβάλλον, το επίπεδο της φορολόγησης των εταιρικών κερδών επηρεάζει την επιλογή του τόπου εγκατάστασης για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας<sup>22</sup>. Βέβαια, η παγκοσμιοποίηση διευκολύνει τις (πολυεθνικές κυρίως) επιχειρήσεις να μειώνουν τα φορολογικά βάρη μεταφέροντας κέρδη από χώρες με υψηλούς σε χώρες με χαμηλούς συντελεστές, είτε μειώνοντας τα κέρδη, με χρήση αυξημένων εξόδων στις χώρες με υψηλούς συντελεστές (earnings “stripping”), είτε διενεργώντας ενδοομιλικές συναλλαγές με διαφορετικούς από τους συνήθεις όρους με τρίτα μέρη (transfer pricing - OECD, 2011). Αυτό εξομαλύνει κάπως την επίπτωση των υψηλών συντελεστών στην προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων, δημιουργεί όμως συνθήκες αθέμιτου ανταγωνισμού με επιχειρήσεις που δεν έχουν αυτή τη δυνατότητα.

Στην προσπάθεια να προσελκύσουν επενδύσεις και να διατηρήσουν ή να αυξήσουν τη φορολογική τους βάση, οι χώρες επιδιώκουν να κάνουν πιο ανταγωνιστικό το φορολογικό τους σύστημα – και το ύψος των συντελεστών φορολόγησης του εταιρικού εισοδήματος είναι ένας από τους παράγοντες απόκτησης ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Σε κάθε περίπτωση, η μείωση των συντελεστών συνδέεται με την εξεύρεση άλλων πηγών εσόδων ή την αντίστοιχη μείωση των κρατικών δαπανών.

Η φορολογική εναρμόνιση των συστημάτων διαφορετικών χωρών έχει στόχο την εξομάλυνση των διαφορών που μπορεί να εμποδίζουν τη διαδικασία ενοποίησης των αγορών και, εμμέσως, οδηγεί στην αποφυγή φαινομένων φορολογικού ανταγωνισμού, που μπορεί να δημιουργήσουν σημαντικά προβλήματα στα έσοδα.

Οι επιλογές των παραμέτρων φορολογίας των νομικών προσώπων σχετίζονται άμεσα με τις στρεβλώσεις που μπορεί να υπάρχουν στα φορολογικά συστήματα. Ουσιαστικές βελτιώσεις, για παράδειγμα, μπορεί να επιφέρει η αφαίρεση μιας «κανονικής», ρυθμιστικά προσδιορισμένης, απόδοσης του μετοχικού κεφαλαίου από το εισόδημα των επιχειρήσεων ή των μετόχων, ώστε η φορολόγηση των νομικών προσώπων να μην μεροληπτεί υπέρ της χρηματοδότησης με δανειακά κεφάλαια, στην οποία έχουν πλεονέκτημα οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις (OECD, 2010β). Μια άλλη επιλογή είναι η φορολόγηση των χρηματορροών των επιχειρήσεων σε μια προσπάθεια απλοποίησης με μετατόπιση της φορολογικής βάσης από το εισόδημα στην κατανάλωση (OECD, 2007). Σε ένα τέτοιο σύστημα το εισόδημα φορολογείται μόνο με την είσπραξη χρημάτων από τις πωλήσεις και το κόστος αφαιρείται άμεσα όταν πραγματοποιούνται αγορές. Οι επενδυτικές δαπάνες αποτελούν έξοδα που αφαιρούνται άμεσα, και έτσι δεν εφαρμόζεται απόσβεση, ούτε αφαιρούνται από τα έσοδα οι τόκοι και η «κανονική» απόδοση μετοχικού κεφαλαίου.

**22.** Άλλα σημαντικά χαρακτηριστικά είναι ο χειρισμός των αποσβέσεων για τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης, η δικαιοσύνη του συστήματος (υψηλός βαθμός συμμόρφωσης) και η καλή λειτουργία της φορολογικής διοίκησης.

---

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ  
Απρίλιος 2018

# Το Σύστημα Φορολογίας Εισοδήματος Στην Ελλάδα



3

## 3.1 Εισαγωγή

Σε αυτό το κεφάλαιο παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά του συστήματος φορολογίας εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων στην Ελλάδα, καθώς και οι κυριότερες μεταβολές που πραγματοποιήθηκαν στο σύστημα τα τελευταία χρόνια.

Στην Ελλάδα εφαρμόζεται ένα ημί-διπλό (semi-dual) σύστημα φορολογίας εισοδήματος για τα φυσικά πρόσωπα με διαφοροποιήσεις των συντελεστών ανάλογα με την πηγή εισοδήματος. Στα εισοδήματα των νομικών προσώπων εφαρμόζεται ενιαίος συντελεστής, με συγκεκριμένους κανόνες προσδιορισμού του εισοδήματος και φορολογικής συμμόρφωσης των επιχειρήσεων.

Τα τελευταία χρόνια έγιναν αρκετές αλλαγές σε παραμέτρους που προσδιορίζουν το σύστημα φορολογίας εισοδήματος, όπως οι συντελεστές και οι εκπτώσεις φόρου, οι οποίες αποσκοπούσαν κυρίως στην αύξηση των εσόδων, με διεύρυνση της φορολογικής βάσης και ταυτόχρονη διατήρηση ή/και επαύξηση του αναδιανεμητικού χαρακτήρα του συστήματος. Οι αλλαγές κινούνταν, όμως, και στην κατεύθυνση της απλοποίησης και της ενίσχυσης της διαφάνειας του συστήματος, σε συνδυασμό με βελτιώσεις στις διαδικασίες της φορολογικής διοίκησης, προκειμένου να περιορισθεί η φοροδιαφυγή και να ενισχυθεί η φορολογική συμμόρφωση.

## 3.2 Φορολογία Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων

Η φορολογία εισοδήματος των φυσικών προσώπων στην Ελλάδα ρυθμίζεται από τον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ΚΦΕ) (Ν.2238/1994), όπως ισχύει μετά από πλήθος τροποποιήσεων και διευκρινιστικών εγκυκλίων που έχουν εκδοθεί από την έναρξη της εφαρμογής του μέχρι σήμερα. Η φορολογική βάση (φορολογητέο εισόδημα) είναι το καθαρό εισόδημα<sup>23</sup> που αποκτούν στην ημεδαπή και στην αλλοδαπή οι φορολογικοί κάτοικοι Ελλάδας<sup>24</sup> (παγκόσμιο εισόδημα), καθώς και το καθαρό εισόδημα που αποκτούν στην Ελλάδα οι φορολογούμενοι που δεν είναι φορολογικοί κάτοικοι της χώρας<sup>25</sup>. Η φορολογούμενη μονάδα είναι το άτομο, ωστόσο προβλέπεται από κοινού δήλωση των εισοδημάτων για τους συζύγους και τα εξαρτώμενα μέλη της οικογένειας. Ο ΚΦΕ διακρίνει τέσσερις κατηγορίες εισοδήματος που φορολογούνται με διαφορετικό τρόπο: α) εισόδημα από μισθωτή εργασία και συντάξεις, β) εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα, γ) εισόδημα από κεφάλαιο και δ) εισόδημα από υπεραξία μεταβίβασης κεφαλαίου. Ο Πίνακας 3.1 παρουσιάζει τα βασικά χαρακτηριστικά της φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων στην Ελλάδα, τα οποία και εξετάζονται πιο αναλυτικά στη συνέχεια.

**23.** Το καθαρό εισόδημα προκύπτει από το ακαθάριστο εισόδημα, αφού αφαιρεθούν οι δαπάνες που εκπίπτουν σύμφωνα με τις διατάξεις του ΚΦΕ. Στο εισόδημα περιλαμβάνονται και οι παροχές σε είδος εφόσον ξεπερνούν τα €300 ανά φορολογικό έτος. Από το εισόδημα απαλλάσσονται οι κρατήσεις υπέρ ασφαλιστικών ταμείων, οι ασφαλιστικές εισφορές του εργαζόμενου, τα ασφάλιστρα για ομαδικά ασφαλιστικά προγράμματα, τα εφάπαξ από ασφαλιστικούς οργανισμούς (φορολογούνται αυτοτελώς) και κάποιες μικρότερης σημασίας αποζημιώσεις των εργαζομένων.

**24.** Φορολογικοί κάτοικοι είναι τα φυσικά πρόσωπα με κύρια κατοικία στην Ελλάδα, οι δημόσιοι λειτουργοί που διαμένουν στο εξωτερικό καθώς και τα άτομα που διαμένουν στην Ελλάδα για περισσότερο από 183 ημέρες εντός ενός έτους.

**25.** Και στις δύο περιπτώσεις (φορολογικών και μη φορολογικών κατοίκων) εφαρμόζεται συμψηφισμός με τους φόρους που πληρώνονται στην αλλοδαπή προκειμένου να αποφεύγεται η διπλή φορολόγηση.

**Πίνακας 3.1. Κύρια Χαρακτηριστικά Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων στην Ελλάδα, 2017**

Παράμετρος	Περιγραφή
Φορολογική βάση και δικαιοδοσία	Φορολογικοί κάτοικοι: Παγκόσμιο καθαρό εισόδημα (υπόκειται σε προστασία από διπλή φορολόγηση)
	Μη φορολογικοί κάτοικοι: καθαρό εισόδημα που αποκτήθηκε στην Ελλάδα
Φορολογία οικογενειών	Κοινή φορολογική δήλωση συζύγων, αλλά χωριστός υπολογισμός φόρου
Σύστημα και εφαρμοζόμενοι συντελεστές	4 κατηγορίες εισοδήματος: μισθοί και συντάξεις, επιχειρηματική δραστηριότητα, κεφάλαιο και εισόδημα από υπεραξία κεφαλαίου
<b>Εισόδημα από μισθούς και συντάξεις</b>	
Κλίμακες συντελεστών	22% ( $\leq$ €20.000), 29% (€20.001-€30.000), 37% (€30.001-€40.000), 45% ( $>$ €40.000)
Επιπλέον φόροι εισοδήματος	Ειδική εισφορά αλληλεγγύης: 2,2% (€12.001-€20.000), 5% (€20.001-€30.000), 7% (€30.001-€40.000), 8% (€40.001-€65.000), 9% (€65.001-€220.000), 10% ( $>$ €220.000)
Ανώτατος συντελεστής (περιλαμβανομένων των επιπλέον φόρων)	53% - 55% (για εισοδήματα $>$ €40.000)
Βασικό αφορολόγητο	Δεν υπάρχει
Εκπτώσεις φόρου	€1.900 έως 2.100 ανάλογα με τον αριθμό παιδιών και μείωση κατά €10 για κάθε €1.000 για εισόδημα μεγαλύτερο από €20.000 – Δεν εφαρμόζεται στο εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα
<b>Εισόδημα από κεφάλαιο</b>	
Ενοίκια	15% ( $\leq$ €12.000), 35% (€12.001-€35.000), 45% ( $>$ €35.001)
Υπεραξία κεφαλαίου	15%
Μερίσματα	15%
Τόκοι καταθέσεων και εταιρικών ομολόγων	15%
Τόκοι ομολόγων ελληνικού δημοσίου	0%
Αυτοαπασχολούμενοι και ατομικές επιχειρήσεις	Ομοίως με εισόδημα από μισθούς και συντάξεις χωρίς έκπτωση φόρου
Ατομικές αγροτικές επιχειρήσεις	Αυτοτελώς και ομοίως με εισόδημα από μισθούς και συντάξεις
Άλλες διατάξεις	Ισχύει με βάση πραγματικές δαπάνες
Μεταχείριση ζημιών από επιχειρηματική δραστηριότητα	Μεταφορά στις επόμενες 5 χρήσεις

**Πηγή:** DG Taxation and Customs Union, "Taxation trends in the European Union 2015", με επικαιροποίηση των στοιχείων για το 2017.

### 3.2.1 Εισόδημα Από Μισθούς Και Συντάξεις

Για τα εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις εφαρμόζεται προοδευτική κλίμακα με 4 οριακούς φορολογικούς συντελεστές, οι οποίοι κυμαίνονται από 22% για εισοδήματα μέχρι €20.000 έως 45% για εισοδήματα μεγαλύτερα από €40.000 (Πίνακας 3.2). Δεν προβλέπεται αφορολόγητο όριο, αλλά εφαρμόζεται έκπτωση φόρου, ανάλογα με τον αριθμό των εξαρτημένων τέκνων και το ύψος του εισοδήματος<sup>26</sup>.

**26.** Στην πράξη, η έκπτωση φόρου έχει το ίδιο οικονομικό αποτέλεσμα με το αφορολόγητο όριο. Η διαφορά είναι ότι μπορεί να καθιστά ευκολότερη σε λειτουργικό ή διαχειριστικό επίπεδο την εξαίρεση των υψηλών εισοδημάτων από το αφορολόγητο. Όταν μάλιστα πρωτοεισήχθη, το 2013, δεν προβλεπόταν έκπτωση φόρου για φορολογητέα εισοδήματα μεγαλύτερα από €42.000.

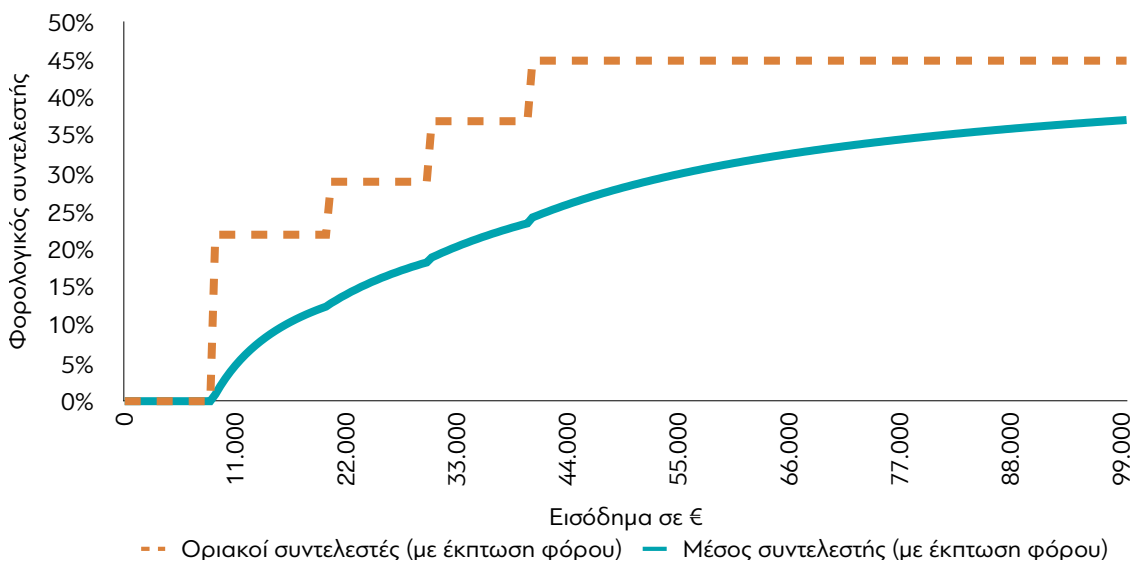
**Πίνακας 3.2. Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων, 2017**

Κλιμάκιο εισοδήματος (€)	Φορολογικός συντελεστής (%)	Φόρος κλίμακας	Σύνολο φορολογητέου εισοδήματος (€)	Σύνολο φόρου (€)	Μέσος φορολογικός συντελεστής (% στο ανώτατο εισόδημα της κλίμακας*
≤20.000	22	4.400	20.000	4.400	13
20.001-30.000	29	2.900	30.000	7.300	18
30.001-40.000	37	3.700	40.000	11.000	24
>40.000	45				

Πηγή: Ν. 4387/2016, Ανάλυση IOBE.

\*Υπολογίζεται ως το ποσό του φόρου ως προς το φορολογητέο εισόδημα, συμπεριλαμβανομένης της έκπτωσης φόρου για φορολογούμενο χωρής παιδιά.

**Διάγραμμα 3.1. Οριακοί και Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις, 2017**



Πηγή: Ανάλυση IOBE.

Για φορολογητέο εισόδημα μέχρι €20.000, ο φόρος που προκύπτει από την εφαρμογή των συντελεστών μειώνεται κατά €1.900 για τον φορολογούμενο χωρής εξαρτώμενα τέκνα, κατά €1.950 για ένα εξαρτώμενο τέκνο, κατά €2.000 για δύο εξαρτώμενα τέκνα και κατά €2.100 ευρώ για τρία ή περισσότερα εξαρτώμενα τέκνα<sup>27</sup>. Εάν το ποσό του αναλογούντος φόρου είναι μικρότερο της έκπτωσης, η μείωση του φόρου περιορίζεται στο ποσό του αναλογούντος φόρου. Για φορολογητέο εισόδημα που υπερβαίνει τις €20.000, το ποσό της έκπτωσης φόρου μειώνεται κατά €10 ανά €1.000 πρόσθετου εισοδήματος.

**27.** Ενδεικτικά, για εισοδήματα μέχρι €20.000, τα συγκεκριμένα ποσά εκπτώσεων ισοδυναμούν με αφορολόγητο όριο €8.636 (=1900/22%) για φορολογούμενο χωρής παιδιά έως €9.545 (=2100/22%) για φορολογούμενους με τρία ή περισσότερα παιδιά.

Η ύπαρξη έκπτωσης φόρου και διαφορετικών οριακών φορολογικών συντελεστών συνεπάγεται ότι οι μέσοι φορολογικοί συντελεστές βαίνουν

αυξανόμενοι καθώς αυξάνεται το φορολογητέο εισόδημα (Διάγραμμα 3.1). Για να δικαιούνται τα φυσικά πρόσωπα την έκπτωση φόρου εισοδήματος, πρέπει να εξοφλούν με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής<sup>28</sup> τις δαπάνες που πραγματοποιούν για την απόκτηση αγαθών και υπηρεσιών. Το ελάχιστο ποσό των δαπανών με ηλεκτρονικά μέσα προσδιορίζεται ως ποσοστό του φορολογητέου εισοδήματος, το οποίο κυμαίνεται από 10% έως 20%, ανάλογα με το επίπεδο του εισοδήματος<sup>29</sup> (Πίνακας 3.3). Αν οι δαπάνες με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής δεν φθάνουν το ελάχιστο απαιτούμενο ποσό, τότε ο φόρος εισοδήματος προσαυξάνεται κατά το ποσό που προκύπτει από τη θετική διαφορά μεταξύ του απαιτούμενου και του δηλωθέντος ποσού, πολλαπλασιαζόμενης με συντελεστή 22%.

**28.** Όπως κάρτες και μέσα πληρωμής με κάρτες, λογαριασμούς Παροχών Υπηρεσιών Πληρωμών (μεταφορά πίστωσης, εντολές άμεσης χρέωσης, πάγιες εντολές), μέσω ηλεκτρονικής τραπεζικής (e-banking), ηλεκτρονικού πορτοφολιού (e-wallet) κ.λπ.

**29.** Από την υποχρέωση χρήσης ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής εξαιρούνται οι φορολογούμενοι με ηλικία μεγαλύτερη από 70 έτη, τα άτομα με ποσοστό αναπηρίας 80% και άνω, όσοι βρίσκονται σε δικαστική συμπαράσταση κ.ά.

### Πίνακας 3.3. Ελάχιστες Δαπάνες με Ηλεκτρονικές Συναλλαγές για την Έκπτωση Φόρου Εισοδήματος, 2017

Κλιμάκιο Εισοδήματος	Ποσοστό ελάχιστης δαπάνης
€1 – 10.000	10%
€10.001 – 30.000	15%
>€30.000	20%

Πηγή: ΠΟΛ 1005/2017, Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων.

Εκτός από τη γενική έκπτωση του φόρου εισοδήματος, εκπτώσεις φόρου προβλέπονται επίσης:

- Για τα έξοδα ιατρικής και νοσοκομειακής περίθαλψης, εφόσον αυτά υπερβαίνουν το 5% του φορολογητέου εισοδήματος του φυσικού προσώπου. Η έκπτωση φόρου είναι το 10% της δαπάνης με μέγιστο ποσό τα €3.000.
- Για τις δωρεές προς φορείς οι οποίοι ορίζονται με απόφαση του υπουργού Οικονομικών και έχουν έδρα την ημεδαπή ή άλλα κράτη – μέλη της ΕΕ ή του ΕΟΧ, εφόσον τα ποσά των δωρεών κατατίθενται σε ειδικούς, για αυτό τον σκοπό λογαριασμούς τραπεζών. Προκειμένου να μειωθεί ο φόρος, οι δωρεές πρέπει να υπερβαίνουν στη διάρκεια του φορολογικού έτους τα €100. Η έκπτωση φόρου ισούται με το 10% για ποσά που δεν μπορεί να υπερβαίνουν το 5% του φορολογητέου εισοδήματος.
- Για το σύνολο του ποσού που καταβάλλεται ως διατροφή από τον ένα σύζυγο στον άλλο, έως τα €1.500.
- Πρόσθετη μείωση φόρου €200 για εξαρτώμενα μέλη με αναπηρία, ανάπηρους αξιωματικούς και οπλίτες, θύματα πολέμου ή τρομοκρατικών ενεργειών.

### 3.2.2 Εισόδημα Από Επιχειρηματική Δραστηριότητα

Το εισόδημα (κέρδος) από επιχειρηματική δραστηριότητα προσδιορίζεται από το σύνολο των εσόδων από τις επιχειρηματικές συναλλαγές του

φορολογούμενου, μετά την αφαίρεση των επιχειρηματικών δαπανών<sup>30</sup>, των αποσβέσεων και των προβλέψεων για επισφαλείς απαιτήσεις. Οι αποσβέσεις υπολογίζονται με βάση προκαθορισμένους συντελεστές, οι οποίοι διαφοροποιούνται ανάλογα με την κατηγορία ενεργητικού της επιχειρηματικής δραστηριότητας και κυμαίνονται από 4% έως 20% ανά φορολογικό έτος, μέχρις ότου να συμπληρωθεί το κόστος κτήσης ή κατασκευής του παγίου. Οι προβλέψεις για επισφαλείς απαιτήσεις εξαρτώνται από τον χρόνο υπερημερίας τους. Αν από τον προσδιορισμό του εισοδήματος προκύψουν ζημιές, αυτές μπορεί να μεταφερθούν για να συμψηφιστούν με τα επιχειρηματικά κέρδη διαδοχικά στα επόμενα 5 έτη. Το εισόδημα προσδιορίζεται με έμμεσο τρόπο όταν δεν τηρούνται τα προβλεπόμενα βιβλία ή τηρούνται απλογραφικά βιβλία ή όταν αυτά δεν προσκομίζονται μετά από δύο τουλάχιστον προσκλήσεις ελέγχου.

Τα κέρδη φυσικών προσώπων από οποιαδήποτε επιχειρηματική δραστηριότητα φορολογούνται από το 2017 με την κλίμακα με την οποία φορολογούνται οι μισθοί και οι συντάξεις, αλλά χωρίς την εφαρμογή των μειώσεων του φόρου εισοδήματος. Εξαιρέση αποτελεί το εισόδημα από ατομική αγροτική επιχείρηση, το οποίο φορολογείται αυτοτελώς με την κλίμακα μισθωτών-συνταξιούχων με εφαρμογή των μειώσεων φόρου εισοδήματος<sup>31</sup>. Έτσι, όταν αποκτάται εισόδημα από μισθούς και συντάξεις μαζί με εισόδημα από ατομική αγροτική επιχείρηση, η μείωση φόρου υπολογίζεται μία φορά για το σύνολο των εισοδημάτων. Αν, όμως, αποκτάται εισόδημα και από άλλες επιχειρηματικές δραστηριότητες, η μείωση του φόρου είναι αυτή που αναλογεί μόνο στο μέρος του εισοδήματος που προέρχεται αποκλειστικά από μισθωτή εργασία και συντάξεις ή και από ατομική αγροτική επιχείρηση.

### 3.2.3 Εισόδημα Από Κεφάλαιο

Στο εισόδημα από κεφάλαιο περιλαμβάνονται τα εισοδήματα που αποκτά ένα φυσικό πρόσωπο με τη μορφή τόκων, μερισμάτων, δικαιωμάτων (royalties), καθώς και το εισόδημα από ακίνητη περιουσία. Το εισόδημα από κεφάλαιο φορολογείται αυτοτελώς, αλλά με διαφορετικούς σε κάθε περίπτωση συντελεστές. Ειδικότερα, οι τόκοι<sup>32</sup> και τα μερίσματα φορολογούνται με συντελεστή 15%, ενώ τα δικαιώματα με συντελεστή 20%. Το εισόδημα από ακίνητη περιουσία (ενοίκια) φορολογείται αυτοτελώς σύμφωνα με κλίμακα<sup>33</sup> (Πίνακας 3.4).

**30.** Δεν εκπίπτουν οι δαπάνες που αφορούν: α) τους τόκους από δάνεια της επιχείρησης κατά το ποσό που υπερβαίνουν τους τόκους που θα προέκυπταν εάν το επιτόκιο ήταν ίσο με το επιτόκιο που ισχύει για τα έντοκα γραμμάτια του δημοσίου τρίμηνης διάρκειας κατά το χρόνο σύναψης του δανείου, β) αξίας άνω των €500 όταν η εξόφληση δεν έγινε μέσω τραπεζικού λογαριασμού ή μέσω επιταγών, γ) οι μη καταβληθείσες ασφαλιστικές εισφορές, δ) πρόστιμα και ποινές, ε) τον φόρο εισοδήματος, στ) τα τεκμαρτά μισθώματα όταν υπερβαίνουν το 3% της αντικειμενικής αξίας, ζ) τις προσωπικές καταναλωτικές δαπάνες, ψυχαγωγία κ.ά.

**31.** Στους μη επαγγελματίες αγρότες δεν υπολογίζεται έκπτωση φόρου. Επαγγελματίες αγρότες είναι αυτοί που λαμβάνει από την απασχόλησή του σε αγροτική δραστηριότητα το 50% τουλάχιστον του συνολικού ετήσιου εισοδήματος του και ασχολείται επαγγελματικά με αγροτική δραστηριότητα στην εκμετάλλευσή του τουλάχιστον κατά 30% του συνολικού ετήσιου χρόνου εργασίας του.

**32.** Ο φόρος παρακρατείται από τον οφειλέτη των τόκων κατά τον χρόνο που γίνεται ο εκτοκισμός της κατάθεσης ή από όποιον καταβάλλει τους τόκους, κατά την εξαργύρωση των τοκομεριδίων.

**33.** Μέχρι το 2012 τα εισοδήματα από ακίνητη περιουσία ενσωματώνονταν στο εισόδημα του φορολογούμενου από άλλες πηγές για τον προσδιορισμό του φορολογητέου εισοδήματος.

**Πίνακας 3.4. Συντελεστές Φορολόγησης Εισοδήματος από Ακίνητη Περιουσία, 2017**

Κλιμάκιο εισοδήματος (€)	Φορολογικός συντελεστής (%)	Φόρος κλίμακας	Σύνολο φορολογητέου εισοδήματος (€)	Σύνολο φόρου (€)	Μέσος φορολογικός συντελεστής (% στο ανώτατο εισόδημα της κλίμακας*
≤12.000	15	1.800	12.000	1.800	13
12.001-35.000	35	8.050	35.000	9.850	18
>35.000	45				24

Πηγή: Ν. 4387/2016, Ανάλυση IOBE.

Τα φυσικά πρόσωπα απαλλάσσονται από τον φόρο εισοδήματος που αναλογεί στους τόκους που προέρχονται από ομόλογα ή έντοκα γραμμάτια ελληνικού δημοσίου. Στο εισόδημα από ακίνητα, αν ο εκμισθωτής είναι φυσικό πρόσωπο, εκπίπτει το 5% για δαπάνες επισκευής, συντήρησης, ανακαίνισης ή άλλες λειτουργικές δαπάνες του ακινήτου. Εκπίπτουν, επίσης, το 10% των δαπανών αντιπλημμυρικών έργων και αποξήρανσης ελών, καθώς και το ποσό της αποζημίωσης που καταβάλλει βάσει νόμου ο εκμισθωτής στο μισθωτή για τη λύση της μισθωτικής σχέσης του ακινήτου.

34. Η ισχύς των ρυθμίσεων σχετικά με τη μεταβίβαση ακίνητης περιουσίας είναι σε αναστολή μέχρι την 31.12.2017.

35. Ν.3986/2011.

36. Ν.4334/2015.

37. Ν.4387/2016.

### 3.2.4 Εισόδημα Από Υπεραξία Μεταβίβασης Κεφαλαίου

Σύμφωνα με τον ΚΦΕ, εισόδημα για τα φυσικά πρόσωπα δημιουργείται και από την υπεραξία που προκύπτει από πράξεις μεταβίβασης ακίνητης περιουσίας ή/και άλλων τίτλων, όπως μετοχές, κρατικά ομόλογα, έντοκα γραμμάτια και χρηματοοικονομικά παράγωγα, εφόσον οι συναλλαγές αυτές δεν συνιστούν επιχειρηματική δραστηριότητα. Ως υπεραξία νοείται η διαφορά μεταξύ της τιμής κτήσης και της τιμής πώλησης. Η υπεραξία των ακινήτων υπολογίζεται μετά από αποπληθωρισμό της τιμής πώλησης και απομείωσής της με βάση συντελεστή που αποτελεί φθίνουσα συνάρτηση των ετών διακράτησης του ακινήτου. Υπεραξία μέχρι του ποσού των €25.000 απαλλάσσεται από τον φόρο, εφόσον ο φορολογούμενος έχει διακρατήσει το ακίνητο για 5 χρόνια και δεν έχει πραγματοποιήσει το συγκεκριμένο διάστημα άλλη μεταβίβαση ακίνητης περιουσίας. Σε περίπτωση που προκύπτει ζημιά, από τη μεταβίβαση ακινήτων ή τίτλων, αυτή μεταφέρεται επ' αόριστο για συμψηφισμό με τυχόν μελλοντικά κέρδη υπεραξίας. Το εισόδημα που δημιουργείται από υπεραξία μεταβίβασης κεφαλαίου φορολογείται με συντελεστή 15%<sup>34</sup>.

### 3.2.5 Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης

Από το 2011 καθιερώθηκε μια πρόσθετη μορφή φορολογίας του εισοδήματος – η ειδική εισφορά αλληλεγγύης – η οποία αρχικά ήταν προσωρινή και αφορούσε στις χρήσεις 2010 – 2014<sup>35</sup>, στη συνέχεια επεκτάθηκε στα εισοδήματα του 2015<sup>36</sup> και, τελικά, ενσωματώθηκε στον ΚΦΕ<sup>37</sup>. Η εισφορά

επιβάλλεται στο ετήσιο συνολικό καθαρό ατομικό εισόδημα, πραγματικό ή τεκμαρτό, κάθε φυσικού προσώπου, όταν αυτό υπερβαίνει τις €12.000 με βάση συγκεκριμένες κλίμακες και συντελεστές (Πίνακας 3.5).

**Πίνακας 3.5. Συντελεστές Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης, 2017**

Κλιμάκιο Εισοδήματος	Φορολογικός συντελεστής	Σύνολο	Μέση φορολογική επιβάρυνση (% επί του ανώτατου εισοδήματος της κλίμακας)
€0 - 12.000	0%	€0	
€12.001 - 20.000	2,2%	€176	0,9%
€20.001 - 30.000	5%	€676	2,3%
€30.001 - 40.000	6,5%	€1.326	3,3%
€40.001 - 65.000	7,5%	€3.201	4,9%
€65.001 - 220.000	9%	€17.151	7,8%
>€220.000	10%		

Πηγή: Ν. 4387/2016, Ανάλυση IOBE.

Από την ειδική εισφορά αλληλεγγύης εξαιρούνται τα εισοδήματα των προσώπων που είναι ολικώς τυφλοί και όσων προσώπων παρουσιάζουν βαριές κινητικές αναπηρίες (ποσοστό αναπηρίας τουλάχιστον 80%). Επιπλέον, εξαιρούνται οι μακροχρόνια άνεργοι που είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ, καθώς και όσοι λαμβάνουν επίδομα ανεργίας, εφόσον κατά το έτος της βεβαίωσης δεν είχαν πραγματικά εισοδήματα.

Στην ουσία, όπως θα δούμε και στη συνέχεια, η ειδική εισφορά αλληλεγγύης μεταβάλλει την κλίμακα που καθορίζεται από τους οριακούς φορολογικούς συντελεστές, αυξάνοντας σημαντικά την πραγματική φορολογική επιβάρυνση, ιδίως για τα εισοδήματα που είναι υψηλότερα από €20.000.

### 3.2.6 Ασφαλιστικές Εισφορές Φυσικών Προσώπων

Οι ασφαλιστικές εισφορές σε αναδιανεμητικά συνταξιοδοτικά συστήματα αποτελούν, στην ουσία, μια πρόσθετη φορολόγηση του εισοδήματος<sup>38</sup>. Καταβάλλονται από τους εργαζόμενους και τους εργοδότες, κυρίως για συνταξιοδοτικούς σκοπούς και για την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη των ασφαλισμένων. Το ποσό της εισφοράς προκύπτει ως ποσοστό επί του ακαθάριστου εισοδήματος του ασφαλισμένου, συνήθως με καθορισμό ανώτατου μηνιαίου ορίου.

Οι ασφαλιστικές εισφορές στην Ελλάδα<sup>39</sup> υπολογίζονται επί των πάσης φύσεως αποδοχών των εργαζομένων, εξαιρουμένων των εκτάκτων οικονομικών παροχών (όπως, λόγω γάμου, γεννήσεως τέκνων, θανάτου και βαριάς ασθένειας του μισθωτού και των μελών της οικογένειάς του). Το ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών για τον υπολογισμό της μηνιαίας

**38.** Τουλάχιστον στο σκέλος που αφορά τις εισφορές για συντάξεις.

**39.** Στο τμήμα αυτό παρουσιάζεται η τρέχουσα διάρθρωση των ασφαλιστικών εισφορών των ασφαλισμένων στο Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων – Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ), καθώς και όσων είναι ασφαλισμένοι στο Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (ΕΤΕΑΕΠ). Επισημαίνεται ότι βάσει του Ν.4387/2016, από την 1η Ιανουαρίου 2017 το ΙΚΑ – ΕΤΑΜ εντάχθηκε στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), όπως και όλοι οι φορείς κύριας κοινωνικής ασφάλισης.

ασφαλιστικής εισφοράς των μισθωτών και των εργοδοτών, συνίσταται στο δεκαπλάσιο του ποσού που αντιστοιχεί στον εκάστοτε προβλεπόμενο κατώτατο βασικό μισθό άγαμου μισθωτού (τρέχον επίπεδο €586,08 x10 = €5.860,80)<sup>40</sup>.

Οι μισθωτοί που εργάζονται στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας καταβάλλουν υποχρεωτικές εισφορές στους κλάδους ασθένειας, σύνταξης και υπέρ Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), Οργανισμού Εργατικής Εστίας (ΟΕΕ) και Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ)<sup>41</sup>. Υπάρχουν, επίσης, ειδικές κατηγορίες ασφαλιστικών εισφορών, οι οποίες αφορούν σε επαγγελματικό κίνδυνο, βαρέα επαγγέλματα και επικουρική ασφάλιση.

Συνολικά οι ασφαλιστικές εισφορές, εφόσον προβλέπεται και επικουρική σύνταξη, ξεπερνούν το 41% των ακαθάριστων αποδοχών των μισθωτών, με συμμετοχή κατά 16% του ασφαλισμένου και 25,06% του εργοδότη (Πίνακας 3.6). Το συνολικό ποσοστό αυξάνεται στην περίπτωση ασφάλισης επαγγελματικού κινδύνου ή βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων κατά περίπου 6 ποσοστιαίες μονάδες. Το μεγαλύτερο τμήμα των εισφορών καλύπτουν οι κλάδοι ασφάλισης συντάξεων και επικουρικών συντάξεων με συνολικό ποσοστό εισφορών 26% επί των αποδοχών.

Η ασφαλιστική εισφορά υπέρ υγειονομικής περίθαλψης όλων των μισθωτών και των λοιπών κατηγοριών που υπάγονται στον ΕΟΠΥΥ έχει καθοριστεί σε 7,1% επί των αποδοχών και κατανέμεται κατά 6,45% για παροχές σε είδος, εκ του οποίου 2,15% βαρύνει τον ασφαλισμένο και 4,3% βαρύνει τον εργοδότη<sup>42</sup>. Το υπόλοιπο 0,65% αφορά σε παροχές σε χρήμα, εκ του οποίου 0,4% βαρύνει τον ασφαλισμένο και 0,25% βαρύνει τον εργοδότη.

40. Ν. 4387/2016.

41. Το ίδιο ισχύει και για τους δημόσιους υπαλλήλους με βάση τον Ν.4075/2012.

42. Ν. 4387/2016.

**Πίνακας 3.6. : Ισχύουσες ασφαλιστικές εισφορές μισθωτών ιδιωτικού τομέα ανά κλάδο ασφάλισης**

Φορέας ασφάλισης	Κλάδοι ασφάλισης	Ποσοστά (%)		
		Ασφαλισμένου	Εργοδότη	Σύνολο
ΙΚΑ-ΕΤΑΜ	Ασθένεια σε είδος	2,15	4,3	6,45
	Ασθένεια σε χρήμα	0,4	0,25	0,65
	Συντάξεων	6,67	13,33	20
	Επαγγελματικός κίνδυνος	-	1	
	Βαρέα επαγγέλματα	2,2	1,4	3,6
ΕΤΕΑΜ	Επικουρική Σύμβαση (ΕΤΕΑΜ)	3,5	3,5	7
	Βαρέα ΕΤΕΑΜ	(3,5)+1,25	(3,5)+0,75	(7)+2= 9
ΟΑΕΔ	Ανεργία	1,83	3,17	5
	Στράτευση	-	-	-
	ΔΛΟΕΜ	-	-	-
	ΛΠΕαΑΕ	-	0,15	0,15
	ΕΛΕΚΠ (ΛΑΕΚ) – ΕΛΠΕΚΕ	-	0,24	0,24
	ΕΛΚΑ	0,1	0,12	0,22
	ΣΥΝΟΛΟ	0,1	0,36	0,46
ΟΕΚ	Εργατικής Κατοικίας	1	-	1
ΟΕΕ	Εργατικής Εστίας	0,35	-	0,35
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>		<b>16 (+3,45)*</b>	<b>25,06 (+2,15)* (+1)**</b>	<b>41,06 (+5,6)*</b>

**Πηγή:** Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Ν.4387/2016.

\*Τα ποσοστά μέσα στην παρένθεση καταβάλλονται επιπλέον για όσους υπάγονται στην ασφάλιση του Κώδικα Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελμάτων.

\*\*Τα ποσοστά μέσα στην παρένθεση καταβάλλονται επιπλέον για όσους ασφαλιζονται για επαγγελματικό κίνδυνο.

Οι εισφορές των μισθωτών του δημόσιου τομέα για υγειονομική περίθαλψη έχουν την ίδια διάρθρωση και ύψος με εκείνες του ιδιωτικού τομέα και φθάνουν το 2,55% των αποδοχών τους (συμμετοχή ασφαλισμένου). Με τον Ν.4387/2016 ορίστηκαν ίδιες εισφορές για τους δημόσιους και τους ιδιωτικούς υπάλληλους για την επικουρική ασφάλιση, ύψους 3,5% από 1/6/2016 έως 31/5/2019, ενώ και οι εισφορές για τα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα είναι κοινές στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα. Συνεπώς, η τρέχουσα αντιμετώπιση των δημοσίων υπαλλήλων δεν διαφέρει από εκείνη των μισθωτών σε ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Οι ασφαλιστικές εισφορές των μισθωτών μειώθηκαν το 2014 κατά 1,1% (Ν.4254/2014) για να αυξηθούν εκ νέου την 1/6/2016 υπέρ του κλάδου ανεργίας του ΟΑΕΔ και του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης από 3% σε 3,5%<sup>43</sup>, ενώ καταργήθηκε η εισφορά 1% υπέρ του Διανεμητικού Λογαριασμού Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών (ΔΛΟΕΜ – Ν.4254/2014). Συνολικά, οι ασφαλιστικές εισφορές των μισθωτών με

**43.** Προβλέπεται μείωσή τους σε 3,25% από 1/6/2019 και σε 3% από 1/6/2022 (Ν. 4387/2016).

μικτή ασφάλιση περιορίστηκαν από την αρχή της περιόδου της οικονομικής και δημοσιονομικής προσαρμογής έως το 2016 κατά 0,5%. Για όσους έχουν και επικουρική ασφάλιση, οι εισφορές δεν μεταβλήθηκαν στο ίδιο χρονικό διάστημα.

44. Ν. 4387/2016.

Για τους ελεύθερους επαγγελματίες οι εισφορές για τον κλάδο κύριας σύνταξης αυξήθηκαν από 10% επί του καθαρού εισοδήματος ανεξαρτήτως των ετών ασφάλισης σε 14% για τα πρώτα δύο έτη ασφάλισης, 17% για τα επόμενα τρία έτη και 20% μετά το πέμπτο έτος ασφάλισης, ενώ οι εισφορές για υγειονομική περίθαλψη αυξήθηκαν σε 6,95% επί του ασφαλιστέου εισοδήματος<sup>44</sup>. Ως κατώτατη μηνιαία βάση υπολογισμού των εισφορών καθορίζεται το ποσό που αντιστοιχεί στον κατώτατο βασικό μισθό άγαμου μισθωτού άνω των 25 ετών, το οποίο την τρέχουσα περίοδο ανέρχεται στα €586,08. Επομένως, η ελάχιστη ασφαλιστική εισφορά διαμορφώνεται στα €586,08 x 20% = €117,22. Η ανώτατη μηνιαία βάση υπολογισμού των εισφορών διαμορφώνεται στα €5.860,8, δηλαδή στο δεκαπλάσιο του κατώτατου βασικού μισθού άγαμου μισθωτού άνω των 25 ετών (€586,08 x 10).

### Πίνακας 3.7. Ισχύουσες ασφαλιστικές εισφορές ΟΓΑ

Χρονική περίοδος ισχύος	Μηνιαία ασφαλιστική εισφορά
1.1.2017 και έως 31.12.2017	14%
1.1.2018 και έως 31.12.2018	16%
1.1.2019 και έως 31.12.2019	18%
1.1.2020 και έως 31.12.2020	19%
1.1.2021 και έως 31.12.2021	19,5%
1.1.2022 και εντεύθεν	20%

Πηγή: Ν.4387/2016.

Οι αγρότες ασφαλιζονται ως αυτοπασχολούμενοι στην ασφάλιση του Κλάδου Κύριας Ασφάλισης Αγροτών του ΟΓΑ. Από 01/01/2017, οι αγρότες καταβάλλουν μηνιαίως ασφαλιστική εισφορά στον κλάδο κύριας σύνταξης, ως ποσοστό επί του καθαρού φορολογητέου εισοδήματός τους από την ασκούμενη αγροτική δραστηριότητα κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος (Ν. 4387/2016). Το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών δεν εξαρτάται από τον χρόνο υπαγωγής των αγροτών στην κοινωνική ασφάλιση. Για τον υπολογισμό της ελάχιστης μηνιαίας ασφαλιστικής εισφοράς, ορίζεται ως κατώτατο ασφαλιστέο μηνιαίο εισόδημα το ποσό που αναλογεί στο 70% του εκάστοτε προβλεπόμενου κατώτατου βασικού μισθού άγαμου μισθωτού άνω των 25 ετών, δηλαδή €410,26 την τρέχουσα περίοδο. Το ανώτατο όριο ασφαλιστέου μηνιαίου εισοδήματος είναι το δεκαπλάσιο του ποσού που αντιστοιχεί στον εκάστοτε προβλεπόμενο κατώτατο βασικό μισθό (€5.860,8).

Όσον αφορά στις εισφορές υγειονομικής περίθαλψης των ασφαλισμένων στον ΟΓΑ για το έτος 2017 έχουν οριστεί στο 4,73% επί του ασφαλιστέου

εισοδήματος. Αντίστοιχα, το 2018 η ασφαλιστική εισφορά υπέρ υγειονομικής περίθαλψης έχει οριστεί σε 5,84% επί του ασφαλιστέου εισοδήματος, ενώ από 2019 θα φθάνει το 6,95% του ασφαλιστέου εισοδήματος.

### 3.2.7 Τεκμαρτό Εισόδημα

Εκτός από το εισόδημα που δηλώνουν τα φυσικά πρόσωπα, το υπουργείο Οικονομικών, χρησιμοποιώντας διάφορες κατηγορίες αντικειμενικών δαπανών διαβίωσης (π.χ. κατοικίες, οχήματα, σκάφη, πισίνες, οικιακό προσωπικό - Πλαίσιο 3.1) υπολογίζει το τεκμαρτό εισόδημα του φορολογούμενου.

#### Πλαίσιο 3.1. Κατηγορίες δαπανών διαβίωσης για τον προσδιορισμό του τεκμαρτού εισοδήματος

Στην πλέον πρόσφατη αναθεώρηση του σχετικού άρθρου του ΚΦΕ, με το Ν.4172/2013, περιλαμβάνονται οι εξής κατηγορίες δαπανών διαβίωσης:

- 1) Για την κύρια κατοικία (ιδιοκατοικούμενη ή μισθωμένη ή δωρεάν παραχωρούμενη), με βάση τα τετραγωνικά μέτρα των κύριων και βοηθητικών χώρων της
- 2) Για μια ή περισσότερες δευτερεύουσες κατοικίες (ιδιοκατοικούμενες ή μισθωμένες ή δωρεάν παραχωρούμενες), σύμφωνα με τα τετραγωνικά μέτρα των κύριων και βοηθητικών χώρων τους
- 3) Για επιβατικά αυτοκίνητα ιδιωτικής χρήσης, προσωπικά ή εταιρικά, ανάλογα με τα κυβικά εκατοστά και την παλαιότητά τους
- 4) Για ιδιωτικά σχολεία, στοιχειώδους και μέσης εκπαίδευσης
- 5) Για σκάφη αναψυχής ιδιωτικής χρήσης, ανάλογα με το είδος τους (μηχανοκίνητα ανοικτού τύπου, ιστιοφόρα ή μηχανοκίνητα ή μικτά σκάφη με χώρο ενδιαίτησης κ.ά.), το μήκος τους, την παλαιότητά τους, το εάν έχουν μόνιμο πλήρωμα ναυτολογημένο
- 6) Για οικιακούς βοηθούς, οδηγούς αυτοκινήτων, δασκάλους και λοιπό προσωπικό
- 7) Για αεροσκάφη και ελικόπτερα, ανάλογα με την ιπποδύναμή τους ή τις λίμπρες ώθησης, καθώς και για ανεμόπτερα
- 8) Για πισίνες, ανάλογα με το εάν είναι εξωτερικές ή εσωτερικές και τα τετραγωνικά της επιφάνειάς τους
- 9) Για την απόκτηση περιουσιακών στοιχείων όπως:
  - i) Αγορά ή χρηματοδοτική μίσθωση αυτοκινήτων, πλοίων αναψυχής και λοιπών σκαφών αναψυχής, αεροσκαφών και κινητών πραγμάτων μεγάλης αξίας
  - ii) Αγορά ή χρονομεριστική ή χρηματοδοτική μίσθωση ακινή-

των ή ανέγερση οικοδομών ή κατασκευή δεξαμενής κολύμβησης  
iii) Χορήγηση δανείων προς οποιονδήποτε  
iv) Απόσβεση δανείων ή πιστώσεων οποιασδήποτε μορφής

Σε περίπτωση υπέρβασης του δηλωθέντος εισοδήματος από το τεκμαρτό, η διαφορά προστίθεται στο πρώτο και φορολογείται με τους συντελεστές που ισχύουν για την κυριότερη πηγή εισοδήματος του. Εάν ο φορολογούμενος έχει εισόδημα μόνο από επιχειρηματική δραστηριότητα ή εφόσον το μεγαλύτερο μέρος των εισοδημάτων του δεν προκύπτει από μισθωτή εργασία και συντάξεις, η φορολόγηση των εισοδημάτων του πραγματοποιείται βάσει των συντελεστών, οι οποίοι ισχύουν για φυσικά και νομικά πρόσωπα με επιχειρηματική δραστηριότητα τα οποία τηρούν απλογραφικά βιβλία.

### **3.2.8 Πρόσφατες Μεταρρυθμίσεις Στη Φορολογία Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων**

Η επείγουσα ανάγκη αύξησης των φορολογικών εσόδων για την κάλυψη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων οδήγησε σε συχνές αλλαγές στη φορολογία εισοδήματος τα τελευταία χρόνια. Μόνο στις κλίμακες και στους συντελεστές φορολόγησης εισοδήματος από μισθούς, συντάξεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες έγιναν μετά το 2009 τέσσερις αλλαγές (Πίνακας 3.8 και Πίνακας 3.9). Το 2010 αυξήθηκαν ο αριθμός των κλιμάκων εισοδήματος και ο ανώτατος συντελεστής, σε μια προσπάθεια ανακατανομής των φορολογικών βαρών με ενίσχυση της προοδευτικότητας του συστήματος. Ταυτόχρονα, εξαλείφθηκαν οι μικρές διαφορές στις κλίμακες μεταξύ μισθωτών – συνταξιούχων και επαγγελματιών. Το 2011 μειώθηκε το όριο αφορολόγητου εισοδήματος και καταργήθηκαν δύο ενδιάμεσες κλίμακες.

**Πίνακας 3.8. Εξέλιξη Συντελεστών Φορολογίας Εισοδήματος Μισθωτών και Συνταξιούκων**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Συντελεστής (%)	0	0	0	0	22	22	22	22
Κατώφλι (€)	12.000	12.000	5.000	5.000	25.000	25.000	25.000	20.000
Συντελεστής (%)	25	18	10	10	32	32	32	29
Κατώφλι (€)	30.000	16.000	12.000	12.000	42.000	42.000	42.000	30.000
Συντελεστής (%)	35	24	18	18	42	42	42	37
Κατώφλι (€)	75.000	22.000	16.000	16.000				40.000
Συντελεστής (%)	40	26	25	25				45
Κατώφλι (€)		26.000	26.000	26.000				
Συντελεστής (%)		32	35	35				
Κατώφλι (€)		32.000	40.000	40.000				
Συντελεστής (%)		36	38	38				
Κατώφλι (€)		40.000	60.000	60.000				
Συντελεστής (%)		38	40	40				
Κατώφλι (€)		60.000	100.000	100.000				
Συντελεστής (%)		40	45	45				
Κατώφλι (€)		100.000						
Συντελεστής (%)		45						

Πηγή: IOBE – Φορολογική νομοθεσία.

Η βασική φιλοσοφία του συστήματος άλλαξε το 2013, όταν μειώθηκαν οι κλίμακες, καταργήθηκε το αφορολόγητο εισόδημα με καθιέρωση της έκπτωσης φόρου εισοδήματος, μειώθηκε ο ανώτατος συντελεστής και περιορίστηκαν δραστικά οι εκπτώσεις και απαλλαγές από τη φορολόγηση. Σε όρους σχεδιασμού άλλαξε, επίσης, η λογική της φορολογικής αντιμετώπισης των εισοδημάτων από επαγγέλματα και ατομικές επιχειρήσεις, με την ευθυγράμμιση της φορολόγησης των φυσικών προσώπων που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα με τους συντελεστές που ίσχυαν για τα νομικά πρόσωπα. Το 2016 αυξήθηκε εκ νέου ο αριθμός των κλιμάκων, προωθήθηκε η φορολόγηση όλων των εισοδημάτων από εργασία (αγρότες, ελεύθεροι επαγγελματίες) με ενιαία κλίμακα και μονιμοποιήθηκε η ειδική εισφορά αλληλεγγύης, η οποία εφαρμοζόταν «εκτάκτως» από το 2011.

**Πίνακας 3.9. Εξέλιξη Συντελεστών Φορολογίας Εισοδήματος Μη Μισθωτών – Επαγγελματιών**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Συντελεστής (%)	0	0	0	0	26	26	26	22
Κατώφλι (€)	10.500	12.000	5.000	5.000	50.000	50.000	50.000	20.000
Συντελεστής (%)	15	18	10	10	33	33	33	29
Κατώφλι (€)	12.000	16.000	12.000	12.000				30.000
Συντελεστής (%)	25	24	18	18				37
Κατώφλι (€)	30.000	22.000	16.000	16.000				40.000
Συντελεστής (%)	35	26	25	25				45
Κατώφλι (€)	75.000	26.000	26.000	26.000				
Συντελεστής (%)	40	32	35	35				
Κατώφλι (€)		32.000	40.000	40.000				
Συντελεστής (%)		36	38	38				
Κατώφλι (€)		40.000	60.000	60.000				
Συντελεστής (%)		38	40	40				
Κατώφλι (€)		60.000	100.000	100.000				
Συντελεστής (%)		40	45	45				
Κατώφλι (€)		100.000						
Συντελεστής (%)		45						

Πηγή: IOBE – Φορολογική νομοθεσία.

**Πίνακας 3.10. Εξέλιξη Συντελεστών Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020
Συντελεστής (%)	0	0	0	0	-	-	-
Κατώφλι (€)	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	30.000
Συντελεστής (%)	1	1	1	1	0,7	2,2	2
Κατώφλι (€)	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	40.000
Συντελεστής (%)	2	2	2	1,4	1,4	5	5
Κατώφλι (€)	50.000	50.000	50.000	50.000	30.000	30.000	65.000
Συντελεστής (%)	3	3	3	2,1	2	7	9
Κατώφλι (€)	100.000	100.000	100.000	100.000	50.000	40.000	220.000
Συντελεστής (%)	4	4	4	2,8	4	8	10
Κατώφλι (€)					100.000	65.000	
Συντελεστής (%)					6	9	
Κατώφλι (€)					500.000	220.000	
Συντελεστής (%)					8	10	

**Σημείωση:** Μέχρι το 2014 οι συντελεστές εφαρμόζονταν επί του συνολικού φορολογητέου εισοδήματος, ενώ έπειτα μόνο για το εισόδημα που αντιστοιχεί σε κάθε κλίμακα.

Πηγή: IOBE – Φορολογική νομοθεσία.

Πιο αναλυτικά, μέχρι και το 2010 το αφορολόγητο εισόδημα είχε προσδιοριστεί στις €12.000, χωρίς διαφοροποιήσεις για κοινωνικές ομάδες, όπως οι νέοι και οι συνταξιούχοι. Όμως, το αφορολόγητο εισόδημα εξαρτιόταν από τη συγκέντρωση αποδείξεων δαπανών και την οικογενειακή κατάσταση του φορολογούμενου<sup>45</sup>.

**45.** Αυξανόταν κατά €1.500 για καθένα από τα δύο πρώτα τέκνα του, κατά €11.500 εάν είχε τρία τέκνα και κατά €2.000 για κάθε τέκνο πάνω από τα τρία.

Το αφορολόγητο εισόδημα για τα φυσικά πρόσωπα μειώθηκε το 2011 σε €5.000, αυξανόμενο κατά €2.000 για καθένα από τα δύο πρώτα παιδιά και κατά €3.000 για κάθε επόμενο. Επιπλέον, για νέους ηλικίας έως 30 ετών, συνταξιούχους άνω των 65 ετών, άτομα με ειδικές ανάγκες και συνταξιούχους ανεξαρτήτως ηλικίας με παιδιά με ειδικές ανάγκες, το αφορολόγητο εισόδημα είχε οριστεί στις €9.000.

### **Πλαίσιο 3.2. Λοιπές Σημαντικές Αλλαγές στη Φορολογία Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων, 2010-2017**

#### **2010**

- Αύξηση κλιμάκων από 4 σε 9. Πιο προοδευτική αύξηση συντελεστών και αύξηση ανώτατου συντελεστή.
- Αφορολόγητο όριο σε συνδυασμό με προσκόμιση αποδείξεων δαπανών.
- Θέσπιση τεκμαρτού προσδιορισμού εισοδήματος.
- Λογιστικός προσδιορισμός εισοδήματος και επέκταση χρήσης ταμειακών μηχανών σε λαϊκές αγορές, ταξί, περίπτερα, ενοικιαζόμενα δωμάτια.

#### **2011**

- Καθιέρωση ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης στο καθαρό ατομικό εισόδημα άνω των €12.000 (Ν. 3986/2011).
- Μείωση αφορολόγητου εισοδήματος από €12.000 σε €5.000 και αριθμού κλιμάκων από 9 σε 8. Εισαγωγή φορολογικού συντελεστή 10% για το κλιμάκιο εισοδήματος €5.001 - €12.000. Για νέους έως και 30 ετών, συνταξιούχους άνω των 65 ετών και άτομα με ειδικές ανάγκες, αφορολόγητο €9.000 (Ν. 4024/2011).
- Ενίσχυση του ρόλου των τεκμηρίων διαβίωσης, τα οποία αυξήθηκαν κατά 30% κατά μέσο όρο για τις κατοικίες και κατά 60% για τα αυτοκίνητα.
- Καθιέρωση τέλους επιτηδεύματος για επιτηδευματίες και ελεύθερους επαγγελματίες, ανεξαρτήτως του εισοδήματός τους (Ν. 3986/2011).
- 2013
- Κατάργηση αφορολόγητου εισοδήματος και θέσπιση έκπτωσης φόρου εισοδήματος (Ν.4172/2013 – αναθεώρηση Κ.Φ.Ε.).
- Περιορισμός κλιμακίων φορολογίας εισοδήματος από 8 σε 3

και αλλαγή συντελεστών (Ν.4172/2013 - αναθεώρηση Κ.Φ.Ε.).

- Κατάργηση πολλών κατηγοριών δαπανών για τις οποίες υπήρχε έκπτωση φόρου (Ν.4110/2013).
- Κατάργηση πρόσθετου αφορολόγητου για τα παιδιά και αντικατάσταση από οικογενειακά επιδόματα που χορηγούνται με αυστηρά εισοδηματικά κριτήρια.

#### **2014**

- Ασφαλιστικές εισφορές μισθωτών: Μείωση εισφορών κατά 1,1% (Ν.4254/2014).

#### **2015**

- Αύξηση προκαταβολής φόρου στα εισοδήματα από επιχειρηματική δραστηριότητα από 75% σε 100%.

#### **2016**

- Ενσωμάτωση ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος και παγίωσή της (Ν.4387/2016).
- Ασφαλιστικές εισφορές ελεύθερων επαγγελματιών: Αύξηση ασφαλιστικής εισφοράς για τον κλάδο κύριας σύνταξης: από 10% επί του καθαρού εισοδήματος ανεξαρτήτως των ετών ασφάλισης σε 14% για τα πρώτα δύο έτη ασφάλισης, 17% για τα επόμενα τρία έτη και 20% μετά το πέμπτο έτος ασφάλισης (Ν. 4387/2016).
- Αύξηση ασφαλιστικής εισφοράς υγειονομικής περίθαλψης σε 6,95% επί του ασφαλιστέου εισοδήματος (Ν.4387/2016).

#### **2017**

- Κατάργηση μείωσης φόρου για ιατρικές δαπάνες αν δεν πραγματοποιούνται με ηλεκτρονικά μέσα.
- Κατάργηση μείωσης 1,5% φόρου εισοδήματος που παρακρατείται στα εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις
- Μείωση έκπτωσης φόρου για εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις, με εφαρμογή από 1.1.2020 (Ν.4472/2017).
- Διεύρυνση αφορολόγητου ορίου για την εφαρμογή της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης και μείωση των συντελεστών για εισοδήματα μέχρι €65.000.

Ως κίνητρο για να περιοριστεί η φοροδιαφυγή, ο φορολογούμενος ήταν δικαιούχος του κατά περίπτωση αφορολόγητου εισοδήματος, εφόσον προσκόμιζε αποδείξεις για (οικογενειακές) δαπάνες αγοράς αγαθών και υπηρεσιών ίσες ή μεγαλύτερες από το 25% του ατομικού εισοδήματός του, με ανώτατο όριο τα €15.000. Αν οι δαπάνες με τις προσκομιζόμενες αποδείξεις υπολείπονταν εκείνων που αντιστοιχούσαν στο εισόδημα του φορολογούμενου, τότε επί της διαφοράς επιβαλλόταν φόρος με συντελεστή 10%. Επίσης, για τους ελεύθερους επαγγελματίες καθιερώθηκε τέλος επιτηδεύματος (από €600 έως €1.000) ανεξαρτήτως του εισοδήματός τους.

Σημαντική μεταρρύθμιση στη φορολογία εισοδήματος πραγματοποιήθηκε το 2013<sup>46</sup>, όταν καταργήθηκε το όριο αφορολόγητου εισοδήματος και θεσπίστηκε έκπτωση φόρου εισοδήματος. Η κατάργηση του αφορολόγητου, η οποία έδωσε τη δυνατότητα είσπραξης φόρου από το πρώτο ευρώ εισοδήματος εφόσον δεν κατοχυρωνόταν η έκπτωση φόρου, συνοδεύτηκε από τη σημαντική μείωση του αριθμού των κλιμακίων εισοδήματος από 8 σε 3. Το εισόδημα φυσικών προσώπων από επιχειρηματική δραστηριότητα αντιμετωπίστηκε διαφορετικά με την εισαγωγή 2 μόνο συντελεστών, σε παρόμοιο επίπεδο με τη φορολόγηση των νομικών προσώπων<sup>47</sup>. Στο πλαίσιο διεύρυνσης της φορολογικής βάσης, οι εκπτώσεις φόρου βάσει συγκεκριμένων δαπανών των νοικοκυριών, περιορίστηκαν δραστικά<sup>48</sup>— με πιο σημαντικό τον δραστικό περιορισμό των απαλλαγών για τα παιδιά και την αντικατάστασή τους με ενισχύσεις βάσει εισοδηματικών κριτηρίων— ενώ καταργήθηκε η αυτοτελής φορολόγηση εισοδημάτων από μισθωτές υπηρεσίες, εξαιρουμένων των αποζημιώσεων για οποιονδήποτε λόγο διακοπής μιας σχέσης εργασίας ή άλλης σύμβασης<sup>49</sup>.

Το 2016 οι κλίμακες και οι συντελεστές άλλαξαν, στη λογική ενίσχυσης της προοδευτικότητας του συστήματος, αλλά και αύξησης των εσόδων. Η επιβάρυνση των εισοδημάτων από μισθούς και συντάξεις μέχρι €20.000 δεν μεταβλήθηκε, αλλά για υψηλότερα εισοδήματα οι συντελεστές που εφαρμόζονται συνεπάγονται πρόσθετη μέση φορολογική επιβάρυνση που φτάνει στο 16% (για εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις κοντά στα €42.000). Αντίθετα, η επιβάρυνση των εισοδημάτων από επιχειρηματική δραστηριότητα μειώθηκε κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες για τα εισοδήματα μέχρι €22.000 και αυξήθηκε για τα μεγαλύτερα εισοδήματα. Εκτός από αυτές τις αλλαγές, η ειδική εισφορά αλληλεγγύης απέκτησε μόνιμο χαρακτήρα, αυξάνοντας στην πράξη τον οφειλόμενο φόρο για κάθε επίπεδο εισοδήματος που είναι μεγαλύτερο από €12.000.

Όπως προκύπτει από την εξέταση της εξέλιξης των φορολογικών συντελεστών για εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις (Διάγραμμα 3.2), οι αλλαγές που έγιναν το 2013 και το 2016 στους συντελεστές και στις κλίμακες αποσκοπούσαν κυρίως στην αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης. Έτσι, για την πλειονότητα των εισοδημάτων οι οριακοί φορολογικοί συντελεστές το 2016 είναι ίσοι ή υψηλότεροι συγκριτικά με το 2011 και το 2013. Επιπλέον, για το εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα, η αύξηση των συντελεστών το 2013 ήταν ιδιαίτερα υψηλή για εισοδήματα μικρότερα από €23.000, αλλά ο οριακός συντελεστής πάνω από αυτό το επίπεδο εισοδήματος ενίσχυε κάπως κίνητρα για εργασία, καθώς ήταν χαμηλότερος έναντι του προηγούμενου συστήματος (Διάγραμμα 3.3).

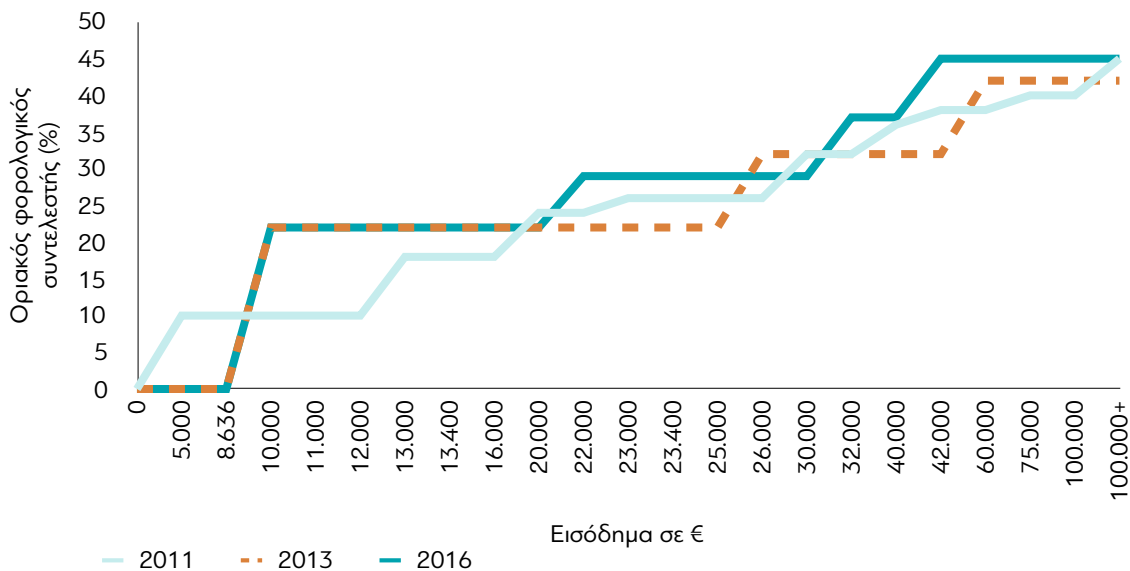
46. Ν.4172/2013.

47. Διαφορετική αντιμετώπιση είχε το αγροτικό εισόδημα, για το οποίο προβλέφθηκε φορολόγηση με συντελεστή 13%.

48. Συγκεκριμένα, με τους Ν.3842/2010 και Ν.4110/2013, καταργήθηκαν οι εκπτώσεις που σχετίζονταν με δαπάνες τόκου στεγαστικών δανείων πρώτης κατοικίας, για ενοίκια κύριας κατοικίας και ενοίκια παιδιών τα οποία σπουδάζουν, για ασφάλιστρα ζωής ή θανάτου, προσωπικών ατυχημάτων, ασθενοείας, για δίδακτρα ιδιαίτερων μαθημάτων ή φροντιστηρίων, για αμοιβή δικηγόρων, για ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

49. Ν. 3842/2010. Η εξαιρέση καταργήθηκε με το Ν.4110/2013.

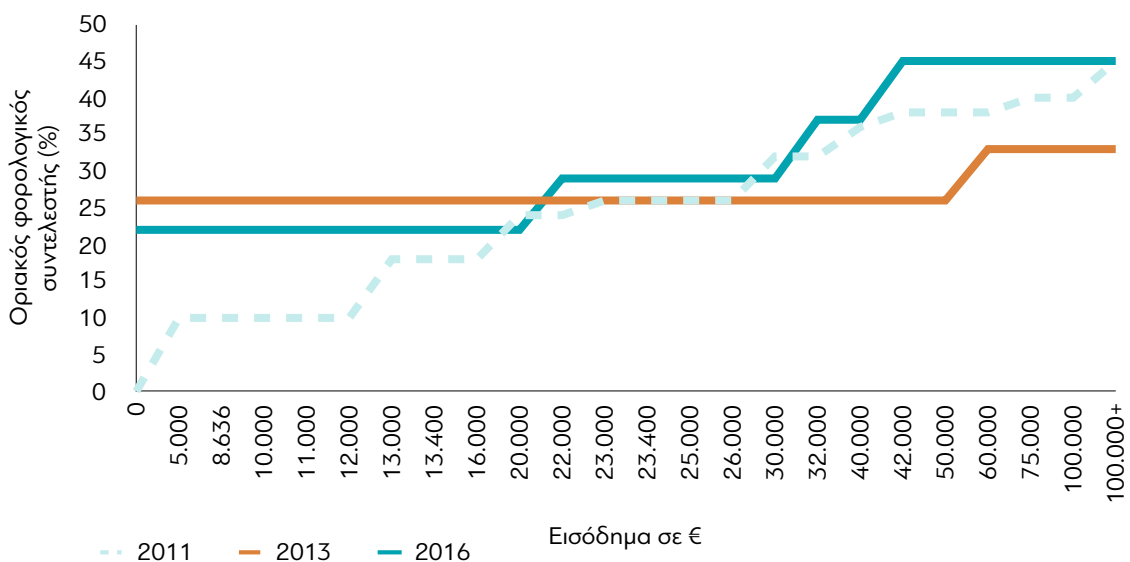
**Διάγραμμα 3.2.** Οριακοί Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις,\* 2011, 2013 και 2016



\* Για εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις, χωρίς εξαρτώμενα τέκνα, με κατοχύρωση της έκπτωσης φόρου.

Πηγή: IOBE – Ανάλυση φορολογικής νομοθεσίας.

**Διάγραμμα 3.3.** Οριακοί Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων από Επιχειρηματική Δραστηριότητα, 2011, 2013 και 2016

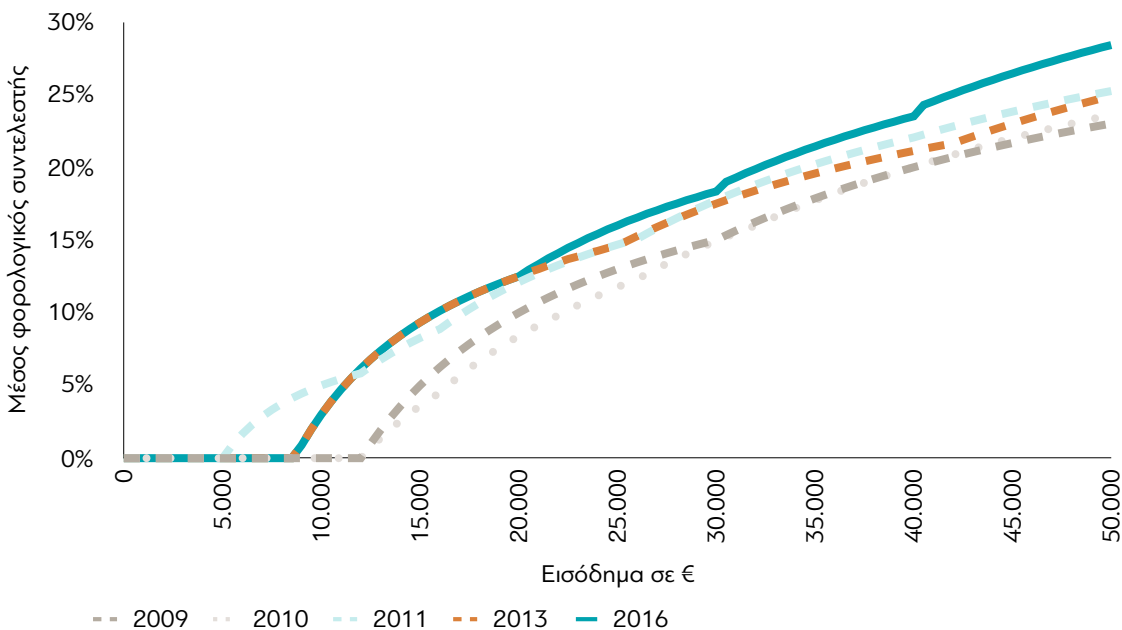


Πηγή: Ανάλυση IOBE.

Η πορεία αύξησης της φορολογικής επιβάρυνσης για κάθε επίπεδο εισοδήματος φαίνεται πιο καθαρά από την εξέλιξη του (θεωρητικού) μέσου συντελεστή<sup>50</sup> φορολόγησης εισοδημάτων από μισθούς και συντάξεις την ίδια περίοδο (Διάγραμμα 3.4). Κατ' αρχάς η μεταβολή του 2010 ελάφρυνε τα μεσαία εισοδήματα (μέχρι περίπου τα €30.000) και αύξησε την επιβάρυνση για εισοδήματα πάνω από €40.000. Ουσιαστική αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης έγινε το 2011 και διατηρήθηκε το 2013, με κάποια μείωση στα χαμηλά και στα υψηλότερα εισοδήματα, αν και με την κατάργηση του αφορολόγητου και των περισσότερων εκπτώσεων φόρου, αρκετοί φορολογούμενοι είχαν τελικά μεγαλύτερη επιβάρυνση. Με την αλλαγή του 2016, ωστόσο, αυξήθηκε η φορολογική επιβάρυνση για όλα τα επίπεδα εισοδήματος πάνω από €20.000.

**50.** Ο μέσος φορολογικός συντελεστής υπολογίζεται ως το ποσό του φόρου που αναλογεί στο συνολικό φορολογητέο εισόδημα χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι απαλλαγές πέραν της βασικής έκπτωσης φόρου ή του βασικού αφορολόγητου ορίου.

**Διάγραμμα 3.4. Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις, 2009-2016**



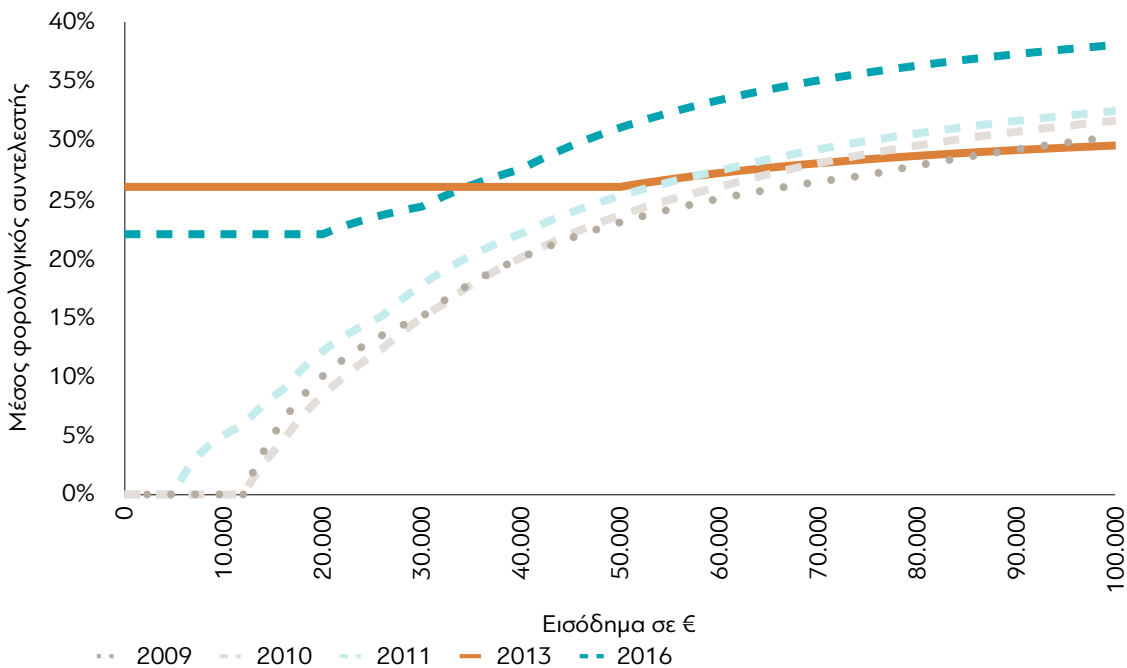
**Σημείωση:** Εξετάζονται τα εισοδήματα μέχρι €50.000, τα οποία καλύπτουν το 98% των φορολογούμενων το 2015. Οι μέσοι συντελεστές το 2013 δεν διαφοροποιήθηκαν το 2014 και το 2015.

**Πηγή:** Ανάλυση IOBE.

Στα εισοδήματα από επιχειρηματική δραστηριότητα, όπως αυτή οριζόταν τότε, οι αλλαγές μέχρι το 2011 αποσκοπούσαν στην αύξηση των εσόδων με περιορισμό του αφορολόγητου εισοδήματος (σε συνδυασμό με «έκτακτους» φόρους, όπως το τέλος επιτηδεύματος), χωρίς ουσιαστικές αλλαγές στη φιλοσοφία του συστήματος. Η κατάργηση του αφορολόγητου και η εξαίρεση από την έκπτωση φόρου των εισοδημάτων από επιχειρηματική δραστηριότητα που πραγματοποιήθηκε το 2013 –δεδομένων των χαμηλών εισοδημάτων, στα όρια του αφορολόγητου που δηλώνονταν από την πλειονότητα των ελευθέρων επαγγελματιών– αύξησε δραματικά τη μέση φορολογική επιβάρυνση για τα εισοδήματα μέχρι €58.000 (Διάγραμμα 3.5).

Με τις αλλαγές του 2016, η φορολογική επιβάρυνση περιορίστηκε για εισοδήματα μέχρι €34.500 και αυξήθηκε για υψηλότερα επίπεδα εισοδήματος.

**Διάγραμμα 3.5. Μέσοι Φορολογικοί Συντελεστές Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων από Επιχειρηματική Δραστηριότητα, 2009-2016**



**Σημείωση:** Οι μέσοι συντελεστές το 2013 δεν διαφοροποιήθηκαν το 2014 και το 2015.

**Πηγή:** Ανάλυση IOBE.

Η συνολική επιβάρυνση που προκύπτει από τη φορολογία εισοδήματος περιλαμβάνει, όμως, και την ειδική εισφορά αλληλεγγύης. Στην αρχική της εκδοχή, το 2011, η ειδική εισφορά αλληλεγγύης οδήγούσε σε αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης για εισοδήματα μεγαλύτερα από €12.000 με ασυνέχειες στα όρια των κλιμακίων εισοδήματος, στα οποία άλλαζαν οι συντελεστές για το σύνολο, όμως, του εισοδήματος. Το 2014 μειώθηκαν τα επίπεδα των συντελεστών αναλογικά, αλλά δεν άλλαξε η δομή της εισφοράς. Ωστόσο, το 2015 ο φόρος επιβλήθηκε στα πρότυπα του φόρου από μισθούς και συντάξεις (σε κάθε κλίμακα εισοδήματος εφαρμόζεται χωριστός συντελεστής) και με την αύξηση των συντελεστών το 2016 η εισφορά αλληλεγγύης αυξήθηκε για τα εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις που ήταν υψηλότερα από περίπου €23.000.

Η συμπερίληψη της εισφοράς αλληλεγγύης στους φόρους εισοδήματος δίνει την πραγματική εικόνα για τη φορολογική επιβάρυνση σε κάθε επίπεδο εισοδήματος, αλλά δεν αλλάζει την ουσία των επιπτώσεων από τις μεταβολές στη φορολογία εισοδήματος που έγιναν τα προηγούμενα χρόνια (Διάγραμμα 3.7). Η διαφορά που προκύπτει με την εισφορά αλληλεγγύης δεν είναι αμελητέα και διευρύνεται όσο αυξάνεται το εισόδημα. Τελικά, ο

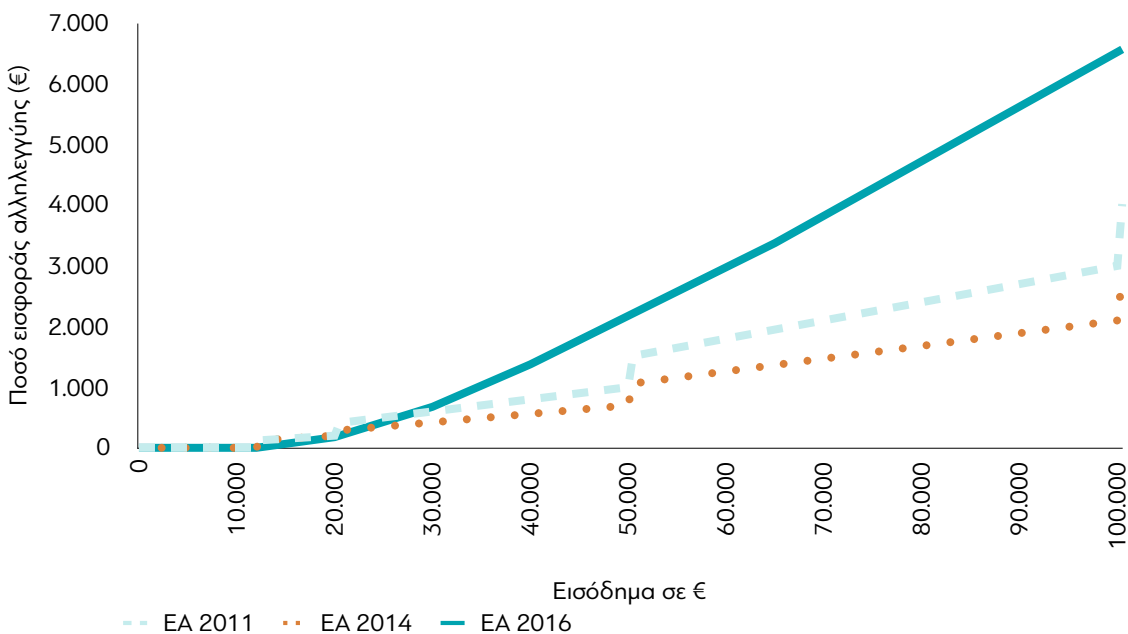
μέσος φορολογικός συντελεστής στα πολύ υψηλά εισοδήματα τείνει στο 50%, καθώς η εισφορά αλληλεγγύης αυξάνει μέχρι 8 ποσοστιαίες μονάδες την επιβάρυνση των φορολογούμενων (Διάγραμμα 3.8).

Με τις τελευταίες μεταβολές στη φορολογία εισοδήματος, που πρόκειται να εφαρμοστούν για τα εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις που θα αποκτηθούν από την 1η Ιανουαρίου 2020<sup>51</sup>, η έκπτωση φόρου για μισθωτούς, συνταξιούχους και αγρότες περιορίζεται σε €1.250 για τον φορολογούμενο χωρίς εξαρτώμενα τέκνα, όταν το φορολογητέο εισόδημα δεν υπερβαίνει το ποσό των €20.000. Η μείωση του φόρου ανέρχεται σε €1.300 για τον φορολογούμενο με ένα εξαρτώμενο τέκνο, σε €1.350 για δύο εξαρτώμενα τέκνα και σε €1.450 για τρία τέκνα και άνω. Συγχρόνως, για τα εισοδήματα μέχρι €20.000 μειώνεται ο συντελεστής φορολογίας εισοδήματος από 22% σε 20%. Οι αλλαγές αυτές είναι ουσιαστικά ισοδύναμες με μείωση του αφορολόγητου ορίου από €8.636 σε €6.250 για φορολογούμενους χωρίς εξαρτώμενα τέκνα και εισόδημα μικρότερο από €20.000<sup>52</sup>. Συγκριτικά με το υφιστάμενο σύστημα, η μεταβολή αυτή συνεπάγεται αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης για όλα τα εισοδήματα μέχρι περίπου τα €37.000 και μείωση για τα υψηλότερα εισοδήματα (Διάγραμμα 3.9).

51. Ν. 4472/2017.

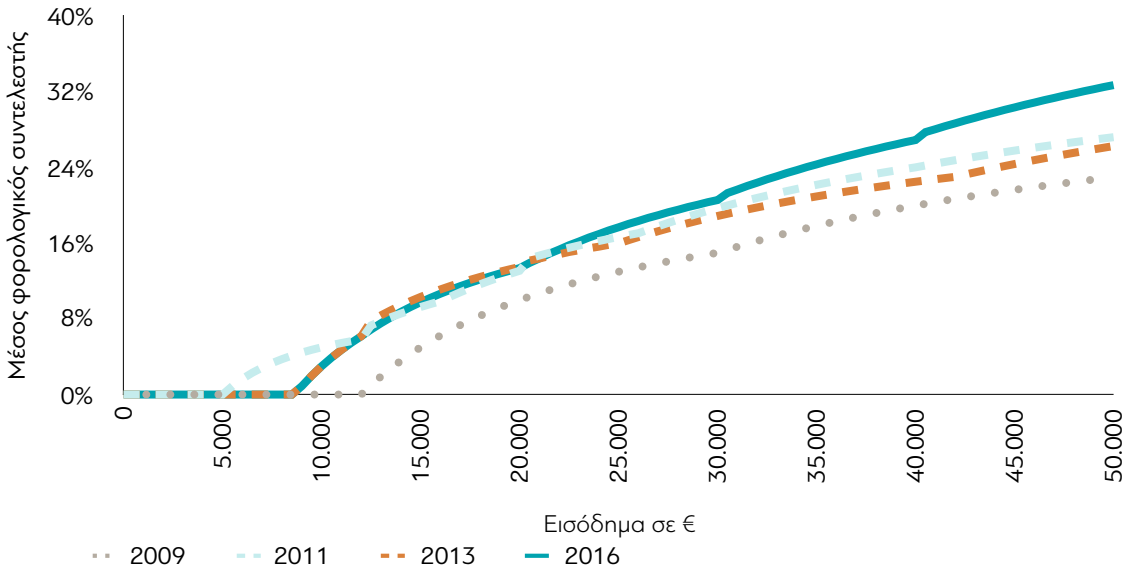
52. Για φορολογούμενους με ένα, δύο και τρία ή περισσότερα παιδιά τα όρια αφορολόγητου εισοδήματος μειώνονται από €8.864, €9.091 και €9.545 σε €6.500, €6.750 και €7.250 αντίστοιχα.

**Διάγραμμα 3.6. Επιβάρυνση από Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης (ΕΑ) Ανάλογα με το Εισόδημα, 2011, 2014 και 2016**



Πηγή: Ανάλυση IOBE.

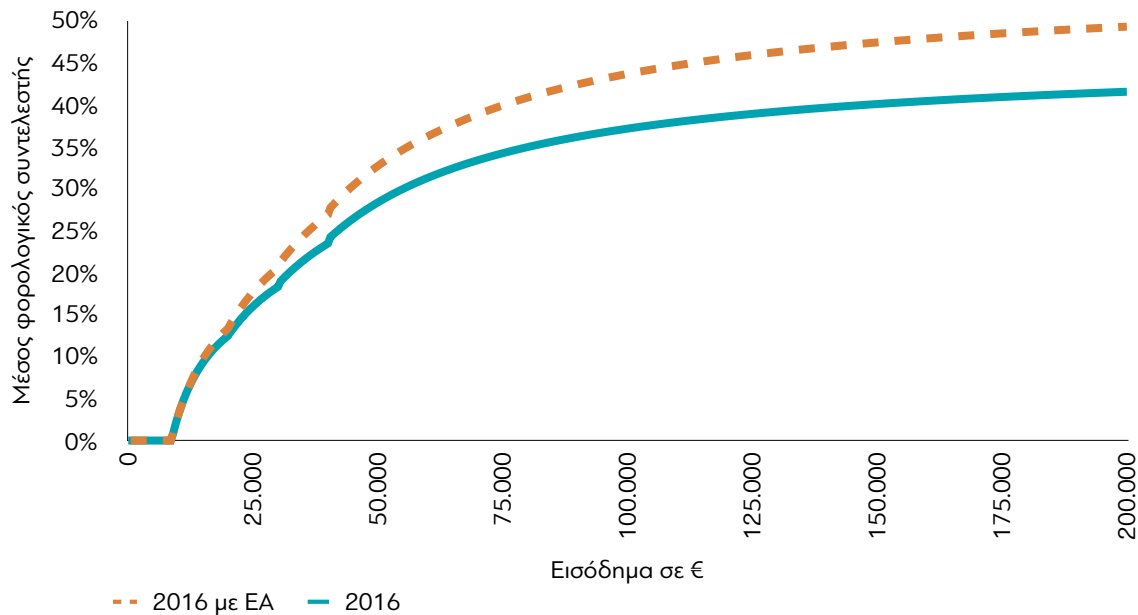
**Διάγραμμα 3.7.** Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις Περιλαμβανομένης της Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης, 2009-2016



**Σημείωση:** Οι μέσοι συντελεστές το 2013 δεν διαφοροποιήθηκαν το 2014 και το 2015.

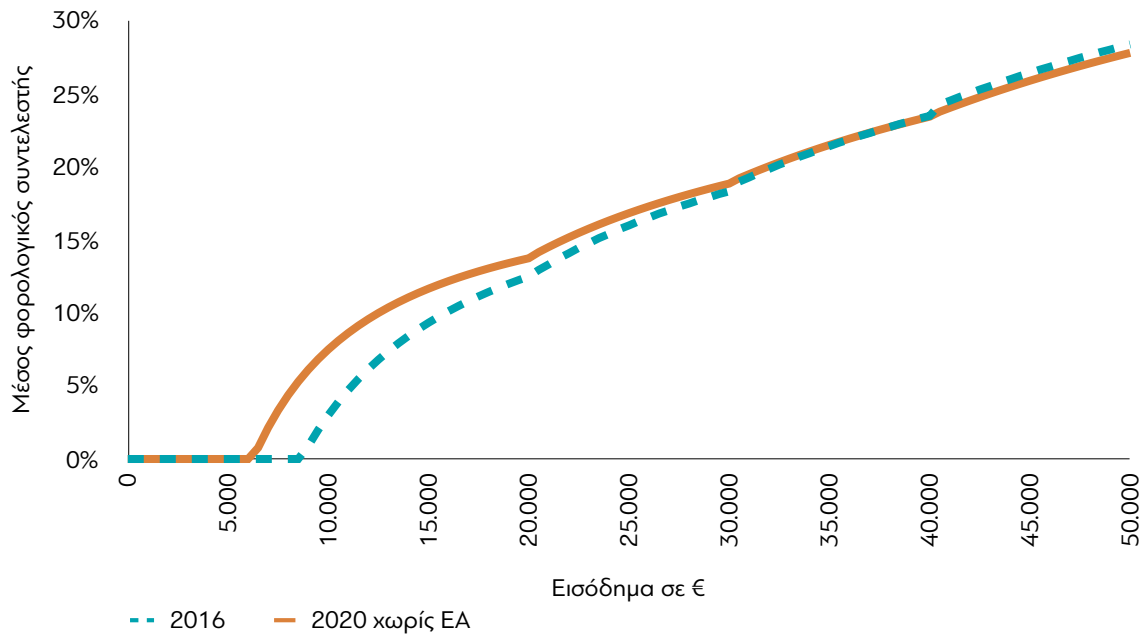
**Πηγή:** Ανάλυση IOBE.

**Διάγραμμα 3.8.** Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις Με και Χωρίς την Εισφορά Αλληλεγγύης (ΕΑ), 2016.



**Πηγή:** Ανάλυση IOBE.

**Διάγραμμα 3.9. Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος από Μισθούς και Συντάξεις, 2016 και 2020**



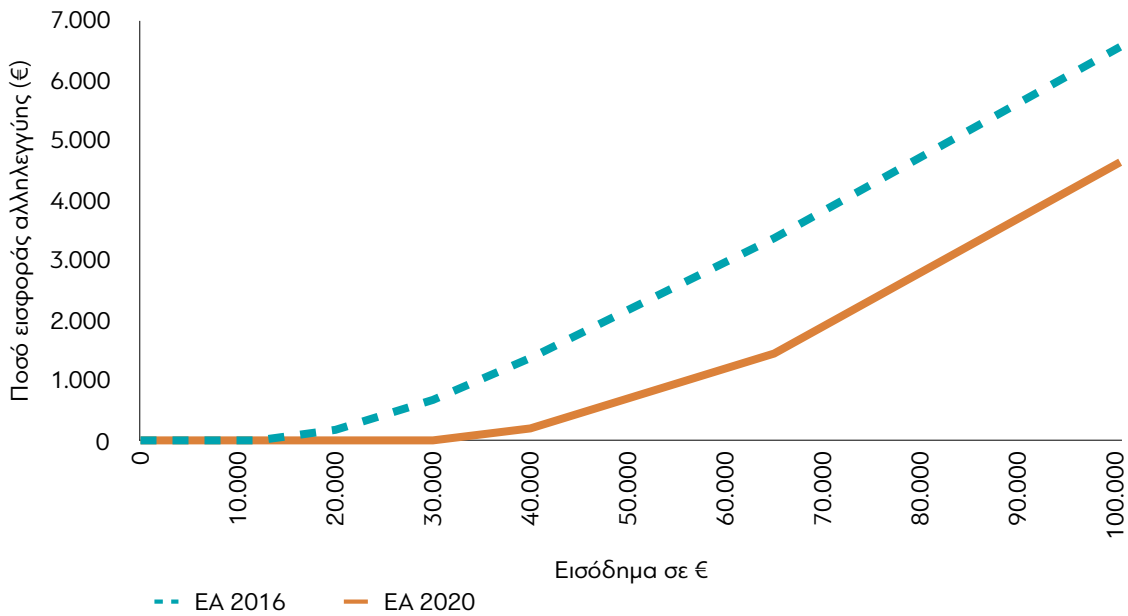
Πηγή: Ανάλυση IOBE.

Ωστόσο, παράλληλα με τη μείωση της έκπτωσης φόρου, οι κλίμακες και οι συντελεστές της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης άλλαξαν, στην κατεύθυνση μείωσης της επιβάρυνσης που αυτή θέτει για όλα τα εισοδήματα. Πράγματι, από τις νέες ρυθμίσεις προκύπτει ότι δεν προβλέπεται ειδική εισφορά αλληλεγγύης για τα εισοδήματα μέχρι €30.000 που θα αποκτηθούν το 2020, ενώ για υψηλότερα εισοδήματα το ποσό του φόρου είναι χαμηλότερο συγκριτικά με την υφιστάμενη κατάσταση (Διάγραμμα 3.10).

Συνολικά, με τις αλλαγές που θα εφαρμοστούν το 2020, όλα τα εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις μέχρι €21.500 επιβαρύνονται μέχρι €470 ετησίως, ενώ για υψηλότερα εισοδήματα υπάρχει ελάφρυνση του φόρου σε σύγκριση με το υφιστάμενο σύστημα.

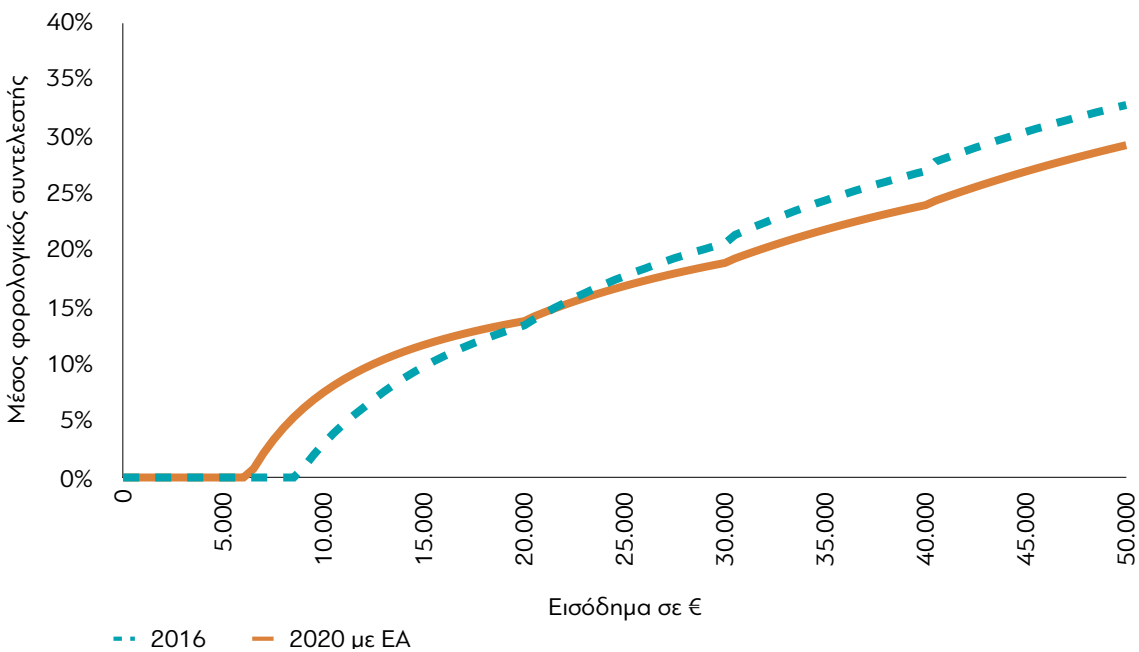
Για τα εισοδήματα από επιχειρηματική δραστηριότητα μέχρι €12.500 δεν μεταβάλλεται η φορολογική επιβάρυνση, ενώ για μεγαλύτερα εισοδήματα το ποσό του φόρου είναι χαμηλότερο σε σύγκριση με το υφιστάμενο σύστημα.

**Διάγραμμα 3.10. Επιβάρυνση Από την Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης, 2016 και 2020**



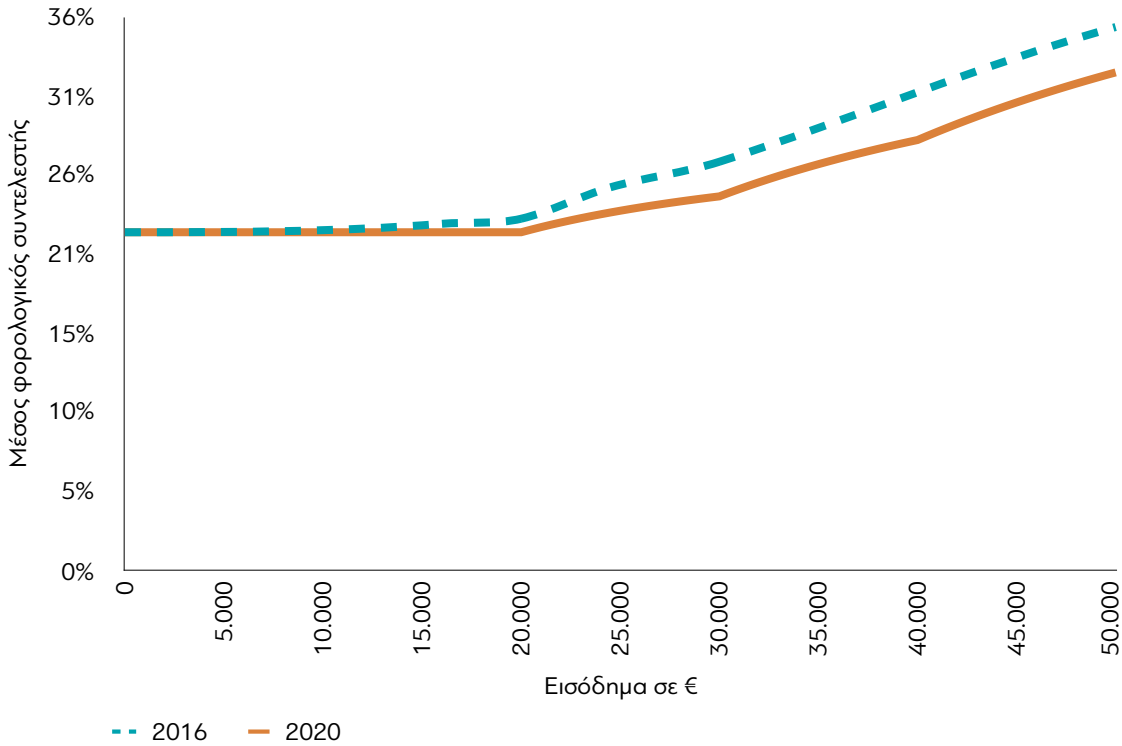
Πηγή: Ανάλυση IOBE.

**Διάγραμμα 3.11. Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Από Μισθούς και Συντάξεις Περιλαμβανομένης της Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης (ΕΑ), 2016 και 2020**



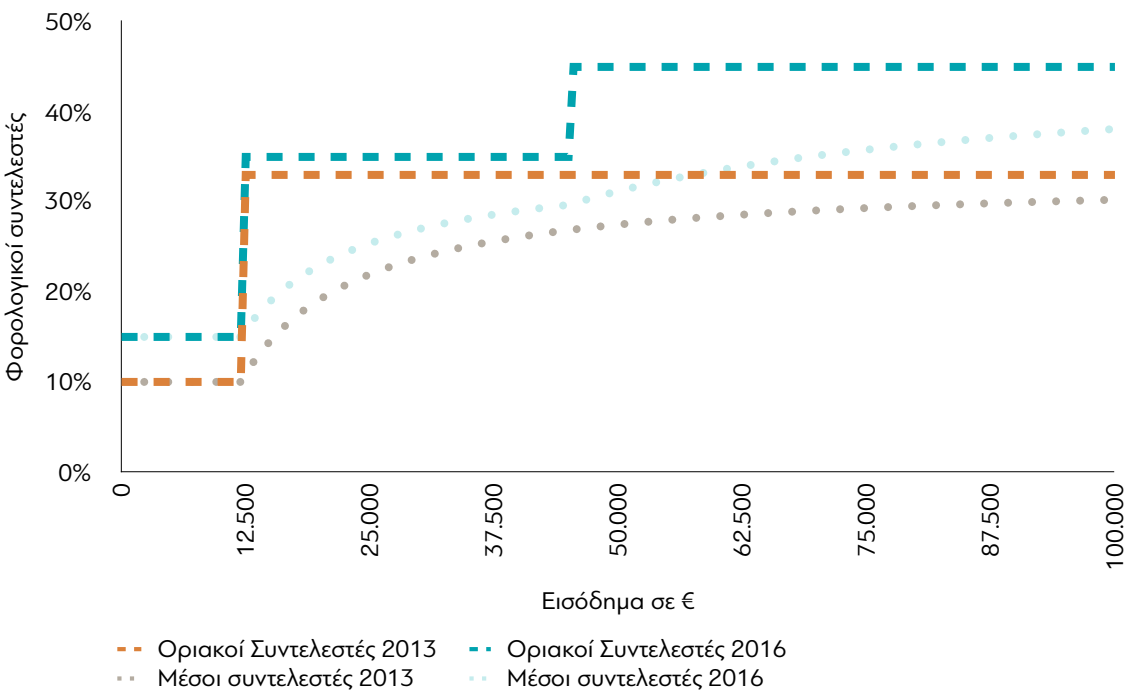
Πηγή: Ανάλυση IOBE.

**Διάγραμμα 3.12.** Μέσοι Φορολογικοί Συντελεστές Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων Από Επιχειρηματική Δραστηριότητα με ΕΑ, 2016 και 2020



Πηγή: Ανάλυση IOBE.

**Διάγραμμα 3.13.** Οριακοί και Μέσοι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Από Ακίνητη Περιουσία, 2013 και 2016



Πηγή: Ανάλυση IOBE.

Μεταβολές έγιναν και στους φορολογικούς συντελεστές και τις κλίμακες των εισοδημάτων από κεφάλαιο (ακίνητη περιουσία, μερίσματα και τόκους). Οι συντελεστές φορολόγησης μερισμάτων<sup>53</sup> και τόκων<sup>54</sup> αυξήθηκαν από 10% σε 15%, ενώ το εισόδημα από ακίνητη περιουσία (ενοίκια) φορολογείται από το 2013 αυτοτελώς, χωρίς εκπτώσεις ή απαλλαγές, με συγκεκριμένη κλίμακα συντελεστών (Διάγραμμα 3.13). Οι μεταβολές που έγιναν το 2016, με την αύξηση του χαμηλού συντελεστή και την προσθήκη νέου ανώτατου συντελεστή, οδήγησαν σε αύξηση της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης για όλα τα επίπεδα εισοδήματος από ακίνητη περιουσία.

<sup>53</sup>. Από 1.1.2017.

<sup>54</sup>. Από 1.1.2013.

## 3.3 Φορολογία Εισοδήματος Νομικών Προσώπων

Ο ΚΦΕ ρυθμίζει και τη φορολογία εισοδήματος των νομικών προσώπων, όπως κεφαλαιουχικές εταιρίες, προσωπικές εταιρίες, νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, συνεταιρισμοί, κοινωνίες αστικού δικαίου και κοινοπραξίες. Ρυθμίζει επίσης και τη φορολογία εισοδήματος νομικών οντοτήτων, οι οποίες περιλαμβάνουν κάθε μέρωμα εταιρικής ή μη οργάνωσης ανεξαρτήτως νομικής προσωπικότητας και κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα που δεν είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο, όπως συνεταιρισμός, οργανισμός και υπεράκτια ή εξωχώρια εταιρία.

### 3.3.1 Κύρια Χαρακτηριστικά Της Φορολογίας Εισοδήματος Νομικών Προσώπων

Η φορολογική βάση είναι: α) το ετήσιο παγκόσμιο εισόδημα<sup>55</sup> (κέρδη) του νομικού προσώπου ή οντότητας από οποιαδήποτε πηγή, όταν η φορολογική κατοικία του είναι στην Ελλάδα<sup>56</sup>, με δυνατότητα πίστωσης φόρων που έχουν καταβληθεί στην αλλοδαπή για εισοδήματα που προέρχονται από το εξωτερικό και β) το ετήσιο εισόδημα μη φορολογικών κατοίκων που αποκτάται από δραστηριότητα που ασκείται στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένου του εισοδήματος από κεφάλαιο (τόκοι, μερίσματα, ενοίκια, δικαιώματα) και υπεραξία από πώληση τίτλων ή ακινήτων που βρίσκονται στην Ελλάδα<sup>57</sup>. Ο Πίνακας 3.1.1 συνοψίζει ορισμένα σημαντικά χαρακτηριστικά της φορολογίας των νομικών προσώπων και οντοτήτων, τα οποία παρουσιάζονται πιο αναλυτικά στη συνέχεια.

Κατ' αρχάς, για τον προσδιορισμό του εισοδήματος των νομικών προσώπων και οντοτήτων ισχύουν οι ίδιοι κανόνες με το εισόδημα φυσικών προσώπων που προκύπτει από επιχειρηματική δραστηριότητα, εφόσον δεν υπάρχει διαφορετική ρύθμιση. Σε αντίθεση, όμως, με όσα ισχύουν για τα φυσικά πρόσωπα, δεν προβλέπεται περαιτέρω διάκριση των πηγών εισοδήματος.

Με την αναθεώρηση του ΚΦΕ το 2013 ο φορολογικός συντελεστής εξαρτάται από τον τύπο λογιστικών βιβλίων που τηρούν τα νομικά πρόσωπα, δηλαδή από το εάν αυτά είναι απλογραφικά ή διπλογραφικά. Με βάση την πιο πρόσφατη αναπροσαρμογή των φορολογικών συντελεστών για

**55.** Δηλαδή, το εισόδημα που αποκτάται στην ημεδαπή και στην αλλοδαπή.

**56.** Ένα νομικό πρόσωπο ή νομική οντότητα έχει φορολογική κατοικία στην Ελλάδα όταν έχει συσταθεί βάσει του ελληνικού δικαίου, έχει την καταστατική του έδρα στην Ελλάδα ή όταν ο τόπος άσκησης πραγματικής διοίκησής του είναι η Ελλάδα.

**57.** Απαλλάσσονται από τον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων οι φορείς γενικής κυβέρνησης, η Τράπεζα της Ελλάδος, οι εταιρίες επενδύσεων χαρτοφυλακίου και οι οργανισμοί συλλογικών επενδύσεων σε κινητές αξίες (ΟΣΕΚΑ), οι διεθνείς οργανισμοί, το ΤΑΙΠΕΔ και οι σχολικές επιτροπές και εφορείες μειονοτικών σχολείων. Επιπλέον, η φορολογία των ναυτιλιακών επιχειρήσεων, καθώς και το εισόδημα συνδεδεμένων φυσικών προσώπων που απορρέει από αυτές τις επιχειρήσεις, ρυθμίζονται με διατάξεις ειδικών νόμων (επιβάλλεται φόρος επί της χωρητικότητας των πλοίων) και δεν θίγεται από τις διατάξεις του ΚΦΕ.

τα νομικά πρόσωπα και τις νομικές οντότητες που τηρούν απλογραφικά βιβλία (Ν.4387/2016), οι ισχύοντες φορολογικοί συντελεστές σε περίπτωση τήρησης απλογραφικού συστήματος είναι αυτοί που αφορούν τα εισοδήματα των φυσικών προσώπων<sup>58</sup>.

Στις υπόλοιπες επιχειρήσεις<sup>59</sup>, το εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα φορολογείται με **ενιαίο φορολογικό συντελεστή 29%**, μετά από την αφαίρεση των εκπιπόμενων δαπανών, των αποσβέσεων και των μεταφερόμενων ζημιών από προηγούμενα έτη<sup>60</sup>. Ειδικά για τα νομικά πρόσωπα και οντότητες εκτός των κεφαλαιουχικών εταιριών, με τη φορολογία του 29% του εισοδήματος εξαντλείται η φορολογική τους υποχρέωση ως νομικών προσώπων, συνεπώς δεν γίνεται παρακράτηση φόρου μερισμάτων. Αντίθετα, παρακράτηση γίνεται στις κεφαλαιουχικές εταιρίες, οδηγώντας ουσιαστικά σε **διπλή φορολόγηση των κερδών**, σε εταιρικό και προσωπικό επίπεδο<sup>61</sup>. Επιπλέον, σε περίπτωση κεφαλαιοποίησης ή διανομής κερδών για τα οποία δεν έχει καταβληθεί φόρος εισοδήματος, το ποσό που διανέμεται ή κεφαλαιοποιείται φορολογείται ως κέρδος ανεξάρτητα από την ύπαρξη φορολογικών ζημιών.

Οι **εκπιπόμενες δαπάνες** δεν προσδιορίζονται με λεπτομέρεια στον ΚΦΕ, με την εξαίρεση των προβλέψεων για επισφαλείς απαιτήσεις που σχηματίζουν οι επιχειρήσεις. Εκπιπόμενες θεωρούνται, γενικά, εκείνες οι δαπάνες που πραγματοποιούνται προς το συμφέρον της επιχείρησης, αντιστοιχούν σε πραγματική συναλλαγή, απεικονίζονται λογιστικά και δεν περιλαμβάνονται στις δαπάνες για τις οποίες προβλέπεται ρητά ότι δεν εκπίπτουν<sup>62</sup>.

Στο πλαίσιο των φορολογικών δαπανών υπάρχει ειδική μέριμνα για την προώθηση της καινοτομίας, καθώς προβλέπεται ότι οι δαπάνες έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης (R&D), στις οποίες περιλαμβάνονται και οι αποσβέσεις του απαιτούμενου εξοπλισμού, εκπίπτουν από τα ακαθάριστα έσοδα των επιχειρήσεων κατά το χρόνο της πραγματοποίησης τους προσαυξημένες κατά 30%<sup>63</sup>. Οι καθαρές δαπάνες τόκων (δαπάνες τόκων μείον εισόδημα από τόκους) στην περίπτωση που υπερβαίνουν τα €3 εκατ. το χρόνο δεν αναγνωρίζονται ως εκπιπόμενες δαπάνες, στον βαθμό που υπερβαίνουν το 30% των φορολογητέων κερδών προ τόκων, φόρων και αποσβέσεων (EBITDA). Δεν εφαρμόζεται έκπτωση φόρου για το μετοχικό κεφάλαιο.

**58.** Επιτρέπεται να ακολουθούν απλογραφικό λογιστικό σύστημα οι πολύ μικρές νομικές οντότητες που δεν συντάσσουν ισολογισμό (όπως ετερόρρυθμες και ομόρρυθμες εταιρίες και ατομικές επιχειρήσεις) και έχουν κύκλο εργασιών έως €1,5 εκατ. Αυτό το δικαίωμα έχουν επίσης οι κοινοπραξίες, τα μη κερδοσκοπικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) και ευρύτερα, οποιαδήποτε άλλη νομική οντότητα του ιδιωτικού τομέα με εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα που έχει κύκλο εργασιών μικρότερο από €1,5 εκατ.

**59.** Στις επιχειρήσεις οι οποίες πρέπει να τηρούν διπλογραφικό λογιστικό σύστημα περιλαμβάνονται οι ΑΕ, οι ΕΠΕ, οι ΙΚΕ, οι ετερόρρυθμες κατά μετοχές εταιρίες. Αυτή την υποχρέωση έχουν επίσης οι ομόρρυθμες εταιρίες (ΟΕ), οι ετερόρρυθμες εταιρείες (ΕΕ), οι ατομικές επιχειρήσεις, οι αστικές εταιρίες κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα, οι κοινωνίες αστικού δικαίου και οι κοινοπραξίες με κύκλο εργασιών ο οποίος υπερβαίνει τα €1,5 εκατ. Διπλογραφικό σύστημα εφαρμόζουν επίσης τα μη κερδοσκοπικά ΝΠΙΔ (σωματεία, σύλλογοι, ενώσεις προσώπων κ.λπ.) εφόσον έχουν εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα και κύκλο εργασιών μεγαλύτερο από €1,5 εκατ., οι κερδοσκοπικές ή μη οντότητες που ανήκουν στο Δημόσιο ή ελέγχονται από αυτό ή τελούν υπό την εποπτεία αυτού, οι συνεταιρισμοί και κάθε οντότητα που υποχρεούνται σε σύνταξη ισολογισμού από άλλη νομοθεσία.

**60.** Τα ενδοομιλικά μερίσματα που λαμβάνουν νομικά πρόσωπα (μητρικές εταιρίες) που είναι φορολογικοί κάτοικοι Ελλάδας, από συνδεδεμένα νομικά πρόσωπα (θυγατρικές εταιρίες) που έχουν τη φορολογική τους κατοικία σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ ή του ΕΟΧ, απαλλάσσονται από τον φόρο εισοδήματος, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που θεσπίζονται στην Οδηγία 2011/96/ΕΕ.

**61.** Με βάση τους εκάστοτε εφαρμοζόμενους συντελεστές φορολόγησης των εταιρικών κερδών και του προσωπικού εισοδήματος από μερίσματα.

**62.** Όπως αναφέρθηκε και στην περίπτωση του εισοδήματος φυσικών προσώπων από επιχειρηματική δραστηριότητα, δεν εκπίπτουν δαπάνες όπως οι τόκοι δανείων πάνω από το τρέχον επίπεδο της αγοράς, δαπάνες

**Πίνακας 3.11. Κύρια Χαρακτηριστικά Φορολογίας Εισοδήματος Νομικών Προσώπων**

Παράμετρος	Περιγραφή
Όνομαστικός συντελεστής	Νομικά πρόσωπα με διπλογραφικό λογιστικό σύστημα: 29%
Νομικά πρόσωπα με απλογραφικό λογιστικό σύστημα: όπως στα φυσικά πρόσωπα	Μη φορολογικοί κάτοικοι: καθαρό εισόδημα που αποκτήθηκε στην Ελλάδα
Προκαταβολή φόρου	100% επί του φόρου της προηγούμενης χρήσης
Φορολογική βάση	Παγκόσμιο εισόδημα (υπόκειται σε προστασία από διπλή φορολόγηση)
Εκπιτόμενες δαπάνες	Οι δαπάνες που πραγματοποιούνται προς το συμφέρον της επιχείρησης, εκτός όσων ρητώς εξαιρούνται
Αποσβέσεις	Πραγματοποιούνται από τον κύριο των παγίων ή από τον μισθωτή σε περίπτωση χρηματοδοτικής μίσθωσης. Δυνατότητα αναβολής της απόσβεσης των παγίων στοιχείων κατά τα πρώτα 3 φορολογικά έτη λειτουργίας νέων επιχειρήσεων. Σταθεροί συντελεστές απόσβεσης (από 4%-20%) ανάλογα με τη κατηγορία ενεργητικού. Ο εξοπλισμός επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας έχει συντελεστή απόσβεσης 40%.
Μεταφορά ζημιών	Μπορεί να γίνει διαδοχικά στα επόμενα 5 φορολογικά έτη μέσω συμψηφισμού με τυχόν κέρδη
<b>Ρυθμίσεις αντιμετώπισης φοροαποφυγής</b>	
Περιορισμός στις εκπιτόμενες δαπάνες για τόκους	Ναι, μέχρι ποσού ίσου με 30% των κερδών προ φόρων, τόκων και αποσβέσεων (EBITDA)
Κανόνες για ενδοομιλικές συναλλαγές	Ναι, με τεκμηρίωση βάσει της αρχής των «ίσων αποστάσεων» (arm's length principle)
Ελεγχόμενες αλλοδαπές εταιρίες	Περιλαμβάνεται υπό προϋποθέσεις στο φορολογητέο εισόδημα ελληνικής εταιρίας το μη διανεμηθέν εισόδημα που έχει λάβει αλλοδαπή θυγατρική της από συναλλαγές με συνδεδεμένες εταιρίες (π.χ. έσοδα από μερίσματα, τόκους, δικαιώματα κ.λπ.).
Διανομή ενδοομιλικών μερισμάτων	Περιορίζονται οι απαλλαγές στις διανομές ενδοομιλικών μερισμάτων, σε περίπτωση κατάχρησης της φορολογικής νομοθεσίας

**Πηγή:** Προσαρμογή από το Taxation trends in the European Union 2015 – DG Taxation and Customs Union και KPMG (2017) – Οδηγός Φορολογίας.

Η **απόσβεση παγίων** πραγματοποιείται από τον κύριο των παγίων ή από τον μισθωτή σε περίπτωση χρηματοδοτικής μίσθωσης. Οι νέες επιχειρήσεις έχουν τη δυνατότητα αναβολής της απόσβεσης των παγίων στοιχείων τους κατά τα πρώτα 3 φορολογικά έτη λειτουργίας τους. Ο υπολογισμός των αποσβέσεων γίνεται με σταθερούς συντελεστές απόσβεσης (από 4%-20%) ανάλογα με τη κατηγορία ενεργητικού, με την εξαίρεση των εδαφικών εκτάσεων, έργων τέχνης, αντικών, κοσμημάτων και άλλων παγίων που δεν υπόκεινται σε φθορά και ακρήστευση λόγω παλαιότητας, στα οποία δεν παρέχεται η δυνατότητα φορολογικής απόσβεσης. Ας σημειωθεί ότι οι αποσβέσεις του εξοπλισμού που χρησιμοποιείται για τη διενέργεια επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας έχουν αυξημένο συντελεστή απόσβεσης (40%).

Η **μεταφορά ζημιών** στις επόμενες χρήσεις μπορεί να γίνει διαδοχικά στα επόμενα 5 φορολογικά έτη μέσω συμψηφισμού με τυχόν κέρδη. Η

άνω των €500 που δεν εξοφλήθηκαν με τραπεζικό μέσο πληρωμής, το τεκμαρτό μίσθωμα από ιδιοχρησιμοποίηση ακινήτου στον βαθμό που υπερβαίνει το 3% της αντικειμενικής αξίας του ακινήτου, οι μη καταβληθείσες ασφαλιστικές εισφορές, οι προβλέψεις εκτός αυτών για επισφαλείς απαιτήσεις, πρόστιμα και ποινές, ο φόρος εισοδήματος, δαπάνες ψυχαγωγίας, προσωπικές καταναλωτικές δαπάνες κ.ά.

**63.** Αν προκύψουν ζημιές μετά την αφαίρεση του ποσοστού αυτού, μεταφέρονται στις επόμενες χρήσεις.

δυνατότητα μεταφοράς ζημιών χάνεται όμως εάν μεταβληθεί το ιδιοκτησιακό καθεστώς σε ποσοστό μεγαλύτερο από 33% και δεν αποδειχθεί ότι η μεταβολή έγινε για επιχειρηματικούς ή εμπορικούς λόγους και όχι με σκοπό τη φοροαποφυγή ή φοροδιαφυγή.

Το εισόδημα των νομικών προσώπων και οντοτήτων μπορεί να προσδιορίζεται με κάθε διαθέσιμο στοιχείο ή με έμμεσες μεθόδους ελέγχου όταν: α) τα λογιστικά αρχεία δεν τηρούνται ή οι οικονομικές καταστάσεις δεν συντάσσονται σύμφωνα με τα ισχύοντα λογιστικά πρότυπα, ή β) τα φορολογικά στοιχεία δεν συντάσσονται σύμφωνα με τον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, ή γ) τα λογιστικά αρχεία ή φορολογικά στοιχεία δεν προσκομίζονται στη Φορολογική Διοίκηση μετά από σχετική πρόσκληση.

Όλα τα νομικά πρόσωπα και οντότητες έχουν υποχρέωση **προκαταβολής φόρου** σε ποσοστό 100% επί του φόρου που προκύπτει για την προηγούμενη οικονομική χρήση, με εξαίρεση τις νέες επιχειρήσεις, για τις οποίες η υποχρέωση μειώνεται σε 50% για τα πρώτα τρία έτη από τη δήλωση έναρξης εργασιών της.

Ο ΚΦΕ ορίζει, επίσης, τους κανόνες που ισχύουν για την **παρακράτηση φόρου** (υπόχρεοι, πληρωμές υποκείμενες σε παρακράτηση και απαλλαγές, συντελεστές κ.λπ.). Οι συντελεστές παρακράτησης κυμαίνονται από 0-20% ανάλογα με το εισόδημα και τη φορολογική κατοικία ή μόνιμη εγκατάσταση του νομικού προσώπου/οντότητας. Ενδεικτικά, σε παρακράτηση με συντελεστή 15% υπόκεινται τα εισοδήματα από μερίσματα και τόκους, υπεραξία από μεταβίβαση ακίνητης περιουσίας, και τυχόν ασφάλισμα που καταβάλλεται με τη μορφή περιοδικά καταβαλλόμενης παροχής και με 20% οι αμοιβές για υπηρεσίες που παρέχονται στην Ελλάδα με μόνιμη εγκατάσταση του αλλοδαπού νομικού προσώπου που δεν είναι φορολογικός κάτοικος ΕΕ ή ΕΟΧ, τα εισοδήματα από δικαιώματα (royalties) και λοιπές πληρωμές, οι αμοιβές διοίκησης και οι αμοιβές για συμβουλευτικές ή παρόμοιες υπηρεσίες. Κατ' εξαίρεση, υπόκεινται σε παρακράτηση φόρου 3% οι αμοιβές για τεχνικά έργα. Δεν παρακρατείται, υπό προϋποθέσεις, φόρος α) από μερίσματα και παρόμοιες πληρωμές που διανέμονται σε νομικό πρόσωπο το οποίο περιλαμβάνεται στο Παράρτημα της Οδηγίας 2011/96/ΕΕ και β) από τόκους και δικαιώματα (royalties) που καταβάλλονται σε νομικό πρόσωπο που αναφέρεται στο Παράρτημα της Οδηγίας 2003/49/ΕΚ. Το ποσό παρακράτησης συμψηφίζεται τελικά με τον φόρο εισοδήματος.

Πέρα από διάφορες άλλες ρυθμίσεις, που διευθετούν φορολογικά ζητήματα σε περιπτώσεις εταιρικών μεταβολών και αναδιαρθρώσεων ή που καθορίζουν τις τυπικές υποχρεώσεις των νομικών προσώπων, ο ΚΦΕ δίνει μεγάλο βάρος στους κανόνες που αποσκοπούν στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής.

Έτσι, στις ενδοομιλικές τιμολογήσεις εφαρμόζεται η αρχή των «ίσων αποστάσεων» και τα νομικά πρόσωπα έχουν την υποχρέωση να υποβάλουν συνοπτικό πίνακα πληροφοριών με φάκελο τεκμηρίωσης. Αν διαπιστωθεί η μη τήρηση της αρχής αυτής, τα φορολογικά κέρδη αναμορφώνονται ανάλογα και επιβάλλονται πρόσθετοι φόροι ή/και πρόστιμα. Περαιτέρω, τα ευεργετήματα που προβλέπονται στον ΚΦΕ σε περιπτώσεις εταιρικών αναδιαρθρώσεων ή άλλων μεταβολών που αποσκοπούν σε πιο ορθολογική οργάνωση των δραστηριοτήτων των εταιριών (άρθρα 52-55 του ΚΦΕ) αίρονται ολικά ή μερικά, όταν κάποια από αυτές τις πράξεις στοχεύουν στη φοροδιαφυγή ή τη φοροαποφυγή.

Στην καταπολέμηση της φοροαποφυγής εντάσσεται και η διάταξη για την υποκεφαλαιοδότηση (thin capitalization)<sup>64</sup>, η οποία περιορίζει τους τόκους που εκπίπτουν στο 30% των κερδών προ τόκων, φόρων και αποσβέσεων (EBITDA). Επιπλέον, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις που αφορούν τις ελεγχόμενες αλλοδαπές εταιρίες, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις περιλαμβάνεται στο φορολογητέο εισόδημα ελληνικής εταιρίας το μη διανεμηθέν εισόδημα που έχει λάβει αλλοδαπή θυγατρική της από συναλλαγές με συνδεδεμένες εταιρίες (π.χ. έσοδα από μερίσματα, τόκους, δικαιώματα κ.ά.).

Γενικότερα, το κανονιστικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής στην Ελλάδα επικεντρώνεται στην ουσία των συναλλαγών και θεωρεί ως φοροαποφυγή τις ενέργειες που δεν απορρέουν από την εύλογη επιχειρηματική πρακτική, αλλά αποσκοπούν στη μείωση των φορολογικών υποχρεώσεων. Περιλαμβάνει υποχρεώσεις διαφάνειας στη δημοσιοποίηση και απεικόνιση των οικονομικών και φορολογικών στοιχείων των νομικών προσώπων. Δεν αναγνωρίζονται ως εκπιπτόμενες οι δαπάνες που προκύπτουν από αμοιβές που καταβάλλονται προς φορολογικό κάτοικο μη συνεργάσιμου κράτους ή κράτους με προνομιακό φορολογικό καθεστώς, εκτός εάν πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις. Οι ελληνικές φορολογικές αρχές συμμετέχουν σε σχετικές διεθνείς πρωτοβουλίες, όπως αυτή του ΟΟΣΑ και του Συμβουλίου της Ευρώπης για την αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών φορολογικού ενδιαφέροντος σε διακρατικό επίπεδο, ώστε να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους στην αντιμετώπιση αυτών των φαινομένων.

Τέλος, οι ασφαλιστικές εισφορές των εργοδοτών για κάθε κλάδο ασφάλισης προκύπτουν ως ποσοστό επί του ακαθάριστου εισοδήματος του εργαζόμενου (Πίνακας 3.6). Οι κλάδοι ασφάλισης για τους οποίους υποχρεωτικά καταβάλλουν εισφορές οι εργοδότες είναι ίδιοι με αυτούς των μισθωτών, εκτός των ΟΕΚ και ΟΕΕ, για τους οποίους οι εργοδότες δεν καταβάλλουν εισφορές. Οι συντελεστές των εισφορών των νομικών προσώπων για σύνταξη είναι διπλάσιο σε σύγκριση με εκείνο των εργαζομένων, ενώ σχεδόν διπλάσια είναι τα ποσοστά του συνόλου των εισφορών τόσο για ασθένεια, όσο και υπέρ ΟΑΕΔ.

**64.** Πρακτική με την οποία μια εταιρία εντός ενός ομίλου δανείζει μία άλλη εταιρία του ίδιου ομίλου ποσά μεγαλύτερα της δανειοληπτικής της ικανότητας ή μεγαλύτερα των αναγκών της, ώστε η δανειζόμενη να εμφανίζει λόγω υπέρογκων τόκων μειωμένα κέρδη ή και ζημιές.

### 3.3.2 Πρόσφατες Μεταρρυθμίσεις Στη Φορολογία Εισοδήματος Νομικών Προσώπων

Οι αλλαγές στη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων μετά το 2010 έγιναν με γνώμονα την αύξηση των εσόδων, την απλοποίηση των φορολογικών διαδικασιών και τη διευκόλυνση της φορολογικής διοίκησης για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής. Μία από τις βασικές μεταβολές αφορούσε στον συχνό επαναπροσδιορισμό των φορολογικών συντελεστών (Διάγραμμα 3.14), που συνδυάστηκε με την εισαγωγή ενιαίου συντελεστή και την κατάργηση των συντελεστών παρακράτησης για τα μερίσματα και τις αμοιβές Διοικητικών Συμβουλίων. Οι αλλαγές που έγιναν στον ΚΦΕ έλαβαν υπόψη ορισμούς που προκύπτουν από το διεθνές φορολογικό δίκαιο (π.χ. φορολογική κατοικία, τόπος πραγματικής διοίκησης, μόνιμη εγκατάσταση) και τους ορισμούς των επιμέρους εισοδημάτων (π.χ. τόκοι, μερίσματα, δικαιώματα), όπως αποτυπώνονται και στο Πρότυπο Σύμβασης που εφαρμόζεται μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ κατά τη σύναψη των συμβάσεων περί αποφυγής διπλής φορολογίας στο εισόδημα και στο κεφάλαιο.

Πολλές ήταν το ίδιο διάστημα και οι νομοτεχνικές βελτιώσεις για τη διευκόλυνση των φορολογούμενων και της φορολογικής διοίκησης, ενώ σημαντικές αλλαγές αφορούσαν τη σταδιακή κατάργηση των αφορολόγητων αποθεματικών, τη φορολόγηση των διανεμόμενων κερδών, την επίτευξη φορολογικής ουδετερότητας μεταξύ εταιρικών μορφών, την παρακράτηση φόρου σε αμοιβές και την εξάλειψη της αναλυτικής κατηγοριοποίησης των εκπιπόμενων δαπανών. Απλοποιήθηκε, επίσης, η διαδικασία απόσβεσης των παγίων στοιχείων με τον περιορισμό των συντελεστών απόσβεσης σε 6 κατηγορίες και την κατάργηση του ανώτερου και κατώτερου συντελεστή απόσβεσης, καθώς και της φθίνουσας μεθόδου απόσβεσης. Στο Πλαίσιο 3.3 συνοψίζονται οι κυριότερες αλλαγές στη φορολογία των νομικών προσώπων.

### Διάγραμμα 3.14. Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Νομικών Προσώπων



Πηγή: IOBE – Φορολογική νομοθεσία.

### Πλαίσιο 3.3. Σημαντικές Αλλαγές στη Φορολογία Εισοδήματος Νομικών Προσώπων

#### 2010

- Μείωση συντελεστή φορολόγησης εταιρικών κερδών από 25% σε 24% για τα μη διανεμόμενα κέρδη, παύση αυτοτελούς φορολόγησης των διανεμόμενων κερδών (μερισμάτων) και διενέργεια παρακράτησης με συντελεστή 21% (Ν.3842/2010).
- Επιβολή έκτακτης εισφοράς στα νομικά πρόσωπα με κέρδη μεγαλύτερα από 100.000 το 2009, με συντελεστές 4% ( $\leq \text{€}300.000$ ), 6% ( $\text{€}300.001 - \text{€}1.000.000$ ), 8% ( $\text{€}1.000.001 - \text{€}5.000.000$ ), 10% ( $> \text{€}5.000.000$ ) (Ν.3845/2010).

#### 2011

- Μείωση φορολογικού συντελεστή από 24% σε 20% από το φορολογικό έτος 2012 (χρήση 2011) (Ν.3943/2011).
- Ασφαλιστικές εισφορές νομικών προσώπων για μισθωτούς: Αύξηση του ποσοστού εισφοράς υπέρ του κλάδου ανεργίας του ΟΑΕΔ κατά 0,5% σε 3,17% (Ν. 3986/2011).

- Αύξηση του συντελεστή παρακράτησης φόρου στα μερίσματα στο 25% (Ν. 3943/2011)

#### **2012**

- Ασφαλιστικές εισφορές νομικών προσώπων για μισθωτούς: Κατάργηση εισφοράς 0,75% υπέρ ΟΕΚ και 0,35% υπέρ ΟΕΕ (Ν. 4093/2012).

#### **2013**

- Ένταξη στη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων των προσωπικών εταιριών των αστικών εταιριών, των κοινοπραξιών και ευρύτερα των νομικών οντοτήτων (Ν. 4172/2013).
- Εισαγωγή ενιαίου συντελεστή για όλα τα εισοδήματα των νομικών προσώπων – εξαίρεση ατομικές επιχειρήσεις (και ελεύθεροι επαγγελματίες), για τους οποίους προβλέφθηκαν δύο συντελεστές.
- Μείωση συντελεστών απόσβεσης παγίων και απλοποίηση άλλων ρυθμίσεων της φορολογίας νομικών προσώπων.
- Φορολόγηση κερδών βάσει του τύπου βιβλίων που τηρούν οι επιχειρήσεις (απλογραφικά – διπλογραφικά), όχι σύμφωνα με τη νομική μορφή τους, από το φορολογικό έτος 2014 (Ν.4172/2013 – αναθεώρηση Κ.Φ.Ε.).
- Αύξηση φορολογικών συντελεστών από 20% σε 26% από το φορολογικό έτος 2014 (χρήση 2013) (Ν.4110/2013) και αύξηση τέλους επιτηδεύματος.
- Μείωση του συντελεστή παρακράτησης φόρου στα μερίσματα στο 10% (Ν. 4110/2013)

#### **2014**

- Κατηγοριοποίηση των νομικών οντοτήτων ως προς το μέγεθός τους, βάσει ενεργητικού, κύκλου εργασιών και απασχόλησής τους και ακολούθως ως προς το λογιστικό σύστημα που πρέπει να τηρούν (Ν.4308/2014 – Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα)
- Ασφαλιστικές εισφορές νομικών προσώπων για μισθωτούς: Μείωση εισφορών κατά 2,9% (Ν.4254/2014).

#### **2015**

- Αύξηση φορολογικού συντελεστή για νομικά πρόσωπα – νομικές οντότητες με διπλογραφικά βιβλία, από 26% σε 29% (Ν. 4334/2015).
- Αύξηση προκαταβολής φόρου από 80% σε 100% για κεφαλαιουχικές εταιρίες, συνεταιρισμούς και ενώσεις αυτών, κοινοπραξίες προσωπικών εταιριών κ.λπ., για τα κέρδη που προκύπτουν σε φορολογικά έτη που αρχίζουν από την 1η Ιανουαρίου 2016 και μετά (Ν. 4334/2015).

### 2016

- Αύξηση του συντελεστή παρακράτησης φόρου στα μερίσματα στο 15% (Ν. 4387/2016)
- Εφαρμογή των συντελεστών που αφορούν το εισόδημα των φυσικών προσώπων στο καθαρό φορολογητέο εισόδημα των νομικών προσώπων και οντοτήτων που ακολουθούν το απλογραφικό λογιστικό σύστημα (Ν. 4387/2016)

---

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ  
Απρίλιος 2018

# Οι Επιδόσεις Της Φορολογίας Εισοδήματος Στην Ελλάδα



## 4.1 Εισαγωγή

Οι επιδόσεις του φορολογικού συστήματος μπορεί να αξιολογηθούν με διάφορα κριτήρια, όπως ο βαθμός επάρκειας των εσόδων που εισπράττονται συγκριτικά με το επίπεδο του ΑΕΠ, των δημοσίων δαπανών και των φορολογικών συντελεστών, η κατανομή των φορολογικών βαρών ανάμεσα σε διαφορετικές ομάδες φορολογούμενων, ο βαθμός με τον οποίο η φορολογία προάγει την ισότητα και την οικονομική δικαιοσύνη, η απλότητα και διαφάνεια από την οποία χαρακτηρίζεται, το διοικητικό κόστος εφαρμογής της νομοθεσίας, το κόστος συμμόρφωσης των φορολογούμενων στις φορολογικές διατάξεις και, τέλος, η σταθερότητα του συστήματος. Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι η παρουσίαση και αξιολόγηση των επιδόσεων του συστήματος φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα, με βάση στοιχεία και δείκτες, που εξετάζονται τόσο στην εξέλιξή τους στο χρόνο, όσο και συγκριτικά με άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ. Η ανάλυση επιδιώκει να διερευνήσει τις αδυναμίες του συστήματος φορολογίας εισοδήματος και να εντοπίσει πεδία πιθανών μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του.

## 4.2 Φορολογικά έσοδα

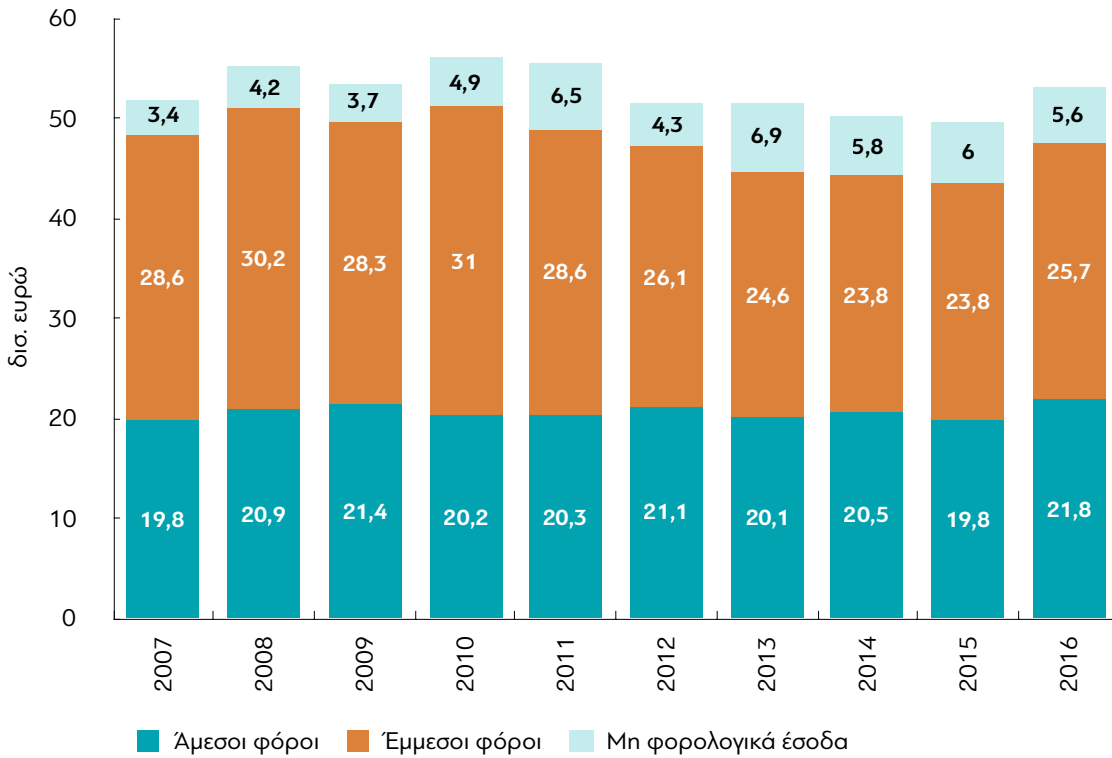
### 4.2.1 Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού

Η εξέλιξη και η σύνθεση των εσόδων του τακτικού προϋπολογισμού αντανακλούν τις επιλογές της οικονομικής και φορολογικής πολιτικής των προηγούμενων ετών, την αποδοτικότητα του φορολογικού συστήματος, καθώς και τις ανάγκες και δυνατότητες της οικονομίας. Έτσι, παρά το γεγονός ότι μέχρι το 2016 το ΑΕΠ σε τρέχουσες τιμές στην Ελλάδα μειώθηκε κατά περίπου 27% συγκριτικά με το επίπεδο που βρισκόταν το 2008, με την αύξηση των φορολογικών συντελεστών, τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης και την εισαγωγή νέων φόρων, το σύνολο των εσόδων του τακτικού προϋπολογισμού υποχώρησε κατά μόλις 4%, από €55,3 σε €53,1 δισ.<sup>65</sup>. Μάλιστα, οι άμεσοι φόροι (φόροι εισοδήματος και περιουσίας) αυξήθηκαν το ίδιο διάστημα κατά 5%, από €20,8 σε €21,4 δισ. (Διάγραμμα 4.1), σε αντίθεση με τους έμμεσους φόρους (ΦΠΑ, Ειδικό Φόρο Κατανάλωσης, Φόροι Συναλλαγών κ.λπ.), οι οποίοι μειώθηκαν κατά 15%, από €30,2 δισ. σε €25,7 δισ., λίγο περισσότερο από την πτώση της συνολικής (τελικής) καταναλωτικής δαπάνης (σε τρέχουσες τιμές) στην ελληνική οικονομία (-13,7%). Αλλά και τα μη φορολογικά έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού<sup>66</sup> αυξήθηκαν, διευρύνοντας τη συνεισφορά τους στα συνολικά έσοδα από 8% το 2008 σε 11% το 2016 (Διάγραμμα 4.2). Αντίστοιχα, η ενίσχυση των εσόδων από άμεσους φόρους οδήγησε σε αύξηση του μεριδίου τους στα συνολικά έσοδα από 38% το 2008 σε 41% το 2016. Ωστόσο, τα έσοδα από έμμεσους φόρους εξακολουθούν να έχουν μεγαλύτερη βαρύτητα στα συνολικά έσοδα, παρά το γεγονός ότι το μερίδιό τους μειώθηκε σημαντικά από 55% το 2008 σε 48% το 2016.

**65.** Τα στοιχεία που αναφέρονται σε αυτό το τμήμα παρουσιάζονται αναλυτικά σε πίνακες του παραρτήματος του παρόντος κεφαλαίου.

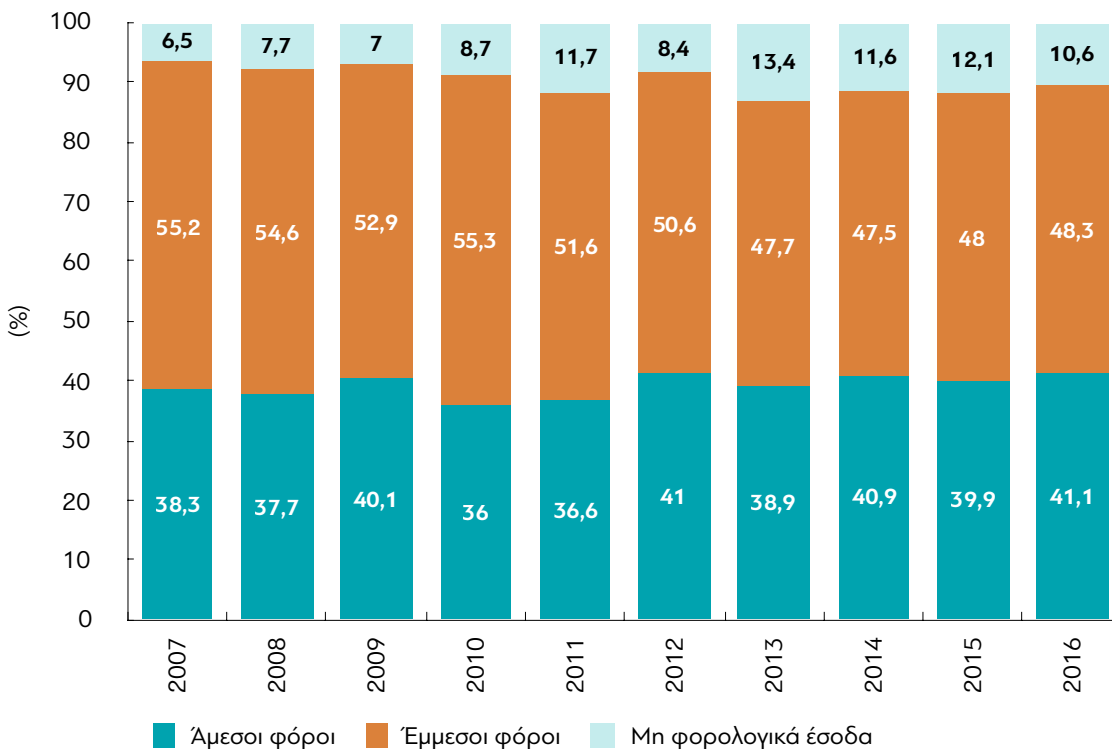
**66.** Στα μη φορολογικά έσοδα συμπεριλαμβάνονται τα έσοδα αποκρτικοποιήσεων και έκτακτα έσοδα όπως η μεταφορά αποδόσεων από τη διακράτηση ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου στα χαρτοφυλάκια των Εθνικών Κεντρικών Τραπεζών του Ευρωσυστήματος (ANFA και SMP) από το 2013.

**Διάγραμμα 4.1. Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού, 2007-2016**



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος.

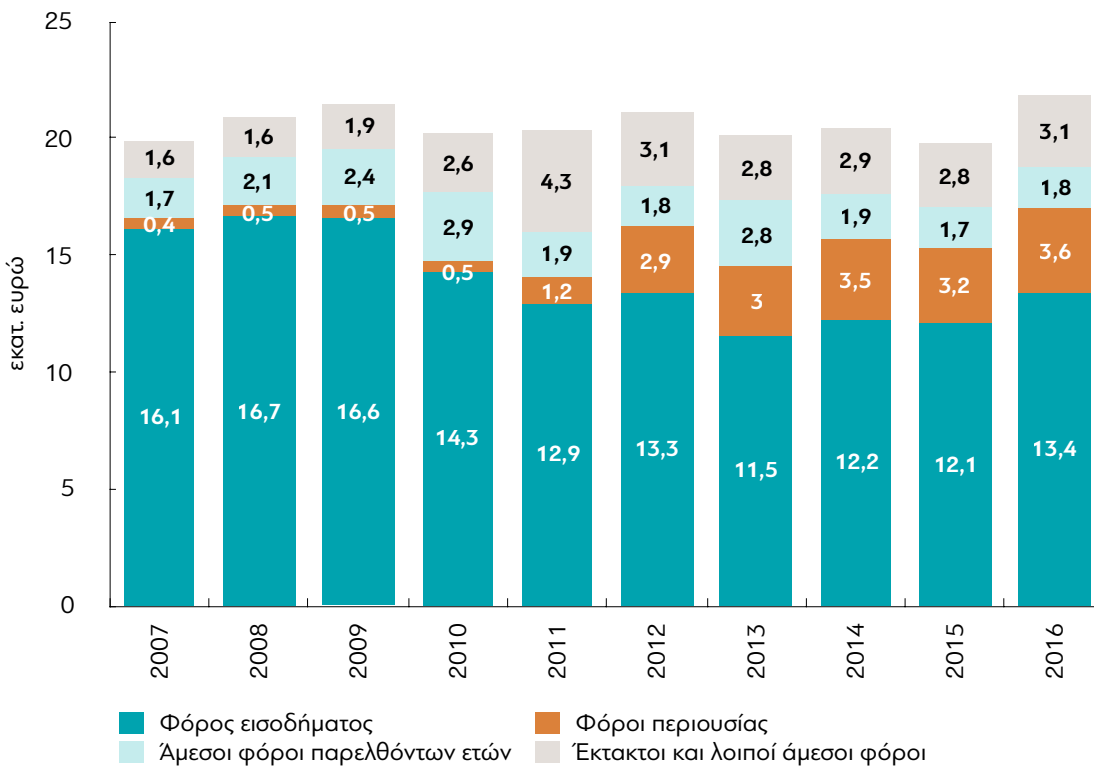
**Διάγραμμα 4.2. Σύνθεση Εσόδων Τακτικού Προϋπολογισμού, 2007-2016**



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, Ανάλυση IOBE.

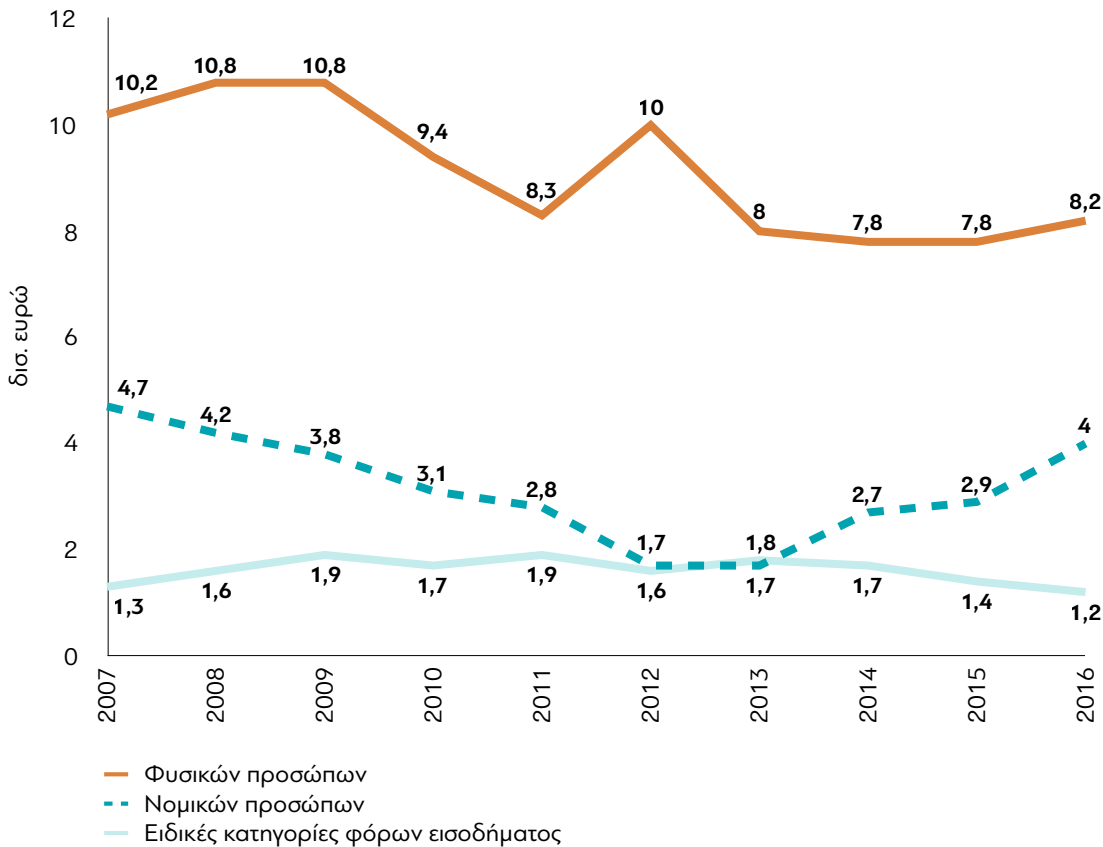
Τα έσοδα από φόρους εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και άλλων ειδικών κατηγοριών εισοδήματος, τα οποία αποτελούν το μεγαλύτερο τμήμα των εσόδων του τακτικού προϋπολογισμού από άμεσους φόρους, παρουσίασαν σημαντική μείωση, κατά 20%, τα τελευταία χρόνια από €16,7 δισ. το 2008 σε €13,4 δισ. το 2016 (Διάγραμμα 4.3). Με την εισαγωγή των φόρων στα ακίνητα ενισχύθηκε μετά το 2011 η συμβολή των φόρων περιουσίας στα έσοδα από άμεσους φόρους και εξισορροπήθηκε η μείωση στα έσοδα από φόρους εισοδήματος. Αξιοσημείωτη ήταν, επίσης, η ενίσχυση των εσόδων από έκτακτους και λοιπούς άμεσους φόρους, καθώς και η τάση υποχώρησης των εσόδων από άμεσους φόρους παρελθόντων ετών μετά το 2013.

**Διάγραμμα 4.3. Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού από Άμεσους Φόρους, 2007-2016**



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος.

**Διάγραμμα 4.4.** Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού Από Φόρους Εισοδήματος  
Ανά Κατηγορία, 2007- 2016

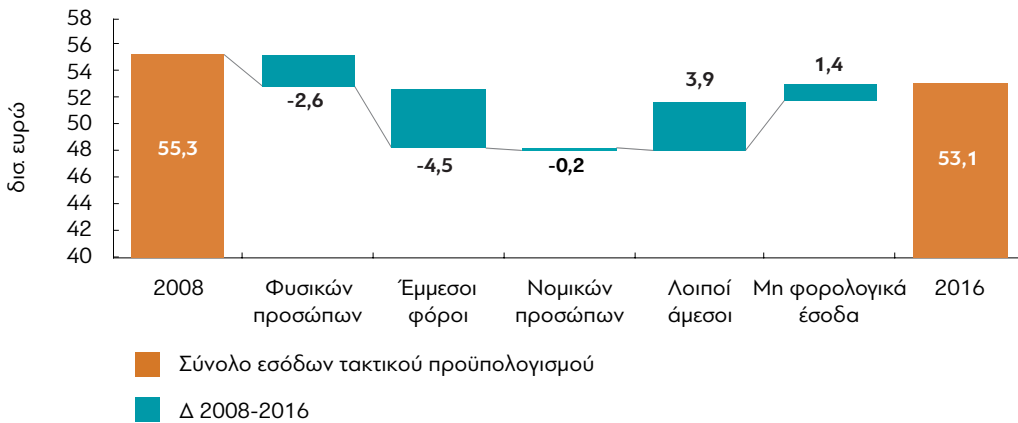


**Πηγή:** Τράπεζα της Ελλάδος, Ανάλυση IOBE.

Τα έσοδα από τους φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων παρουσιάζουν μια τάση σταθεροποίησης περί τα €8 δισ. μετά το 2013 (Διάγραμμα 4.4). Μέχρι τότε, λόγω ύφεσης, αυξημένων επιστροφών φόρων και (ενδεχομένως) των αλλαγών στη φορολογία εισοδήματος των ελεύθερων επαγγελματιών, είχαν υποχωρήσει δραστικά. Τα έσοδα από τους φόρους εισοδήματος νομικών προσώπων κινήθηκαν έντονα πτωτικά από το 2007 μέχρι το 2013, πριν ξεκινήσουν να αυξάνονται λόγω ενός συνδυασμού παραγόντων που σχετίζονται με την επιστροφή αρκετών επιχειρήσεων στην κερδοφορία, την αύξηση των συντελεστών, την αύξηση του συντελεστή παρακράτησης φόρου και την αύξηση της διείσδυσης των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμών.

Συνολικά, η υποχώρηση των εσόδων του τακτικού προϋπολογισμού προήλθε κυρίως από τη μείωση των έμμεσων φόρων και του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, ενώ μερικώς αντισταθμιστικά λειτούργησε η ενίσχυση των εσόδων από τους φόρους περιουσίας και τα μη φορολογικά έσοδα (Διάγραμμα 4.5).

#### Διάγραμμα 4.5. Ανάλυση Μεταβολής Εσόδων Τακτικού Προϋπολογισμού Μεταξύ 2008 και 2016



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, Ανάλυση IOBE.

#### 4.2.2 Εξέλιξη Εσόδων Και Συγκρίσεις Με Άλλες Χώρες

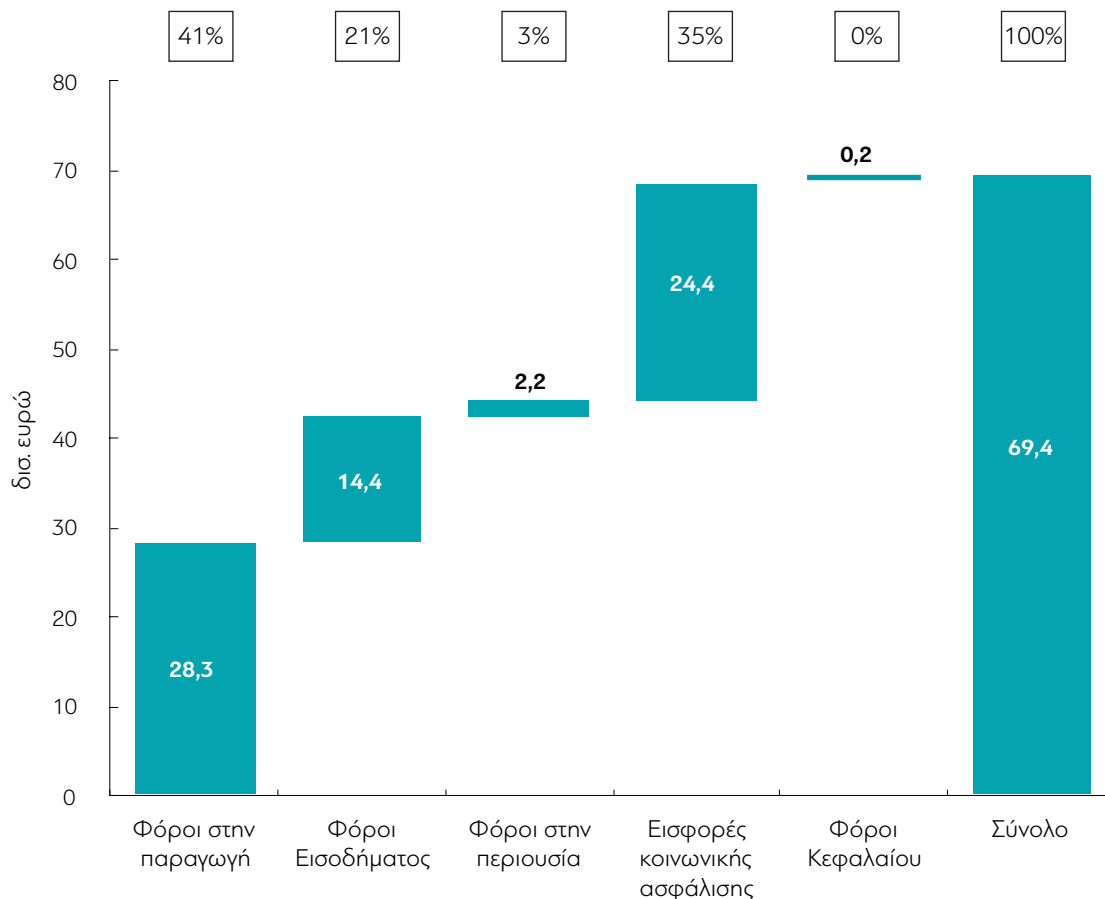
Τα φορολογικά μεγέθη καταγράφονται και με βάση τους κανόνες του Συστήματος Εθνικών Λογαριασμών της Eurostat, το οποίο ταξινομεί τους φόρους σε εκείνους που επιβάλλονται στο εισόδημα, στην παραγωγή και στα προϊόντα, στο κεφάλαιο και σε λοιπούς φόρους (π.χ. φόροι στην περιουσία), καλύπτοντας όλα τα επίπεδα διοίκησης (κεντρική και γενική κυβέρνηση, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης). Τα στοιχεία αυτά διαφοροποιούνται από τα στοιχεία εσόδων του τακτικού προϋπολογισμού, χωρίς να αλλάζουν την ουσία των μεγεθών και των τάσεων που έχουμε παρουσιάσει. Ωστόσο, είναι ιδιαίτερα χρήσιμα για τη διενέργεια συγκρίσεων με άλλες χώρες, με δεδομένο ότι υπολογίζονται με βάση κοινούς κανόνες και πρότυπα.

Σύμφωνα με το Σύστημα Εθνικών Λογαριασμών, οι φόροι στο εισόδημα περιλαμβάνουν τους φόρους στο εισόδημα φυσικών προσώπων από εργασία, τόκους καταθέσεων, ενοίκια, μερίσματα, κ.ά., καθώς και τους φόρους στο εισόδημα ή στα κέρδη των επιχειρήσεων. Οι φόροι στην παραγωγή και στα προϊόντα ουσιαστικά συμπίπτουν με τους φόρους κατανάλωσης (ΦΠΑ, ειδικοί φόροι, τέλη ταξινόμησης αυτοκινήτων, φόροι ασφαλιστών, τέλη χαρτοσήμου, εισαγωγικοί δασμοί κ.λπ.), καθώς και τους φόρους που επιβάλλονται σε συντελεστές παραγωγής εκτός της εργασίας και του κεφαλαίου, όπως τέλη αδειοδότησης, φόροι στα ακίνητα επιχειρήσεων, φόροι για ρύπανση κ.ά. Τα παραπάνω έσοδα από φόρους μαζί με τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν τα συνολικά έσοδα του δημοσίου.

Με βάση αυτή την κατηγοριοποίηση, τα έσοδα του ελληνικού δημοσίου διαμορφώθηκαν σε €69,4 δισ. το 2015 (Διάγραμμα 4.6). Η μεγαλύτερη κατηγορία εσόδων ήταν οι φόροι στα προϊόντα, τα έσοδα των οποίων διαμορφώθηκαν σε €28,3 δισ., δηλαδή στο 40,7% των συνολικών εσόδων. Οι φόροι εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων προσέγγισαν τα €14,4 δισ. ή το 20,7% των συνολικών εσόδων, ενώ οι εισφορές εργοδοτών<sup>67</sup> και εργαζομένων αποτέλεσαν τη δεύτερη μεγαλύτερη κατηγορία εσόδων, με €24,4 δισ. ή αλλιώς το 35,2% του συνόλου. Τέλος, μικρότερο τμήμα των συνολικών εσόδων αποτελούν οι φόροι περιουσίας (€2,2 δισ.) και οι φόροι κεφαλαίου (€0,2 δισ.).

<sup>67</sup>. Στις εισφορές εργοδοτών συμπεριλαμβάνονται και οι τεκμαρτές εισφορές, οι οποίες το 2015 ήταν €5,6 δισ..

**Διάγραμμα 4.6.** Έσοδα Από Φόρους και Εισφορές στην Ελλάδα, 2015



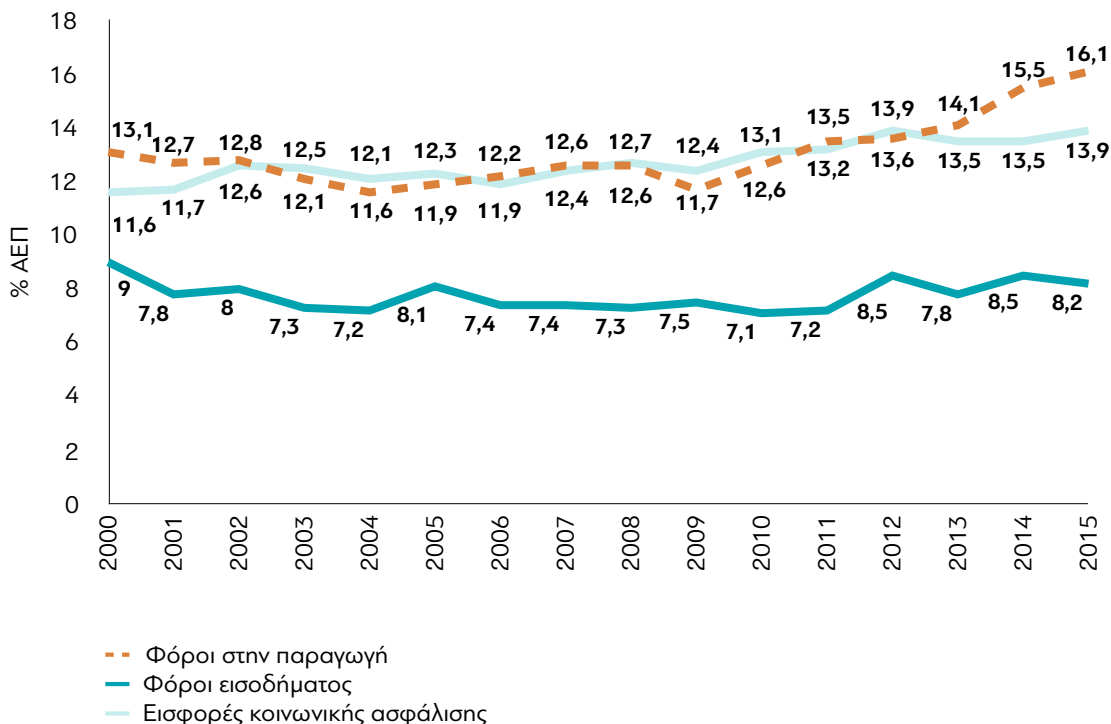
Πηγή: Eurostat.

Συνεπώς, οι τρεις μεγαλύτερες κατηγορίες εσόδων είναι οι φόροι στην παραγωγή και τα προϊόντα, οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και οι φόροι εισοδήματος. Ως ποσοστό του ΑΕΠ, οι φόροι εισοδήματος αποτελούσαν το 2015 το 8,2% του ΑΕΠ, με σχετικά μικρές διακυμάνσεις την περίοδο 2000-2015 (Διάγραμμα 4.7). Έλαβαν τη μέγιστη τιμή τους το 2000, με 9% του ΑΕΠ, και την ελάχιστη το 2010 (7,1% του ΑΕΠ). Οι φόροι στην παραγωγή αποτελούσαν το 2015 το 16,1% του ΑΕΠ, με αυξητική

τάση από το 2009, όταν αντιστοιχούσαν στο 11,7% του ΑΕΠ. Τέλος, οι εισφορές, αποτελούσαν το 13,9% του ΑΕΠ το 2015, ενισχυμένο ποσοστό σε σύγκριση με τον μέσο όρο της περιόδου 2002-2009 (12,4%).

Αναλύοντας περισσότερο τους φόρους εισοδήματος σύμφωνα με το Σύστημα Εθνικών Λογαριασμών, μπορούν να απεικονιστούν οι φόροι που επιβάλλονται στο εισόδημα φυσικών και νομικών προσώπων. Οι φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων διαμορφώθηκαν σε €9,5 δισ. το 2015, μειωμένοι συγκριτικά με το 2012 όταν είχαν ανέλθει σε €13,2 δισ., το υψηλότερο επίπεδο της περιόδου 2000-2015 (Διάγραμμα 4.8). Οι φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων κατέγραφαν αυξητική τάση από το 2000, με εξαίρεση την περίοδο 2009-2010, όπου σημείωσαν πτώση. Οι φόροι εισοδήματος νομικών προσώπων διαμορφώνονται σε χαμηλότερα επίπεδα, στα €3,8 δισ. το 2015, ενώ αντίθετα με τους φόρους στα φυσικά πρόσωπα, καταγράφεται αύξηση μετά το 2012, από το χαμηλό επίπεδο των €2,1 δισ. που είχαν διαμορφωθεί.

**Διάγραμμα 4.7. Φορολογικά Έσοδα ως % ΑΕΠ**

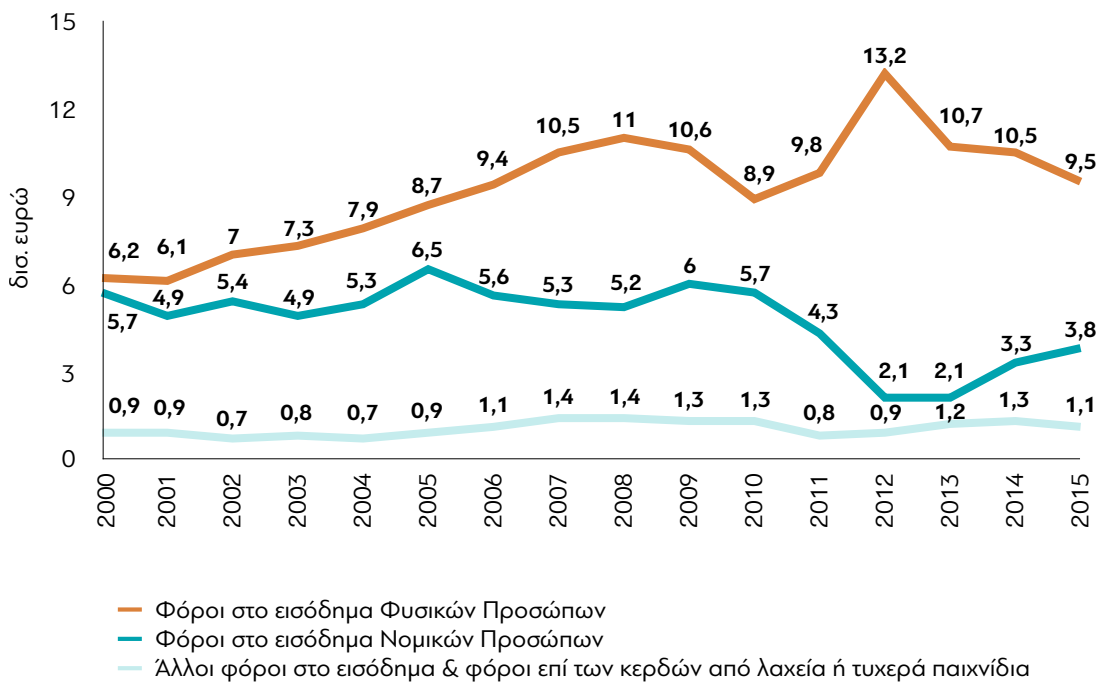


Πηγή: Eurostat.

Οι φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων αντιστοιχούσαν το 2015 στο 5,4% του ΑΕΠ, έναντι 2,2% των φόρων στα νομικά πρόσωπα (Διάγραμμα 4.9). Ως ποσοστό του ΑΕΠ, οι φόροι νομικών προσώπων ακολουθούν την ίδια τάση σε σύγκριση με τα στοιχεία σε απόλυτα μεγέθη (δισ. €), ένδειξη ότι το ύψος τους επηρεάστηκε με μεγάλη ένταση από την οικονομική

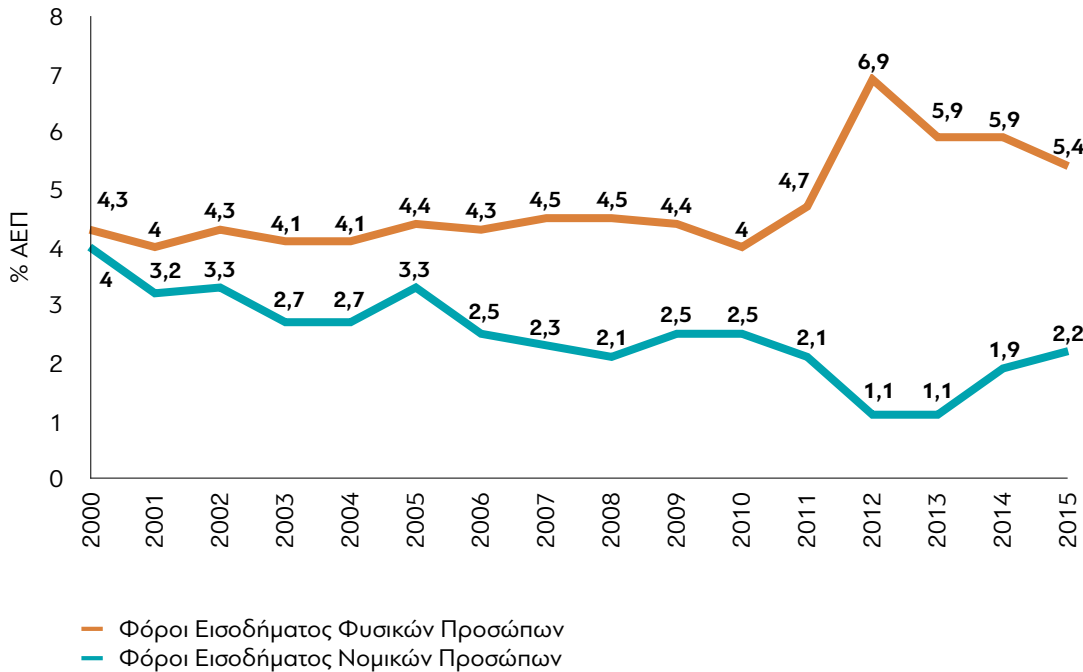
κρίση. Στους φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων, η εξέλιξη ως ποσοστό του ΑΕΠ έχει παρόμοια εξέλιξη με τα απόλυτα μεγέθη μετά το 2011-2012, ενώ την προηγούμενη περίοδο 2002-2010, η αύξηση των εσόδων ακολουθούσε την αύξηση του ΑΕΠ με αποτέλεσμα τη σταθεροποίηση του λόγου εσόδων προς ΑΕΠ.

**Διάγραμμα 4.8. Φόροι στο Εισόδημα Ανά Κατηγορία (δισ. €)**



Πηγή: Eurostat

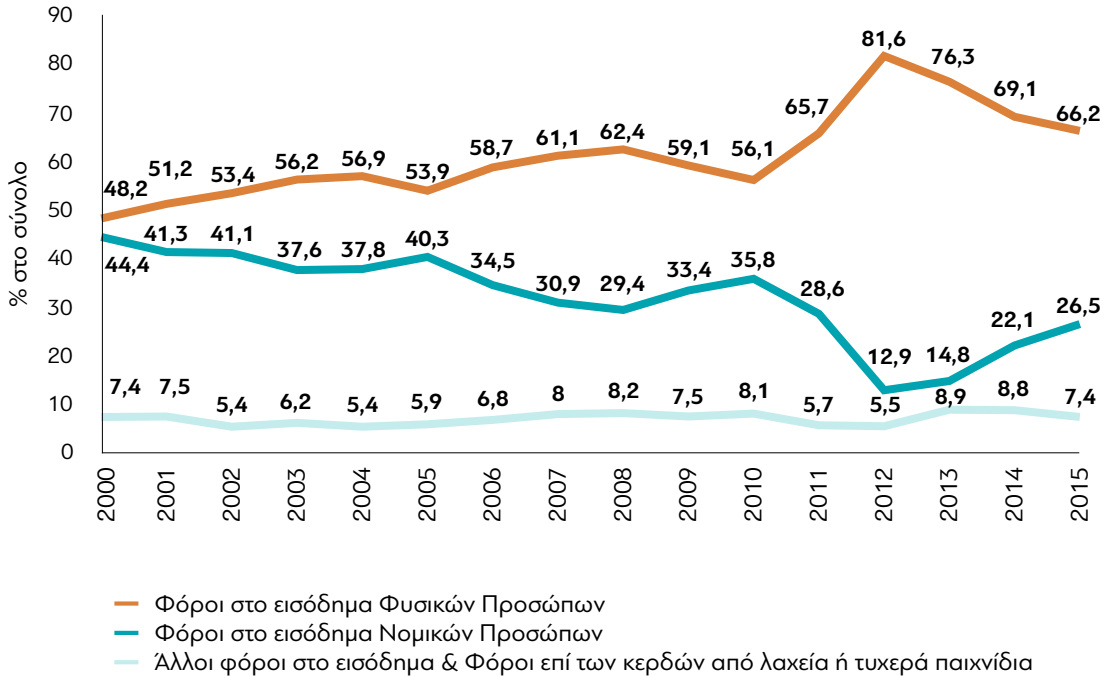
**Διάγραμμα 4.9. Φόροι στο Εισόδημα Ανά Κατηγορία (% ΑΕΠ)**



Πηγή: Eurostat

Το μερίδιο των φόρων φυσικών προσώπων στα συνολικά έσοδα από φόρους εισοδήματος πλησίασε το 82% το 2012, από 48% το 2000, ενώ το 2015 διαμορφώθηκε στο 66,2%, δηλαδή 2 στα 3 ευρώ από φόρους στο εισόδημα προήλθαν από τα φυσικά πρόσωπα, ενώ η κατηγορία των νομικών προσώπων συνεισέφερε το 26,5% των εσόδων το 2015 (Διάγραμμα 4.10). Διαχρονικά, η μεγαλύτερη κατηγορία είναι οι φόροι από το εισόδημα φυσικών προσώπων, με συνεισφορά πάνω από 50% στη μεγαλύτερη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Τέλος, η κατηγορία των υπόλοιπων φόρων στο εισόδημα και των φόρων επί των κερδών από λαχεία ή τυχερά παιχνίδια, αποτελεί τη μικρότερη μεταξύ των τριών κατηγοριών φόρων στο εισόδημα.

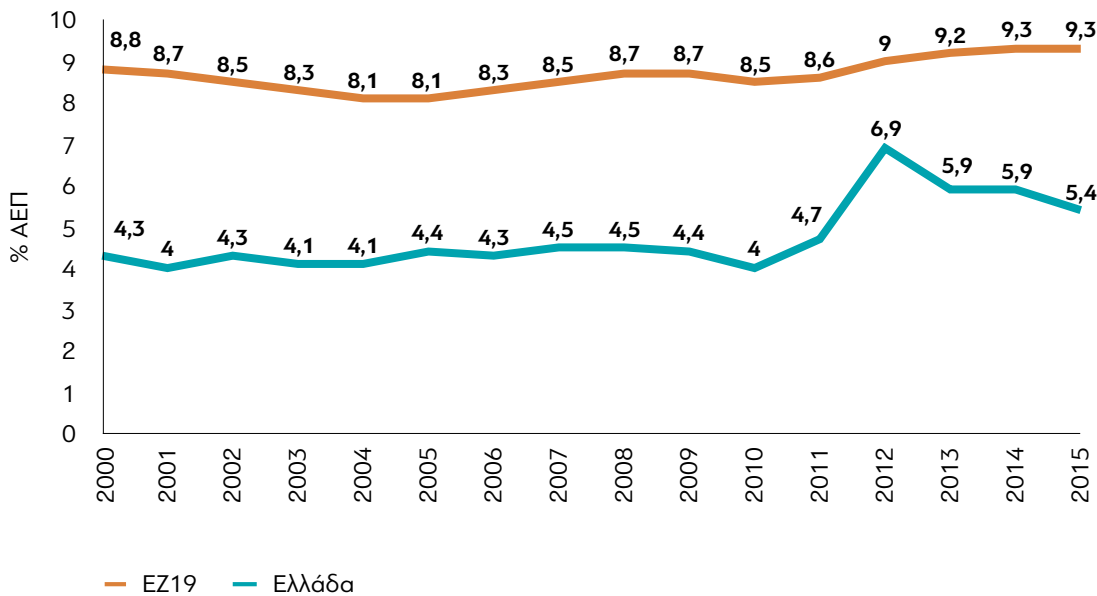
**Διάγραμμα 4.10. Φόροι στο Εισόδημα Ανά Κατηγορία (% συνόλου)**



Πηγή: Eurostat.

Μέχρι το 2012 τα έσοδα από φόρους στα φυσικά πρόσωπα στην Ελλάδα βρίσκονταν ως ποσοστό του ΑΕΠ περίπου στο ήμισυ του μέσου όρου της Ευρωζώνης, ενώ μετά το 2013 και παρά την αύξηση του ποσοστού τους, η Ελλάδα συνεχίζει να υστερεί σημαντικά σε σύγκριση με την Ευρωζώνη (Διάγραμμα 4.11).

**Διάγραμμα 4.11. Φόροι Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων στην Ελλάδα και στην Ευρωζώνη (% ΑΕΠ)**



Πηγή: Eurostat.

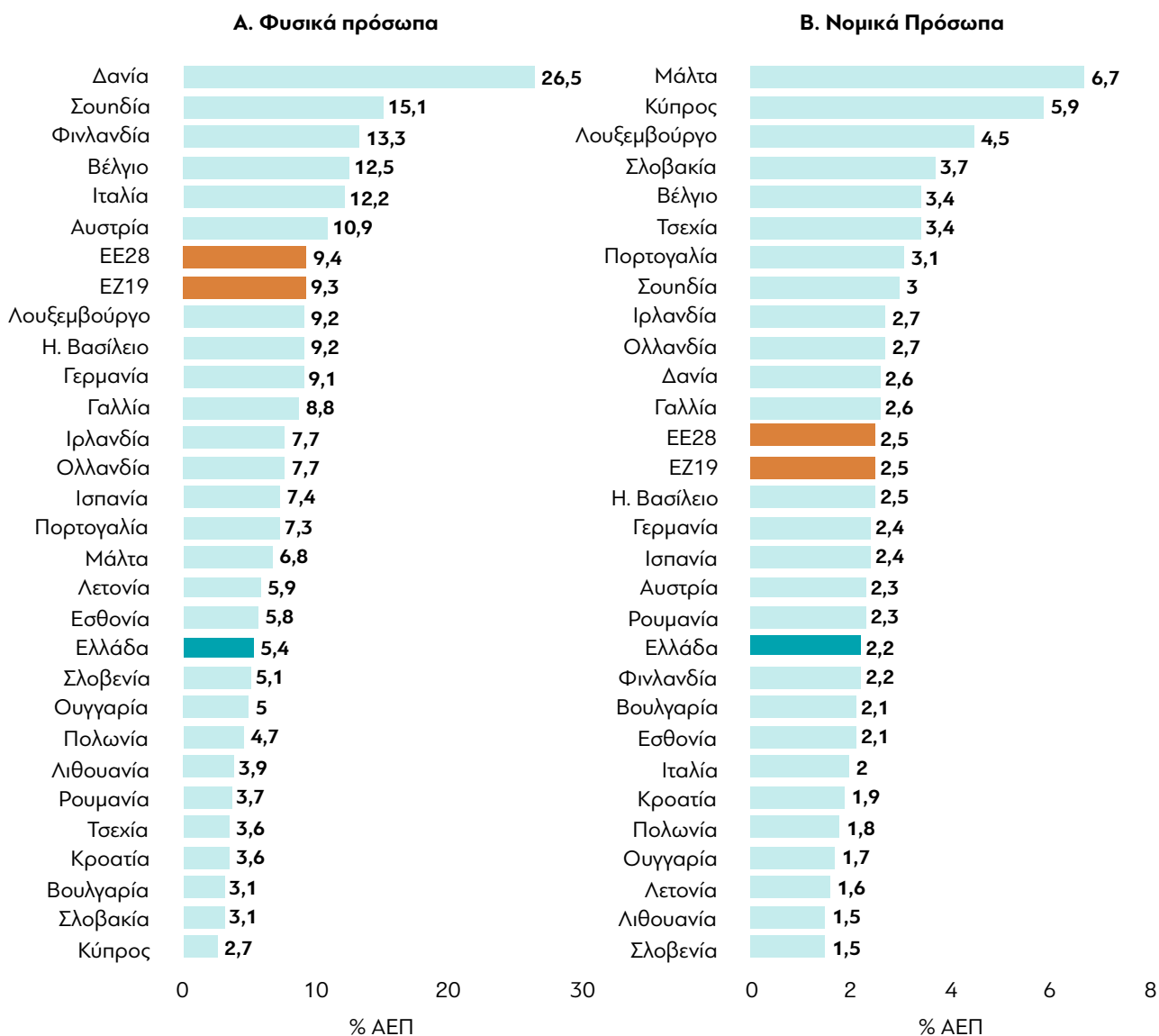
Ανάμεσα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), οι σκανδιναβικές χώρες (Σουηδία, Δανία και Φινλανδία) εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά φορολογικών εσόδων ως προς το ΑΕΠ από εισόδημα φυσικών προσώπων (Διάγραμμα 4.12α). Η Δανία εμφάνισε ποσοστό 26,5%, ενώ ακολουθούν η Σουηδία με 15,1% και η Φινλανδία με 13,3%, πολύ πάνω από το μέσο όρο της ΕΕ (9,4%). Στον αντίποδα, οι χώρες με το χαμηλότερο ποσοστό εσόδων (% ΑΕΠ) από εισόδημα φυσικών προσώπων είναι η Κύπρος με 2,7%, η Βουλγαρία με 3,1% και η Σλοβακία με 3,1%.

Πιο κοντά στο μέσο όρο της ΕΕ-28 βρίσκεται η Ελλάδα αναφορικά με τα έσοδα από φόρους στα κέρδη νομικών προσώπων (Διάγραμμα 4.13). Συγκεκριμένα, τα έσοδα από φόρους στα κέρδη επιχειρήσεων ανήλθαν στην Ελλάδα στο 2,2% του ΑΕΠ το 2015, έναντι 2,5% στην Ευρωζώνη, ενώ την περίοδο 2000-2015 καταγράφηκαν μικρές αποκλίσεις από την Ευρωζώνη. Την περίοδο 2000-2005 και 2009-2010 η Ελλάδα, κατέγραψε υψηλότερο ποσοστό εσόδων σε σύγκριση με το μέσο όρο της Ευρωζώνης, ενώ αντίθετα την περίοδο 2011-2015 εμφάνισε χαμηλότερα επίπεδα, παρά την αυξητική τάση των ετών 2014-2015.

Οι χώρες με τα υψηλότερα φορολογικά έσοδα από εταιρικά κέρδη ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν το 2015 η Μάλτα, η Κύπρος και το Λουξεμβούργο, οι οποίες έχουν εγκαθιδρύσει ένα ευνοϊκό φορολογικό περιβάλλον για τις επιχειρήσεις, ενισχύοντας τον φορολογικό ανταγωνισμό (Διάγραμμα 4.12β). Χαμηλά φορολογικά έσοδα από νομικά πρόσωπα καταγράφο-

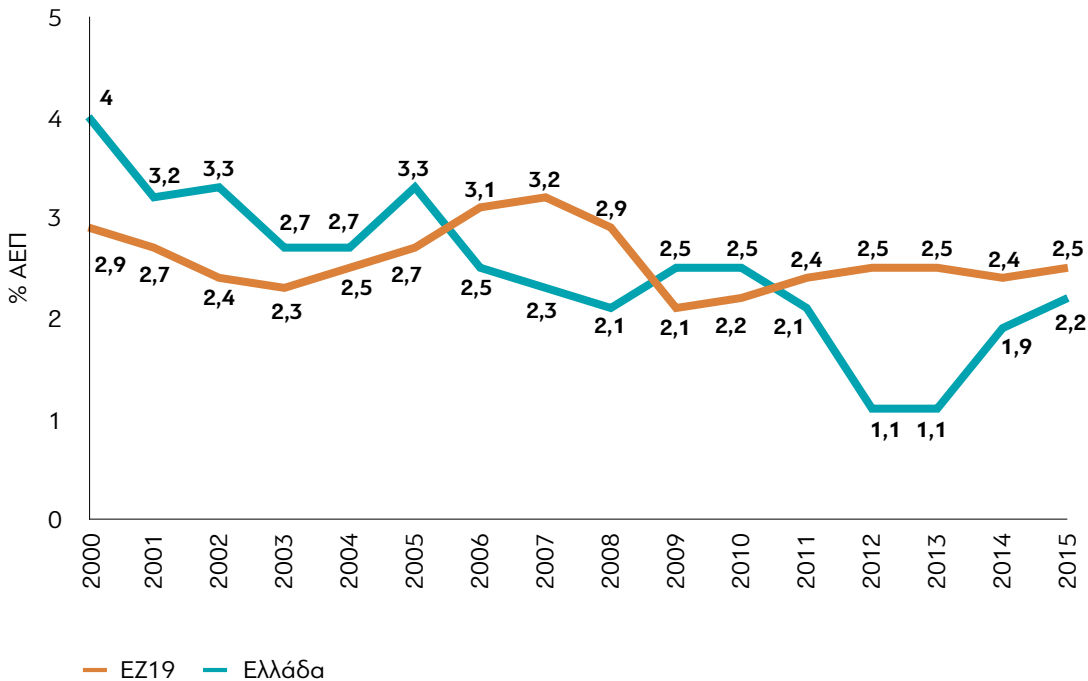
νταν το 2015 σε Λιθουανία και Σλοβενία με 1,5%, όπως και στην Λετονία (1,6%) και Ουγγαρία με 1,7%.

**Διάγραμμα 4.12. Φόροι Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων στα Κράτη- Μέλη της ΕΕ (% ΑΕΠ), 2015**



Πηγή: Eurostat.

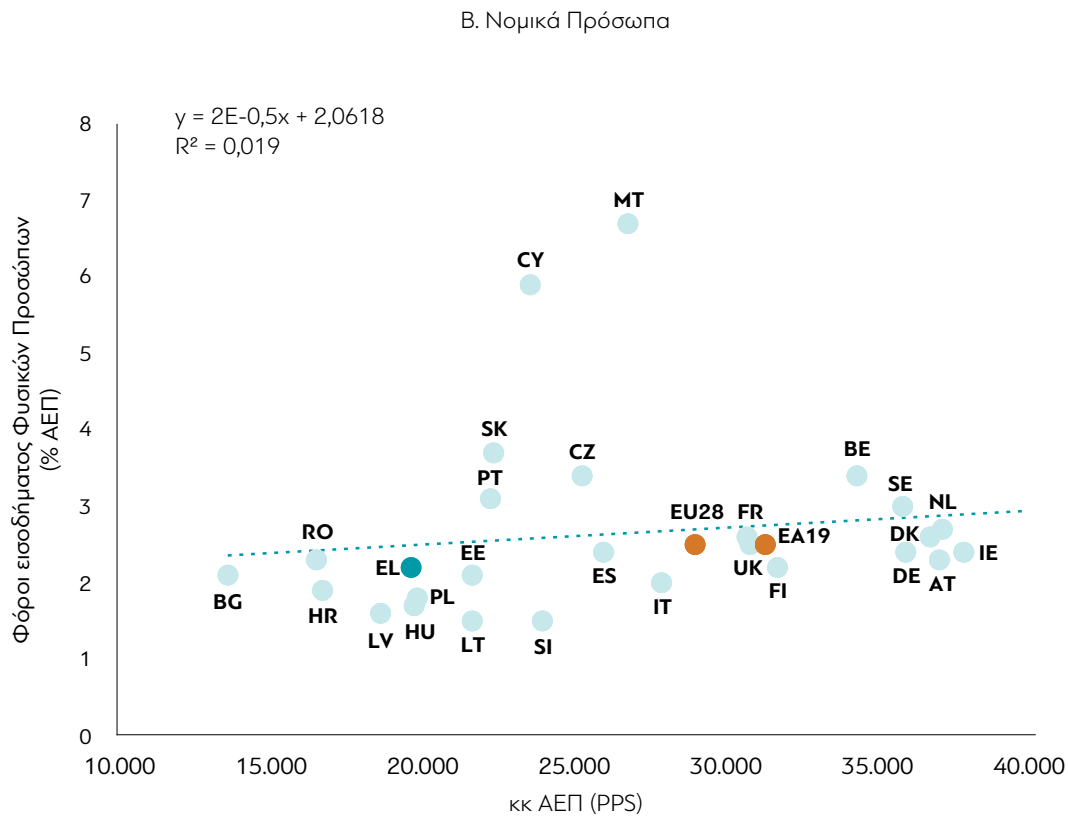
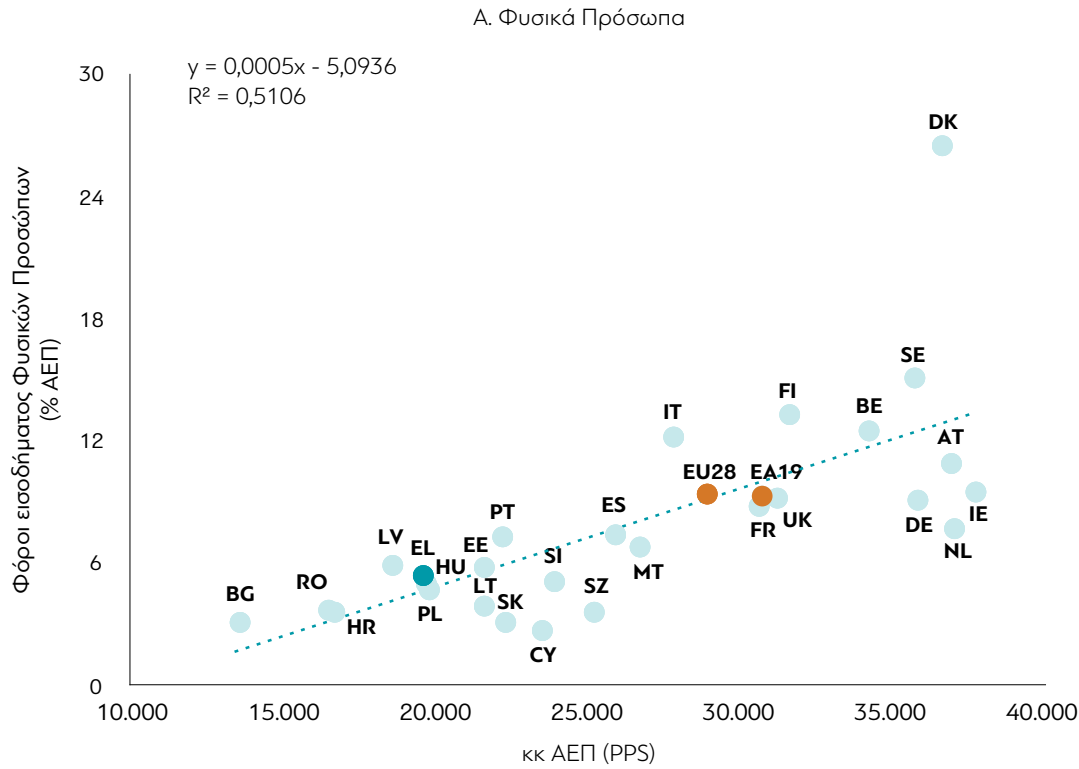
**Διάγραμμα 4.13. Φόροι Εισοδήματος Νομικών Προσώπων στην Ελλάδα και στην Ευρωζώνη (% ΑΕΠ)**



Πηγή: Eurostat.

Αν και κρίσιμο ρόλο έχουν το ύψος των συντελεστών, ο τρόπος προσδιορισμού της φορολογικής βάσης και ο βαθμός φοροδιαφυγής, χώρες της ΕΕ με υψηλό κατά κεφαλήν ΑΕΠ (προσαρμοσμένου ως προς την αγοραστική δύναμη - PPS) τείνουν να έχουν υψηλότερο ποσοστό εσόδων από φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων συγκριτικά με χώρες με χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Η θετική σχέση εσόδων και εισοδήματος δεν είναι σαφής στην περίπτωση των φόρων εισοδήματος νομικών προσώπων. Η Ελλάδα βρίσκεται στην ομάδα κωρών, με χαμηλό σχετικά κατά κεφαλήν ΑΕΠ και χαμηλές επιδόσεις στα φορολογικά έσοδα από φόρους φυσικών και νομικών προσώπων συνολικά (Διάγραμμα 4.14).

**Διάγραμμα 4.14. Φορολογικά Έσοδα και Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ, 2015**



Αντίθετα με τους φόρους εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, όπου η Ελλάδα καταγράφει χαμηλότερα ποσοστά και λιγότερο σαφή τάση έναντι της Ευρωζώνης αντίστοιχα, στην κατηγορία των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης έχει σταθερά υψηλότερα ποσοστά ως προς το ΑΕΠ (Διάγραμμα 4.15). Συγκεκριμένα, στην Ελλάδα, τα έσοδα από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης εργοδοτών και εργαζομένων αντιστοιχούσαν στο 13,9% του ΑΕΠ το 2015, έναντι 12,4% κατά μέσο όρο στην Ευρωζώνη. Διαχρονικά, την περίοδο 2000-2015 καταγράφεται αυξητική τάση του ποσοστού των εσόδων από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα, καθώς το 2000 αντιστοιχούσαν στο 11,6%. Η τάση αυτή ενισχύθηκε μετά το 2010 εξαιτίας της ταχύτερης μείωσης του ΑΕΠ συγκριτικά με τα έσοδα από εισφορές.

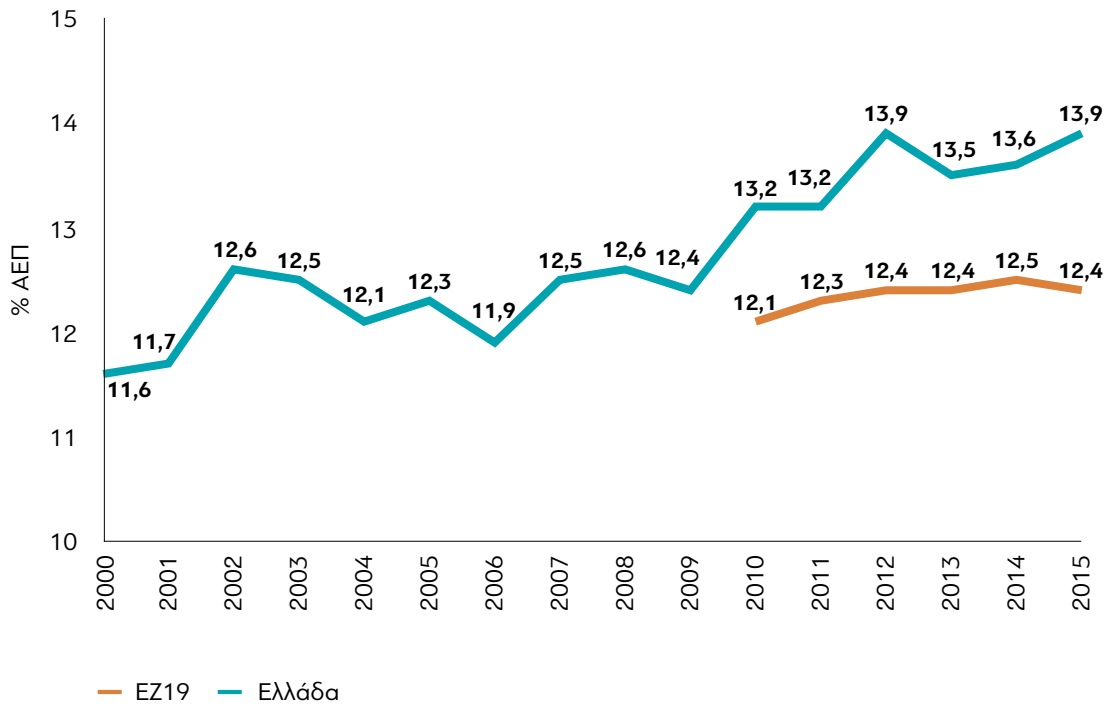
Το ποσοστό για το 2015 κατατάσσει την Ελλάδα στην τρίτη θέση, ανάμεσα στις 28 χώρες της ΕΕ. Πρώτη είναι η Γαλλία με 17,7% και δεύτερο το Βέλγιο με 15,2% (Διάγραμμα 4.16). Στις χαμηλότερες θέσεις βρίσκονται η Δανία, με μόλις 0,3% του ΑΕΠ έσοδα από εισφορές και η Σουηδία με 3,5%, οι οποίες όμως, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, εμφανίζουν υψηλά ποσοστά εσόδων από φόρους εισοδήματος.

Ο μέσος συντελεστής εισφορών εργαζομένων δεν φαίνεται να επηρεάζεται ιδιαίτερα από το επίπεδο του εισοδήματος μιας χώρας, όπως απεικονίζεται στο Διάγραμμα 4.17, καθώς παρατηρείται μια αδύναμη αρνητική σχέση. Ουσιαστικό ρόλο σε αυτό έχει η δομή του ασφαλιστικού συστήματος κάθε χώρας και ο βαθμός στον οποίο οι συντάξεις και οι παροχές υγειονομικής περίθαλψης στηρίζονται σε συμπληρωματική επαγγελματική ή ατομική ασφάλιση. **Αυτό που έχει σημασία, όμως, είναι ότι ο μέσος συντελεστής εισφορών στην Ελλάδα είναι αρκετά υψηλός, με δεδομένο το επίπεδο εισοδήματος της χώρας.**

Παρόμοια εικόνα ισχύει και στις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης εργοδοτών, καθώς παρατηρείται αρνητική σύνδεσή τους με το εισόδημα των χωρών. Έτσι, οι χώρες με υψηλό κατά κεφαλήν εισόδημα τείνουν να έχουν χαμηλότερο συντελεστή εργοδοτικών εισφορών, ενώ όπως σημειώθηκε προηγουμένως, οι χώρες αυτές παρουσιάζουν υψηλό μέσο φορολογικό συντελεστή (Διάγραμμα 4.18).

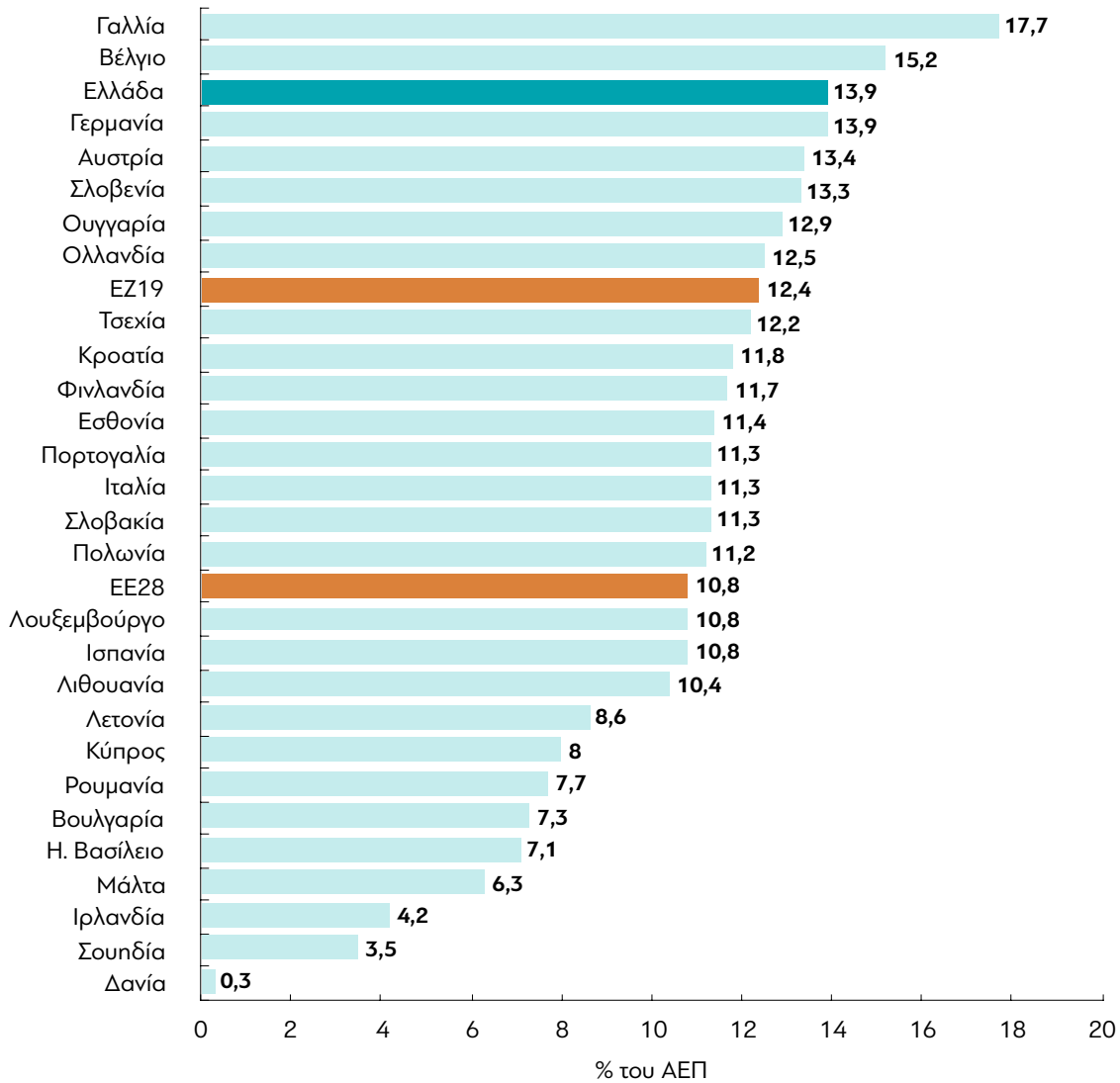
Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η εξέταση της σχέσης μεταξύ του μέσου φορολογικού συντελεστή της εργασίας και των εσόδων από φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (Διάγραμμα 4.19). Η σχέση αυτή είναι θετική και ισχυρή, ωστόσο υπάρχουν και άλλοι παράγοντες, εκτός από τους συντελεστές, οι οποίοι επηρεάζουν τα έσοδα, όπως ο οικονομικός κύκλος και η φοροδιαφυγή.

**Διάγραμμα 4.15.** Εισφορές Κοινωνικής Ασφάλισης σε Ελλάδα και Ευρωζώνη (% ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat.

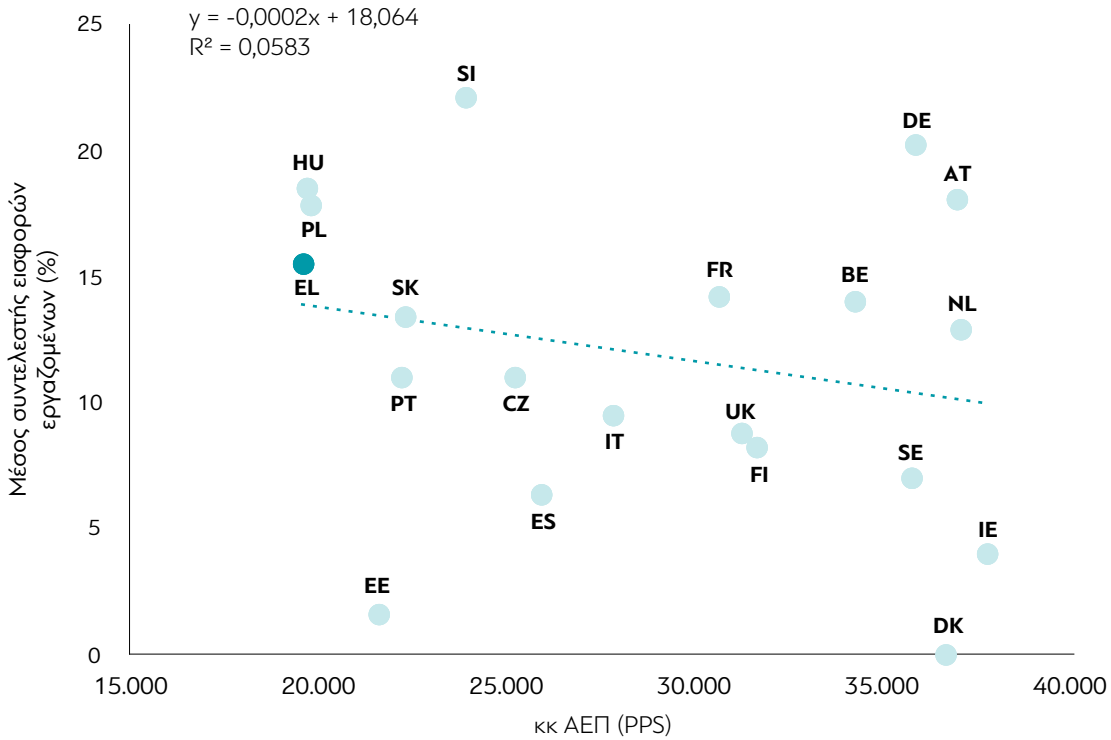
**Διάγραμμα 4.16.** Εισφορές Κοινωνικής Ασφάλισης Ανά Χώρα (% ΑΕΠ), 2015



**Σημείωση:** Περιλαμβάνονται και οι τεκμαρτές εισφορές

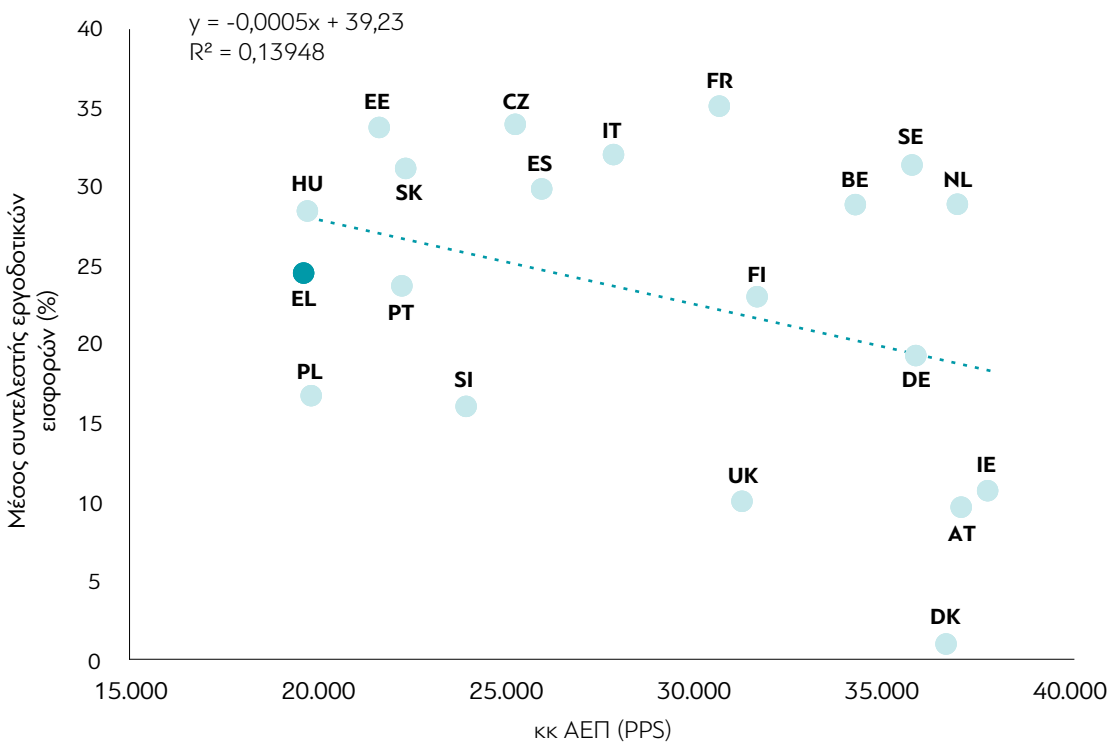
**Πηγή:** Eurostat.

**Διάγραμμα 4.17. Μέσος Συντελεστής Εισφορών Εργαζομένων και Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ, 2015**



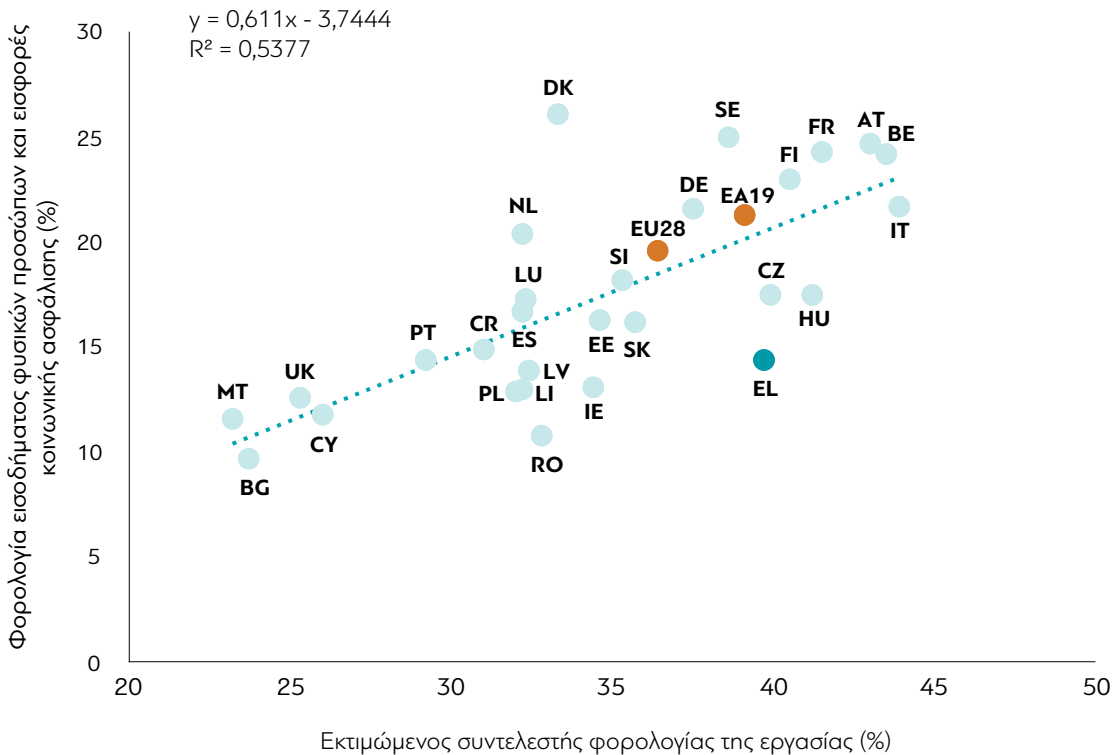
Πηγή: Eurostat, OECD, Ανάλυση IOBE.

**Διάγραμμα 4.18. Μέσος Συντελεστής Εισφορών Εργοδοτών και Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ, 2015**



Πηγή: Eurostat, OECD, Ανάλυση IOBE.

**Διάγραμμα 4.19.** Μέση Επιβάρυνση Έναντι Φορολογικών Εσόδων από την Εργασία, 2014



Πηγή: European Commission, DG Taxation and Customs Union, Ανάλυση IOBE.

Πάντως, η Ελλάδα, αν ληφθεί υπόψη το επίπεδο του εκτιμώμενου φορολογικού συντελεστή, παρουσίασε το 2014 χαμηλά έσοδα σε σχέση με χώρες που επιβάλλουν την ίδια φορολογική επιβάρυνση. Συγκριτικά μάλιστα με τον μέσο όρο της ΕΕ-28, και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η διαφορά στους μέσους φορολογικούς συντελεστές (39,7% στην Ελλάδα έναντι 36,4% στην ΕΕ-28), **το «κενό» των εσόδων της Ελλάδας από φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης είναι της τάξης του 5,2% του ΑΕΠ που αντιστοιχεί σε περίπου €9 δισ. ευρώ.**

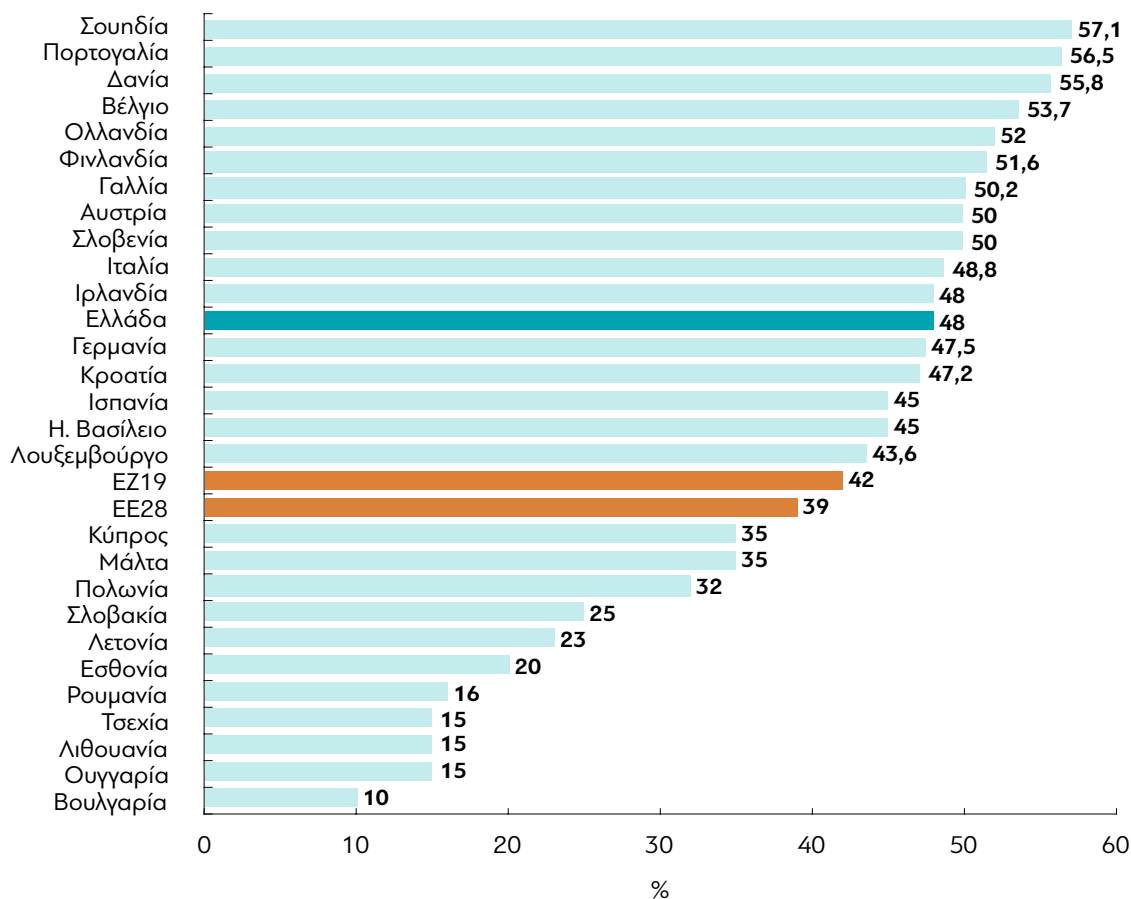
Σε κάθε περίπτωση, η εξέταση των εσόδων από φόρους εισοδήματος και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης δεν οδηγεί στο συμπέρασμα υπερβολικής επιβάρυνσης στο σύνολο της οικονομίας. Ωστόσο, η έλλειψη ενδείξεων για υπερφορολόγηση σε μακροοικονομικό επίπεδο δεν συνεπάγεται ότι δεν υπάρχει υπερφορολόγηση σε ομάδες των φορολογουμένων, ειδικά εάν ληφθεί υπόψη η σχετικά στενή φορολογική βάση στην Ελλάδα, όπως αναδεικνύεται στη συνέχεια.

## 4.3 Φορολογικοί Συντελεστές

### 4.3.1 Φυσικά Πρόσωπα

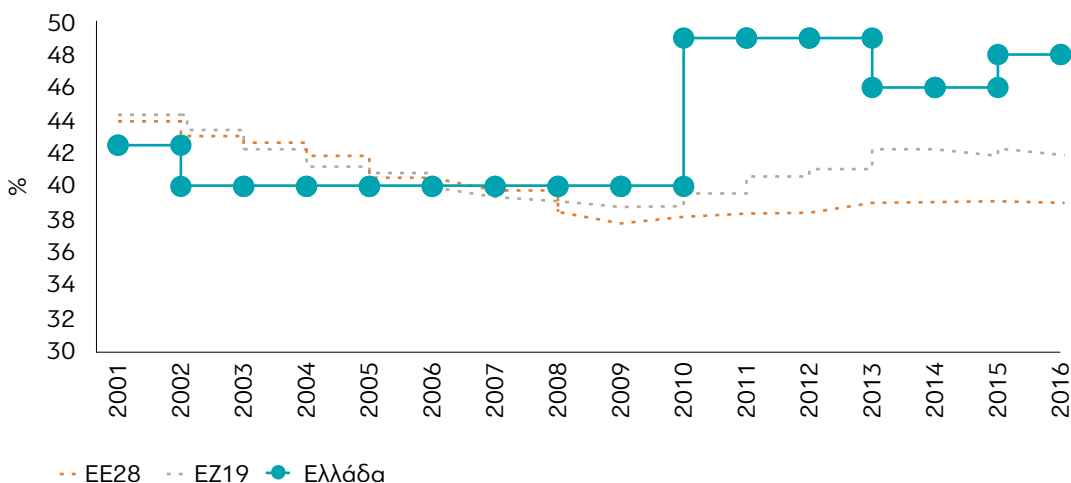
Ο ανώτατος φορολογικός συντελεστής φυσικών προσώπων στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένης της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης, ήταν 48% το 2016, αρκετά υψηλότερα από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (42%) και της ΕΕ (39% - Διάγραμμα 4.20). Υψηλό ανώτατο φορολογικό συντελεστή εμφανίζουν, επίσης, η Σουηδία (57,1%), η Πορτογαλία (56,5%) και η Δανία (55,8%), ενώ στον αντίποδα βρίσκεται η Βουλγαρία με 10%, η οποία εφαρμόζει ενιαίο φορολογικό συντελεστή (flat tax rate), αλλά και η Τσεχία, η Λιθουανία και η Ουγγαρία με 15%.

**Διάγραμμα 4.20.** Ανώτερος Συντελεστής Φορολογίας Φυσικών Προσώπων (%), 2016



Η εξέλιξη του ανώτατου φορολογικού συντελεστή στην Ελλάδα, στην ΕΕ και στην Ευρωζώνη παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 4.21. Ο ανώτατος συντελεστής φορολόγησης του προσωπικού εισοδήματος παρέμεινε σταθερός την περίοδο 2002-2010, στο 40%. Το 2010 αυξήθηκε απότομα στο 49%, ενώ πλέον βρίσκεται στο 48%, έπειτα από την προσωρινή μείωση στο 46% τη διετία 2013-2014. Στην ΕΕ-28 και στην Ευρωζώνη, σημειώθηκε την περίοδο 2001-2009 σταδιακή μείωση του ανώτατου φορολογικού συντελεστή, από 44,1% στην Ευρωζώνη και 43,7% στην ΕΕ-28 το 2001, σε 38,8% και 38% αντίστοιχα το 2009. Την επόμενη περίοδο σημειώθηκε σημαντική αυξητική τάση στην Ευρωζώνη με αποτέλεσμα ο μέσος ανώτατος φορολογικός συντελεστής να διαμορφωθεί σταδιακά σε 42% το 2016, ενώ στην ΕΕ-28 η αύξηση ήταν οριακή.

**Διάγραμμα 4.21. Ανώτερος Συντελεστής Φορολογίας Φυσικών Προσώπων, 2001-2016**



**Πηγή:** European Commission, DG Taxation and Customs Union.

Οι φορολογικοί συντελεστές αποτελούν κρίσιμη παράμετρο της φορολογίας εισοδήματος, καθώς το ύψος και ο αριθμός τους, σε συνδυασμό με την έκταση των φοροαπαλλαγών και των εκπτώσεων φόρου προσδιορίζουν την προοδευτικότητα του συστήματος.

Στην ΕΕ-28 η πλειονότητα των κρατών μελών (21 κράτη) εφαρμόζει προοδευτικές κλίμακες φορολόγησης του προσωπικού εισοδήματος, αλλά σταθερό συντελεστή φορολόγησης των επιχειρήσεων, ο οποίος σε κάποιες περιπτώσεις διαφοροποιείται για τις μικρότερες επιχειρήσεις (Πίνακας 4.1). Επτά (7) κράτη μέλη, που βρίσκονται στην Ανατολική Ευρώπη, εφαρμόζουν ενιαίο συντελεστή, με τα δύο από αυτά (Τσεχία, Λετονία) να διαφοροποιούν το ύψος των συντελεστών φόρου επιχειρήσεων από αυτόν του προσωπικού εισοδήματος.

Η φορολόγηση του προσωπικού εισοδήματος διαφοροποιείται περαιτέρω από τον αριθμό και το εύρος των συντελεστών που εφαρμόζονται, το κατώφλι εφαρμογής του ανώτερου συντελεστή και την ύπαρξη πρόσθετης φορολόγησης του εισοδήματος (π.χ. φορολόγηση και σε τοπικό επίπεδο). Το 2016 το αφορολόγητο όριο στην Ελλάδα, όπως καθορίζεται από την έκπτωση φόρου για ένα φορολογούμενο άτομο χωρίς παιδιά, ήταν €8.636. Το υψηλότερο αφορολόγητο όριο στην ΕΕ-28 έχουν η Κύπρος με €19.500 και η Σουηδία με €13.000 (Διάγραμμα 4.22). Στις περισσότερες χώρες, το ύψος του αφορολόγητου εισοδήματος είναι αρκετά κοντά ή χαμηλότερο από το όριο φτώχειας (60% του διάμεσου εισοδήματος), με εξαίρεση την Κύπρο και την Ελλάδα, στις οποίες το αφορολόγητο όριο είναι αρκετά υψηλότερα. Με τις τελευταίες αλλαγές στο ύψος της έκπτωσης φόρου που ψηφίστηκαν με τον Ν. 4472/2017, αλλά θα εφαρμοστούν για εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις που θα αποκτηθούν από την 1η Ιανουαρίου 2020, το αφορολόγητο όριο για ένα φορολογούμενο άτομο χωρίς παιδιά και εισόδημα μικρότερο από €20.000 θα μειωθεί σε €6.250, παραμένοντας ωστόσο υψηλότερο σε σχέση με το εισόδημα που προσδιορίζει το όριο της φτώχειας.

**Πίνακας 4.1. Συστήματα Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών**

Χώρα	Εύρος Συντελεστών φορολογίας προσωπικού εισοδήματος	Αριθμός συντελεστών	Κατώφλι ανώτερου Συντελεστή (€)	Πρόσθετος τοπικός φόρος / εισφορά / προσαύξηση φόρου	Συντελεστής φόρου επιχειρήσεων
Αυστρία	25% έως 55%	6	1.000.000	Όχι	25%
Βέλγιο	25% έως 50%	5	37.870	Ναι	34% (24,25%)**
Βουλγαρία	10%	1	-	Όχι	10%
Γαλλία	14% έως 45%	4	152.108	Ναι	33,3% (15%)
Γερμανία	0% έως 45%	4	256.000	Ναι	15%
Δανία*	9,08% - 15%	4	-	Όχι	22%
Ελλάδα	22% έως 45%	4	40.001	Όχι	29%
Εσθονία	20%	1	-	Όχι	20%
Η. Βασίλειο	20% έως 45%	3	150.000	Όχι	20%
Ιρλανδία	20% και 40%	2	33.800	Όχι	12,5%
Ισπανία	19% έως 45%	5	60.000	Όχι	25%
Ιταλία	27% έως 43%	4	75.001	Ναι	27,5%
Κροατία	12% έως 40%	3	20.800	Ναι	20%
Κύπρος	20% έως 35%	4	60.000	Όχι	12,5%
Λετονία	23%	1	-	Όχι	15% (9%)
Λιθουανία	15%	1	-	Όχι	15% (5%)
Λουξεμβούργο	0% έως 42%	19	200.004	Όχι	19% (15%)
Μάλτα	15% έως 35%	3	60.000	Όχι	35%
Ολλανδία	8,9% έως 52%	4	67.072	Όχι	20 % και 25 %
Ουγγαρία	15%	1	-	Όχι	10% -19% (16%)
Πολωνία	18% και 32%	2	20.441	Όχι	19%
Πορτογαλία	14,5% έως 48%	5	80.000	Ναι	21% (17%)
Ρουμανία	16%	1	-	Όχι	16%
Σλοβακία	19% και 25%	2	35.022	Όχι	22%

Χώρα	Εύρος Συντελεστών φορολογίας προσωπικού εισοδήματος	Αριθμός συντελεστών	Κατώφλι ανώτερου Συντελεστή (€)	Πρόσθετος τοπικός φόρος / εισφορά / προσαύξηση φόρου	Συντελεστής φόρου επιχειρήσεων
Σλοβενία	16% έως 50%	4	70.907	Όχι	17%
Σουηδία	20% και 25%	2	66.090	Ναι	22%
Τσεχία	15%	1	-	Ναι	19%
Φινλανδία	6,5% έως 31,75%	4	72.300	Ναι	20%

\*Εισφορά αγοράς εργασίας 8%, Φόρος υγείας 3%, Τοπικοί φόροι 25,3%, Προαιρετικός φόρος εκκλησίας 0,7%.

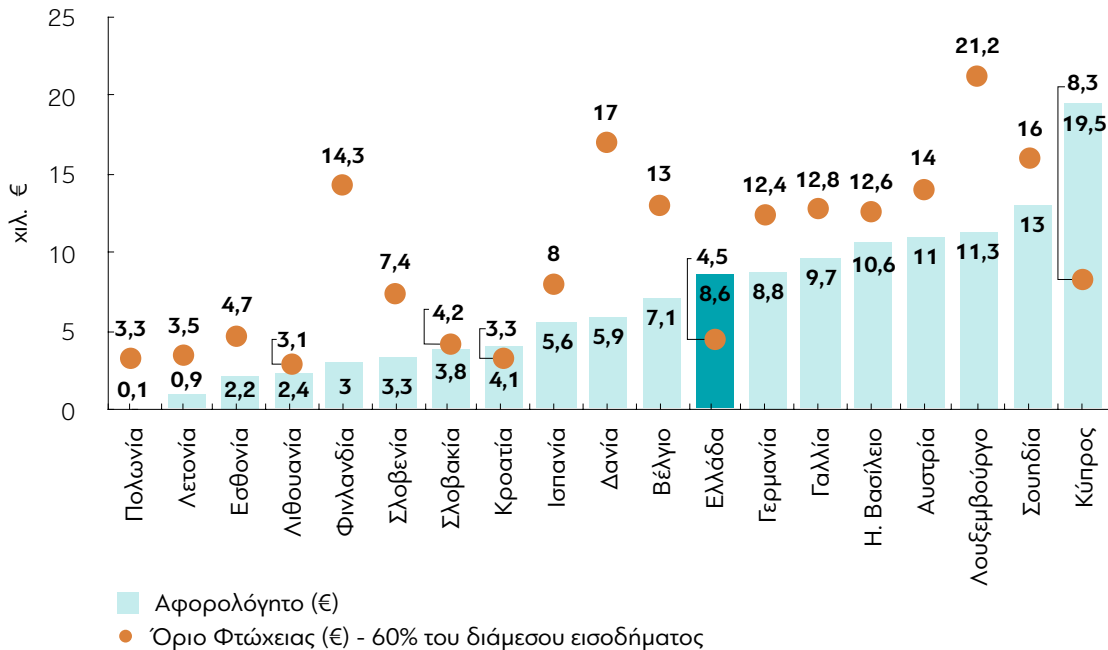
\*\* Σε παρένθεση οι συντελεστές για μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

Πηγή: European Commission, DG Taxation and Customs Union, Eurostat.

Η πραγματική φορολογική επιβάρυνση του εισοδήματος προσδιορίζεται από τον μέσο συντελεστή φορολογίας εισοδήματος, ο οποίος εξαρτάται από τους οριακούς συντελεστές και το ύψος του αφορολόγητου εισοδήματος και μπορεί να διαφοροποιείται μεταξύ φορολογούμενων με διαφορετικά χαρακτηριστικά, όπως το εισόδημα ή η ύπαρξη εξαρτώμενων τέκνων. Πράγματι, το 2016, ο μέσος φορολογικός συντελεστής στην Ελλάδα για τα άτομα χωρίς παιδιά και με σχετικά υψηλότερο εισόδημα από τις μέσες αποδοχές<sup>68</sup> ήταν 16,6%, δηλαδή αρκετά υψηλότερος από τον μέσο συντελεστή για άτομα με παιδιά ή χαμηλότερο εισόδημα (Διάγραμμα 4.23). Η μέση επιβάρυνση των ατόμων χωρίς παιδιά με αποδοχές στον μέσο όρο, ήταν χαμηλότερη (9,6%), περιοριζόμενη σε 4,4% για εισοδήματα που βρίσκονται στα 2/3 των μέσων αποδοχών. Για τις μονογονεϊκές οικογένειες με 2 παιδιά και εισοδήματα κάτω από τον μέσο όρο, ο μέσος συντελεστής διαμορφώθηκε σε 3,7%, καταγράφοντας όμως τη μεγαλύτερη αύξηση σε σύγκριση με το 2008, μεταξύ των διαφορετικών τύπων νοικοκυριού. Αξιοσημείωτη είναι η υψηλότερη μέση φορολογική επιβάρυνση οικογενειών με ένα εργαζόμενο, όπως και η μη διαφοροποίηση της επιβάρυνσης των οικογενειών με δύο εργαζόμενους στην περίπτωση που έχουν εξαρτώμενα τέκνα.

**68.** Εισόδημα που αντιστοιχεί στο 167% των μέσων αποδοχών.

**Διάγραμμα 4.22. Αφορολόγητο και Όριο Φτώχειας Ανά Χώρα, 2016**



**Σημ.:** Αφορά αφορολόγητο όριο ή εκπτώσεις φόρου για ένα άτομο χωρίς παιδιά.

**Πηγή:** European Commission, DG Taxation and Customs Union, Eurostat.

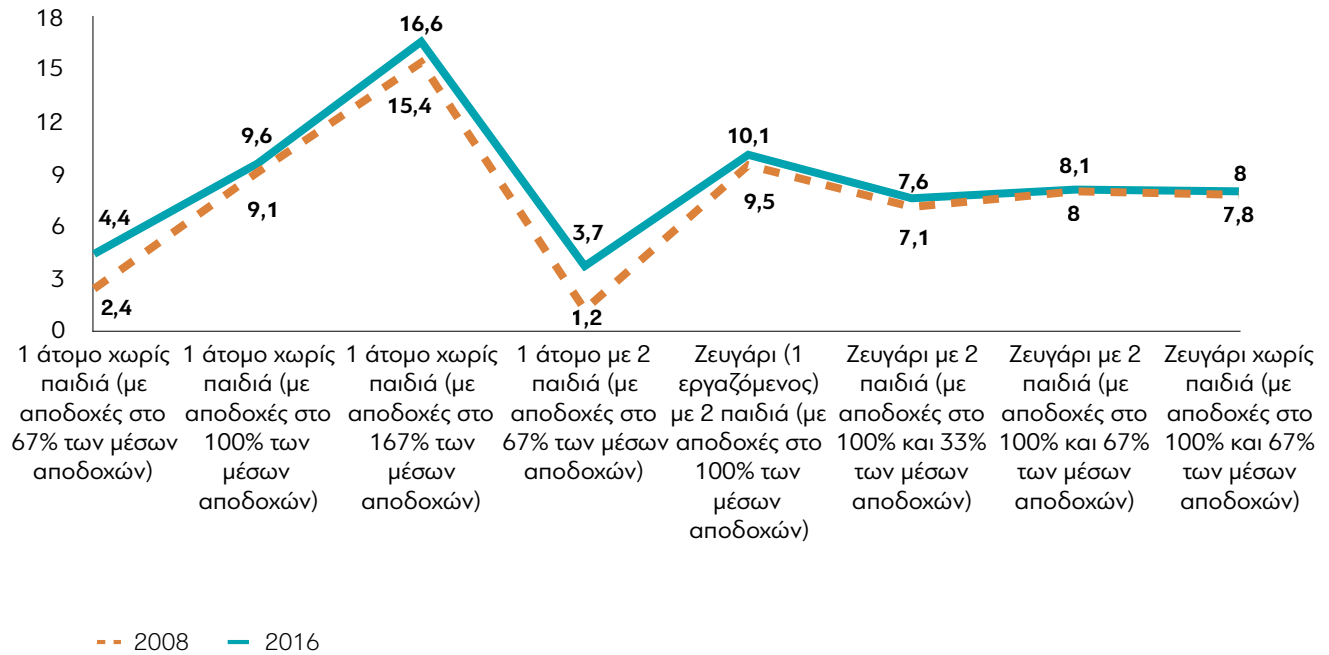
Προσθέτοντας τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, λαμβάνουμε τον καθαρό μέσο φορολογικό συντελεστή για έναν εργαζόμενο (net personal average tax rate), ως ποσοστό των ακαθάριστων αποδοχών του (Διάγραμμα 4.24). Το 2016, η επιβάρυνση του εργαζόμενου αυξανόταν από 20,2% για χαμηλές ακαθάριστες αποδοχές σε 32,4% για αποδοχές στο 167% των μέσων αποδοχών. Και σε αυτή την περίπτωση, στην οποία συνυπολογίζουμε τις ασφαλιστικές εισφορές των εργαζόμενων, η ύπαρξη παιδιών δεν επηρεάζει τη συνολική επιβάρυνση, η οποία είναι υψηλότερη για νοικοκυριά με έναν εργαζόμενο.

Μεταξύ 2008 και 2016 σημειώθηκαν αυξήσεις σε όλες τις εξεταζόμενες κατηγορίες, οι οποίες δεν ήταν ανάλογες των αυξήσεων των φορολογικών συντελεστών, καθώς μειώθηκαν παράλληλα και οι μέσες αποδοχές.

Ο μέσος φορολογικός συντελεστής στην Ελλάδα ήταν μικρότερος από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ το 2016, σε όλες τις κατηγορίες νοικοκυριών, με εξαίρεση τα ζευγάρια με παιδιά, όπου εργάζεται ο ένας ενήλικος και το εισόδημα είναι στον μέσο όρο των αποδοχών (Διάγραμμα 4.25). Στις υπόλοιπες κατηγορίες καταγράφεται απόκλιση της Ελλάδας, με τη μεγαλύτερη απόσταση να εντοπίζεται στην κατηγορία νοικοκυριού με 1 άτομο χωρίς παιδιά με μέσες αποδοχές στο 67% των μέσων αποδοχών, όπου ο μέσος φορολογικός συντελεστής στην Ελλάδα (4,4%) είναι 7 μονάδες χαμηλότερα, έναντι του μέσου όρου του ΟΟΣΑ (11,4%). Υψηλή διαφορά

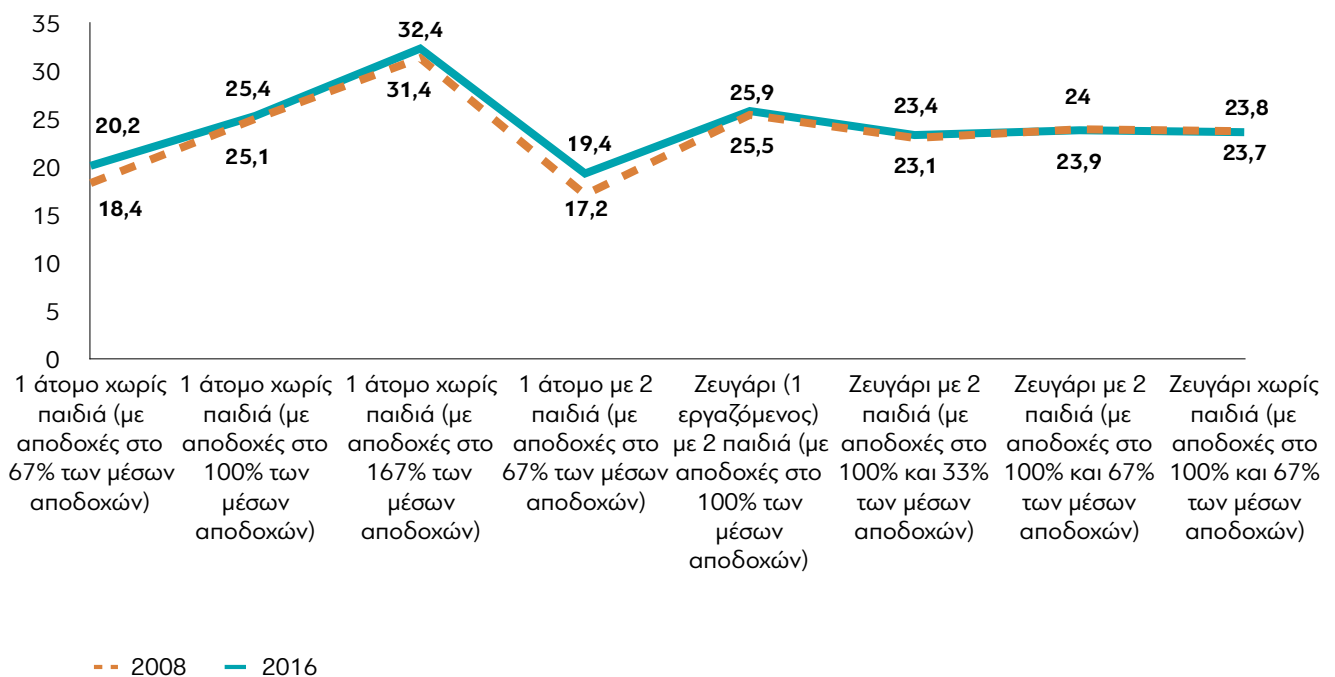
καταγράφεται σε όλους τους τύπους νοικοκυριών με 1 άτομο χωρίς παιδιά ανεξαρτήτως εισοδήματος, στα ζευγάρια με 2 παιδιά όπου εργάζονται και οι 2 ενήλικες, καθώς και στα ζευγάρια χωρίς παιδιά.

**Διάγραμμα 4.23. Μέσος Συντελεστής Φορολογίας Εισοδήματος στην Ελλάδα, 2008 και 2016**



Πηγή: OECD.

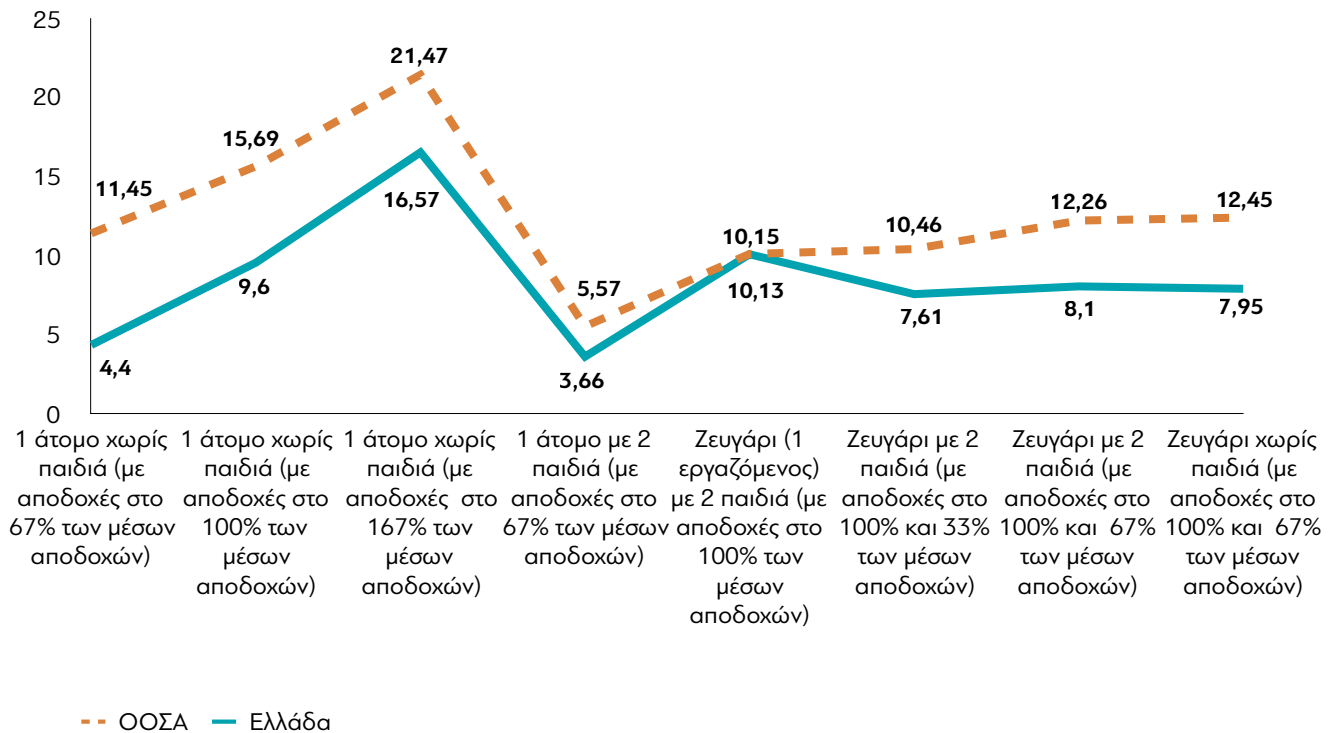
**Διάγραμμα 4.24. Καθαρός Μέσος Φορολογικός Συντελεστής στην Ελλάδα, 2008 και 2016**



Πηγή: OECD.

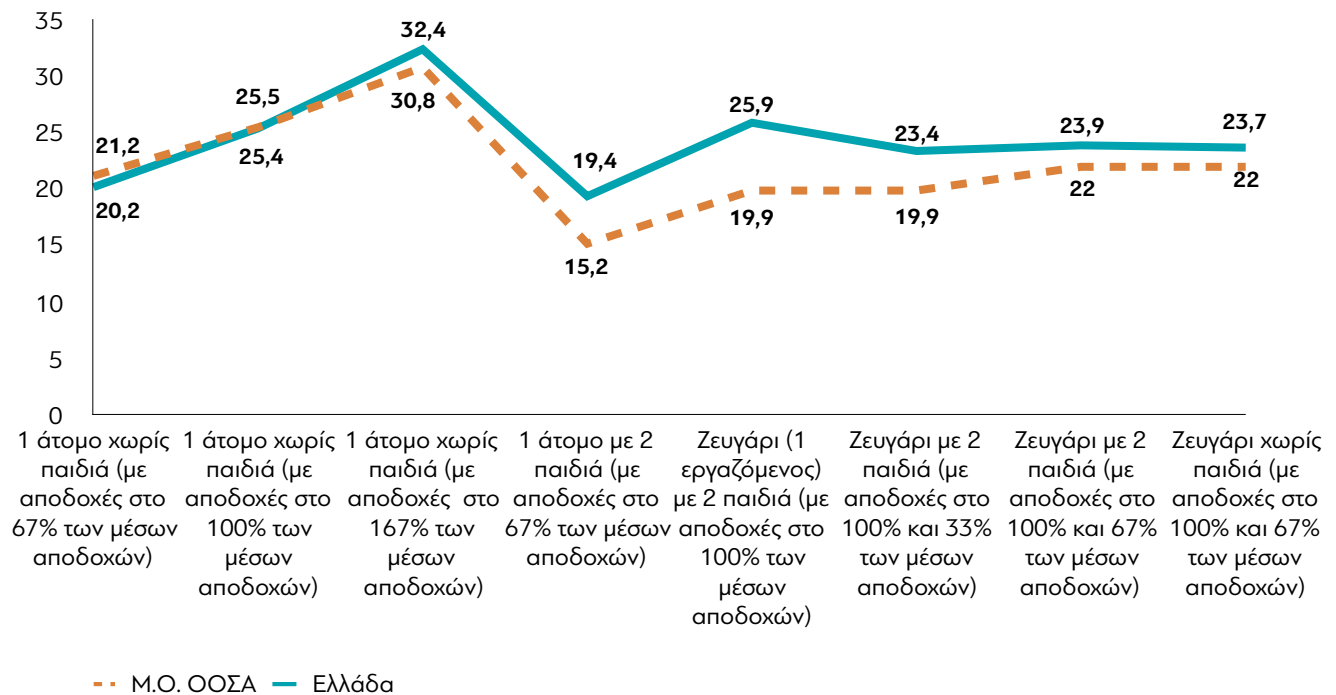
Η παραπάνω εικόνα αντιστρέφεται με την ανάλυση του καθαρού μέσου φορολογικού συντελεστή, ο οποίος συνοπολογίζει τις εισφορές των εργαζομένων (Διάγραμμα 4.26). Η Ελλάδα εμφανίζει υψηλότερη επιβάρυνση σε σύγκριση με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ στις 6 από τις 8 κατηγορίες νοικοκυριών που εξετάζουμε. Συγκεκριμένα, με εξαίρεση τα νοικοκυριά με 1 άτομο χωρίς παιδιά, με εισοδήματα είτε στις μέσες είτε κάτω των μέσων αποδοχών, στις υπόλοιπες κατηγορίες η φορολογική επιβάρυνση είναι υψηλότερη. Η μεγαλύτερη διαφορά εντοπίζεται στην κατηγορία ζευγαριού με παιδιά και έναν εργαζόμενο που λαμβάνει τις μέσες αποδοχές, όπου στην Ελλάδα η επιβάρυνση φόρων και εισφορών είναι 25,9% του εισοδήματός του, έναντι 19,9% του μέσου όρου του ΟΟΣΑ.

**Διάγραμμα 4.25. Μέσος Φορολογικός Συντελεστής Ελλάδα και ΟΟΣΑ, 2016**



Πηγή: OECD.

**Διάγραμμα 4.26. Καθαρός μέσος φορολογικός συντελεστής Ελλάδα και ΟΟΣΑ, 2016**

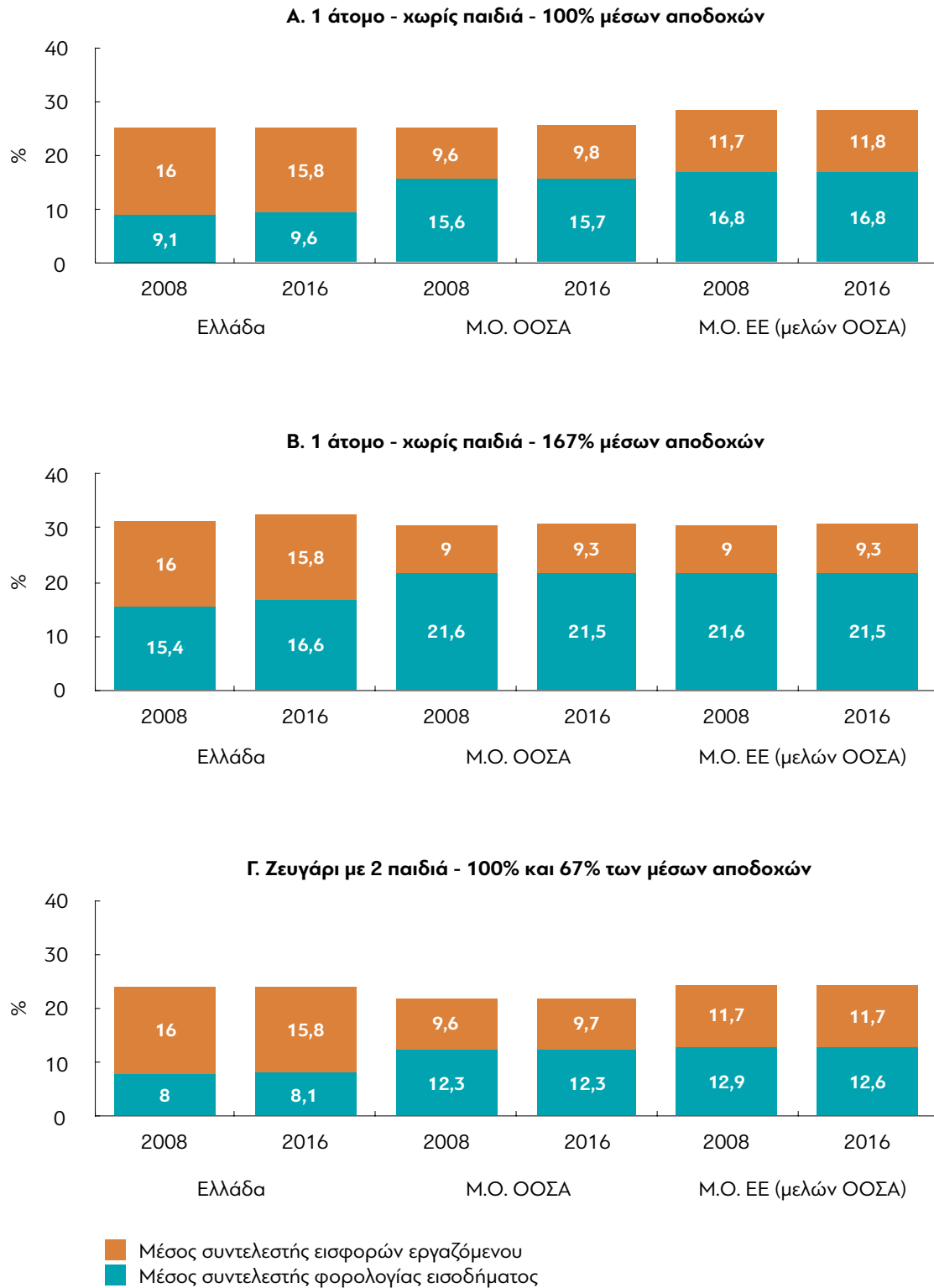


Πηγή: OECD.

Διαχρονικά, για τα νοικοκυριά με 1 άτομο χωρίς παιδιά και με μέσες αποδοχές, στην Ελλάδα ο μέσος φορολογικός συντελεστής ήταν πάντα χαμηλότερος έναντι του μέσου όρου του ΟΟΣΑ και των χωρών της ΕΕ (Διάγραμμα 4.27). Καθώς, όμως, η επιβάρυνση από τις εισφορές των εργαζομένων είναι υψηλότερη, η τελική επιβάρυνση των εργαζομένων κινείται πολύ κοντά στον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Για υψηλότερες αποδοχές, η μέση φορολογική επιβάρυνση συγκριτικά με τον ΟΟΣΑ και την ΕΕ αυξήθηκε στην Ελλάδα περισσότερο τα τελευταία χρόνια.

Στην περίπτωση εργαζόμενου ζευγαριού με 2 παιδιά, η φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα είναι υψηλότερη από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ, αλλά χαμηλότερη από τα μέλη του ΟΟΣΑ που είναι ταυτόχρονα και στην ΕΕ. Στο πεδίο των εισφορών, η Ελλάδα παρουσιάζει διαχρονικά υψηλότερη επιβάρυνση, με αποτέλεσμα η συνολική επιβάρυνση φόρων και εισφορών για αυτή την κατηγορία νοικοκυριού να είναι πάντα υψηλότερη από το μέσο όρο του ΟΟΣΑ και της ΕΕ.

**Διάγραμμα 4.27. Συγκριτική Ανάλυση Μέσων Συντελεστών Φορολογίας, 2008 και 2016**

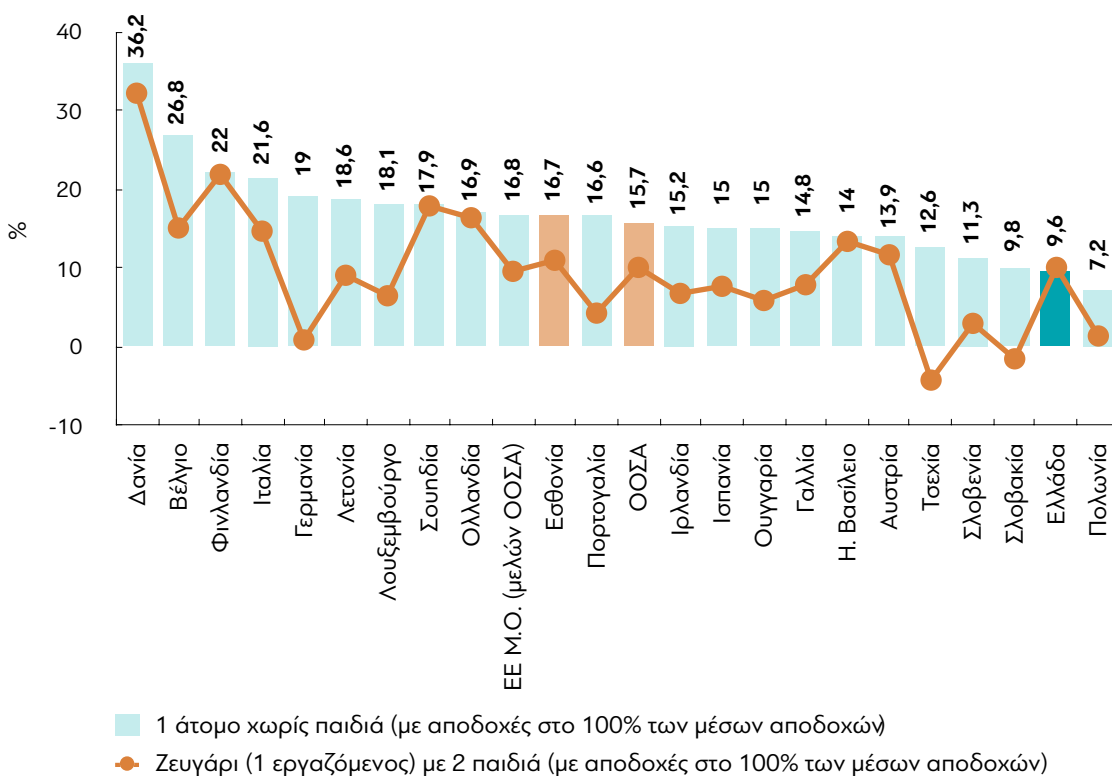


Πηγή: OECD.

Ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ που είναι μέλη του ΟΟΣΑ, ο μέσος συντελεστής φορολογίας για οικογένειες με 2 παιδιά, είναι χαμηλότερος έναντι των νοικοκυριών με ένα άτομο και χωρίς παιδιά (Διάγραμμα 4.28). Στην Ελλάδα, δεν ισχύει αυτό, καθώς καταγράφεται υψηλότερος μέσος συντελεστής φορολογίας για οικογένειες με 2 παιδιά, σε σχέση με τον συντελεστή για ένα άτομο χωρίς παιδιά.

**69.** Μπορούν να χρησιμοποιηθούν και άλλα ποσοστά μέσου εισοδήματος ή ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του φορολογούμενου. Αυτό δύναται να μεταβάλλει τα αποτελέσματα.

**Διάγραμμα 4.28. Μέσος Συντελεστής Φορολογίας Εισοδήματος σε Κράτη- Μέλη του ΟΟΣΑ, 2016**



Πηγή: OECD.

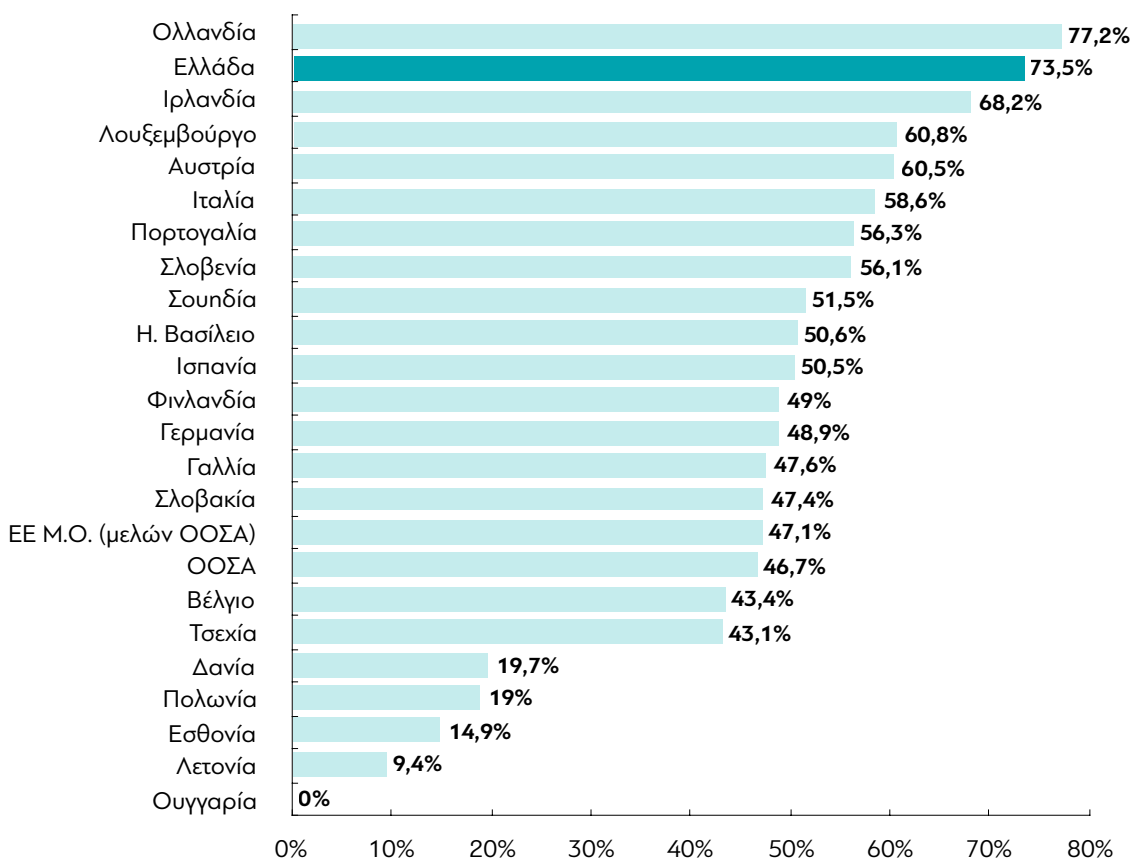
Εκτός από το ύψος και τον αριθμό των συντελεστών, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η προοδευτικότητα της φορολογίας εισοδήματος, όπως αυτή προσδιορίζεται από τους μέσους συντελεστές μεταξύ φορολογούμενων με διαφορετικό επίπεδο εισοδήματος. Ειδικότερα, ο βαθμός προοδευτικότητας μπορεί να υπολογιστεί ως το ποσοστό κατά το οποίο η μέση φορολογική επιβάρυνση ενός φορολογούμενου (χωρίς παιδιά) με εισόδημα στο 167% των μέσων αποδοχών είναι μεγαλύτερη από τη μέση φορολογική επιβάρυνση ενός φορολογούμενου με εισόδημα στο 67% των μέσων αποδοχών<sup>69</sup>. Όσο μεγαλύτερο το ποσοστό, τόσο υψηλότερος θεωρείται ο βαθμός προοδευτικότητας της φορολογίας εισοδήματος.

Στην Ελλάδα καταγράφεται το 2016 ο δεύτερος υψηλότερος βαθμός προοδευτικότητας (73,5%) μεταξύ των χωρών της ΕΕ που είναι μέλη του ΟΟΣΑ, μετά την Ολλανδία (77,2%), σαφώς υψηλότερα από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (46,7% - Διάγραμμα 4.29). Αυτό σημαίνει ότι ένας φο-

ρολογούμενος χωρίς παιδιά με υψηλότερο από το μέσο εισόδημα (εν προκειμένω το 167% των μέσων αποδοχών) επιβαρύνεται κατά 73,5% περισσότερο από έναν φορολογούμενο με χαμηλό εισόδημα (67% των μέσων αποδοχών), όταν η αντίστοιχη διαφορά στις χώρες μέλη του ΟΟΣΑ είναι κατά μέσο όρο 46,7%. Ισχυρή προοδευτικότητα καταγράφεται, εκτός από την Ολλανδία και την Ελλάδα, στην Ιρλανδία, ενώ αντίθετα σε Δανία και ορισμένες χώρες της Ανατολικής Ευρώπης (όπως Εσθονία, Πολωνία, Λετονία κ.ά.) παρατηρείται χαμηλός βαθμός προοδευτικότητας, δηλαδή υπάρχει σχετικά μικρή διαφορά στη φορολογική αντιμετώπιση μεταξύ διαφορετικών φορολογουμένων **για τα συγκεκριμένα επίπεδα εισοδήματος γύρω από τις μέσες αποδοχές**.

Στη Ελλάδα, ο βαθμός προοδευτικότητας, όπως ορίστηκε προηγουμένως, είναι υψηλότερος από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 2000-2016, καταγράφοντας τα περισσότερα χρόνια τιμές άνω του 80% (Διάγραμμα 4.30).

**Διάγραμμα 4.29. Βαθμός Προοδευτικότητας σε Κράτη-Μέλη του ΟΟΣΑ, 2016**

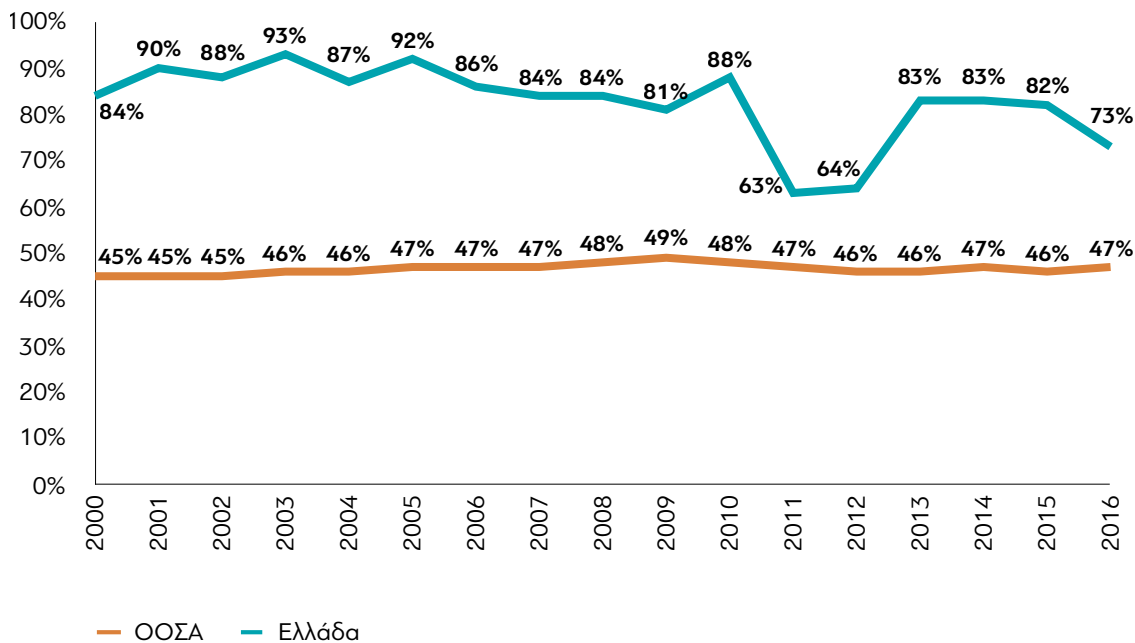


\* (Μέσος Φορολογικός Συντελεστής ατόμων με εισόδημα στο 167% των μέσων αποδοχών - Μέσος Φορολογικός Συντελεστής ατόμων με εισόδημα στο 67% των μέσων αποδοχών) / Μέσος Φορολογικός Συντελεστής ατόμων με εισόδημα στο 167% των μέσων αποδοχών.

Μ.Ο. 22 χωρών ΕΕ (μελών ΟΟΣΑ): Δεν συγκαταλέγονται Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Μάλτα, Λιθουανία, Ρουμανία

Πηγή: OECD.

**Διάγραμμα 4.30. Βαθμός Προοδευτικότητας, Ελλάδα και ΟΟΣΑ, 2000-2016**



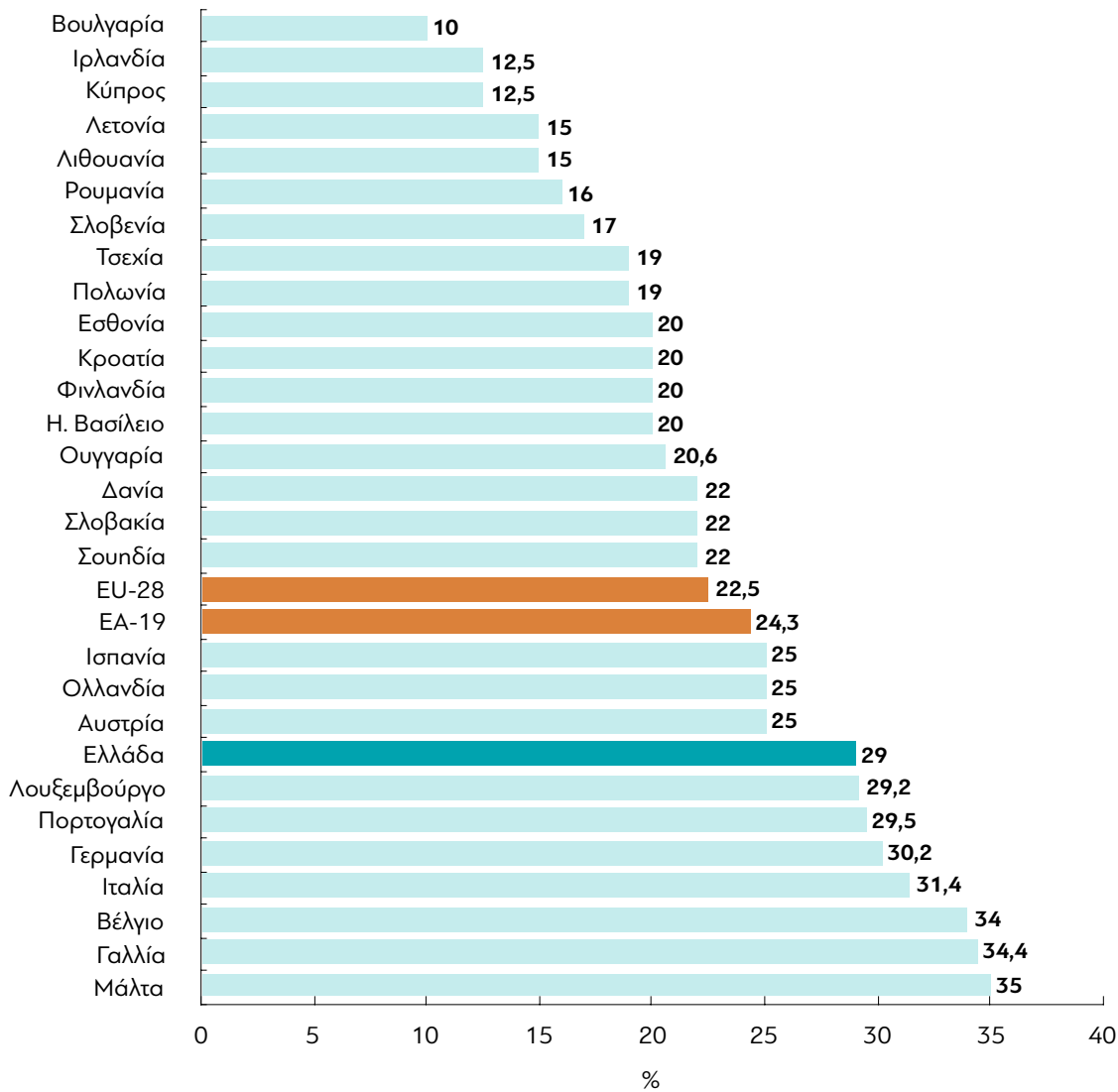
Πηγή: OECD.

### 4.3.2 Νομικά Πρόσωπα

Οι συντελεστές φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων / εταιρικών κερδών στα κράτη- μέλη της ΕΕ-28, συμπεριλαμβανομένων τυχόν πρόσθετων επιβαρύνσεων, κυμαίνονται από 10% έως 35%, με μέση τιμή το 22,5%<sup>70</sup> (Διάγραμμα 4.31). Η Ελλάδα με συντελεστή 29% βρίσκεται αρκετά υψηλότερα από τον μέσο όρο της ΕΕ-28, στην ομάδα κρατών με υψηλούς φορολογικούς συντελεστές, η οποία περιλαμβάνει τη Γερμανία, την Γαλλία, την Ιταλία το Βέλγιο και την Πορτογαλία. Γειτονικές μας χώρες, όπως η Βουλγαρία και η Κύπρος, εφαρμόζοντας έντονο φορολογικό ανταγωνισμό, έχουν τους χαμηλότερους συντελεστές στην ΕΕ, ενώ χαμηλούς συντελεστές έχουν και αρκετά κράτη στην Ανατολική Ευρώπη. Είναι ενδιαφέρον να παρατηρήσουμε ότι οι σκανδιναβικές χώρες, οι οποίες φημίζονται για τα υψηλά επίπεδα συνολικής φορολόγησης, έχουν συντελεστές για τα εταιρικά κέρδη χαμηλότερους από τον μέσο όρο της ΕΕ.

**70.** Για την Ευρωζώνη ο μέσος ανώτερος συντελεστής είναι λίγο υψηλότερος (24,3%).

**Διάγραμμα 4.31. Ανώτεροι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Νομικών Προσώπων στην ΕΕ, 2016**

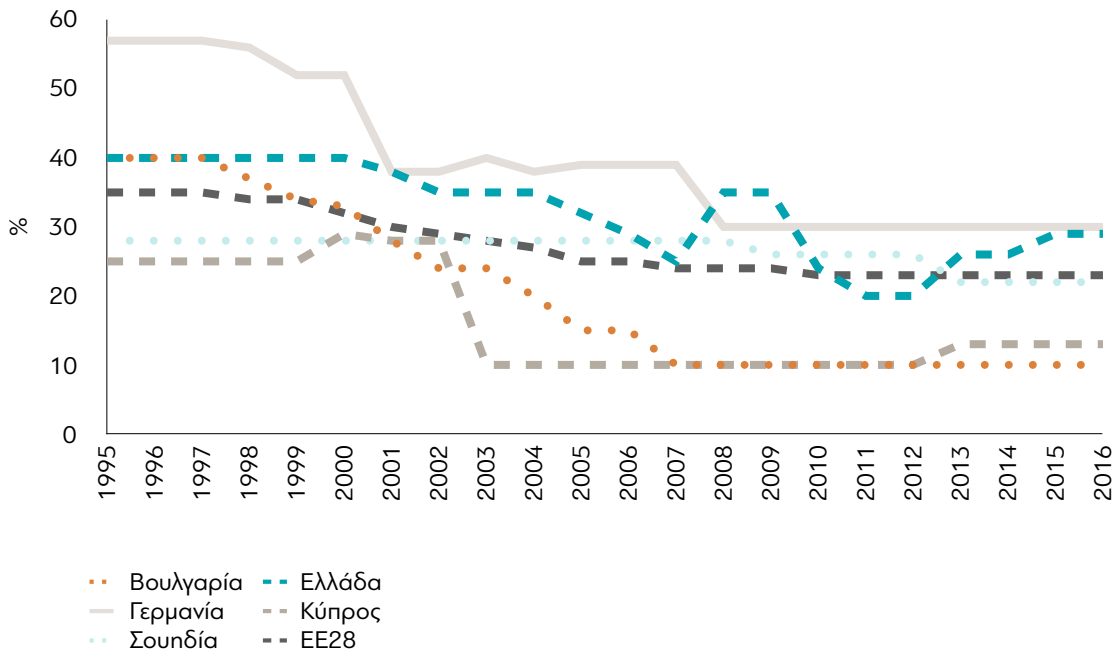


**Πηγή:** Ευρωπαϊκή Επιτροπή, DG Taxation and Customs Union.

**Σημ.:** Στους συντελεστές περιλαμβάνονται και τυχόν πρόσθετες επιβαρύνσεις.

Η μακροχρόνια τάση που ακολούθησαν οι συντελεστές φορολογίας εισοδήματος των επιχειρήσεων στην ΕΕ-28 είναι πτωτική (Διάγραμμα 4.32). Μάλιστα, ενδεικτικά στοιχεία για ορισμένες αντιπροσωπευτικές χώρες δείχνουν ότι η έντονη μείωση έγινε περίπου στις αρχές της δεκαετίας του 2000. Στη συνέχεια οι μεταβολές δεν ήταν ιδιαίτερα μεγάλες, χαρακτηριστικό της σταθερότητας που είχε η φορολογία των επιχειρήσεων στις χώρες αυτές για αρκετά έτη. Σε αντίθεση με αυτή την εικόνα, η Ελλάδα εμφανίζει έντονες αυξομειώσεις του φορολογικού συντελεστή, δείγμα της αστάθειας που χαρακτηρίζει τη φορολογική πολιτική στη χώρα μας.

**Διάγραμμα 4.32. Ανώτεροι Συντελεστές Φορολογίας Εισοδήματος Νομικών Προσώπων σε Επιλεγμένες Χώρες της ΕΕ, 1995-2016**



**Πηγή:** Ευρωπαϊκή Επιτροπή, DG Taxation and Customs Union.

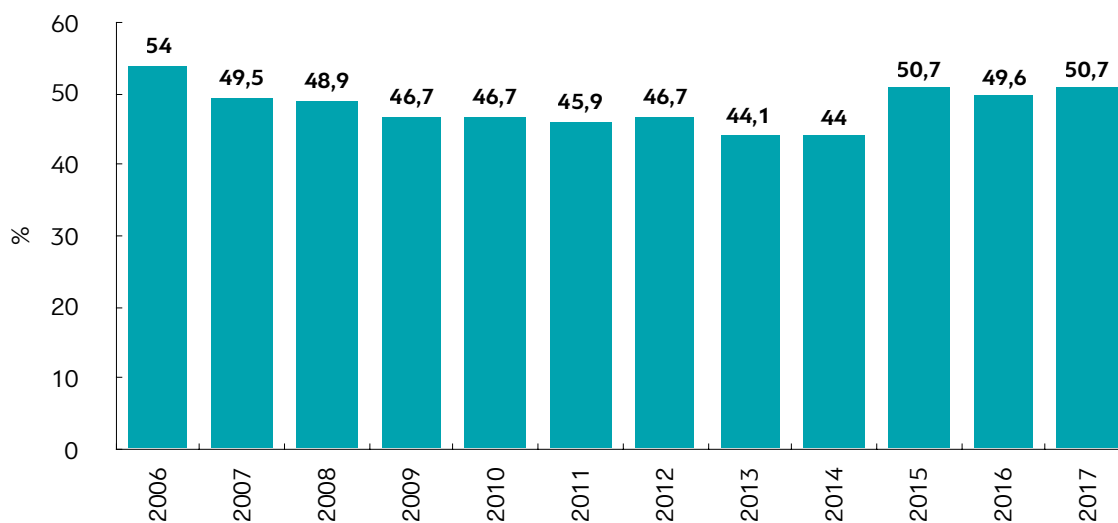
Από την οπτική της κερδοφορίας των επιχειρήσεων, της προσέλκυσης και υλοποίησης επενδύσεων και της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, ενδιαφέρει όχι μόνο η επιβάρυνση από τη φορολογία εισοδήματος, αλλά και η συνολική φορολογική επιβάρυνση (φορολογικός συντελεστής) που προκύπτει αν συμπεριληφθούν οι (εργοδοτικές) εισφορές κοινωνικής ασφάλισης στις φορολογικές υποχρεώσεις των επιχειρήσεων. Σε αυτό το πεδίο η κατάσταση στην Ελλάδα έχει επιδεινωθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, καθώς η συνολική επιβάρυνση αυξήθηκε από 44% το 2014 σε 50,7% το 2017, επίπεδο που είχε να παρατηρηθεί περίπου μια δεκαετία (Διάγραμμα 4.33).

Συγκρινόμενος με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ, ο συνολικός φορολογικός συντελεστής στην Ελλάδα είναι υψηλότερος κατά περίπου 10 ποσοστιαίες μονάδες (Διάγραμμα 4.34). Σε μια σειρά επιλεγμένων χωρών, η Ελλάδα καταλαμβάνει θέση υψηλότερη από χώρες με ώριμο δημοσιονομικό σύστημα, όπως η Σουηδία και η Γερμανία, γειτονικές της χώρες, όπως η Βουλγαρία και η Κύπρος, νέα κράτη-μέλη της ΕΕ, όπως η Κροατία, η Ρουμανία και η Πολωνία. Μόνο στην Ιταλία η φορολογική επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις είναι αρκετά υψηλότερη σε σχέση με την Ελλάδα, αλλά και τις υπόλοιπες εξεταζόμενες χώρες.

Η σχέση μέσου φορολογικού συντελεστή νομικών προσώπων (effective average corporate tax rate) και κατά κεφαλήν ΑΕΠ απεικονίζεται στο Δι-

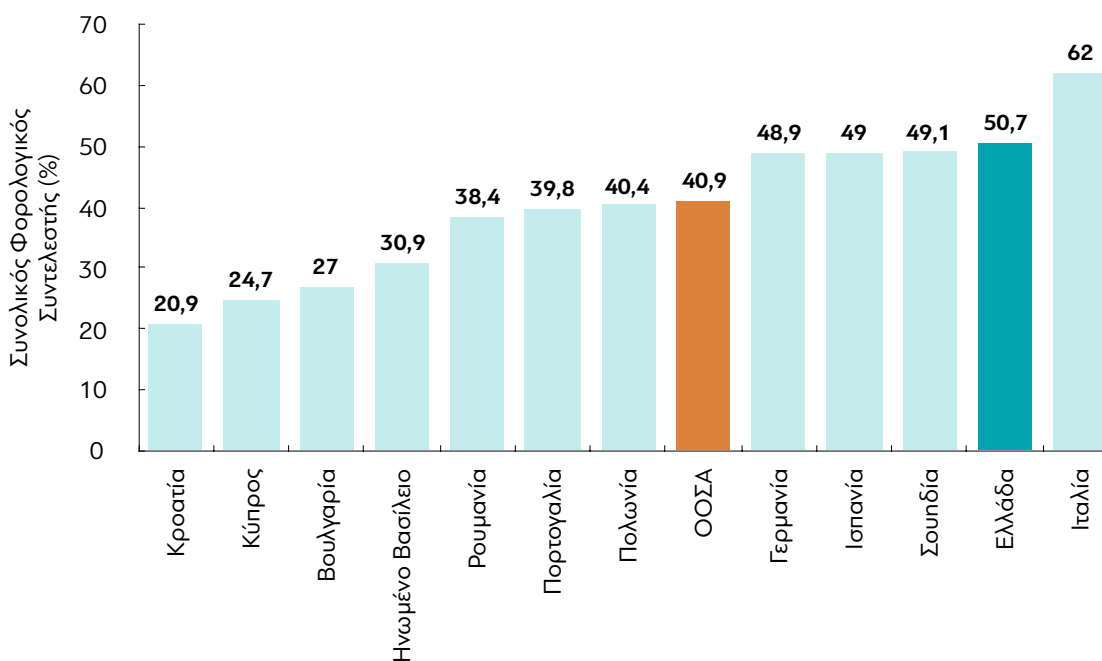
άγραμμα 4.35. Χώρες με υψηλότερο εισόδημα τείνουν να επιβάλλουν πιο υψηλούς φορολογικούς συντελεστές, όμως η σχέση αυτή δεν είναι ισχυρή. Επιπλέον, τα στοιχεία επιβεβαιώνουν ότι, συγκριτικά με το επίπεδο του ΑΕΠ, στην Ελλάδα η μέση φορολογική επιβάρυνση είναι ιδιαίτερα υψηλή και μάλιστα είναι υψηλότερη από την πλειονότητα των κρατών-μελών της ΕΕ, ανεξαρτήτως επιπέδου ΑΕΠ.

**Διάγραμμα 4.33. Συνολικός Φορολογικός Συντελεστής στην Ελλάδα (% επί των κερδών), 2006-2017**



Πηγή: World Bank Group, Doing Business database.

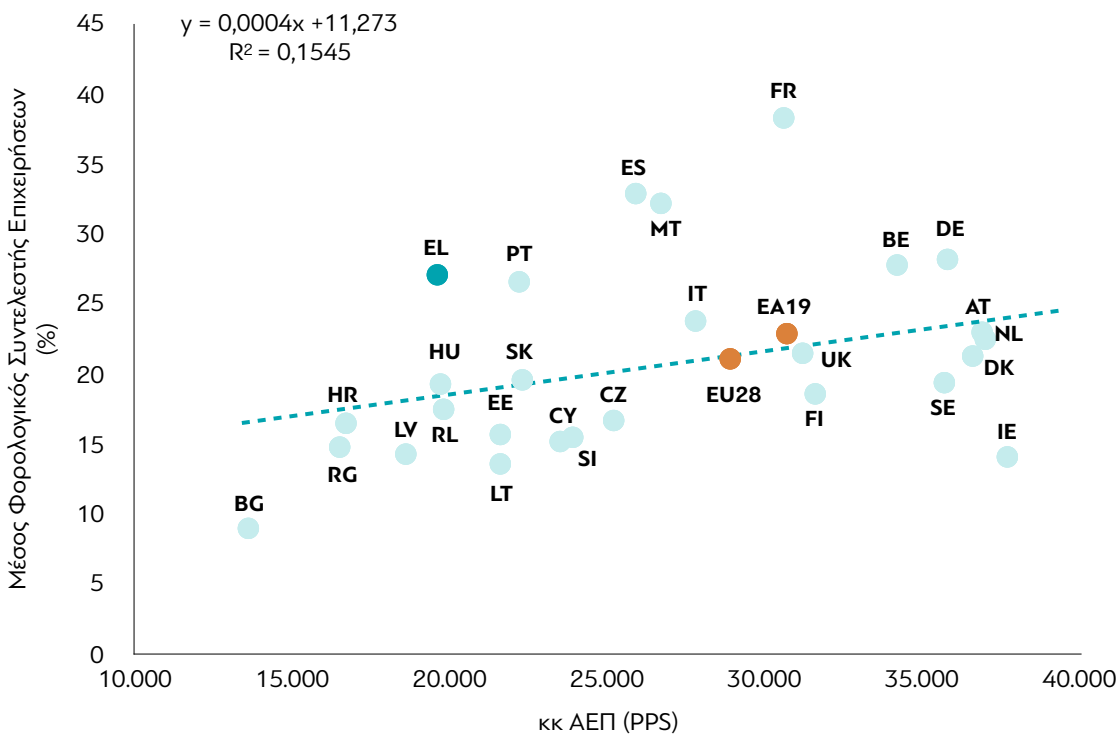
**Διάγραμμα 4.34. Συνολικός Φορολογικός Συντελεστής σε Διάφορες Χώρες (% επί των κερδών), 2017**



Πηγή: World Bank Group, Doing Business database.

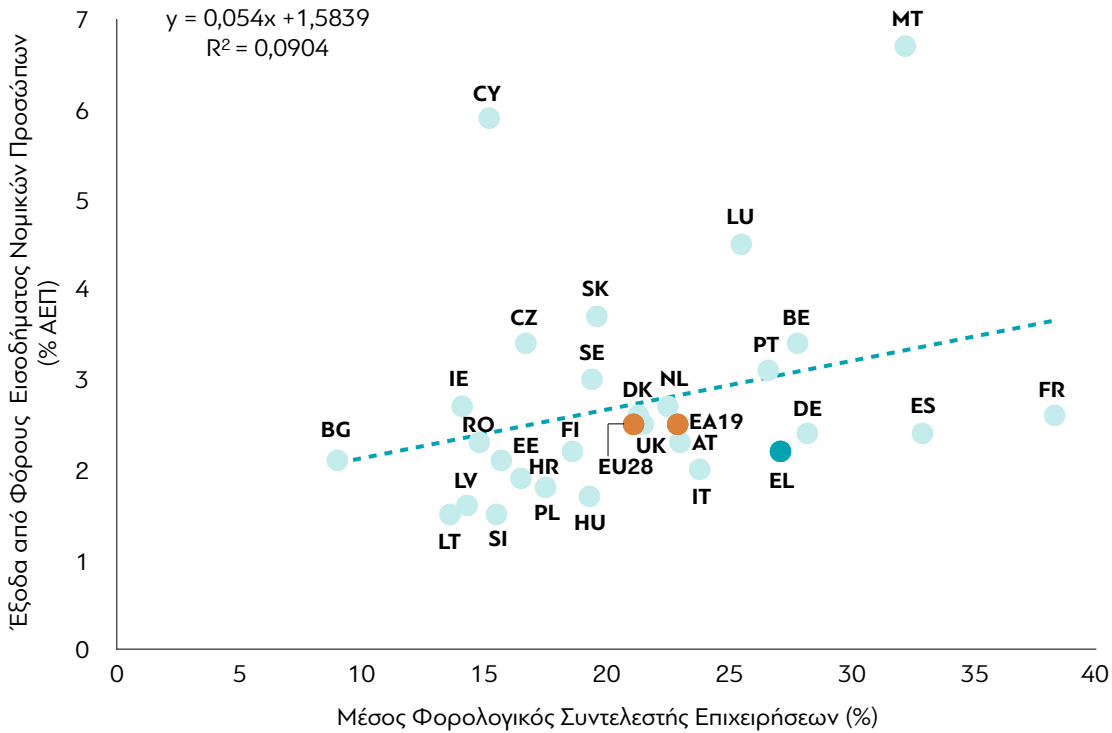
Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η εξέταση της σχέσης μεταξύ του μέσου φορολογικού συντελεστή επιχειρήσεων και των εσόδων από φόρους εισοδήματος νομικών προσώπων (Διάγραμμα 4.36). Αν και η σχέση αυτή αναμένεται να είναι θετική, αυτό δεν φαίνεται να ισχύει σε μεγάλο βαθμό, καθώς παράγοντες όπως ο οικονομικός κύκλος, η δομή της οικονομίας, ο φορολογικός ανταγωνισμός και η έκταση της φοροδιαφυγής επηρεάζουν σημαντικά τα φορολογικά έσοδα. Πάντως, η Ελλάδα, αν ληφθεί υπόψη το επίπεδο του μέσου φορολογικού συντελεστή, παρουσίασε το 2015 χαμηλά έσοδα φόρων εισοδήματος νομικών προσώπων ως προς το ΑΕΠ. Συγκριτικά μάλιστα με τον μέσο όρο της ΕΕ-28, και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η διαφορά στους μέσους φορολογικούς συντελεστές, **το «κενό» των εσόδων της Ελλάδας από φόρους εισοδήματος νομικών προσώπων είναι της τάξης του 0,3% του ΑΕΠ (€525 εκατ.)**

**Διάγραμμα 4.35.** Φορολογικοί Συντελεστές Επιχειρήσεων και Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ, 2015



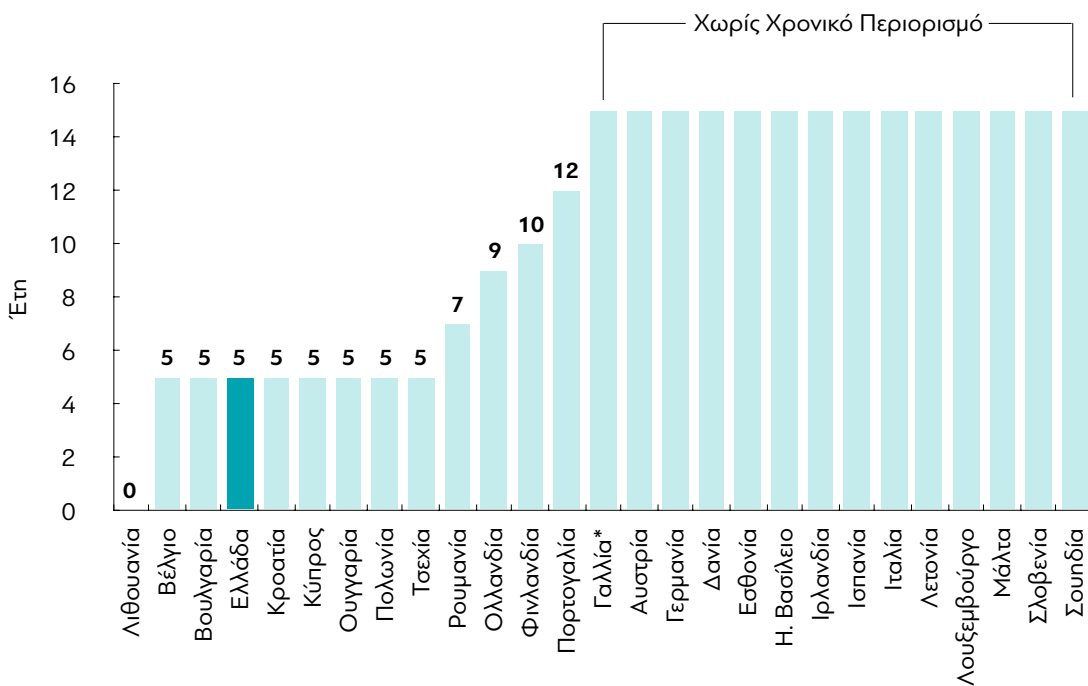
Πηγή: Eurostat, OECD.

**Διάγραμμα 4.36. Φορολογικά Έσοδα και Μέσοι Φορολογικοί Συντελεστές Επιχειρήσεων, 2015**



Πηγή: Eurostat, OECD.

**Διάγραμμα 4.37. Διάρκεια Διατήρησης Δικαιώματος Συμψηφισμού Ζημιών με Μελλοντικά Κέρδη (έτη)**



Πηγή: ΣΕΒ (2017). \* Στη Γαλλία μπορεί να γίνει συμψηφισμός του 50% των ζημιών.

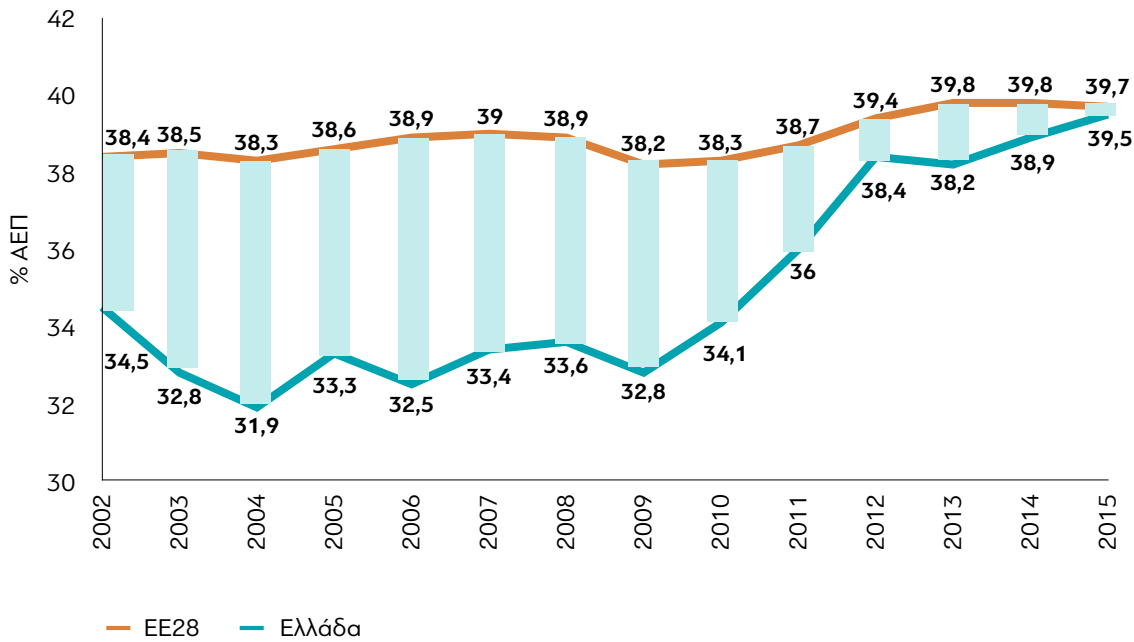
Τέλος, ένα σημαντικό ζήτημα που είναι συναφές με τους φορολογικούς συντελεστές, καθώς επηρεάζει την πραγματική φορολογική επιβάρυνση των επιχειρήσεων, είναι η μεταχείριση των ζημιών μιας επιχείρησης και η δυνατότητα συμψηφισμού τους με μελλοντικά κέρδη προκειμένου να μειωθεί η φορολογική επιβάρυνση μιας επιχείρησης. Στην Ελλάδα η δυνατότητα αυτή καλύπτει μια πενταετία, αλλά σε πολλές χώρες της ΕΕ το δικαίωμα συμψηφισμού των ζημιών δεν έχει χρονικό περιορισμό (Διάγραμμα 4.37).

## 4.4 Επάρκεια Φορολογικών Εσόδων

Η μεγάλη απόκλιση των φορολογικών εσόδων (περιλαμβανομένων των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης) στην Ελλάδα σε σύγκριση με την ΕΕ-28, ήταν ένα μόνιμο φαινόμενο την προηγούμενη δεκαετία. Η διαφορά αυτή έφτασε μέχρι και τις 6,4 ποσοστιαίες μονάδες το 2004 και το 2006, πριν αρχίσει να περιορίζεται (Διάγραμμα 4.38). Έτσι, τα τελευταία χρόνια, λόγω της σημαντικής αύξησης των φορολογικών συντελεστών στην Ελλάδα, έχει επιτευχθεί ουσιαστική σύγκλιση των φορολογικών εσόδων, τα οποία πλησιάζουν το 40% του ΑΕΠ, τόσο στην Ελλάδα όσο και στην ΕΕ-28 κατά μέσο όρο.

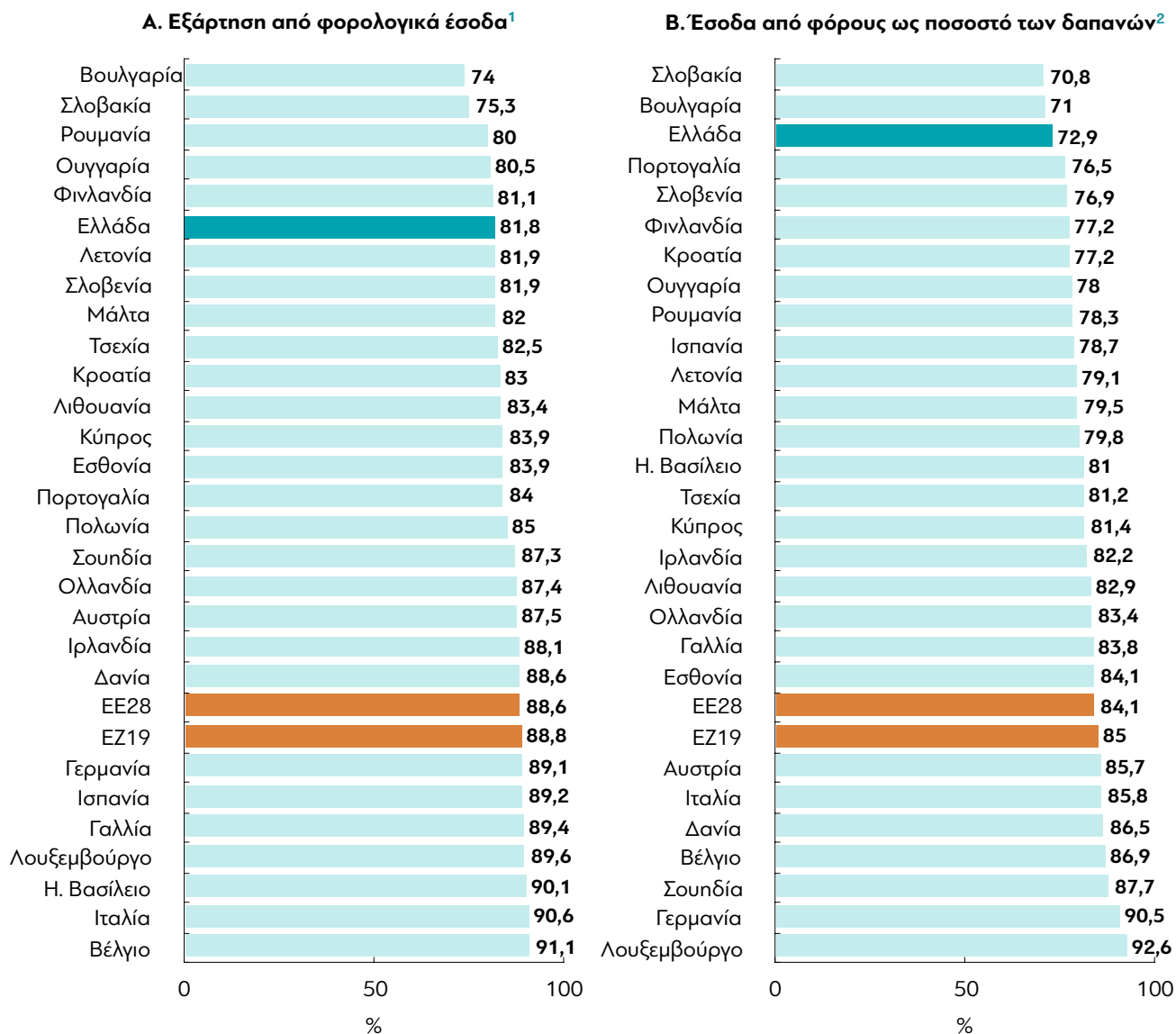
Ένα βασικό ζητούμενο της φορολογίας είναι, τελικά, η επαρκής χρηματοδότηση των δημόσιων δαπανών. Ο βαθμός στον οποίο η ασκούμενη φορολογική πολιτική μπορεί να θεωρηθεί επιτυχημένη εξαρτάται, συνεπώς, από την επάρκεια κάλυψης των δημοσίων δαπανών από τα φορολογικά έσοδα, με τις μικρότερες στρεβλώσεις στις επιμέρους αγορές και στα κίνητρα ατόμων και επιχειρήσεων, καθώς και με την επίτευξη αισθήματος οικονομικής και κοινωνικής δικαιοσύνης. Το κατά πόσο ισχύουν οι προϋποθέσεις αυτές θα εξεταστεί πιο αναλυτικά στη συνέχεια. Εδώ, θα παρουσιάσουμε δύο δείκτες που αποτυπώνουν τη συμβολή των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα της γενικής κυβέρνησης και την επάρκεια με την οποία τα φορολογικά έσοδα καλύπτουν τις δημόσιες δαπάνες.

**Διάγραμμα 4.38.** Φορολογικά Έσοδα ως Ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα και στην ΕΕ-28, 2002-2015



Πηγή: Eurostat.

**Διάγραμμα 4.39. Επάρκεια Φορολογικών Εσόδων στα Κράτη - Μέλη της ΕΕ-28, 2015**



**Πηγή:** Eurostat, Ανάλυση IOBE.

**1.** Έσοδα από φόρους και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (περιλαμβανομένων των τεκμαρτών εισφορών) μετά από την αφαίρεση των ποσών που δεν είναι πιθανό να εισπραχθούν ως προς τα συνολικά έσοδα γενικής κυβέρνησης.

**2.** Έσοδα από φόρους και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (περιλαμβανομένων των τεκμαρτών εισφορών) μετά από την αφαίρεση των ποσών που δεν είναι πιθανό να εισπραχθούν ως προς τη συνολική δαπάνη γενικής κυβέρνησης.

Καταρχάς, τα φορολογικά έσοδα στην Ελλάδα συμβάλουν σε μικρότερο βαθμό, συγκριτικά με τα υπόλοιπα κράτη μέλη της ΕΕ στα συνολικά δημόσια έσοδα (Διάγραμμα 4.39). Η απόσταση του δείκτη εξάρτησης από τα φορολογικά έσοδα στην Ελλάδα, από τον μέσο όρο στην ΕΕ-28, είναι 7 ποσοστιαίες μονάδες (81,8% έναντι 88,8%, αντιστοίχως). Μόνο η

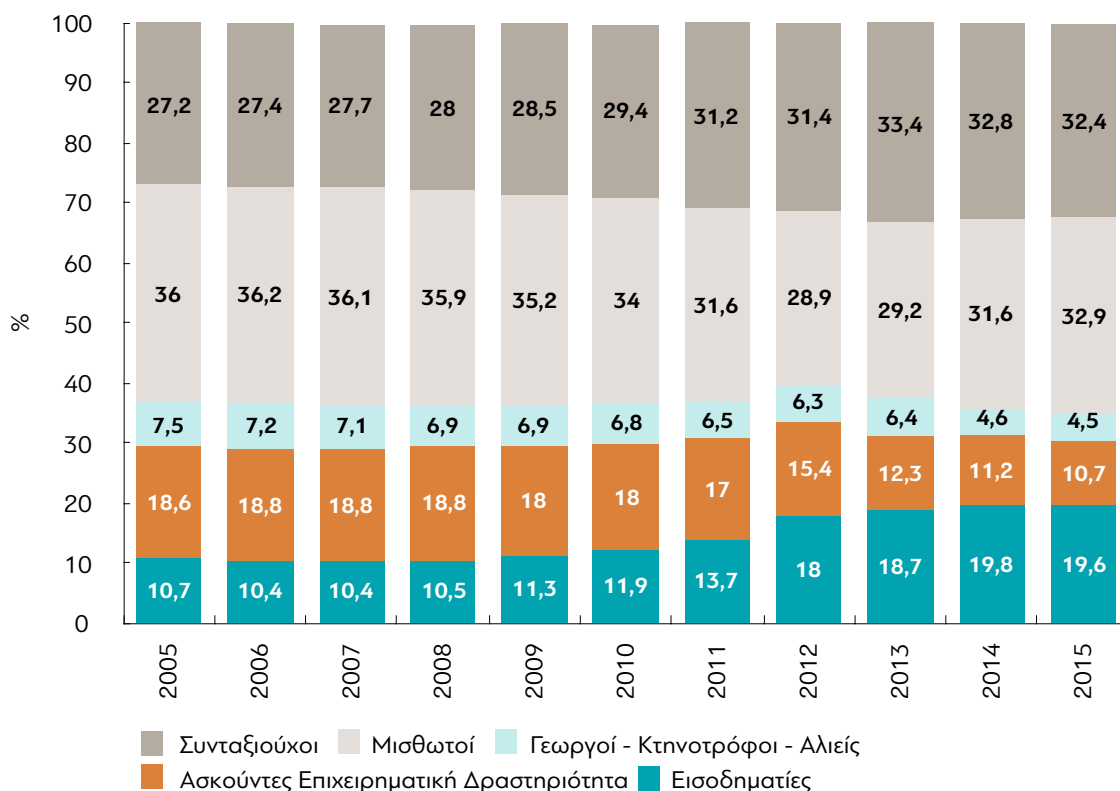
Φινλανδία και τέσσερα πιο νέα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν χαμηλότερο δείκτη εξάρτησης εσόδων από τα φορολογικά έσοδα έναντι της Ελλάδας.

Παρόμοια χαμηλή θέση στην κατάταξη έχει η Ελλάδα και ως προς τον δείκτη επάρκειας κάλυψης των δημοσίων δαπανών από τα φορολογικά έσοδα. Εδώ, η απόσταση της Ελλάδας από τον μέσο όρο της ΕΕ-28 είναι ακόμα μεγαλύτερη (11,2 ποσοστιαίες μονάδες) και μόνο η Σλοβακία και η Βουλγαρία, χώρες που εφαρμόζουν ενιαίους αλλά αρκετά χαμηλούς συντελεστές, έχουν μικρότερη επάρκεια κάλυψης των κρατικών δαπανών από τα φορολογικά έσοδα.

## 4.5 Κατανομή Αριθμού Φορολογούμενων, Εισοδημάτων και Συνολικού Φόρου

Από τα στοιχεία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) προκύπτει ότι ο αριθμός των φορολογούμενων ανήλθε σε 6.194.233 το 2015, έναντι 5.480.354 το 2005. Η πλειονότητα των φορολογούμενων το 2015 ήταν μισθωτοί και συνταξιούχοι, με ποσοστά 33% και 32% επί του συνόλου, αντίστοιχα (Διάγραμμα 4.40). Επισημαίνεται ότι διαχρονικά καταγράφεται αύξηση του μεριδίου των συνταξιούχων και μείωση του μεριδίου των μισθωτών. Το 10,7% των φορολογούμενων το 2015 ήταν ελεύθεροι επαγγελματίες, με σημαντική μείωση του ποσοστού τους ιδιαίτερα μετά το 2011. Οι γεωργοί αντιστοιχούσαν στο 4,5% το 2015, έναντι 7,5% το 2005, ενώ το ποσοστό των εισοδηματιών αυξήθηκε σε 19,6% το 2015, έναντι 10,7% το 2005.

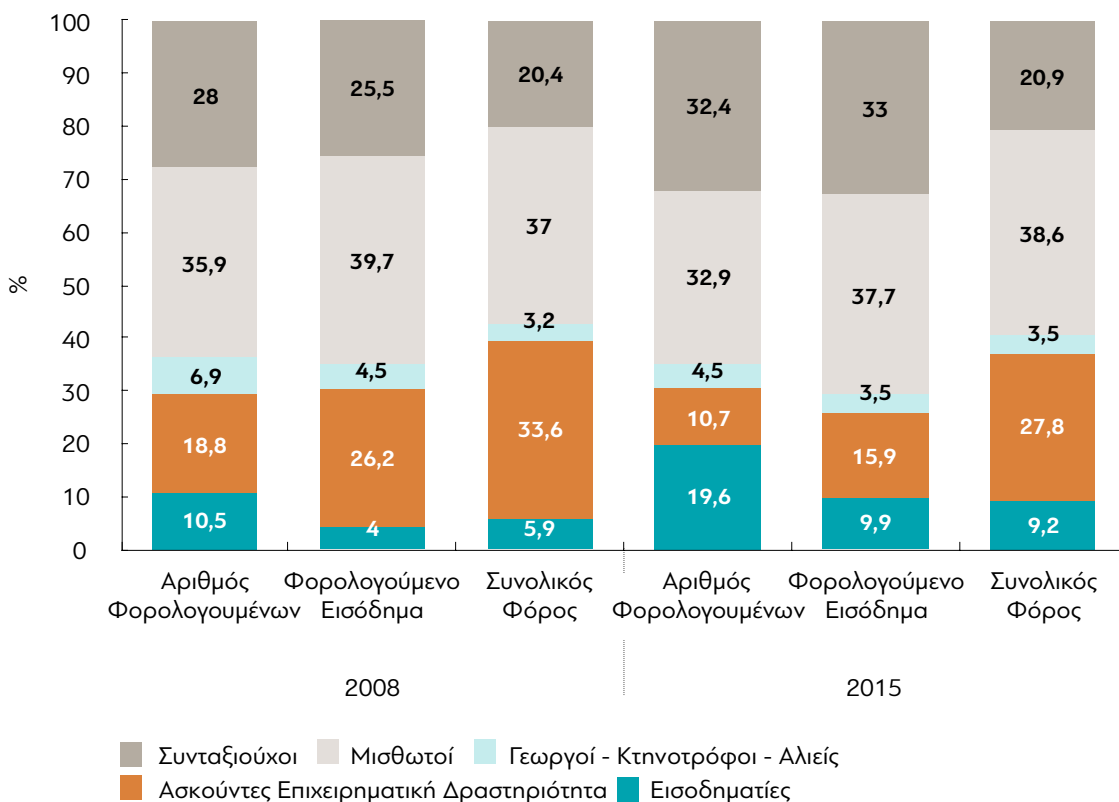
**Διάγραμμα 4.40. Κατανομή Αριθμού Φορολογούμενων Φυσικών Προσώπων Ανά Βασική Πηγή Εισοδήματος**



Οι μισθωτοί, αναλογικά με τον αριθμό τους, δήλωσαν το 2015 περισσότερα εισοδήματα και πλήρωσαν ακόμα υψηλότερο συνολικό φόρο (Διάγραμμα 4.41). Παρόμοια στην κατεύθυνση, αλλά ακόμα περισσότερο έντονη διαφοροποίηση, τόσο στα εισοδήματα όσο και στα φορολογικά βάρη, είχαν οι ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα. Οι συνταξιούχοι, οι γεωργοί και οι εισοδηματίες, αντίθετα, δήλωσαν χαμηλότερα εισοδήματα και είχαν μικρότερο μερίδιο στα συνολικά φορολογικά έσοδα, αναλογικά με τον αριθμό τους.

Συγκριτικά με το 2008, περιορίστηκε η συμμετοχή των ασκούντων επιχειρηματική δραστηριότητα στα δηλωθέντα εισοδήματα και στα φορολογικά έσοδα, εξαιτίας της σημαντικής μείωσης του αριθμού τους. Οι συνταξιούχοι, αν και το 2015 εμφάνισαν μεγαλύτερη συμμετοχή στο φορολογούμενο εισόδημα, δεν αύξησαν τη συμμετοχή τους στα φορολογικά έσοδα, σε αντίθεση με τους μισθωτούς, τους εισοδηματίες και τους αγρότες, η συμμετοχή των οποίων στα φορολογικά έσοδα αυξήθηκε.

**Διάγραμμα 4.41. Ποσοστό Φορολογούμενου Εισοδήματος και Συνολικού Φόρου Ανά Κατηγορία Φορολογούμενων**



Πηγή: ΑΑΔΕ.

Οι μισθοί και οι συντάξεις, με ποσοστά άνω του 92%, αποτελούν τη βασική πηγή εισοδήματος των μισθωτών και των συνταξιούχων, το εισόδημα των οποίων συμπληρώνεται, σε μικρό βαθμό κατά μέσο όρο, από ενοίκια,

τόκους και μερίσματα (Πίνακας 4.2). Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι, οι ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα δηλώνουν περισσότερα εισοδήματα από μισθωτές υπηρεσίες και υπολογίσιμα ποσοστά εισοδήματος από ακίνητη περιουσία και μερίσματα. Η κυριότερη πηγή εισοδήματος το 2015 για τους εισοδηματίες ήταν η ακίνητη περιουσία, με 44,8% και τα μερίσματα και τόκοι με 39,5%, ενώ μικρό τμήμα του εισοδήματός τους προέρχεται από μισθωτές υπηρεσίες. Οι γεωργοί εμφανίζουν παρόμοια εικόνα με τους ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα, με τη διαφορά ότι το εισόδημα από αγροτική δραστηριότητα αποτελεί στην περίπτωση τους τη δεύτερη μεγαλύτερη πηγή εισοδήματος.

**71.** Υπολογίζεται ως το σύνολο του φόρου σε κάθε κλιμάκιο ως προς το φορολογούμενο εισόδημα.

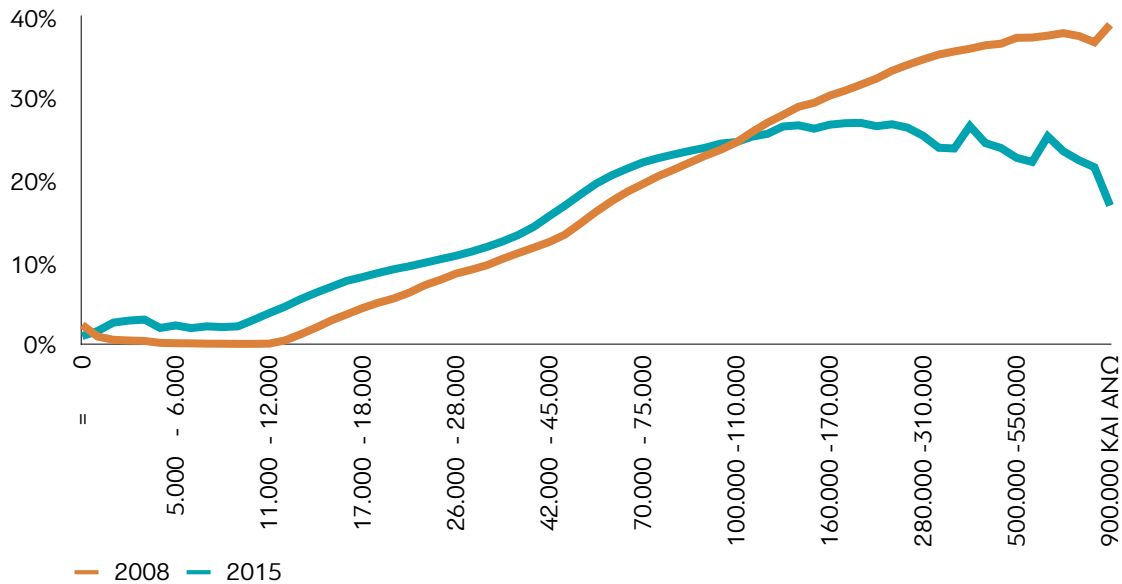
**Πίνακας 4.2. Εισόδημα Ομάδων Φορολογουμένων Ανά Πηγή, 2015**

	Εισοδημα- τίες	Ασκούντες Επιχει- ρηματική Δραστηριό- τητα	Γεωργοί - Κτηνοτρό- φοι - Αλιείς	Μισθωτοί	Συνταξιού- χοι	Σύνολο
<b>Ακίνητη Περιουσία</b>	44,8%	10,4%	9,7%	2,8%	5,3%	8,1%
<b>Μερίσματα - Τόκοι</b>	39,5%	6,1%	3,4%	1,1%	2,1%	5%
<b>Επιχειρηματική Δραστηριότητα</b>	0%	38,3%	0,8%	0%	0%	6,2%
<b>Αγροτική Δραστηριότητα</b>	0%	0,4%	40,3%	0,1%	0,4%	1,7%
<b>Μισθωτές Υπηρεσίες και Ναυτικό Εισόδημα</b>	15,7%	44,8%	45,8%	96%	92,1%	79%
<b>Σύνολο</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Πηγή: ΑΑΔΕ

Τα πραγματικά στοιχεία των εσόδων δείχνουν ότι ο μέσος φορολογικός συντελεστής (μέση φορολογική επιβάρυνση<sup>71</sup>) για κάθε κλιμάκιο δηλωθέντος εισοδήματος μέχρι τα €110.000, ήταν το 2015 μεγαλύτερη συγκριτικά με το 2008. Αντίθετα, για εισοδήματα άνω των €110.000 η μέση φορολογική επιβάρυνση ήταν το 2015 χαμηλότερη έναντι του 2008.

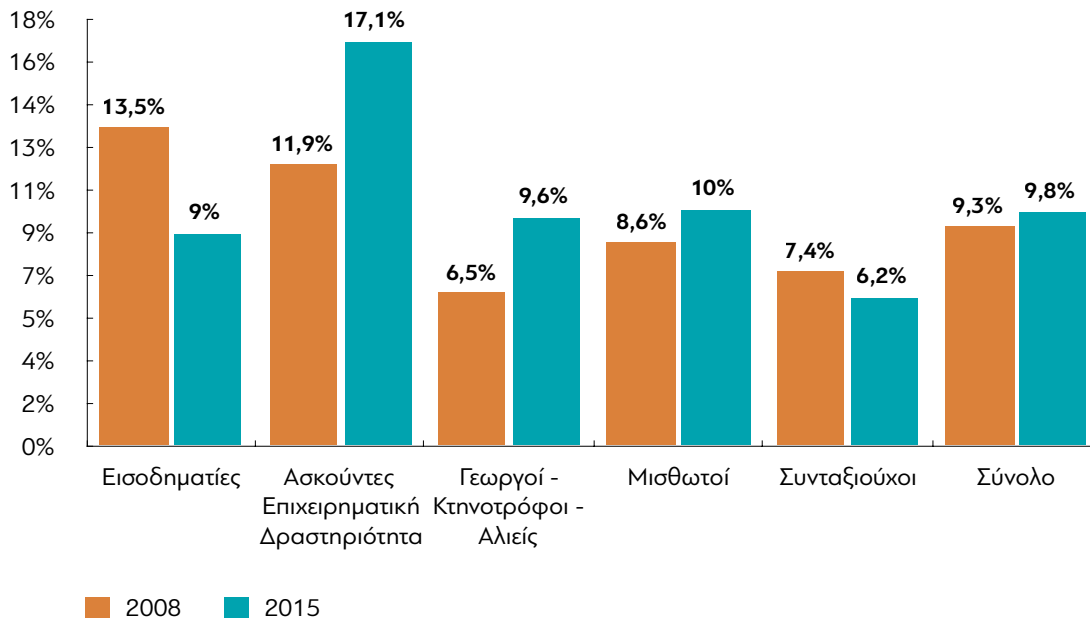
**Διάγραμμα 4.42. Μέσος Φορολογικός Συντελεστής Ανά Εισοδηματικό Κλιμάκιο, 2008-2015**



Πηγή: ΑΑΔΕ.

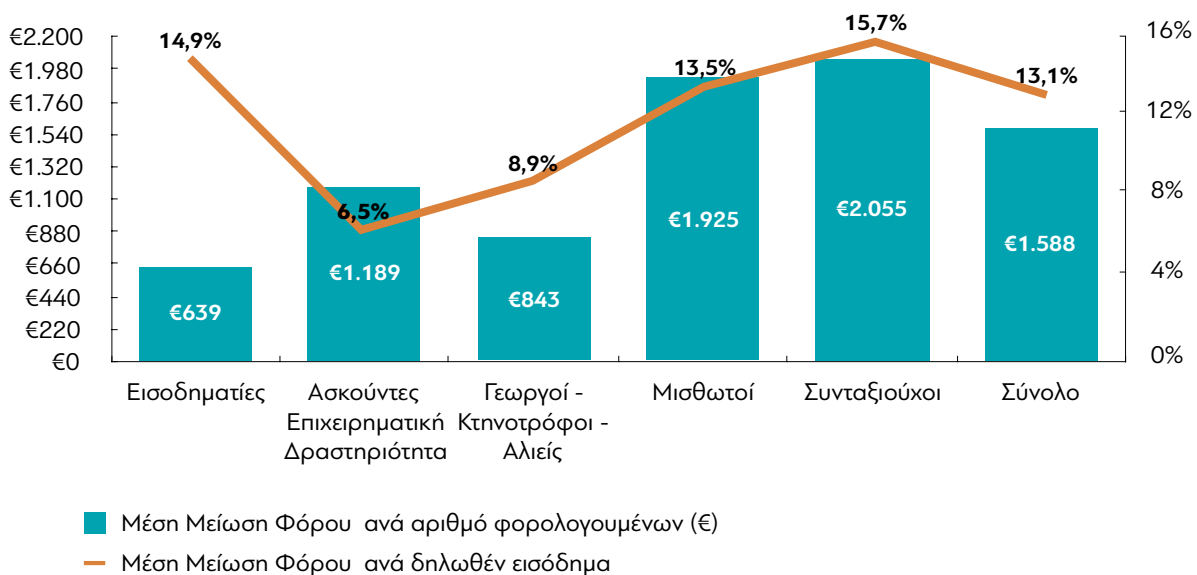
Ο μέσος συντελεστής φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων αυξήθηκε οριακά από 9,3% το 2008 σε 9,8% το 2015, διαφοροποιούμενος, όμως, σημαντικά μεταξύ των επιμέρους κατηγοριών φορολογουμένων (Διάγραμμα 4.43). Ειδικότερα, η μέση φορολογική επιβάρυνση μειώθηκε στους συνταξιούχους στο 6,2% το 2015, έναντι 7,4% το 2008, ενώ μείωση καταγράφεται και στους εισοδηματίες, στο 9,0% έναντι 13,5%. Αντίθετα, σημαντική αύξηση καταγράφεται στους ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα, με 17,1% μέση φορολογική επιβάρυνση το 2015, έναντι 11,9% το 2008, και ηπιότερη στους αγρότες και στους μισθωτούς.

**Διάγραμμα 4.43. Μέσος Φορολογικός Συντελεστής Ανά Κατηγορία Φορολογούμενων, 2008 και 2015**



Πηγή: ΑΑΔΕ, Ανάλυση IOBE.

**Διάγραμμα 4.44: Μέση Μείωση Φόρου Ανά Κατηγορία Κύριου Εισοδήματος, 2015**



Πηγή: ΑΑΔΕ, Ανάλυση IOBE.

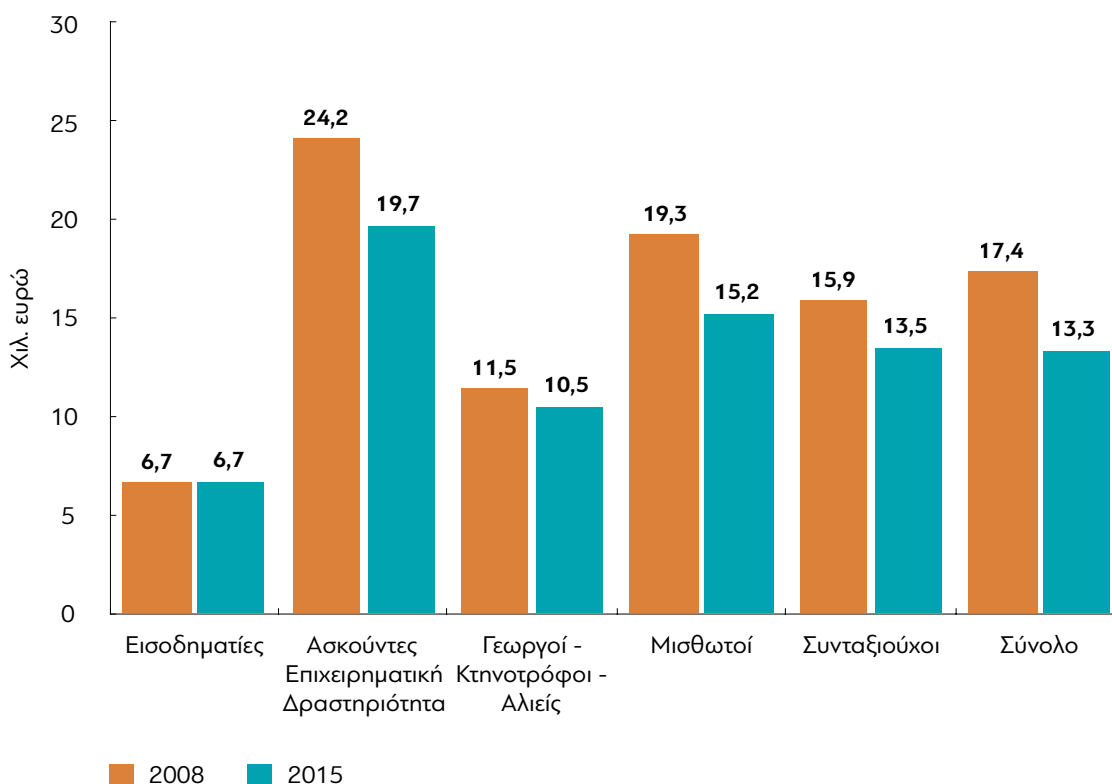
Η μέση έκπτωση φόρου ανά φορολογούμενο για το σύνολο των φορολογουμένων ήταν €1.588 το 2015 ή 13,1% του δηλωθέντος εισοδήματος (Διάγραμμα 4.44). Οι μέσες εκπτώσεις φόρου διαφοροποιούνται ανάλογα με την κατηγορία της κύριας πηγής εισοδήματος. Έτσι, οι μισθωτοί λόγω

της αλλαγής του τρόπου φορολόγησης, από το αφορολόγητο όριο σε έκπτωση φόρου, εμφάνισαν μέση μείωση φόρου €1.925, που αντιστοιχεί στο 13,5% του φορολογούμενου εισοδήματος, ενώ το υψηλότερο ποσό μέσης μείωσης ανά φορολογούμενο παρουσίασαν οι συνταξιούχοι, με €2.055, ή το 15,7% του μέσου δηλωθέντος εισοδήματός τους. Στους ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα, η μέση μείωση ήταν €1.189 ή το 6,5% του δηλωθέντος εισοδήματός τους, ενώ χαμηλότερα ήταν οι εισοδηματίες, με €639 και οι αγρότες με €843. Με δεδομένο ότι για τους ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα δεν προβλέπεται η βασική έκπτωση φόρου, οι παραπάνω εκπτώσεις αφορούν στα πρόσθετα εισοδήματα που έχουν από μισθούς και συντάξεις, ενώ για τους αγρότες και τους εισοδηματίες η μικρή έκπτωση οφείλεται στο χαμηλό εισόδημα που δηλώνει η πλειονότητα των φορολογούμενων με κύριο εισόδημα από αυτές τις πηγές.

**72.** Περιλαμβάνει και τα εισοδήματα των συζύγων των φορολογούμενων που εντάσσονται σε κάθε κατηγορία.

Το μέσο φορολογούμενο εισόδημα<sup>72</sup> μειώθηκε μεταξύ 2008 και 2015 κατά 24% από €17.400 σε €13.254 (Διάγραμμα 4.45). Το υψηλότερο μέσο εισόδημα το 2015 δήλωσαν οι ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα και οι μισθωτοί, με σημαντική μείωση συγκριτικά με το 2008 κατά 19% και 21% αντιστοίχως. Την ίδια περίοδο, το μέσο φορολογούμενο εισόδημα παρέμεινε στάσιμο για τους εισοδηματίες και μειώθηκε κατά 9% για τους αγρότες και κατά 15% για τους συνταξιούχους.

**Διάγραμμα 4.45. Φορολογούμενο Εισόδημα Ανά Φορολογούμενο, 2008 και 2015**

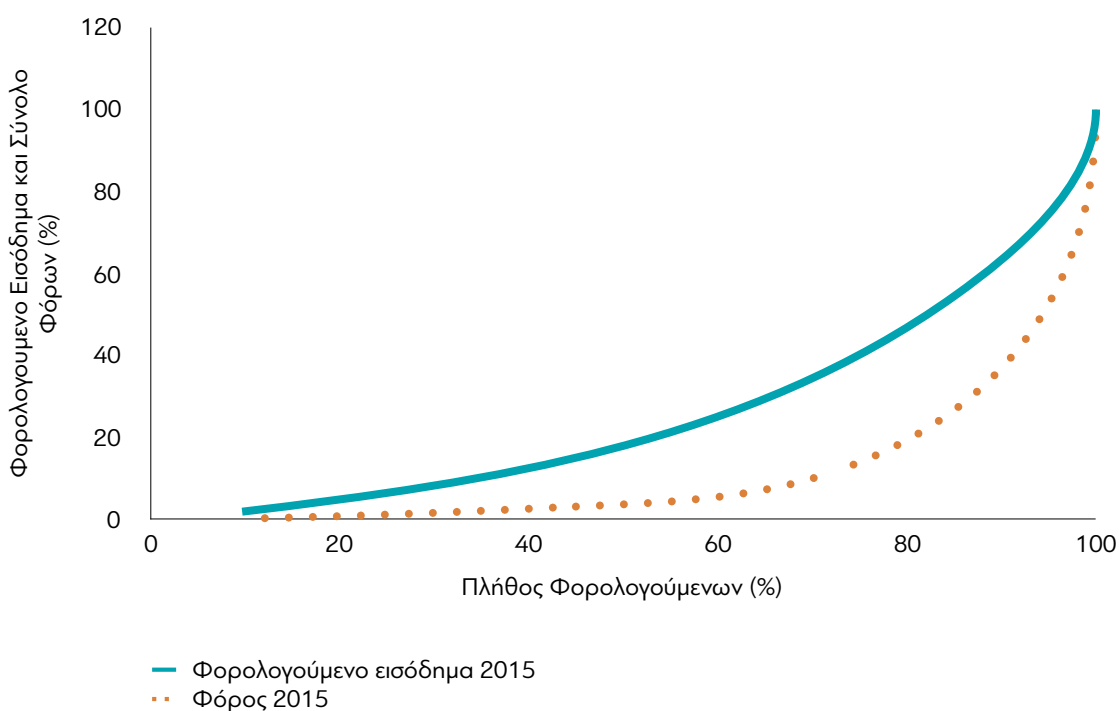


**Το 2015 περίπου το 80% των φορολογούμενων – που για το συγκεκριμένο έτος αντιστοιχεί στα άτομα με εισόδημα μέχρι €19.000 – δήλωσε το 47% του συνολικού εισοδήματος και πλήρωσε το 20% των συνολικών φόρων εισοδήματος φυσικών προσώπων (Διάγραμμα 4.46). Το υπόλοιπο 20% των φορολογούμενων φυσικών προσώπων δήλωσε υψηλότερα εισοδήματα (το 53% των συνολικών δηλωθέντων εισοδημάτων) και πλήρωσε το 80% των συνολικών φόρων προσωπικού εισοδήματος.**

Σε σύγκριση με το 2008, και παρά τις μεγάλες απώλειες στα εισοδήματα, δεν άλλαξε σημαντικά η κατανομή του εισοδήματος, κάτι που υποδηλώνει ότι ο περιορισμός των εισοδημάτων ήταν σχετικά ομοιόμορφος στο μεγαλύτερο εύρος εισοδημάτων (Διάγραμμα 4.47). Ωστόσο, οι αυξήσεις των συντελεστών, η κατάργηση του αφορολόγητου και ο περιορισμός των εκπτώσεων και άλλων απαλλαγών από τον φόρο εισοδήματος, επηρέασαν περισσότερους φορολογούμενους, οι οποίοι παλαιότερα δεν συνεισέφεραν στα έσοδα από τους φόρους εισοδήματος. Αξίζει να σημειωθεί ότι το 2008, το 60% των φορολογούμενων δήλωνε το 25% του φορολογούμενου εισοδήματος και πλήρωνε το 1% των φόρων, ενώ το 80% των φορολογούμενων δήλωνε το 49% του εισοδήματος και πλήρωνε το 15% του φόρου εισοδήματος.

**Συνεπώς, η ανισοκατανομή της φορολογικής επιβάρυνσης εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα μεγάλη, παρά το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια περισσότεροι φορολογούμενοι συμμετέχουν στα φορολογικά βάρη.**

**Διάγραμμα 4.46.** Κατανομή Φορολογουμένων Εισοδημάτων και Φόρων, 2015



Η διακριτή παρουσίαση του πλήθους των φορολογουμένων, του φορολογούμενου εισοδήματος και των φόρων, ενδεχομένως να αποτυπώνει πληρέστερα τις αλλαγές μεταξύ 2008 και 2015. Η αθροιστική κατανομή των φόρων δείχνει ότι, για εισοδήματα έως €100.000 οι φόροι αθροιστικά ήταν υψηλότεροι το 2015, έναντι του 2008, ενώ στην κατανομή του 2008 φαίνεται ότι για εισοδήματα έως €12.000 δεν καταβάλλονταν φόροι, σε αντίθεση με το 2015 (Διάγραμμα 4.48). Οι φόροι για εισοδήματα μεγαλύτερα από €110.000 ήταν χαμηλότεροι το 2015, έναντι του 2008. Αντίστοιχα με τους φόρους, οι αθροιστικές κατανομές του πλήθους των φορολογούμενων και των φορολογούμενων εισοδημάτων μετακινήθηκαν το 2015 προς τα αριστερά, κάτι που δείχνει ότι περισσότεροι φορολογούμενοι δήλωσαν χαμηλότερα εισοδήματα.

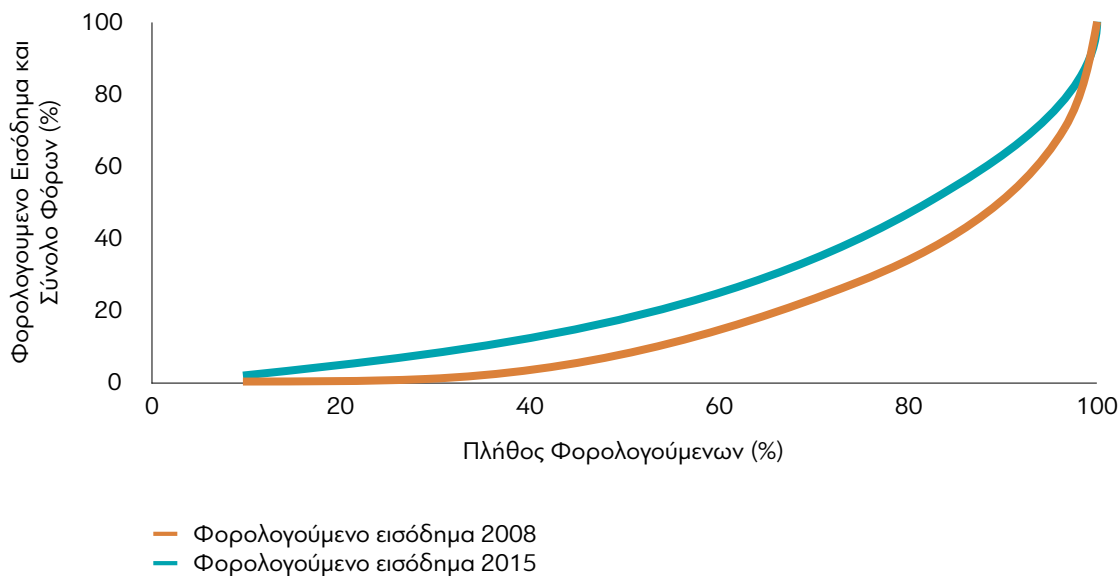
Στο Διάγραμμα 4.49 αποτυπώνεται η κατανομή του πλήθους των φορολογικών δηλώσεων και των φόρων το 2008 και το 2015, με βάση την κλίμακα φορολόγησης του 2015, η οποία είχε τρία εισοδηματικά κλιμάκια (από 0-€25.000, από €25.001-€42.000 και άνω των €42.000).

Το 2015, το 88,2% των φορολογούμενων ανήκε στο πρώτο εισοδηματικό κλιμάκιο, καταβάλλοντας το 32,7% των φόρων, όταν το 2008 το 79% των φορολογουμένων είχε φορολογητέο εισόδημα μέχρι €25.000, καταβάλλοντας το 14,2% του συνολικού φόρου. Τα εισοδήματα μεταξύ €25.000 και €42.000 κατέβαλαν το 2015 το 25,2% του συνολικού φόρου, στο ίδιο επίπεδο σχεδόν (25,6%) με το 2008. Ωστόσο, το 2015 το τμήμα αυτό των εισοδημάτων το δήλωσε το 8,4% των φορολογούμενων, έναντι 13% το 2008. Περαιτέρω, το 2008, φορολογούμενοι με εισόδημα άνω των €42.000, δηλαδή το 8% του συνόλου, κατέβαλαν το 60% των συνολικών φόρων, ενώ το 2015 οι φορολογούμενοι του κλιμακίου αυτού ήταν το 3,4% του συνόλου και πλήρωναν το 42,1% των συνολικών φόρων.

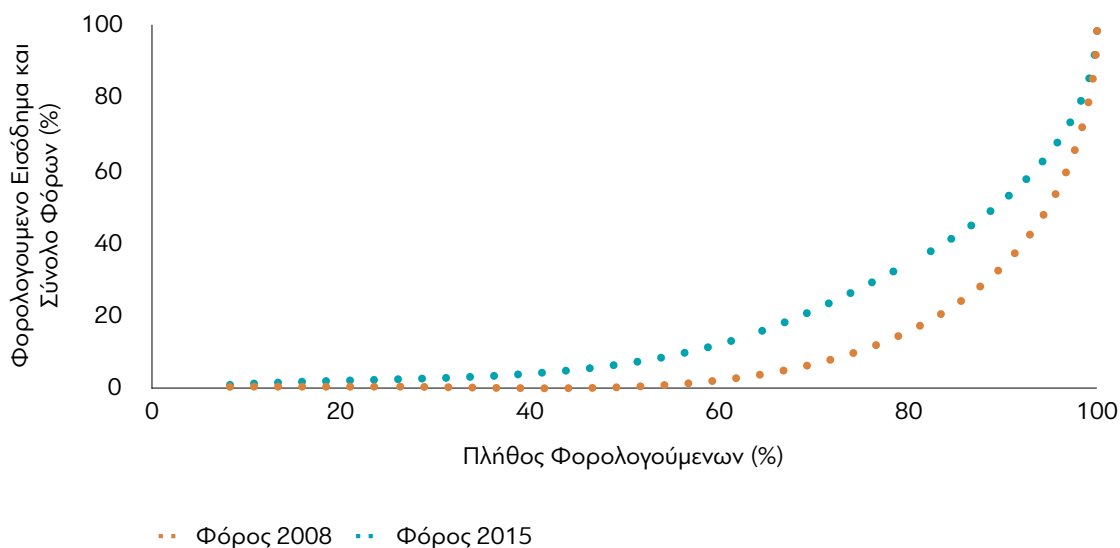
Τέλος, η κατανομή του αριθμού των φορολογούμενων ανά επαγγελματική ομάδα με κριτήριο το δηλωθέν εισόδημα που, στην πράξη, αντιστοιχεί στο αφορολόγητο όριο για μισθωτούς, συνταξιούχους και επαγγελματίες αγρότες (€9.000), δείχνει ότι περίπου οι μισοί μισθωτοί (47%), καθώς και η πλειονότητα των ελευθέρων επαγγελματιών (71%) και των αγροτών (93%) δηλώνουν εισόδημα χαμηλότερο από αυτό το επίπεδο (Διάγραμμα 4.50).

**Διάγραμμα 4.47. Κατανομή Φορολογουμένων Εισοδημάτων και Φόρων, 2015 Έναντι 2008**

**Α. Σύγκριση Κατανομής Εισοδημάτων**

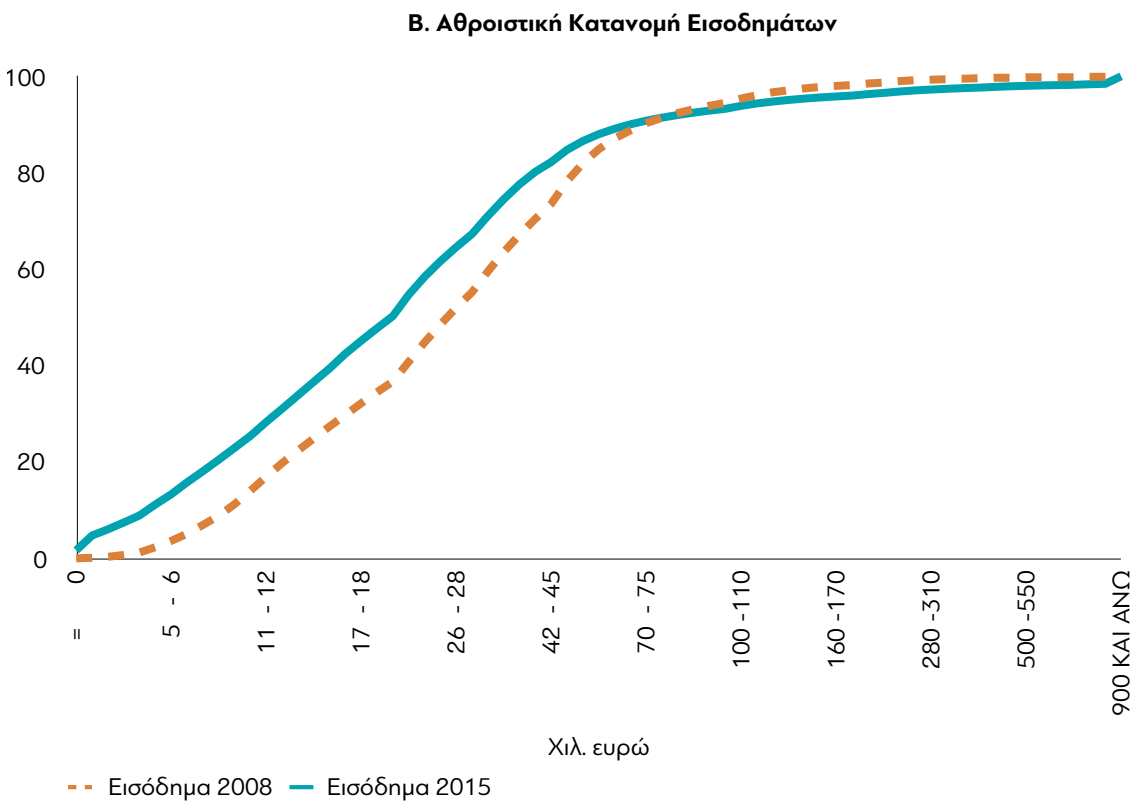
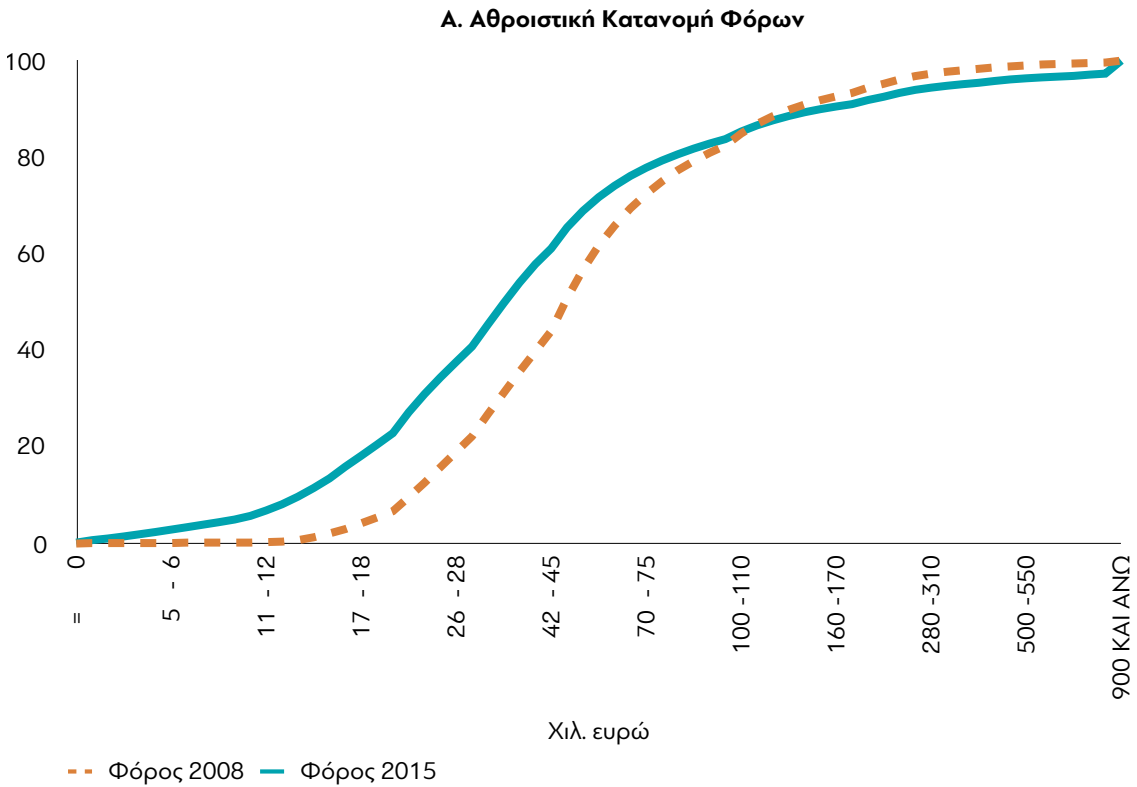


**Β. Σύγκριση Κατανομής Φόρου**

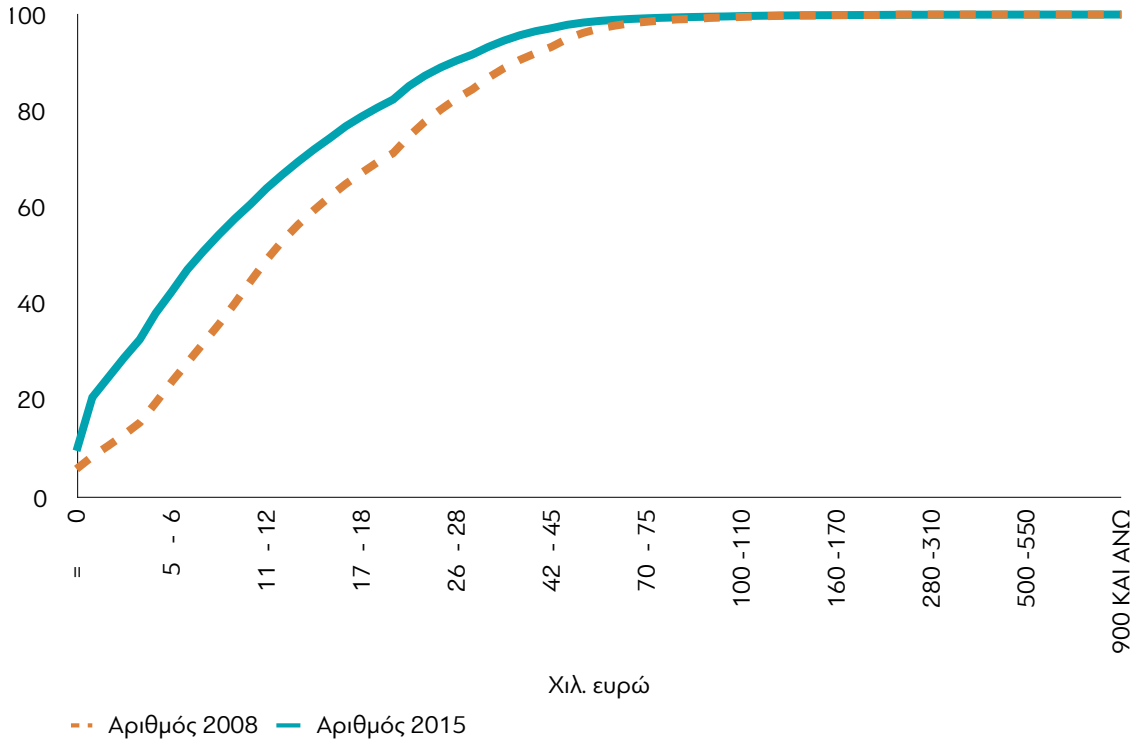


Πηγή: ΑΑΔΕ, Ανάλυση ΙΟΒΕ.

**Διάγραμμα 4.48: Αθροιστικές Κατανομές Φόρων, Εισοδήματος και Πλήθους Φορολογούμενων**

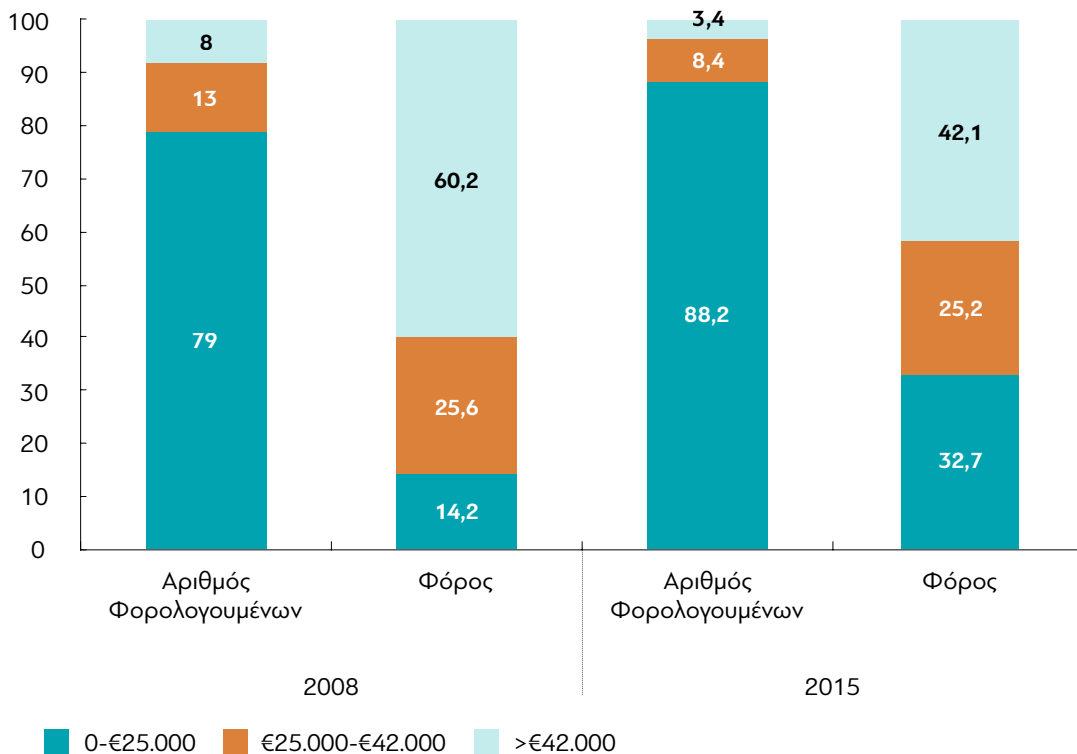


**Γ. Αθροιστική Κατανομή Αριθμού Φορολογουμένων**



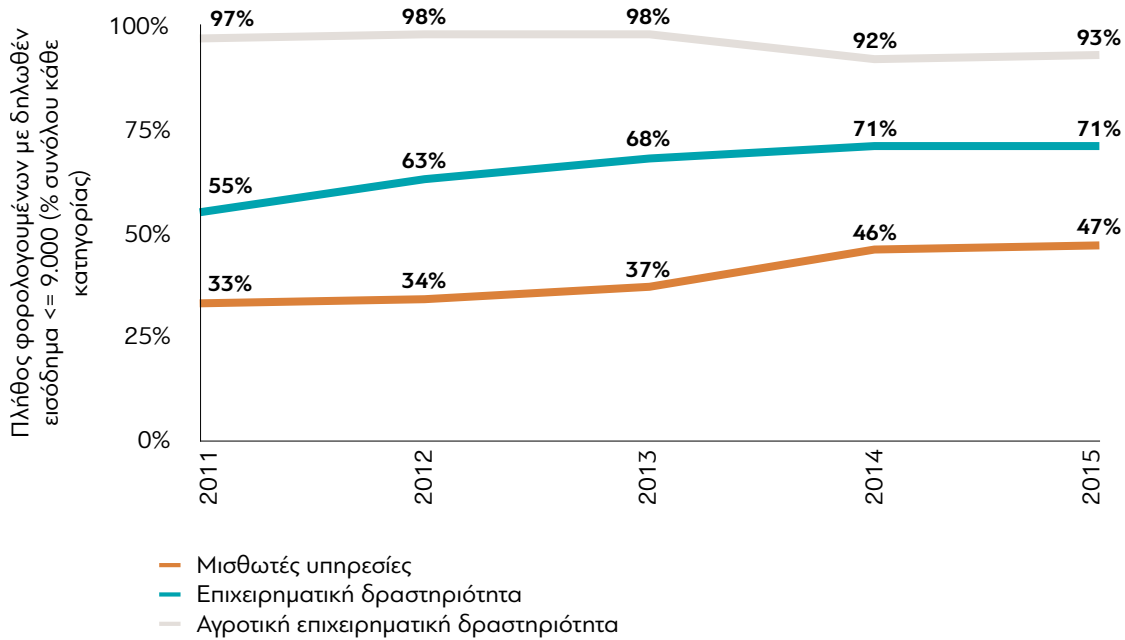
Πηγή: ΑΑΔΕ, Ανάλυση ΙΟΒΕ.

**Διάγραμμα 4.49:** Κατανομή Πλήθους Φορολογικών Δηλώσεων και Φόρων με Βάση την Κλίμακα Φορολόγησης του 2015



Πηγή: ΑΑΔΕ, Ανάλυση ΙΟΒΕ.

**Διάγραμμα 4.50: Κατανομή Πλήθους Φορολογικών Δηλώσεων με Δηλωθέν Εισόδημα Κάτω των €9 κιλ., 2011-2015**



**Σημείωση:** Η έκπτωση φόρου που αντικατέστησε από το 2013 το αφορολόγητο όριο δεν εφαρμόζεται στο εισόδημα φυσικών προσώπων από επιχειρηματική δραστηριότητα. Στα ποσοστά των δηλώσεων από επιχειρηματική δραστηριότητα πριν από το 2013 περιλαμβάνονται δηλώσεις ελεύθερων επαγγελματιών, καθώς και άλλων φυσικών προσώπων που είχαν εισόδημα από βιομηχανικές και εμπορικές επιχειρήσεις.

**Πηγή:** ΑΑΔΕ, Ανάλυση ΙΟΒΕ.

## 4.6 Διανεμητική Λειτουργία της Φορολογίας Εισοδήματος

Καθώς ένας από τους βασικούς στόχους της φορολογίας είναι η αναδιανομή του εισοδήματος, είναι ιδιαίτερα χρήσιμο να γνωρίζουμε την αποτελεσματικότητα με την οποία επιτυγχάνεται ο στόχος αυτός, λαμβάνοντας υπόψη και τα υπόλοιπα μέσα εφαρμογής κοινωνικής πολιτικής. Σε αυτό το πλαίσιο, σημαντικά συμπεράσματα προκύπτουν από την ανάλυση των στοιχείων της βάσης δεδομένων EUROMOD version no. G3.0+, στην οποία καταγράφεται η επίδραση διαφόρων μέσων κοινωνικής, φορολογικής και εισοδηματικής πολιτικής, όπως οι παροχές προς τους πολίτες, η άμεση φορολογία και οι μεταβιβαστικές πληρωμές σε μεγέθη, όπως η ανισότητα των εισοδημάτων αλλά και η φτώχεια σε όλες τις χώρες της ΕΕ.

### 4.6.1 Δείκτης Ανισότητας Gini

Η σχετική ανάλυση βασίζεται στον υπολογισμό του δείκτη GINI, ο οποίος μετρά το μέγεθος της ανισότητας ως το εμβαδόν μεταξύ μιας ιδεατής (τέλειας ισότητας) κατανομής και της πραγματικής κατανομής εισοδημάτων σε μια οικονομία. Ο δείκτης παίρνει τιμές μεταξύ του 0% και του 100% και όσο μεγαλύτερος είναι, τόσο πιο άνιση είναι η κατανομή του εισοδήματος.

**Διάγραμμα 4.51. Συμβολή Φορολογίας στη Μεταβολή της Ανισότητας, 2015**

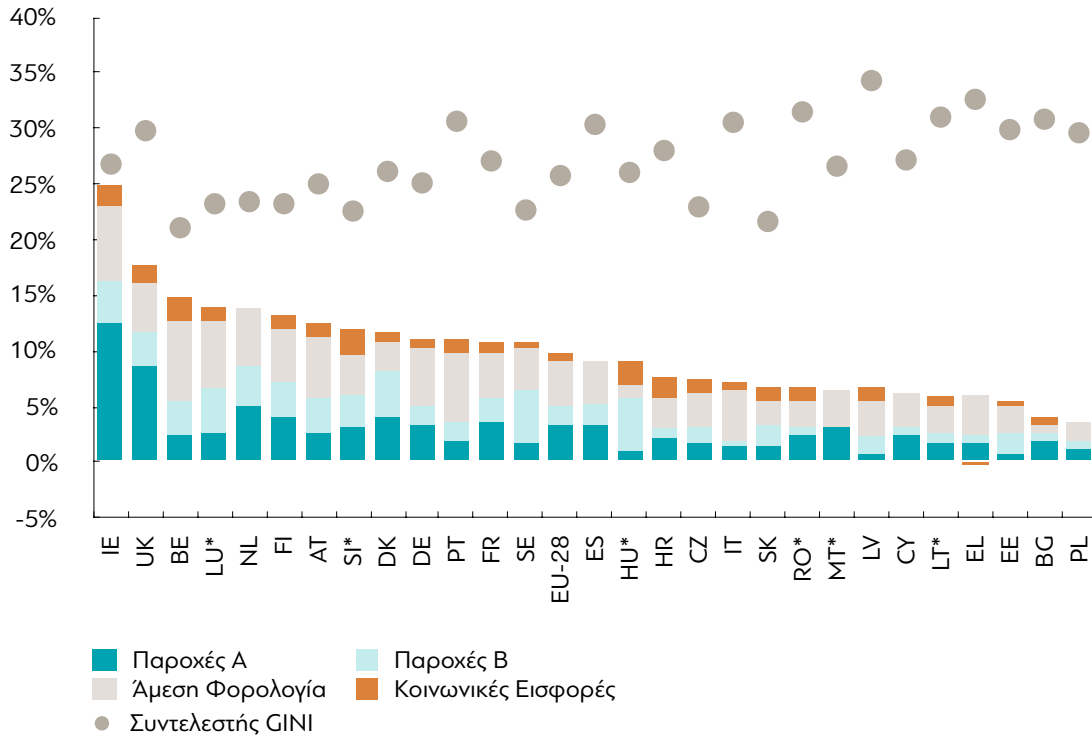


**Πηγή:** EUROMOD version no. G3.0+

Παροχές Α: Οι παροχές που συνδέονται με το εισόδημα.

Παροχές Β: Οι παροχές που δεν συνδέονται με το εισόδημα.

**Διάγραμμα 4.52. Παρεμβάσεις στη Διανομή του Εισοδήματος ανά Χώρα, 2015**



\* Στοιχεία για το 2014  
Κατάταξη των χωρών με βάση τη συνολική επίδραση, με φθίνουσα σειρά  
**Πηγή:** EUROMOD version no. G3.0+

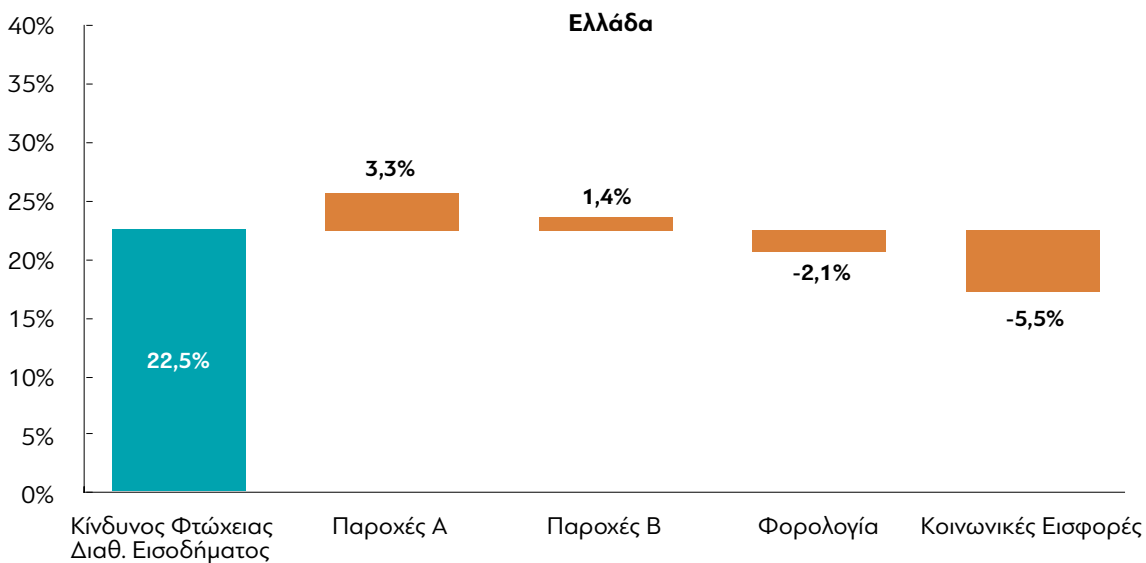
Όπως προκύπτει από τα στοιχεία για το 2015, α) η ανισότητα εισοδήματος στην Ελλάδα είναι μεγαλύτερη από την ανισότητα στην ΕΕ-28 και β) η συμβολή της φορολογίας στη μείωση της ανισότητας στην Ελλάδα είναι χαμηλότερη σε σχέση με την ΕΕ-28, καθώς ο δείκτης ανισότητας βελτιώνεται κατά 3,5 μονάδες στην Ελλάδα, έναντι 3,9 μονάδων στην ΕΕ (Διάγραμμα 4.51). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι σημαντική επίδραση στην αναδιανομή στην ΕΕ-28 έχουν οι παροχές που συνδέονται με το εισόδημα, με 3,3 μονάδες, έναντι 1,7 μονάδων στην Ελλάδα. Μεγαλύτερη συμβολή καταγράφεται και στις παροχές που δεν συνδέονται με το εισόδημα στην ΕΕ-28, με 1,8 μονάδες, έναντι 0,8 στην Ελλάδα, ενώ οι εισφορές εμφανίζονται στην Ελλάδα να επιδεινώνουν την κατανομή, σε αντίθεση με την ΕΕ.

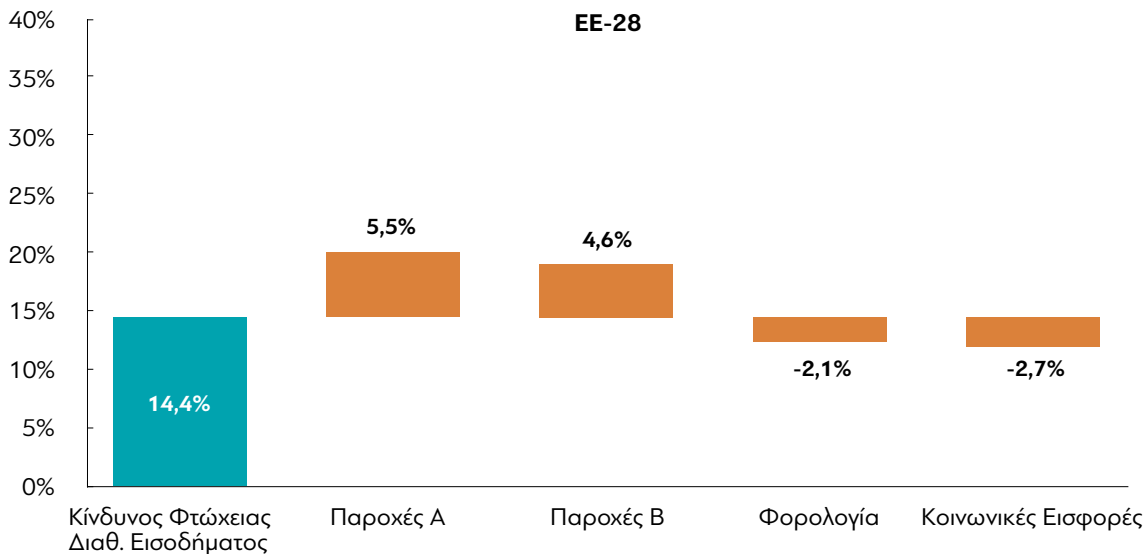
Ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ, η Ελλάδα εμφανίζει χαμηλή αποτελεσματικότητα στις παρεμβάσεις για τη μείωση της ανισότητας μέσω φόρων, εισφορών και παροχών (Διάγραμμα 4.52). Σε Ιρλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο, όπου καταγράφεται η μεγαλύτερη μείωση της ανισότητας, η μείωση στηρίζεται σε παροχές που συνδέονται με το εισόδημα (Παροχές Α), ενώ αντίθετα στις δύο επόμενες χώρες Βέλγιο και Λουξεμβούργο, η μείωση της ανισότητας επιτυγχάνεται κυρίως μέσω της άμεσης φορολογίας.

#### 4.6.2 Κίνδυνος Φτώχειας

Ο κίνδυνος φτώχειας στην Ελλάδα είναι σαφώς υψηλότερος έναντι του μέσου όρου της ΕΕ-28 (Διάγραμμα 4.53). Οι παροχές φαίνεται να περιορίζουν τον κίνδυνο φτώχειας στην ΕΕ-28 σε μεγαλύτερο βαθμό σε σύγκριση με την Ελλάδα. Συγκεκριμένα, οι παροχές που συνδέονται με το εισόδημα μειώνουν τον κίνδυνο φτώχειας κατά 5,5 μονάδες, έναντι 3,3 μονάδων στην Ελλάδα, ενώ οι παροχές που δεν συνδέονται με το εισόδημα περιορίζουν τον κίνδυνο φτώχειας κατά 4,6 μονάδες, έναντι 1,4 στην Ελλάδα. Οι φόροι εισοδήματος και οι εισφορές επιβαρύνουν τον κίνδυνο φτώχειας κατά 7,6 ποσοστιαίες μονάδες στην Ελλάδα (-2,1 και -5,5 μονάδες αντίστοιχα), ενώ η επιδείνωση στην ΕΕ είναι 4,8 μονάδες (-2,1 και -2,7 αντίστοιχα). Φαίνεται δηλαδή ότι η αρνητική επίδραση των φόρων είναι ίδια στην Ελλάδα και στον μέσο όρο της ΕΕ-28, ενώ η επίδραση των εισφορών είναι αρκετά χειρότερη στην Ελλάδα.

**Διάγραμμα 4.53. Συμβολή Φορολογίας στον Κίνδυνο Φτώχειας, 2015**





Πηγή: EUROMOD version no. G3.0+

Ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ-28, η Ελλάδα έχει τη δεύτερη χειρότερη επίδοση στη μείωση του κινδύνου φτώχειας μέσω παροχών, φόρων και εισφορών, ενώ σε όλες τις χώρες, η φορολογία και οι κοινωνικές εισφορές αυξάνουν τον κίνδυνο φτώχειας (Διάγραμμα 4.54). Στην Ιρλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο σημειώθηκε το 2015 η μεγαλύτερη μείωση του κινδύνου φτώχειας, λόγω της επίδρασης των παροχών και με μικρή αρνητική επίπτωση των φόρων και εισφορών. Η μεγαλύτερη αρνητική επίδραση των φόρων στον κίνδυνο φτώχειας εντοπίζεται στη Δανία (5,5 μονάδες) και στη Σουηδία (5,4 μονάδες), αλλά αντισταθμίζεται από την πολύ μεγαλύτερη θετική επίδραση των παροχών.

Η επίδραση κοινωνικών παροχών σε δείκτες φτώχειας εξετάζεται και στη μελέτη της διαΝΕΟσις (2017α) για την ακραία φτώχεια στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, εκτιμήθηκε η συμβολή του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων (2013), του κοινωνικού μερίσματος (2014) και της κάρτας σίτισης (2015) στη μείωση της φτώχειας. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των συγγραφέων (Πίνακας 4.3), το κοινωνικό μέρισμα και το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων μείωσαν τα άτομα τα οποία είχαν εισόδημα κάτω από το όριο φτώχειας<sup>73</sup> κατά 120 χιλ. και 85 χιλ. άτομα αντίστοιχα, ενώ αντίθετα η κάρτα σίτισης είχε μικρότερη συνεισφορά (κατά 21,6 χιλ. άτομα).

Ισχυρή επίδραση είχε το κοινωνικό μέρισμα στους ανέργους, με μείωση όσων βρίσκονταν κάτω από το όριο της φτώχειας κατά 24,6 χιλ. άτομα, ενώ για τους μισθωτούς, σημαντική βελτίωση προήλθε από το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων (35,5 χιλ. άτομα) και το κοινωνικό μέρισμα (34,2 χιλ. άτομα). Για τους αυτοαπασχολούμενους, η κάρτα σίτισης ενίσχυσε τα εισοδήματα περισσότερων ατόμων, αν και το ενιαίο επίδομα στήριξης

**73.** Στη συγκεκριμένη μελέτη, ορίζεται ένα καλάθι αγαθών και υπηρεσιών που αντιστοιχεί στις ελάχιστες ανάγκες διαβίωσης και υπολογίζεται το κόστος του. Συγκεκριμένα, το κόστος του προϋπολογισμού υγιεινής διατροφής ενός ζευγαριού με δύο παιδιά στην Ελλάδα υπολογίστηκε σε €791 το μήνα. Ο δείκτης φτώχειας που υπολογίζεται στη μελέτη μετράει το ποσοστό των νοικοκυριών που δεν έχουν το εισόδημα για να αγοράσουν αυτό το καλάθι.

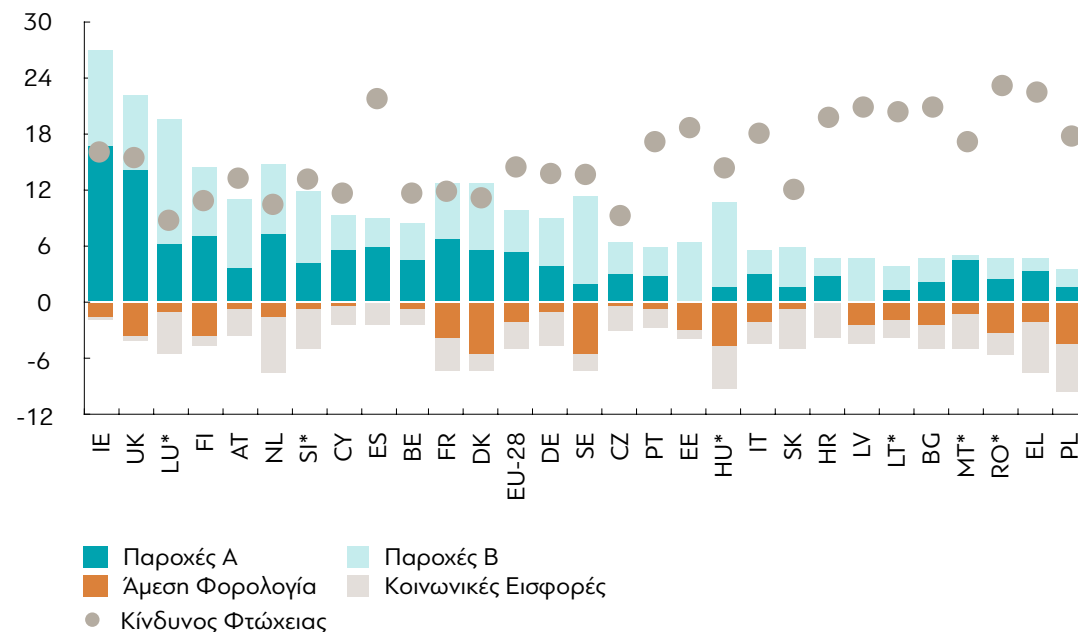
τέκνων βοήθησε με τη μεγαλύτερη ένταση. Τέλος, φαίνεται ότι στους ελεύθερους επαγγελματίες τα τρία μέτρα δεν είχαν καμία επίδραση στον πληθυσμό με εισόδημα κάτω από το όριο της ακραίας φτώχειας.

**Πίνακας 4.3. Μείωση του Αριθμού των Ακραία Φτωχών Λόγω Επιλεγμένων Μέτρων (2013-2015)**

Νοικοκυριά με αρχηγό	Ενιαίο Επίδομα Στήριξης Τέκνων (2013)	Κοινωνικό Μέρισμα (2014)	Κάρτα σίτισης (2015)
Άνεργο	3.557	27.606	252
Υπάλληλο Δημοσίου-ΔΕ-ΚΟ-Τραπεζών	5.833	681	0
Μισθωτό ιδιωτικού τομέα	35.489	34.168	639
Ελεύθερο επαγγελματία	0	0	0
Αυτοαπασχολούμενο	22.330	14.742	16.315
Αγρότη	16.556	21.678	1.405
Συνταξιούχο	-1.945	20.398	0
<b>Σύνολο πληθυσμού</b>	<b>85.006</b>	<b>120.402</b>	<b>21.592</b>

Πηγή: διαNEΟσας (2017α)

**Διάγραμμα 4.54. Συμβολή Φορολογίας και Άλλων Παρεμβάσεων στον Περιορισμό του Κινδύνου Φτώχειας ανά Χώρα, 2015**



Πηγή: EUROMOD version no. G3.0+

### 4.6.3 Κατανομή Εισοδήματος

Σημαντικά στοιχεία προκύπτουν και από την ανάλυση του συνόλου της κατανομής του εισοδήματος στην Ελλάδα. Ανάμεσα στα δεκατημόρια εισοδήματος, παρατηρείται υψηλό ποσοστό φόρων προς εισόδημα στο

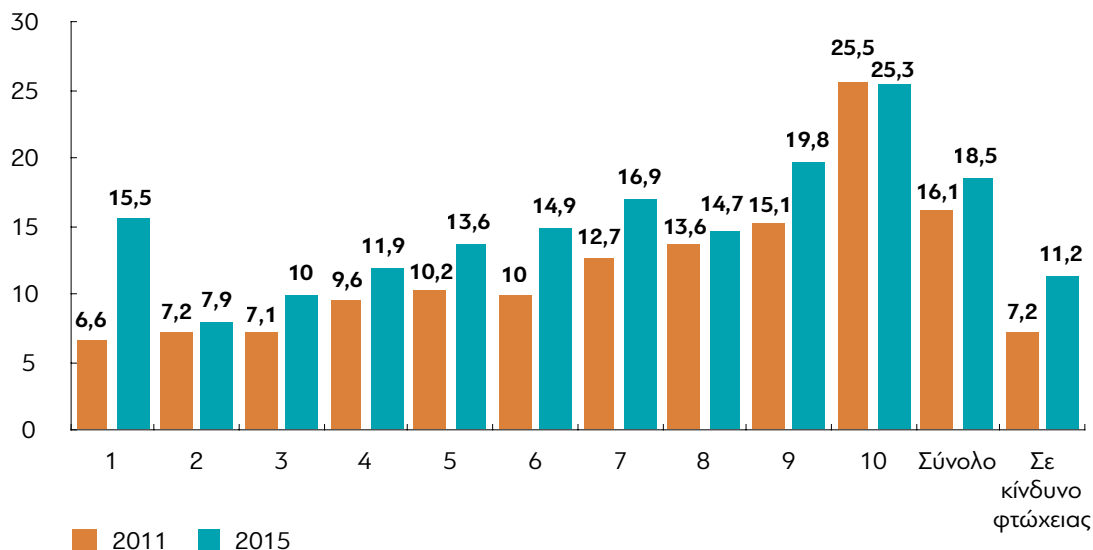
1ο δεκατημόριο εισοδήματος<sup>74</sup> το 2015, με σημαντική επιδείνωση από το 2011 (Διάγραμμα 4.55). Σε όλα τα δεκατημόρια, με εξαίρεση το τελευταίο, καταγράφεται αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης μεταξύ 2011 και 2015, ωστόσο, οι μεγαλύτερες παρατηρούνται στο 1ο, 6ο, 7ο και 9ο δεκατημόριο. Αξίζει να επισημανθεί ότι, για τα εισοδήματα που βρίσκονται στο όριο του κινδύνου φτώχειας, η φορολογική επιβάρυνση αυξήθηκε από 7,2% σε 11,2%.

**74.** Περιλαμβάνει το 10% των χαμηλότερων εισοδημάτων.

Στο σκέλος των εισφορών, η υψηλότερη επιβάρυνση εισφορών ως προς το αρχικό εισόδημα καταγράφεται στο 1ο δεκατημόριο, με 32,2% το 2015 έναντι 23,8% το 2011, ενώ στα υπόλοιπα δεκατημόρια σημειώνεται ηπιότερη αύξηση (Διάγραμμα 4.56).

Τα επιδόματα είναι αναμενόμενο να αποτελούν μεγαλύτερο τμήμα του εισοδήματος στα χαμηλότερα εισοδήματα, με αποτέλεσμα το 1ο και 2ο δεκατημόριο να εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά, με 17,3% και 17,5% αντίστοιχα, όσο δηλαδή και τα εισοδήματα στο όριο του κινδύνου φτώχειας (17,1%) (Διάγραμμα 4.57). Ενδιαφέρον είναι επίσης ότι το ποσοστό των επιδομάτων αυξήθηκε σημαντικά από το 2011, κάτι που σχετίζεται με τη μεταφορά των ενισχύσεων για τα παιδιά από το φορολογικό σύστημα στο σύστημα κοινωνικής πολιτικής.

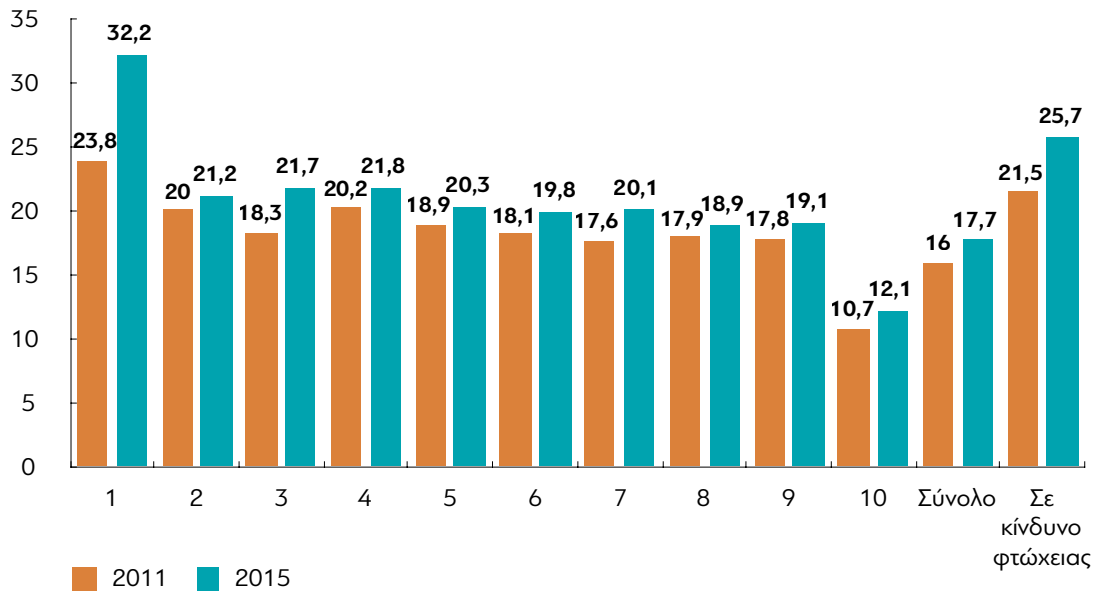
**Διάγραμμα 4.55. Ποσοστό Φόρων Προς Αρχικό Εισόδημα ανά Δεκατημόριο**



**Πηγή:** EUROMOD version no. G3.0+

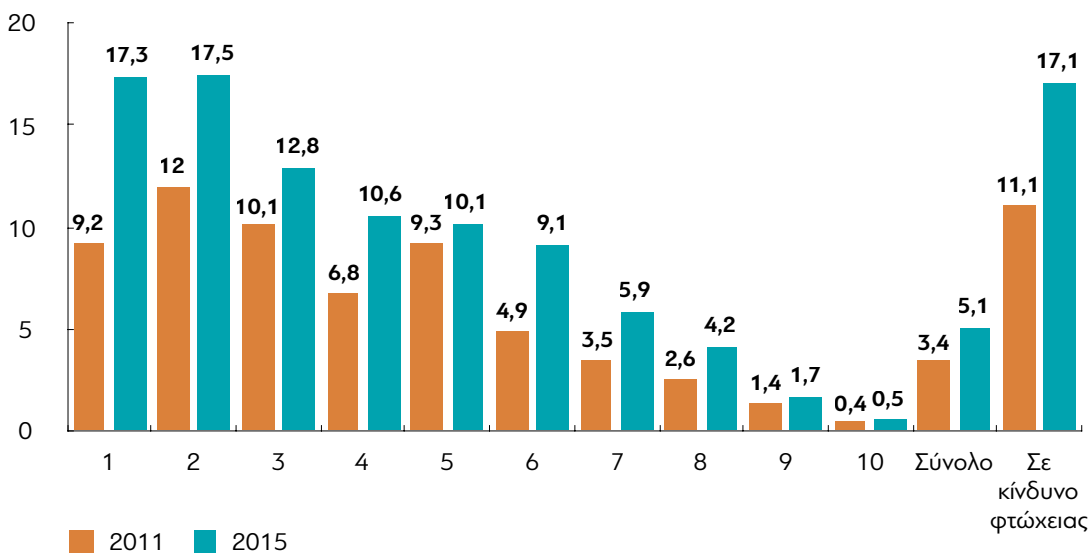
**Σημ.:** Η διαφορά μεταξύ διαθέσιμου και αρχικού εισοδήματος υπολογίζεται αν από το αρχικό εισόδημα προστεθούν τα επιδόματα και αφαιρεθούν φόροι και κοινωνικές εισφορές.

**Διάγραμμα 4.56. Ποσοστό Εισφορών Προς Αρχικό Εισόδημα ανά Δεκατημόριο**



Πηγή: EUROMOD version no. G3.0+

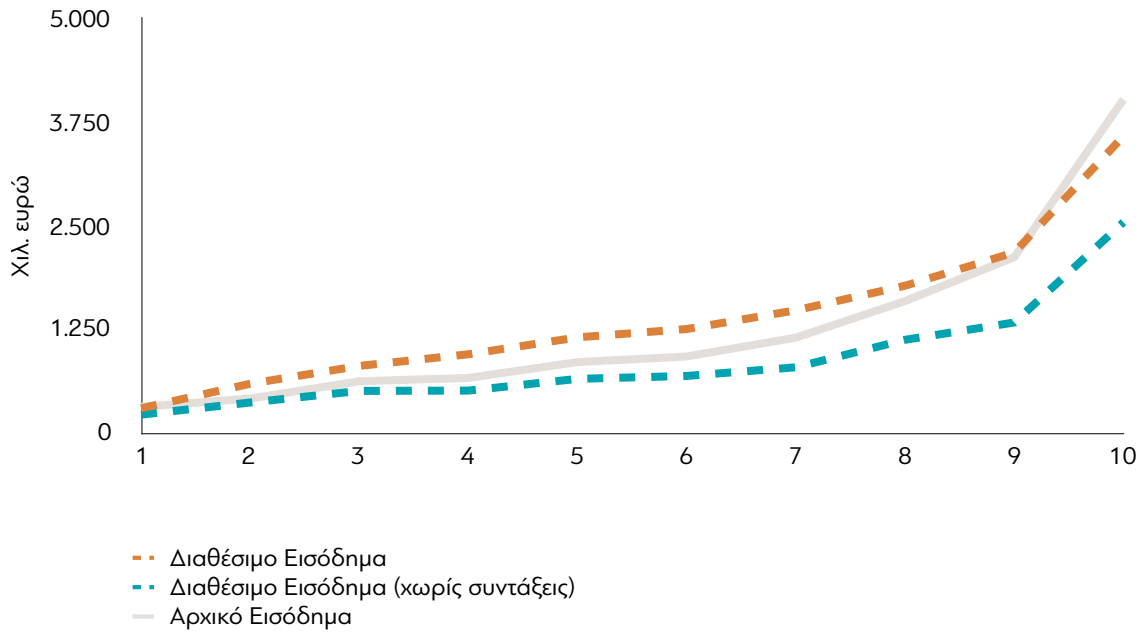
**Διάγραμμα 4.57. Ποσοστό Επιδομάτων Προς Αρχικό Εισόδημα ανά Δεκατημόριο**



Πηγή: EUROMOD version no. G3.0+

Τέλος, αναλύοντας τα στοιχεία διαθέσιμου εισοδήματος ανά δεκατημόριο, προκύπτει ότι σημαντικό μέρος της αναδιανομής του εισοδήματος στην Ελλάδα στηρίζεται στις συντάξεις, καθώς χωρίς τις συντάξεις οι δημοσιονομικές παρεμβάσεις επιβαρύνουν το διαθέσιμο εισόδημα σχεδόν σε όλα τα δεκατημόρια (Διάγραμμα 4.58).

**Διάγραμμα 4.58. Μέσο Μηνιαίο Εισόδημα ανά Δεκατημόριο, 2015**



Πηγή: EUROMOD version no. G3.0+

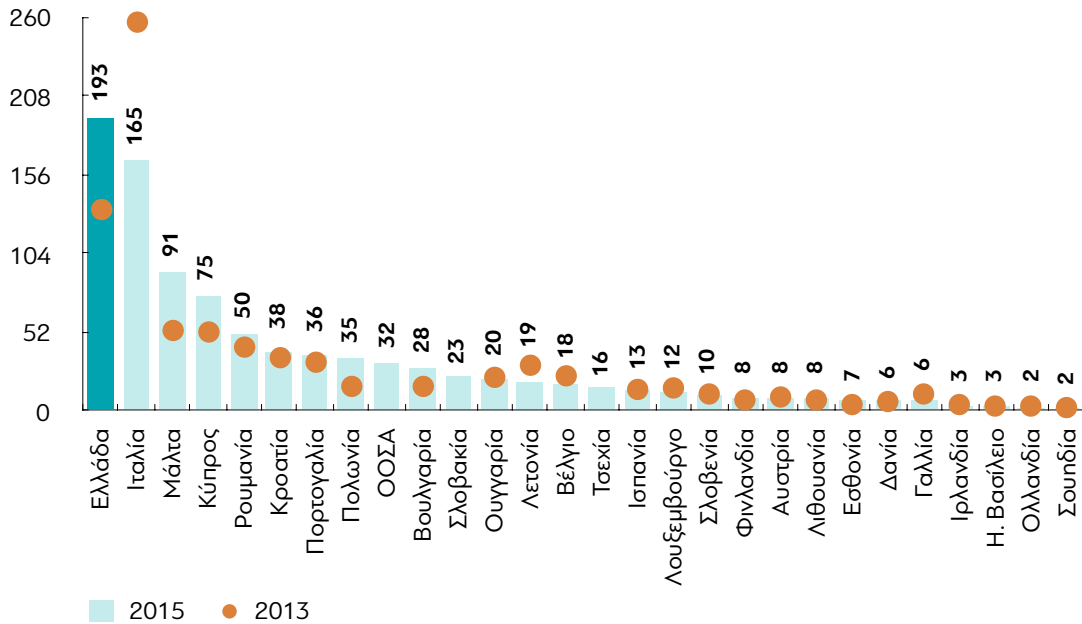
## 4.7 Αποτελεσματικότητα Φορολογικής Διοίκησης

Η λεπτομερής εξέταση της λειτουργίας της φορολογικής διοίκησης δεν εντάσσεται στους σκοπούς της παρούσας μελέτης, παρότι αποτελεί πολύ σημαντικό θέμα για τη χώρα. Ωστόσο, η φορολογική διοίκηση και το σύστημα φορολογίας εισοδήματος αλληλοεπιδρούν στενά. Ένα απλό φορολογικό σύστημα με λίγες εξαιρέσεις και ειδικές περιπτώσεις μειώνει και την πολυπλοκότητα για τη φορολογική διοίκηση, καθιστώντας ευκολότερη την αποτελεσματική της λειτουργία. Αντίστροφα, ένας αποτελεσματικός φοροεισπρακτικός μηχανισμός μειώνει τη δυνατότητα απόκρυψης φορολογητέας ύλης και ενδυναμώνει το φορολογικό σύστημα στην προσπάθεια επίτευξης των στόχων του. Επομένως, μια σύντομη επισκόπηση βασικών πτυχών της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διοίκησης μπορεί να προσφέρει χρήσιμες πληροφορίες και για την αξιολόγηση του φορολογικού συστήματος.

Η φορολογική διοίκηση στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται διαχρονικά από σημαντικές αδυναμίες, όπως ο χαμηλός βαθμός ανεξαρτησίας από πολιτικές επιρροές. Γίνεται σοβαρή προσπάθεια αυτές οι αδυναμίες να περιοριστούν, ιδιαίτερα με τη σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημόσιων Εσόδων με τον Ν. 4389/27.05.2016, η οποία ξεκίνησε να λειτουργεί από το 2017. Ωστόσο, οι επιδόσεις στη συλλογή των φόρων και στον έλεγχο των φορολογούμενων τα τελευταία χρόνια, όπως καταγράφονται στα διαθέσιμα στοιχεία, εξακολουθούν να είναι χαμηλές, ως αποτέλεσμα των διαχρονικών αδυναμιών της φορολογικής διοίκησης, της βαθιάς και παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, αλλά και της περιπλοκότητας του φορολογικού συστήματος.

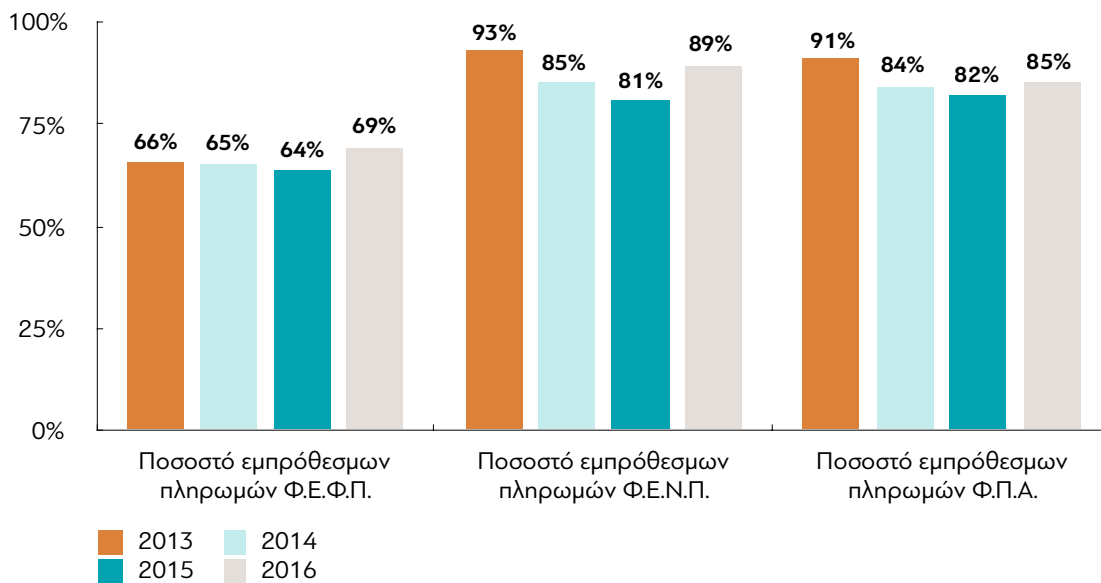
Είναι χαρακτηριστικό ότι η εισπραξιμότητα των φόρων στην Ελλάδα είναι αρκετά χαμηλή, γεγονός που αντανακλάται στη σημαντική συσσώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών, οι οποίες το 2015 αποτέλεσαν το 193% των ετήσιων φόρων, από 133% το 2013. Ως αποτέλεσμα, η Ελλάδα κατατάσσεται στην πρώτη θέση μεταξύ των χωρών μελών του ΟΟΣΑ, με μεγάλη απόσταση από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (32% - Διάγραμμα 4.59).

**Διάγραμμα 4.59. Υπόλοιπο Ληξιπρόθεσμων Οφειλών Προς το Δημόσιο / Σύνολο Φόρων, 2013, 2015**



**Σημείωση:** Περιλαμβάνονται οι ληξιπρόθεσμες οφειλές όλων των ειδών φορολογίας (εισοδήματος, ΦΠΑ κ.ά.).  
**Πηγή:** OECD, Tax Administration 2017.

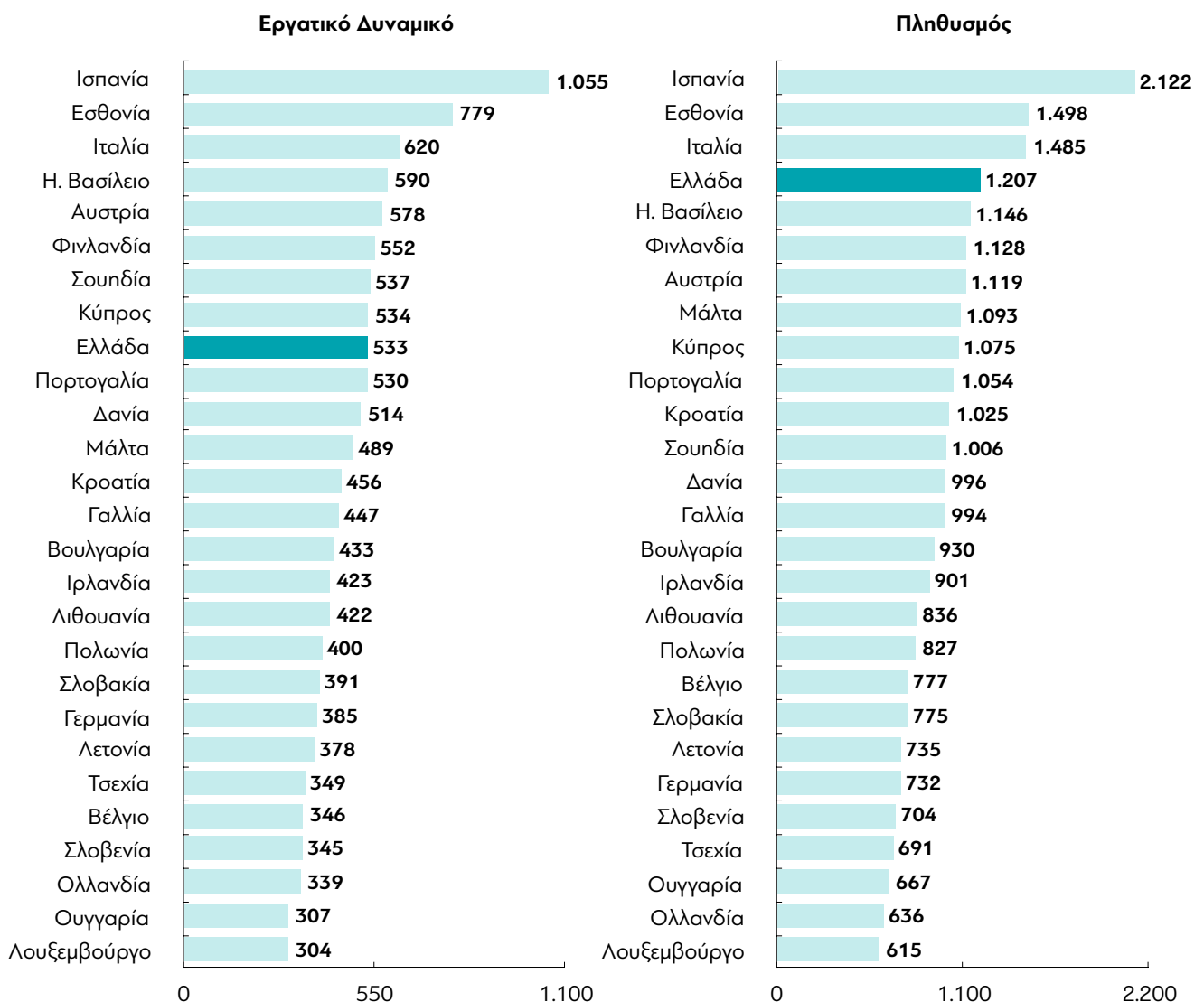
**Διάγραμμα 4.60. Ποσοστό Εμπρόθεσμων Πληρωμών Φόρων**



**Σημείωση:** Φ.Ε.Φ.Π.: Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων, Φ.Ε.Ν.Π.: Φόρος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων και Φ.Π.Α.: Φόρος Προστιθέμενης Αξίας.  
**Πηγή:** ΑΑΔΕ.

Με βάση τα στοιχεία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, το ποσοστό εμπρόθεσμης πληρωμής φόρων εισοδήματος φυσικών προσώπων διαμορφώθηκε στα τέλη του 2016 στο 68,6%, με άνοδο σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη (Διάγραμμα 4.60). Σαφώς υψηλότερο είναι το ποσοστό εμπρόθεσμης πληρωμής φόρων εισοδήματος νομικών προσώπων, το οποίο διαμορφώθηκε σε 88,8% το 2016, έναντι όμως ποσοστού 92,8% το 2013. Τέλος, στο ΦΠΑ το ποσοστό πληρωμής ανήλθε στο 84,6%. Και στις τρεις κατηγορίες φόρων, το ποσοστό εμπρόθεσμης πληρωμής έβαινε μειούμενο την περίοδο 2013-2015, ενώ καταγράφηκε αύξηση το 2016. Το χαμηλότερο ποσοστό εμπρόθεσμης πληρωμής αφορά διαχρονικά τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, συμβάλλοντας σημαντικά στη διόγκωση των ληξιπρόθεσμων οφειλών.

**Διάγραμμα 4.61: Εργατικό Δυναμικό και Πληθυσμός ως Προς τον Αριθμό Εργαζομένων (σε ΙΠΑ) στη Φορολογική Διοίκηση στις Χώρες Μέλη του ΟΟΣΑ και της ΕΕ, 2015**

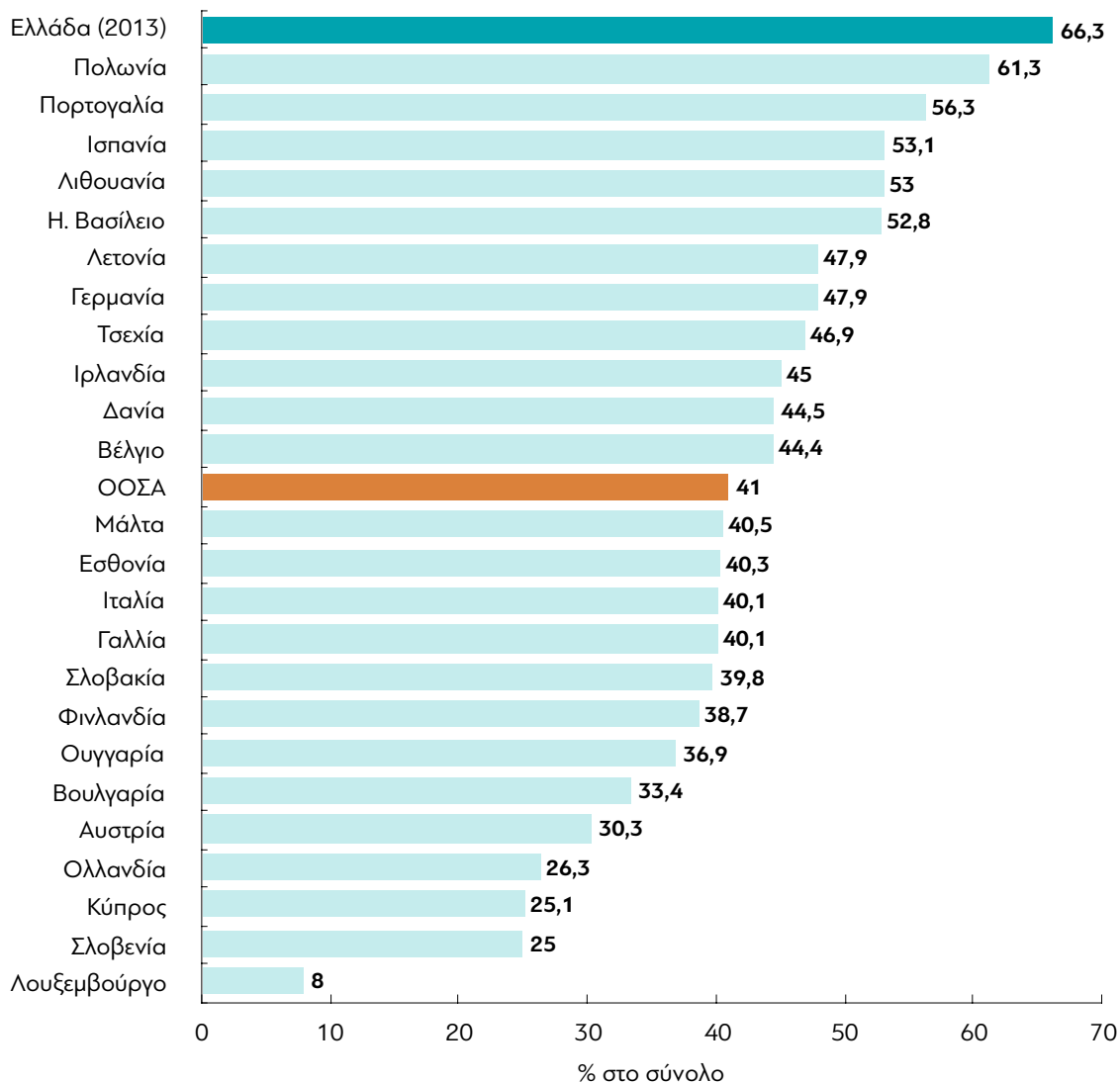


Το μέγεθος του φοροεισπρακτικού μηχανισμού στην Ελλάδα αποτελεί, δυνητικά, έναν από τους παράγοντες στους οποίους μπορεί να οφείλεται η χαμηλή είσπραξη των φορολογικών οφειλών. Ο αριθμός των απασχολούμενων στη φορολογική διοίκηση ως προς το συνολικό εργατικό δυναμικό στην Ελλάδα βρίσκεται σε συγκρίσιμα επίπεδα με τις υπόλοιπες αναπτυγμένες ευρωπαϊκές χώρες (Διάγραμμα 4.61). Συγκεκριμένα, 1 στα 533 άτομα του εργατικού δυναμικού ανήκει στον φοροεισπρακτικό μηχανισμό στην Ελλάδα, σε παρόμοια επίπεδα με την Κύπρο (1 στα 534 άτομα) και την Πορτογαλία (1 στα 530 άτομα). Η μικρότερη φορολογική διοίκηση με βάση τον συγκεκριμένο δείκτη καταγράφεται στην Ισπανία (1 στα 1.055 άτομα), ενώ η μεγαλύτερη στο Λουξεμβούργο (1 στα 304 άτομα).

Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη το σχετικά μικρό μέγεθος του εργατικού δυναμικού στη χώρα μας για τον πληθυσμό που διαθέτει, η Ελλάδα κατατάσσεται στην τέταρτη θέση της κατάταξης, μετά από τις Ισπανία, Εσθονία και Ιταλία, με έναν στους 1207 κατοίκους να εργάζονται στη φορολογική διοίκηση. Επομένως, το μέγεθος της φορολογικής διοίκησης ως προς το εργατικό δυναμικό είναι παρόμοιο με αυτό σε άλλες αναπτυγμένες χώρες της Ευρώπης, ωστόσο υπολείπεται σε σύγκριση με τις περισσότερες από αυτές τις χώρες, όταν εκφράζεται ως προς τον συνολικό πληθυσμό.

Ωστόσο, ενδεχομένως μέρος του προβλήματος, της μη αποτελεσματικής είσπραξης, να μην συνδέεται με το μέγεθος του φοροεισπρακτικού μηχανισμού αλλά με την οργανωτική δομή του. Στην Ελλάδα, το ποσοστό εργαζομένων σε διοικητικές υπηρεσίες και στη συλλογή φόρων ως προς σύνολο των εργαζομένων στη φορολογική διοίκηση, σε Ισοδύναμα Πλήρους Απασχόλησης, ήταν 66,3% το 2013, ενώ ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ ήταν κοντά στο 40% το 2013 αλλά και το 2015, με βάση τα πλέον πρόσφατα στοιχεία του ΟΟΣΑ. Υψηλά ποσοστά καταγράφονται επίσης στην Πολωνία και την Πορτογαλία (61,3% και 56,3% αντίστοιχα το 2015), ενώ το Λουξεμβούργο βρίσκεται στην τελευταία θέση με 8% (Διάγραμμα 4.62).

**Διάγραμμα 4.62. Ποσοστό Εργαζομένων σε Διοικητικές Υπηρεσίες και στη Συλλογή Φόρων σε Διάφορες Χώρες του ΟΟΣΑ, 2015**

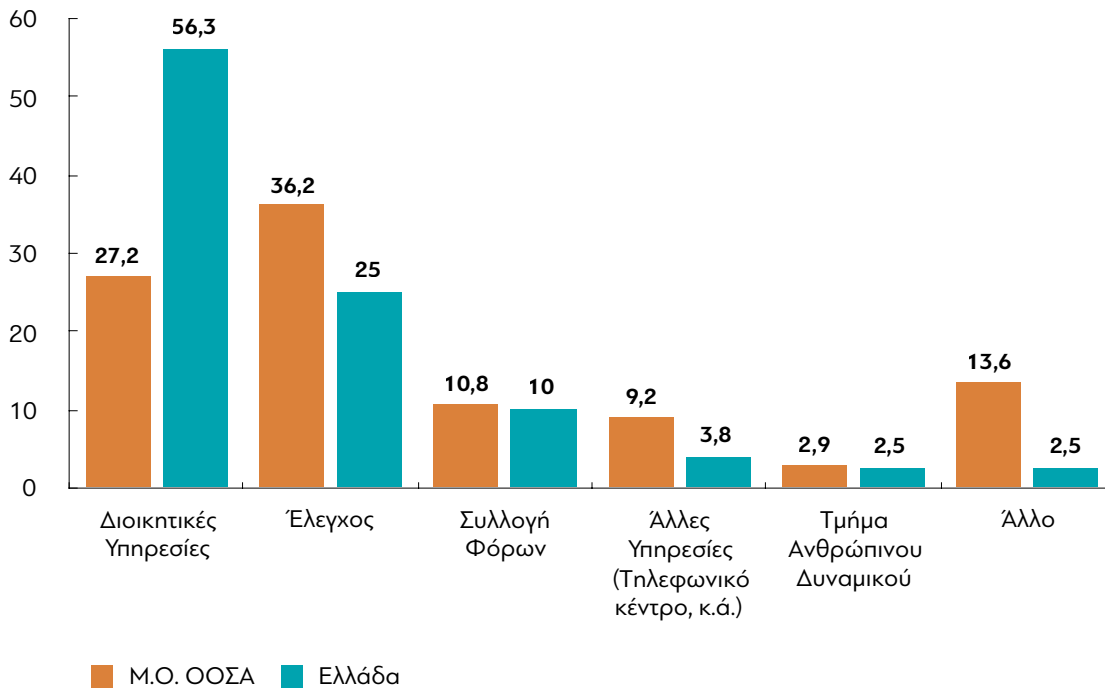


\*Εργαζόμενοι σε διοικητικές υπηρεσίες και στη συλλογή φόρων / σύνολο των εργαζομένων στη φορολογική διοίκηση (Ισοδύναμα Πλήρους Απασχόλησης). Σημειώνεται ότι τα στοιχεία για την Ελλάδα προέρχονται από την έκθεση Tax Administration του 2015 που αφορούν στοιχεία του 2013, καθώς τα αντίστοιχα στοιχεία για την Ελλάδα δεν είναι διαθέσιμα στην τελευταία έκθεση Tax Administration 2017.

Πηγή: OECD, Tax Administration 2017.

Οι περισσότεροι εργαζόμενοι της φορολογικής διοίκησης στην Ελλάδα απασχολούνται σε διοικητικές υπηρεσίες (56,3% το 2013), όταν το αντίστοιχο ποσοστό στον ΟΟΣΑ ήταν 27,2% το 2013 και 31% το 2015 (Διάγραμμα 4.63). Ταυτόχρονα, καταγράφεται χαμηλό μερίδιο στο τμήμα ελέγχου και φορολογικής συμμόρφωσης (25,0% στην Ελλάδα, έναντι 36,2% του μέσου όρου του ΟΟΣΑ το 2013 και 32% το 2015), αλλά και σε άλλες υποστηρικτικές υπηρεσίες (π.χ. πληροφοριακά συστήματα). Στη συλλογή φόρων, η Ελλάδα καταγράφει οριακά χαμηλότερο ποσοστό συγκριτικά με τον ΟΟΣΑ (10,0%, έναντι 10,8%).

#### Διάγραμμα 4.63. Ποσοστό Εργαζομένων στον Φοροεισπρακτικό Μηχανισμό ανά Τμήμα, 2013



Διοικητικές Υπηρεσίες: Μητρώο, Επεξεργασία στοιχείων, κ.ά.  
Έλεγχος: Έλεγχος, Φορολογική Συμμόρφωση  
Συλλογή Φόρων: Συλλογή Ληξιπρόθεσμων Φόρων, Διαχείριση εκκρεμών φορολογικών Υποθέσεων  
Άλλο: Ασφάλεια, Δημόσιες Σχέσεις, Πληροφοριακά Συστήματα κ.ά.  
**Πηγή:** OECD, Tax Administration 2015.

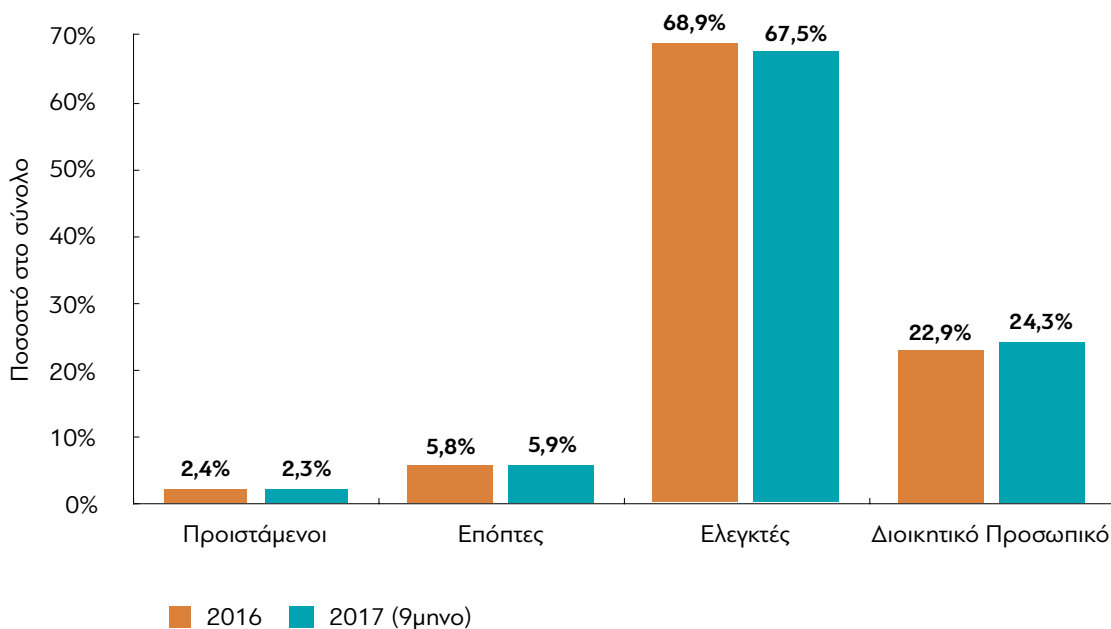
Διαφορετική εικόνα προκύπτει από τα στοιχεία της ΑΑΔΕ για το 2016 και το 9μηνιο του 2017, τα οποία αφορούν τις υπηρεσίες Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ (Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων), ΚΕ.ΦΟ.ΜΕΠ (Κέντρο Ελέγχου φορολογούμενων μεγάλου πλούτου) και Υ.Ε.Δ.Δ.Ε (Υπηρεσία Ερευνών και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων). Στο συγκεκριμένο τμήμα της φορολογικής διοίκησης, τα 2/3 του του ανθρώπινου δυναμικού είναι ελεγκτές, χωρίς ιδιαίτερη μεταβολή από το 2016, ενώ το 1/4 είναι το διοικητικό προσωπικό.

Πέρα από τη διάρθρωση του ανθρώπινου δυναμικού, η αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης επηρεάζεται και από άλλους παράγοντες, όπως τα σύστημα κινήτρων για τα στελέχη της. Με βάση την έκθεση Tax Administration 2017 του 2017 στην Ελλάδα δεν υφίσταται σύστημα ανταμοιβής με βάση τα αποτελέσματα των υπαλλήλων. Τέτοιο σύστημα υπάρχει σε 19 από τις 28 χώρες της ΕΕ, όπου στις περισσότερες τα καλά αποτελέσματα οδηγούν και σε αυξημένες αποδοχές.

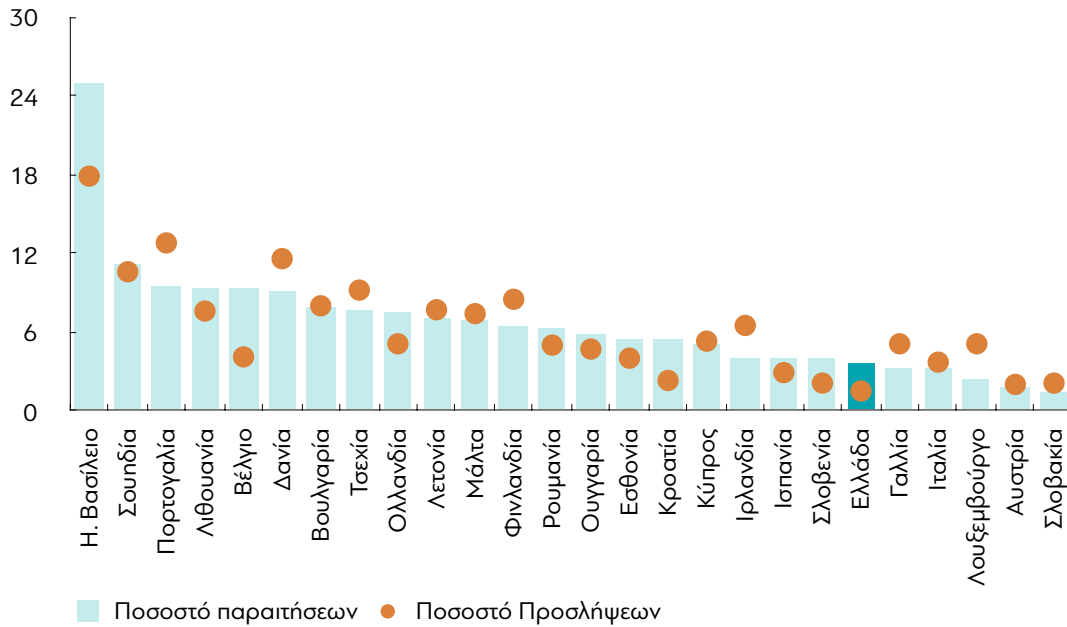
Φαίνεται, ωστόσο, ότι τα συνολικά κίνητρα εργασίας στη φορολογική διοίκηση, λαμβάνοντας υπόψη και τη γενικότερη κατάσταση στην οικονομία, δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως ανεπαρκή, κρίνοντας από

τη σχετικά χαμηλή κινητικότητα των στελεχών. Τα ποσοστά παραιτήσεων και προσλήψεων στη φορολογική διοίκηση είναι αρκετά χαμηλά στην Ελλάδα, κατατάσσοντας την χώρα στις τελευταίες θέσεις μεταξύ των μελών της ΕΕ28, ενώ στις πρώτες θέσεις βρίσκεται το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία και η Πορτογαλία (Διάγραμμα 4.65). Το χαμηλό ποσοστό προσλήψεων στην Ελλάδα ενδεχομένως να οφείλεται και στο πάγωμα των προσλήψεων στο δημόσιο, ωστόσο τα πολύ χαμηλά ποσοστά και στις δύο κατηγορίες δείχνουν ότι δεν υπάρχει κινητικότητα και ανανέωση του ανθρώπινου δυναμικού.

**Διάγραμμα 4.64. Ποσοστό Εργαζομένων στον Φοροεισπρακτικό Μηχανισμό Ανά Κατηγορία 2016-2017**



**Διάγραμμα 4.65. Ποσοστό Παραιτήσεων και Προσλήψεων στη Φορολογική Διοίκηση, 2015**



**Πηγή:** OECD, Tax Administration 2017. Τα ποσοστά υπολογίζονται ως οι παραιτήσεις και οι προσλήψεις προς το μέσο αριθμό ανθρώπινου δυναμικού στη φορολογική διοίκηση

## 4.8 Απλότητα, Σταθερότητα και Κόστος Συμμόρφωσης

Η φορολογία στην Ελλάδα αποτελεί έναν από τους πλέον προβληματικούς τομείς στο πεδίο της νομοθετικής παραγωγής και των ειδικών ρυθμίσεων, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά (διαΝΕΟσις 2016β). Η φορολογική νομοθεσία απέχει πολύ από τις προδιαγραφές της απλότητας και της σταθερότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων, γεγονός που αυξάνει τη νομική ανασφάλεια, το κόστος συμμόρφωσης και το διοικητικό βάρος των φορολογούμενων.

Στο πλαίσιο αυτό είναι χαρακτηριστικό ότι από το 2002 μέχρι το 2015 ψηφίστηκαν 36 αμιγώς φορολογικοί νόμοι, δηλαδή 2,6 νόμοι ανά έτος, ο κάθε ένας από τους οποίους είχε κατά μέσο όρο 68 σελίδες και 78 άρθρα (Πίνακας 4.4). Η νομοθετική παραγωγή στο πεδίο της φορολογίας επεκτεινόταν σε περίπου 40 συναφείς και διάσπαρτες διατάξεις σε άλλους νόμους ανά έτος, ενώ επιπλέον για την εφαρμογή των νόμων απαιτούνταν 20 κανονιστικές εξουσιοδοτήσεις και 3 μεταβατικές διατάξεις ανά νόμο.

**Πίνακας 4.4. Νομοθετική Παραγωγή και Ειδικές Ρυθμίσεις στο Πεδίο της Φορολογίας, 2002-2015**

	Νόμοι φορολογίας	Σύνολο σελίδων	Σύνολο άρθρων	Σύνολο συναφών ή άλλων διατάξεων	Σύνολο μεταβατικών διατάξεων	Σύνολο κανονιστικών εξουσιοδοτήσεων	Σύνολο διασπαρτων διατάξεων	Κανονιστικές εξουσιοδοτήσεις ανά νόμο	Μεταβατικές διατάξεις ανά νόμο
2002	2	44	39	7	4	30	14	15	2
2003	1	10	22	13	2	17	7	17	2
2004	3	307	130	40	7	52	4	17	2
2005	3	48	94	40	13	44	1	15	4
2006	3	59	65	21	7	35	3	12	2
2007	3	31	51	16	10	44	11	15	3
2008	2	28	72	7	3	40	1	20	2
2009	3	64	113	47	0	79	20	26	0
2010	6	118	123	15	30	87	16	15	5
2011	1	56	52	0	0	92	16	92	0
2012	0	0	0	0	0	0	22		
2013	6	169	283	97	32	177	64	30	5
2014	0	0	0	0	0	0	45		
2015	3	22	50	7	0	17	14	6	0
<b>Σύνολο</b>	<b>36</b>	<b>956</b>	<b>1.094</b>	<b>310</b>	<b>108</b>	<b>714</b>	<b>238</b>	<b>20</b>	<b>3</b>
<b>Μ.Ο.</b>	<b>2,6</b>	<b>68,3</b>	<b>78,1</b>	<b>22,1</b>	<b>7,7</b>	<b>51</b>	<b>17</b>		

Πηγή: διαΝΕΟσις (2016β).

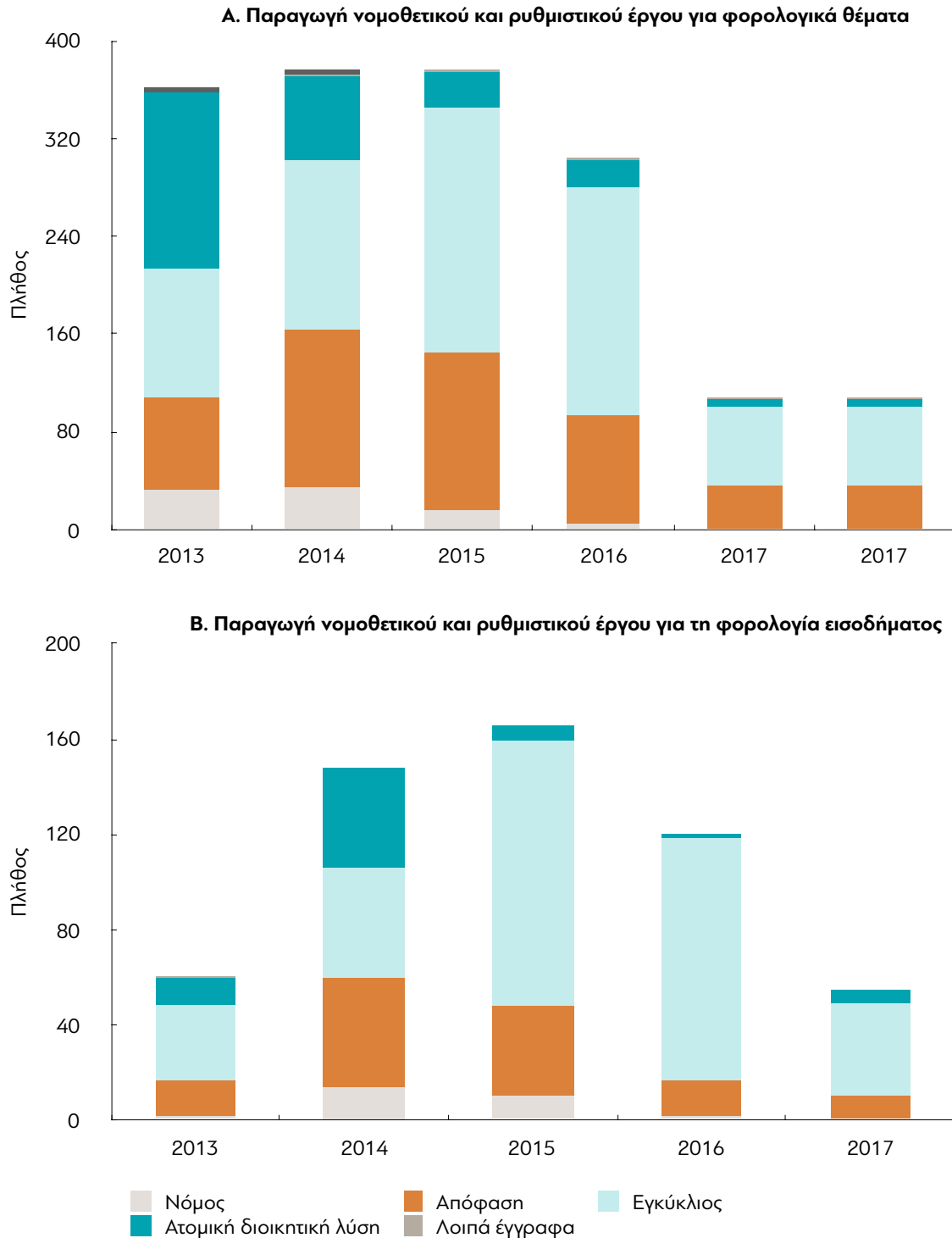
Η παραγωγή νομοθετικού και ρυθμιστικού έργου για φορολογικά θέματα επιβραδύνθηκε το 2016, ενώ το 2017 ίσως περιοριστεί ακόμα περισσότερο (Διάγραμμα 4.66). Ωστόσο, μόνο το 2016 ψηφίστηκαν 5 νόμοι με φορολογικό αντικείμενο, εκδόθηκαν 89 αποφάσεις, 186 εγκύκλιοι και 22 ατομικές διοικητικές λύσεις. Οι εγκύκλιοι και οι αποφάσεις αποτελούν την πολυπληθέστερη κατηγορία κανονιστικού έργου, γεγονός που στην ουσία δημιουργεί σημαντικές καθυστερήσεις στις διοικητικές διαδικασίες και τελικά μεγάλο κόστος συμμόρφωσης για τους φορολογούμενους. Περίπου το 40% της νομοθετικής και ρυθμιστικής παραγωγής στο πεδίο της φορολογίας αφορούσε αμιγώς τη φορολογία εισοδήματος.

Ως προς το κόστος συμμόρφωσης και την απλοποίηση των διαδικασιών έχουν πραγματοποιηθεί προσπάθειες βελτίωσης στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, με αποτέλεσμα να έχουν περιοριστεί τόσο ο ετήσιος αριθμός πληρωμών για τις επιχειρήσεις, όσο και ο χρόνος που απαιτείται για την εκπλήρωση των φορολογικών υποχρεώσεων των επιχειρήσεων.

Ωστόσο, το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων με τη φορολογική νομοθεσία παραμένει υψηλό. Ενδεικτικά, το έμμεσο κόστος συμμόρφωσης που επωμίζονται οι επιχειρήσεις στην Ελλάδα για την υποβολή της δήλωσης φορολογίας εισοδήματος εκτιμήθηκε συνολικά για το 2013 σε €335 εκατ. ποσό που αντιστοιχεί στο 12,6% των εσόδων από τη φορολογία

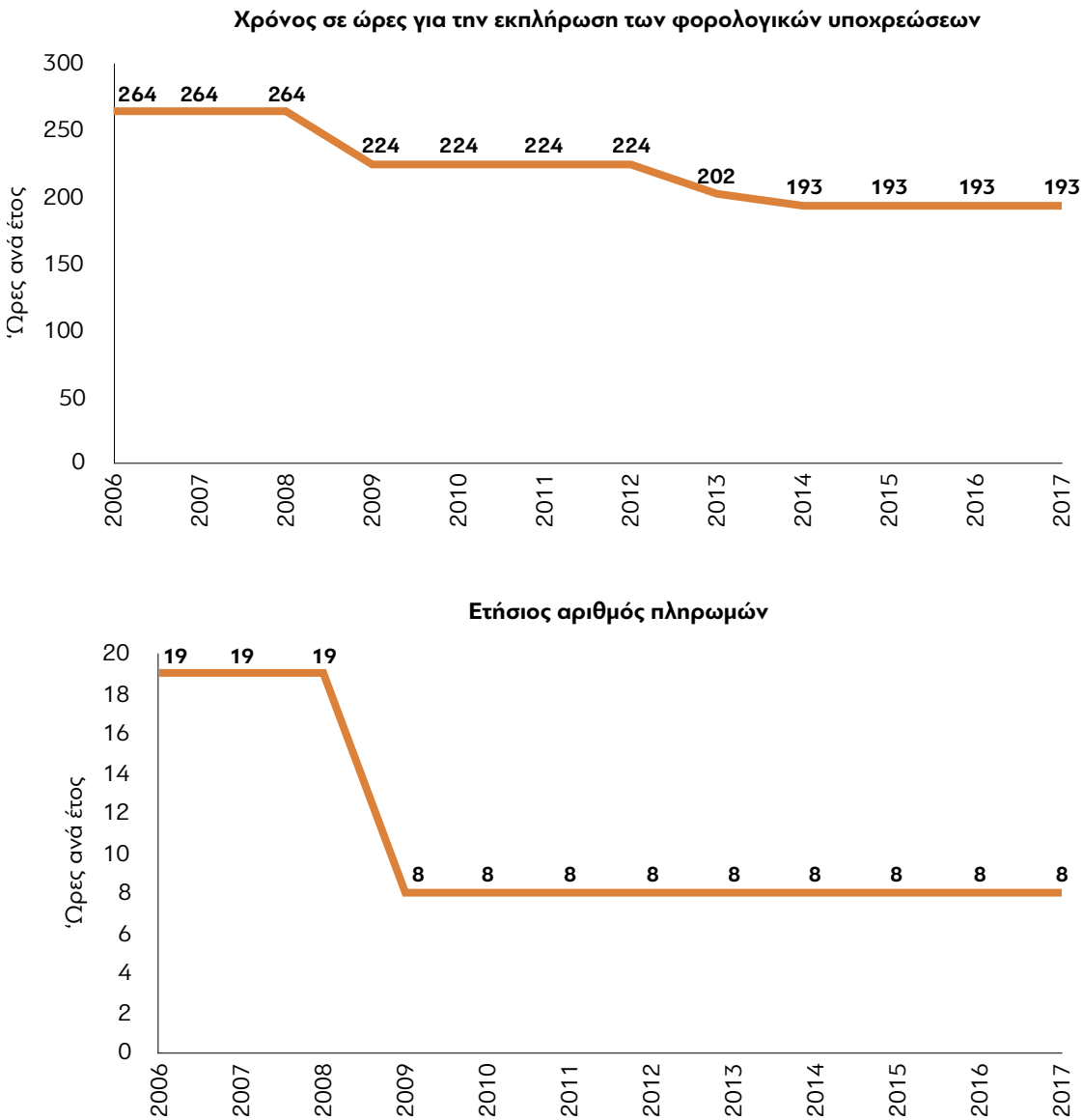
εισοδήματος νομικών προσώπων το ίδιο έτος, όταν σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία το αντίστοιχο κόστος έχει εκτιμηθεί σε 2,2% και 5% αντιστοίχως (Stamatoroulos et al., 2016).

**Διάγραμμα 4.66.** Παραγωγή Νομοθετικού και Ρυθμιστικού Έργου για Φορολογικά Θέματα



Πηγή: ΑΑΔΕ. Τα στοιχεία για το 2017 αφορούν στο πρώτο εξάμηνο.

**Διάγραμμα 4.67.** Χρόνος Εκπλήρωσης Φορολογικών Υποχρεώσεων και Ετήσιος Αριθμός Πληρωμών, 2006-2017



Πηγή: World Bank Group, Doing Business database.

## 4.9 Φοροδιαφυγή

Με δεδομένο το επίπεδο των δημοσίων δαπανών, το ύψος των φορολογικών συντελεστών, τόσο στην άμεση και όσο και στην έμμεση φορολογία, εξαρτάται από το εύρος της φορολογικής βάσης και την έκταση της φοροδιαφυγής. Όσο πιο εκτεταμένη είναι η φοροδιαφυγή και όσο πιο στενή η φορολογική βάση, τόσο υψηλότεροι πρέπει να είναι οι φορολογικοί συντελεστές ώστε να εξασφαλίζονται τα απαιτούμενα έσοδα<sup>75</sup>. Ταυτόχρονα, όμως, το ύψος των φορολογικών συντελεστών δημιουργεί ή περιορίζει τα κίνητρα φοροδιαφυγής, προκαλώντας δυνητικά έναν φαύλο κύκλο, ο οποίος για να σταματήσει να ανατροφοδοτείται απαιτούνται δραστικές παρεμβάσεις στην κατεύθυνση ενίσχυσης της συμμόρφωσης των φορολογούμενων και επαναφοράς της οικονομικής δικαιοσύνης και της εμπιστοσύνης στο φορολογικό σύστημα<sup>76</sup>.

Στην Ελλάδα, εκτός από το ύψος των φορολογικών συντελεστών, το οποίο έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, υπάρχουν και άλλοι παράγοντες που τροφοδοτούν τη φοροδιαφυγή, όπως η πολυπλοκότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων στην οικονομική δραστηριότητα, η πολυπλοκότητα και ασάφεια των φορολογικών νόμων, ο μεγάλος αριθμός αυτοαπασχολούμενων, η χαμηλή αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης και η εκτεταμένη διαφθορά, το χαμηλό φορολογικό φρόνημα και οι κοινωνικές αντιλήψεις για τη φοροδιαφυγή, η αίσθηση μη ανταποδοτικότητας των φόρων που πληρώνονται και η άνιση κατανομή των φορολογικών βαρών (Ράπανος και Καπλάνογλου, 2014).

Παρόμοια συμπεράσματα προκύπτουν και από τη μελέτη της διαΝΕΟσις (2016α), στην οποία οι παράγοντες που συντελούν στην εμφάνιση και στην εξέλιξη της φοροδιαφυγής διακρίνονται σε:

- Α) **Νομοθετικούς / Πολιτικούς:** Πολυνομία – πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος, ανασφάλεια δικαίου, συνεχόμενη αύξηση του φορολογικού βάρους και έλλειψη πολιτικής βούλησης για την αντιμετώπιση του φαινομένου.
- Β) **Τεχνολογικούς:** Έλλειψη τεχνολογικής / οργανωτικής υποδομής της φορολογικής διοίκησης.
- Γ) **Οργανωτικούς / Γραφειοκρατικούς:** Αναποτελεσματική λειτουργία

<sup>75</sup> Συναφές είναι και το πρόβλημα της αδήλωτης εργασίας, το οποίο εκτός από τα φορολογικά έσοδα επηρεάζει και τα έσοδα από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης.

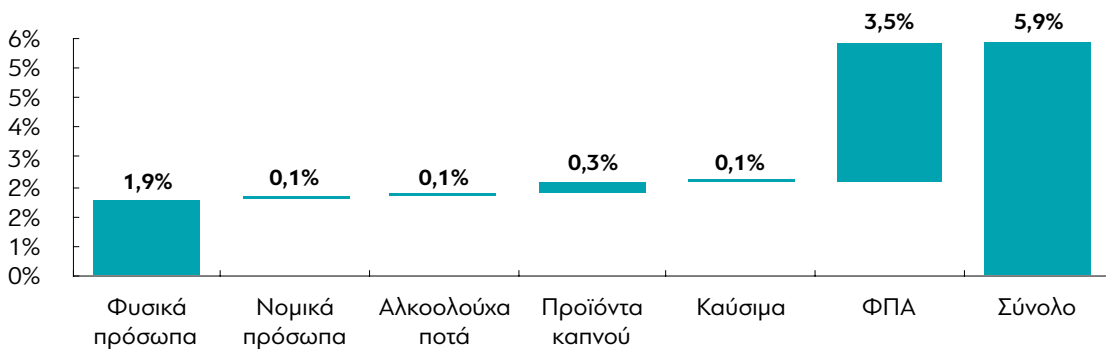
<sup>76</sup> Για τη σημασία της εμπιστοσύνης στη φορολογική συμμόρφωση, βλέπε Kaplanoglou and Rapanos (2015).

διοίκησης, κακή οργάνωση δημόσιου τομέα, προσκόλληση στην τήρηση διαδικασιών και όχι στην επίτευξη αποτελεσμάτων.

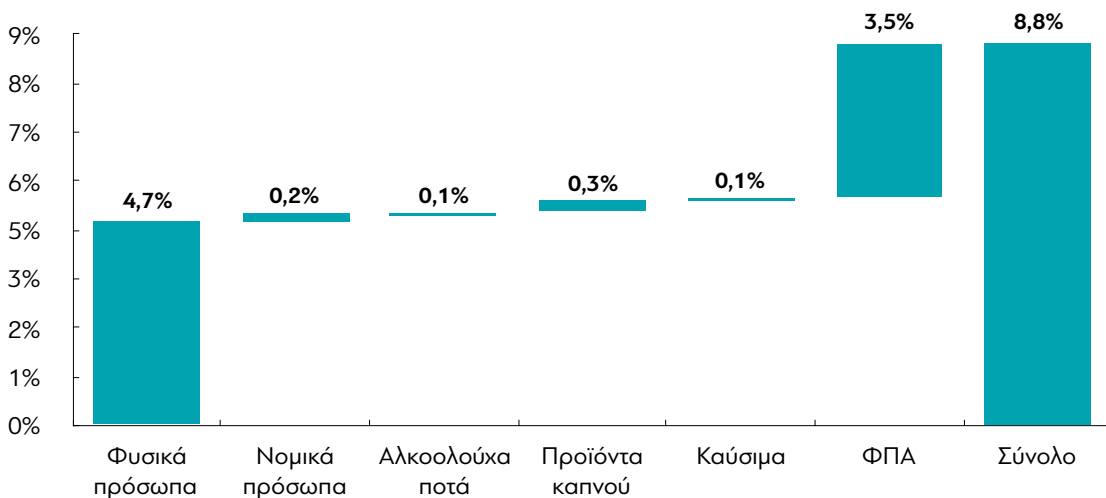
- Δ) **Διαρθρωτικούς:** Υπερβολικά υψηλός αριθμός αυτοαπασχολούμενων και πολύ μικρών επιχειρήσεων που δυσχεραίνει τους φορολογικούς ελέγχους. Εντονότερη φοροδιαφυγή σε συγκεκριμένες επαγγελματικές κατηγορίες αυτοαπασχολούμενων, και μεταξύ των δύο ακραίων εισοδηματικών κατηγοριών (πολύ πλούσιοι και πολύ φτωχοί), αλλά και σε συγκεκριμένες περιοχές της περιφέρειας της χώρας εν συγκρίσει με τα αστικά κέντρα.
- Ε) **Πολιτισμικούς:** Πεποιθήσεις των πολιτών ως προς το κράτος και την ανταποδοτικότητά του, αλλά και ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους απέναντι σε αυτό.

**Διάγραμμα 4.68. Εκτιμήσεις Φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ**

**Α. Κατώτερη συνεπαγόμενη εκτίμηση φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ**



**Β. Ανώτερη συνεπαγόμενη εκτίμηση φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ**



Η φοροδιαφυγή των φυσικών και νομικών προσώπων στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη, όπως προκύπτει από εκτιμήσεις της διαΝΕΟ-σις (2016α). Ενδεχομένως, μάλιστα να αποτελεί τη σημαντικότερη πηγή φοροδιαφυγής, καθώς οι εκτιμήσεις για το μέγεθός της χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό αβεβαιότητας. Συνολικά, η φοροδιαφυγή φυσικών και νομικών προσώπων εκτιμάται ότι κυμαίνεται μεταξύ 1,96% και 4,85% του ΑΕΠ, κάτι που συνεπάγεται ότι τα διαφυγόντα φορολογικά έσοδα κυμαίνονται από €3,4 δισ. έως €8,5 δισ.

Επομένως, κάθε προσπάθεια σχεδιασμού φορολογικής πολιτικής και αναμόρφωσης του φορολογικού συστήματος οφείλει να λαμβάνει υπόψη τη μεγάλη έκταση της φοροδιαφυγής και να προσδιορίζει συγκεκριμένες δράσεις περιορισμού της, προκειμένου να αποκατασταθεί η οικονομική δικαιοσύνη στην κατανομή των φορολογικών βαρών, να μειωθεί η φορολογική επιβάρυνση και να επανέλθει σταδιακά η εμπιστοσύνη στο σύστημα.

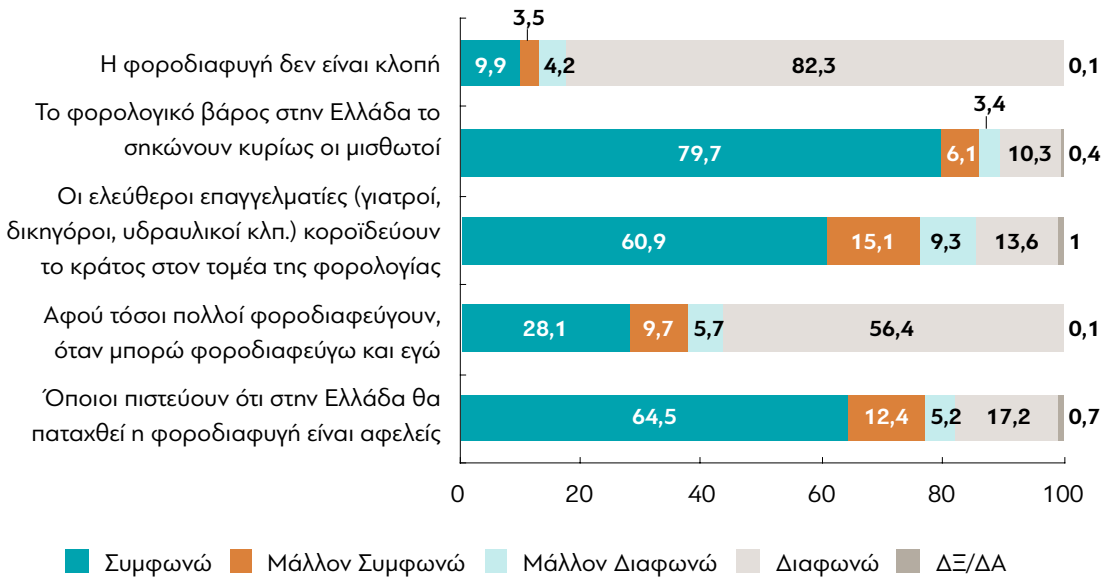
## 4.10 Η Άποψη των Φορολογούμενων για το Φορολογικό Σύστημα

Ανεξάρτητα από τις διαπιστώσεις που μπορεί να κάνει κάποιος από τα στοιχεία και την ανάλυση που παρουσιάστηκαν μέχρι το σημείο αυτό, θεωρούμε ότι έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον η αποτύπωση των απόψεων της κοινής γνώμης και της επιχειρηματικής κοινότητας για την υφιστάμενη κατάσταση και τα προβλήματα του φορολογικού συστήματος. Και αυτό γιατί με τον εντοπισμό των σπουδαιότερων προβλημάτων μπορεί να ενισχυθούν ή/και να επικεντρωθούν οι προσπάθειες βελτίωσης του φορολογικού συστήματος, τουλάχιστον σε ορισμένες βασικές κατευθύνσεις για τις οποίες υπάρχει ευρύτερη συναίνεση, τόσο ως προς την έκταση του προβλήματος, όσο και ως προς την αναγκαιότητα αλλαγών.

Μείζον ζήτημα σε ένα περιβάλλον επείγουσας ανάγκης συγκέντρωσης μιας σταθερής ή/και επαυξημένης ροής εσόδων από τη φορολογία, και ειδικά όταν είναι εμφανής η αναποτελεσματικότητα στην επιβολή συμμόρφωσης και η υστέρηση που παρουσιάζουν τα έσοδα συγκριτικά με άλλες αναπτυγμένες χώρες, είναι αυτό της φοροδιαφυγής στο οποίο αναφερθήκαμε στο προηγούμενο τμήμα.

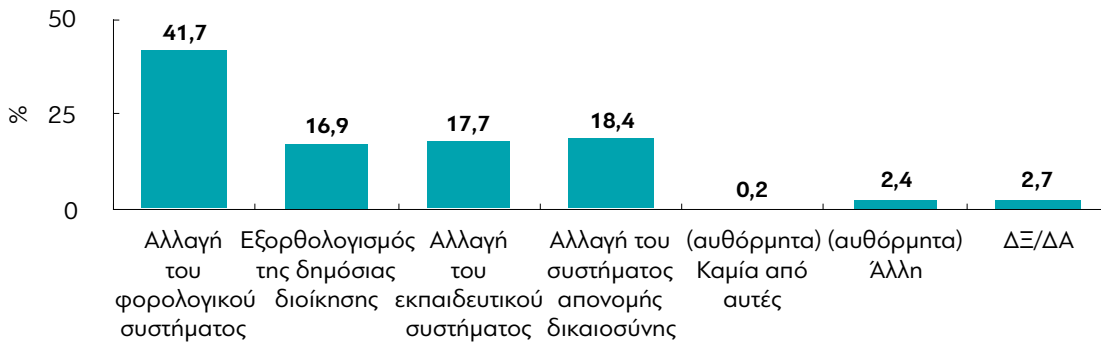
Η πλειονότητα της κοινής γνώμης, περίπου 9 στους 10 πολίτες, πιστεύει ότι η φοροδιαφυγή δεν είναι μια παράνομη πρακτική και στην ουσία δεν συνιστά κλοπή. Ως προς τις ομάδες που κυρίως φοροδιαφεύγουν, εμμέσως προκύπτει το συμπέρασμα ότι σε αυτές δεν ανήκουν οι μισθωτοί, οι οποίοι για 9 στους 10 πολίτες σηκώνουν το μεγαλύτερο φορολογικό βάρος στη χώρα. Επιπλέον, επικρατεί ευρέως (σε ποσοστό 76%) η άποψη ότι οι ελεύθεροι επαγγελματίες δεν συμμορφώνονται με τις φορολογικές τους υποχρεώσεις. Αυτή η κατάσταση οδηγεί περίπου το 38% των πολιτών να δηλώνουν ότι υπό τις συνθήκες εκτεταμένης φοροδιαφυγής, πρόκειται και οι ίδιοι να φοροδιαφεύγουν. Μάλιστα, η στάση αυτή ενδέχεται να ενισχύεται από το γεγονός ότι η αντιλαμβανόμενη πιθανότητα εντοπισμού δεν είναι μεγάλη, καθώς 8 στους 10 πολίτες πιστεύουν ότι είναι αφελής η άποψη ότι θα παταχθεί η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα.

**Διάγραμμα 4.69. Απόψεις της Κοινής Γνώμης για Ζητήματα Φορολογικού Ενδιαφέροντος, Μάρτιος 2018**



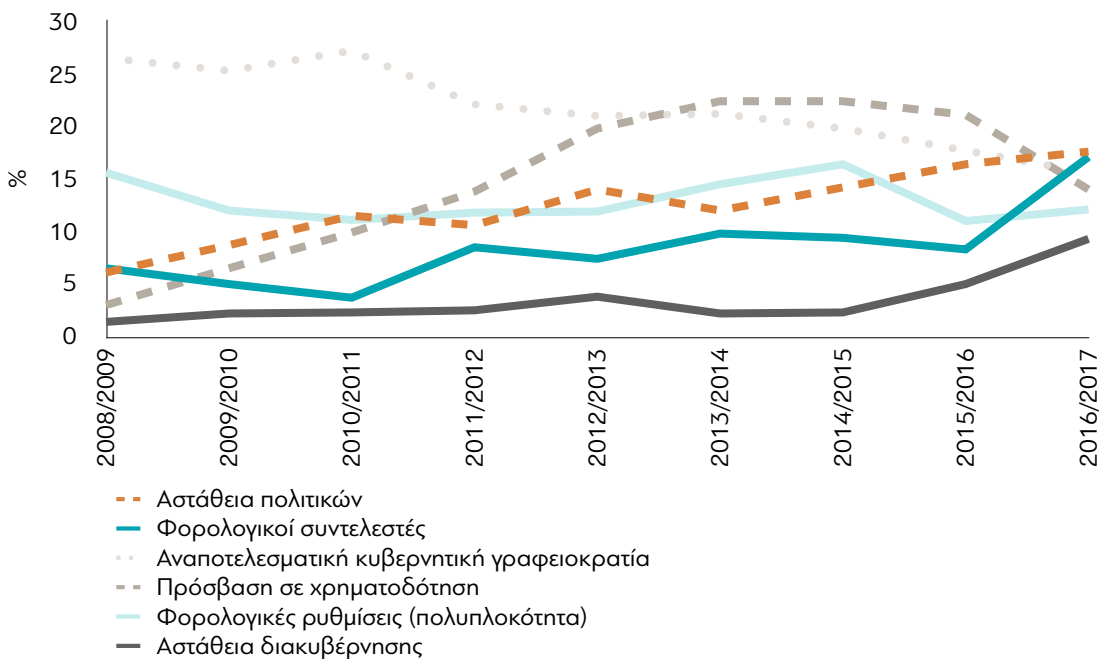
Πηγή: διαNEΟοις, Έρευνα: Τι πιστεύουν οι Έλληνες το 2018, Μάρτιος 2018.

**Ποια από τις παρακάτω μεταρρυθμίσεις πιστεύετε πως πρέπει να γίνει κατά προτεραιότητα και άμεσα...**



Πηγή: διαNEΟσις, Έρευνα: Τι πιστεύουν οι Έλληνες το 2017, Μάρτιος 2017.

**Διάγραμμα 4.70: Οι Κυριότεροι Παράγοντες Που Παρεμποδίζουν την Επιχειρηματική Δραστηριότητα**



Πηγή: Global Competitiveness Report, World Economic Forum, διάφορα έτη.

Αν και οι περισσότεροι θεωρούν ότι η φοροδιαφυγή είναι μια αντικοινωνική συμπεριφορά, υπάρχει ένας υπολογίσιμος αριθμός πολιτών που δηλώνουν ότι η φοροδιαφυγή είναι μια θεμιτή άμυνα κατά της υπερβολικής φορολογίας, αλλά και ότι οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές αποτελούν την κυριότερη αιτία για την μεγάλη έκταση της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα. Σημαντικοί, ωστόσο, παράγοντες που εξηγούν την έκταση της φοροδιαφυγής για μεγάλα τμήματα της κοινής γνώμης είναι η απουσία φοροελεγκτικών μηχανισμών, η κουλτούρα μας και η έλλειψη ανταποδοτικότητας από τη μεριά του κράτους. Τέλος, η πλειονότητα συμφωνεί

ότι η αλλαγή του φορολογικού συστήματος είναι μια μεταρρύθμιση που πρέπει να δρομολογηθεί κατά προτεραιότητα.

Στον επιχειρηματικό τομέα, έχει ενδιαφέρον να επισημάνουμε τη σταθερά σημαντική θέση που έχει η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος ως ένας από τους κυριότερους παράγοντες που παρεμποδίζουν την επιχειρηματική δραστηριότητα. Η αντίληψη ότι οι φορολογικοί συντελεστές και το ύψος τους αποτελούν εμπόδιο στην επιχειρηματική δραστηριότητα ενισχύθηκε μετά το 2011 και το 2016/2017 οι φορολογικοί συντελεστές έφτασαν να αποτελούν το δεύτερο σε σημαντικότητα εμπόδιο, πολύ κοντά στην περιοριστική επίδραση που ασκεί στην επιχειρηματική δραστηριότητα η αστάθεια της διακυβέρνησης.

## 4.11 Σύνοψη Επιδόσεων του Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος

Οι επιδόσεις του συστήματος φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα δεν μπορεί να χαρακτηριστούν ικανοποιητικές. Οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές για φυσικά πρόσωπα και επιχειρήσεις, στρεβλώνοντας τα κίνητρα για εργασία, επενδύσεις και επιχειρηματική δραστηριότητα, δεν προάγουν την οικονομική αποτελεσματικότητα, ενώ ταυτόχρονα δεν επιτυγχάνεται επάρκεια φορολογικών εσόδων. Το σύστημα δεν είναι αποτελεσματικό στη μείωση των ανισοτήτων και έχει υψηλό κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις. Παρά τις προσπάθειες των τελευταίων ετών, το σύστημα φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα παραμένει πολύπλοκο και ασταθές, όπως προκύπτει από τις συνεχείς αλλαγές συντελεστών, την ύπαρξη διαφορετικών κλιμάκων και συντελεστών για εισοδήματα από διαφορετικές πηγές και από το πλήθος των εκπτώσεων και φοροαπαλλαγών για διαφορετικές κατηγορίες φορολογουμένων.

Όλοι αυτοί οι παράγοντες διευκόλυναν τη φοροδιαφυγή και την φοροαποφυγή, οι οποίες αποτελούν ενδημικό φαινόμενο στην Ελλάδα. Έτσι, το φορολογικό βάρος κατανέμεται ανισομερώς και η φορολογική συμμόρφωση εξακολουθεί να είναι ανεπαρκής, με τα φαινόμενα φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής να οξύνονται σε ένα περιβάλλον οικονομικής ύφεσης και στασιμότητας, επιτείνοντας την αίσθηση αδικίας του φορολογικού συστήματος και υποσκάπτοντας ακόμα περισσότερο την εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτό. Όλα αυτά συμβαίνουν παρά τις προσπάθειες βελτίωσης των επιδόσεων της φορολογικής διοίκησης, με την εφαρμογή σύγχρονων τεχνικών οργάνωσης, παρακολούθησης και ελέγχου, οι οποίες δεν ήταν αμελητέες τα προηγούμενα χρόνια.

## 4.12 Παράρτημα Πινάκων

Πίνακας 4.5. Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού

	(σε εκατ. Ευρώ)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009- 2016
<b>I. Άμεσοι φόροι</b>		19,8	20,9	21,4	20,2	20,3	21,1	20,1	20,5	19,8	21,8	0,41
1. Φόρος εισοδήματος		16,1	16,7	16,6	14,3	12,9	13,3	11,5	12,2	12,1	13,4	-3,21
Φυσικών προσώπων		10,2	10,8	10,8	9,4	8,3	10	8	7,8	7,8	8,2	-2,67
Νομικών προσώπων		4,7	4,2	3,8	3,1	2,8	1,7	1,7	2,7	2,9	4	0,18
Ειδικές κατηγορίες φόρων εισοδήματος		1,3	1,6	1,9	1,7	1,9	1,6	1,8	1,7	1,4	1,2	-0,64
2. Φόροι περιουσίας		0,4	0,5	0,5	0,5	1,2	2,9	3	3,5	3,2	3,6	3,08
3. Άμεσοι φόροι παρελθόντων ετών		1,7	2,1	2,4	2,9	1,9	1,8	2,8	1,9	1,7	1,8	-0,68
4. Έκτακτοι και λοιποί άμεσοι φόροι		1,6	1,6	1,9	2,6	4,3	3,1	2,8	2,9	2,8	3,1	1,22
<b>II. Έμμεσοι φόροι</b>		28,6	30,2	28,3	31	28,6	26,1	24,6	23,8	23,8	25,7	-2,61
1. Δασμοί και ειδικές εισφορές εισαγωγών-εξαγωγών		0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	-0,06
2. Φόροι καταναλώσεως στα εισαγόμενα		3,2	3,2	2,2	2	1,9	1,4	1,4	1,5	1,6	1,9	-0,36
ΦΠΑ		2,2	2,4	1,8	1,8	1,8	1,4	1,3	1,4	1,5	1,7	-0,07
Τέλη ταξινόμησης αυτοκινήτων		0,9	0,8	0,4	0,2	0,1	0	0	0,1	0,1	0,2	-0,28
3. Φόροι καταναλώσεως εγχωρίων		22,2	23,8	23,8	27,2	25,1	21,1	21,5	20,8	20,8	22,2	-1,58
ΦΠΑ		15,1	15,8	14,8	15,6	15,1	13,6	12,5	12,2	12,1	13,3	-1,51
Καύσιμα		2,9	3,7	4,4	5,7	4,7	4,5	4,2	4,1	4,2	4,1	-0,28

(σε εκατ. Ευρώ)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009-2016
Καπνά	2,6	2,5	2,6	2,9	3	2,7	2,5	2,4	2,4	2,5	-0,06
Τέλη κυκλοφορίας	0,8	1	1	1,6	1,1	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	0,07
Ειδικά τέλη και εισφορές αυτοκινήτων	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0	-0,04
Λοιποί	0,7	0,7	0,9	1,3	1,2	1,1	1	0,9	0,9	1,1	0,24
4. Φόροι συναλλαγών	2,2	2,1	1,5	1,1	0,9	0,7	0,8	0,6	0,6	0,5	-0,92
Μεταβίβαση κεφαλαίων	1,3	1,1	0,8	0,7	0,5	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2	-0,6
Τέλη χαρτοσήμου	0,7	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,17
5. Λοιποί έμμεσοι φόροι	0,6	0,8	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,9	0,32
<b>III. Σύνολο φορολογικών εσόδων</b>	<b>48,4</b>	<b>51,1</b>	<b>49,7</b>	<b>51,3</b>	<b>49</b>	<b>47,2</b>	<b>44,6</b>	<b>44,2</b>	<b>43,5</b>	<b>47,5</b>	<b>-2,2</b>
<b>IV. Μη φορολογικά έσοδα*</b>	<b>3,4</b>	<b>4,2</b>	<b>3,7</b>	<b>4,9</b>	<b>6,5</b>	<b>4,3</b>	<b>6,9</b>	<b>5,8</b>	<b>6</b>	<b>5,6</b>	<b>1,89</b>
<b>V. Σύνολο εσόδων τακτικού προϋπολογισμού</b>	<b>51,8</b>	<b>55,3</b>	<b>53,4</b>	<b>56,2</b>	<b>55,4</b>	<b>51,5</b>	<b>51,5</b>	<b>50</b>	<b>49,5</b>	<b>53,1</b>	<b>-0,32</b>

\* Περιλαμβάνει τη μεταφορά αποδόσεων από τη διακράτηση ομολόγων του Ε.Δ. στα χαρτοφυλάκια των Εθν.ΚΤ του Ευρωσυστήματος (ANFA και SMP).

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος.

#### Πίνακας 4.6. Ετήσιες Μεταβολές Εσόδων Τακτικού Προϋπολογισμού

(%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009-2016
<b>I. Άμεσοι φόροι</b>	5%	3%	-6%	0%	4%	-5%	2%	-3%	11%	2%
1. Φόρος εισοδήματος	4%	0%	-14%	-9%	3%	-14%	6%	-1%	11%	-19%
Φυσικών προσώπων	6%	0%	-13%	-12%	20%	-20%	-2%	0%	5%	-25%
Νομικών προσώπων	-10%	-10%	-17%	-12%	-38%	-2%	58%	9%	37%	5%
Ειδικές κατηγορίες φόρων εισοδήματος	24%	19%	-11%	13%	-14%	13%	-7%	-19%	-10%	-34%
2. Φόροι περιουσίας	12%	8%	-7%	141%	144%	5%	16%	-8%	13%	585%
3. Άμεσοι φόροι παρελθόντων ετών	19%	18%	17%	-34%	-5%	56%	-32%	-12%	4%	-28%
4. Έκτακτοι και λοιποί άμεσοι φόροι	5%	15%	38%	67%	-28%	-12%	4%	-2%	11%	65%

(%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009-2016
<b>II. Έμμεσοι φόροι</b>	6%	-6%	10%	-8%	-9%	-6%	-3%	0%	8%	-9%
1. Δασμοί και ειδικές εισφορές εισαγωγών-εξαγωγών	-2%	-21%	-15%	-9%	-22%	-5%	14%	5%	10%	-24%
2. Φόροι κατάλυσης στα εισαγόμενα	0%	-31%	-8%	-7%	-25%	-4%	10%	7%	16%	-16%
ΦΠΑ	7%	-27%	2%	1%	-24%	-4%	8%	5%	13%	-4%
Τέλη ταξινόμησης αυτοκινήτων	-16%	-44%	-49%	-61%	-51%	2%	60%	32%	69%	-63%
3. Φόροι κατανάλωσης εγχωρίων	7%	0%	14%	-8%	-16%	2%	-3%	0%	7%	-7%
ΦΠΑ	5%	-6%	5%	-3%	-10%	-8%	-3%	-1%	10%	-10%
Καύσιμα	29%	19%	30%	-18%	-4%	-5%	-3%	2%	-2%	-6%
Καπνά	-3%	2%	14%	5%	-11%	-8%	-3%	-2%	6%	-2%
Τέλη κυκλοφορίας	22%	5%	52%	-30%	17%	-9%	-5%	0%	-1%	7%
Ειδικά τέλη και εισφορές αυτοκινήτων	-4%	-14%	-17%	-19%	-14%	-3%	-14%	23%	-35%	-62%
Λοιποί	0%	29%	49%	-11%	-10%	-7%	-5%	1%	19%	27%
4. Φόροι συναλλαγών	-8%	-30%	-23%	-19%	-19%	12%	-25%	2%	-15%	-63%
Μεταβίβαση κεφαλαίων	-15%	-26%	-16%	-27%	-24%	30%	-45%	12%	-25%	-72%
Τέλη χαρτοσήμου	0%	-33%	-10%	-5%	-13%	-8%	4%	-5%	-5%	-36%
5. Λοιποί έμμεσοι φόροι	37%	-25%	-15%	1%	20%	21%	-9%	-14%	57%	53%
<b>III. Σύνολο φορολογικών εσόδων</b>	6%	-3%	3%	-5%	-4%	-5%	-1%	-2%	9%	-4%
<b>IV. Μη φορολογικά έσοδα</b>	26%	-12%	32%	32%	-33%	60%	-16%	3%	-6%	51%
<b>V. Σύνολο</b>	7%	-3%	5%	-1%	-7%	0%	-3%	-1%	7%	-4%

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος.



	(%)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
5.	Λοιποί έμμεσοι φόροι	1,1	1,4	1,1	0,9	0,9	1,2	1,4	1,4	1,2	1,7
III.	<b>Σύνολο φορολογικών εσόδων</b>	93,5	92,3	93	91,3	88,3	91,6	86,6	88,4	87,9	89,4
IV.	<b>Μη φορολογικά έσοδα*</b>	6,5	7,7	7	8,7	11,7	8,4	13,4	11,6	12,1	10,6
V.	<b>Σύνολο εσόδων τακτικού προϋπολογισμού</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* Περιλαμβάνει τη μεταφορά αποδόσεων από τη διακράτηση ομολόγων του Ε.Δ. στα χαρτοφυλάκια των ΕθνικΤ του Ευρωσυστήματος (ANFA και SMP).

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος.

#### Πίνακας 4.8. Παράγοντες που Εμποδίζουν την Επιχειρηματική Δραστηριότητα στην Ελλάδα

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Ασάθεια πολιτικών	6,1	8,7	11,5	10,6	14	12	14,2	16,4	17,6
Φορολογικοί συντελεστές	6,5	5	3,7	8,5	7,4	9,8	9,4	8,3	17,1
Αναποτελεσματική κυβερνητική γραφειοκρατία	26,5	25,3	27,2	22,1	21	21,2	19,8	17,7	15,6
Πρόσβαση σε χρηματοδότηση	3	6,5	9,9	13,8	19,8	22,4	22,4	21,1	14
Φορολογικές ρυθμίσεις (πολυπλοκότητα)	15,6	12	11,1	11,8	11,9	14,5	16,4	11	12,1
Ασάθεια διακυβέρνησης	1,4	2,2	2,3	2,5	3,8	2,2	2,3	5	9,3
Άλλοι παράγοντες	40,9	40,3	34,3	30,7	22,1	17,9	15,5	20,5	14,3
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Πηγή: Global Competitiveness Report, World Economic Forum, Διάφορα έτη.

**Πίνακας 4.9.** Παραγωγή Νομοθετικού και Ρυθμιστικού Έργου στο Πεδίο της Φορολογίας

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Σύνολο φορολογικών θεμάτων</b>					
<b>Νόμος</b>	33	35	16	5	1
<b>Απόφαση</b>	76	128	130	89	35
<b>Εγκύκλιος</b>	105	140	199	186	64
<b>Ατομική διοικητική λύση</b>	143	67	30	22	7
<b>Λοιπά έγγραφα</b>	1	2	1	2	2
<b>Προεδρικά διατάγματα</b>	4	5			
<b>Σύνολο</b>	<b>362</b>	<b>377</b>	<b>376</b>	<b>304</b>	<b>109</b>
<b>Φορολογία εισοδήματος</b>					
<b>Νόμος</b>	2	14	10	2	
<b>Απόφαση</b>	15	46	38	15	10
<b>Εγκύκλιος</b>	31	46	111	101	39
<b>Ατομική διοικητική λύση</b>	12	42	7	2	6
<b>Λοιπά έγγραφα</b>	1				
<b>Προεδρικά διατάγματα</b>					
<b>Σύνολο</b>	<b>61</b>	<b>148</b>	<b>166</b>	<b>120</b>	<b>55</b>

**Πηγή:** Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων.

\*Τα στοιχεία για το 2017 αναφέρονται μόνο στο πρώτο εξάμηνο

---

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ  
Απρίλιος 2018

Διεθνής Εμπειρία  
Στην Αναμόρφωση  
Φορολογικών  
Συστημάτων

5

## 5.1 Διεθνείς Τάσεις στη Φορολογία Εισοδήματος

Η χρήση της φορολογίας εισοδήματος για την επίτευξη διαφορετικών στόχων πολιτικής (είσπραξη εσόδων, αποτελεσματικότητα, αναδιανομή), σε συνδυασμό με την ύπαρξη αρκετών εργαλείων με τα οποία κάθε κυβέρνηση μπορεί να επηρεάσει το φορολογικό σύστημα (όπως επίπεδο συντελεστών, αφορολόγητο όριο, προοδευτικότητα, διαφορική φορολόγηση κεφαλαίου και εργασίας), δίνουν τη δυνατότητα στις κυβερνήσεις να επιλέξουν τη φορολογική πολιτική που θεωρούν ότι ικανοποιεί καλύτερα τους στόχους που έχουν θέσει. Ωστόσο, οι θεωρητικές αναζητήσεις και οι εμπειρικές έρευνες σχετικά με τις επιπτώσεις της φορολογίας στα έσοδα και την οικονομική δραστηριότητα, έχουν οδηγήσει σε ένα βαθμό συναίνεσης που αντανακλάται στην κατεύθυνση που ακολουθούν τα φορολογικά συστήματα σε διεθνές επίπεδο.

Στο πλαίσιο αυτό, στις χώρες του ΟΟΣΑ έχουν καταγραφεί τις τελευταίες δεκαετίες τάσεις όπως<sup>77</sup>: α) η μείωση του ανώτατου συντελεστή στο φόρο εισοδήματος στα φυσικά<sup>78</sup> και στα νομικά πρόσωπα, β) η διεύρυνση της φορολογικής βάσης στις επιχειρήσεις, μέσω της λιγότερο ευνοϊκής αντιμετώπισης των αποσβέσεων και του περιορισμού των φορολογικών δαπανών, γ) η μείωση του ανώτατου συντελεστή φορολόγησης των μερισμάτων, δ) ο περιορισμός των αντικινήτρων για εργασία των φτωχότερων ή λιγότερο ικανών ατόμων, η οποία επιχειρείται με την εισαγωγή στοχευμένων απαλλαγών και εκπτώσεων φόρων (οι οποίες θεωρείται ότι τονώνουν την απασχόληση και ταυτόχρονα έχουν διανεμητικές επιδράσεις), καθώς και με τη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, προκειμένου να ενισχυθεί η συμμετοχή τους στο εργατικό δυναμικό και η εργασιακή τους προσπάθεια. Η καθοδική φάση του οικονομικού κύκλου και η δημιουργία μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων οδήγησαν πρόσφατα σε μια αντιστροφή της τάσης αυτής, καθώς σε πολλές χώρες αυξήθηκαν οι φορολογικοί συντελεστές. Εξακολουθεί, όμως, να υπάρχει μια ασθενής τάση διεύρυνσης της φορολογικής βάσης του εταιρικού εισοδήματος και μείωσης των συντελεστών στα εταιρικά κέρδη.

Οι φόροι εισοδήματος αποτελούν το κύριο όχημα για την επίτευξη των στόχων αναδιανομής, διαμέσου της προοδευτικότητας των φορολογικών συντελεστών. Διαχρονικά, ωστόσο, ο βαθμός προοδευτικότητας

<sup>77</sup>. Brys, B., et al., 2011.

<sup>78</sup>. Ωστόσο, το μέσο φορολογικό βάρος στα φυσικά πρόσωπα έχει μειωθεί λιγότερο συγκριτικά με τους ανώτατους συντελεστές, λόγω αύξησης των ασφαλιστικών εισφορών.

έχει μειωθεί καθώς οι φορολογικές κλίμακες έχουν γίνει πιο επίπεδες (Boadway, 2012). Αρκετές χώρες έχουν πειραματιστεί με ενιαίους γραμμικούς συντελεστές (flat rates) και άλλες με διαφορετικές κλίμακες για τις διαφορετικές πηγές εισοδήματος. Το μοντέλο που έχει επικρατήσει φαίνεται ότι είναι η διπλή φορολόγηση του εισοδήματος (dual income tax system), με σταθερό συντελεστή για το κεφάλαιο και προοδευτικούς συντελεστές για την εργασία. Κάποιες σημαντικές μορφές εισοδήματος από περιουσιακά στοιχεία προστατεύονται από τη φορολόγηση, είτε για λόγους πολιτικής είτε για διευκόλυνση της φορολογικής διοίκησης (όπως αποταμιεύσεις για σύνταξη, ιδιοκατοίκηση και επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο), κάτι που μειώνει την προοδευτικότητα των φορολογικών συστημάτων. Η τάση μείωσης της προοδευτικότητας αντισταθμίζεται με διάφορες φοροαπαλλαγές ή εκπτώσεις φόρου (κυρίως σε οικογένειες με παιδιά και σε φορολογούμενους με χαμηλά εισοδήματα).

Οι μεταρρυθμίσεις στα φορολογικά συστήματα τροφοδοτούνται από την αντίληψη ότι χρειάζεται ένα δημοσιονομικό περιβάλλον που να ενθαρρύνει τις επενδύσεις, την ανάληψη κινδύνων και την επιχειρηματικότητα και να παρέχει βελτιωμένα κίνητρα για εργασία, προκειμένου να αυξάνεται το βιοτικό επίπεδο των πολιτών. Αντανακλούν, μερικώς, την άποψη ότι ο καλύτερος τρόπος για τη συγκέντρωση εσόδων με τις χαμηλότερες δυνατές στρεβλώσεις είναι: α) η εφαρμογή χαμηλών συντελεστών σε μια ευρεία φορολογική βάση και β) η διατήρηση της εμπιστοσύνης των φορολογούμενων για την ακεραιότητα των φορολογικού συστήματος, μέσω της επίτευξης δικαιοσύνης, απλότητας και διαφάνειας. Η μεγαλύτερη αλληλεξάρτηση των οικονομιών και η μεγάλη κινητικότητα των κεφαλαίων, απόρροια της παγκοσμιοποίησης, αποτελούν, επίσης, παράγοντες που επηρεάζουν τη μεταρρυθμιστική διάθεση και την τάση για μείωση των φορολογικών συντελεστών, ιδίως στους φόρους στα εταιρικά κέρδη. Έτσι, έχει αναδυθεί ένας έντονος φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ των χωρών που προσπαθούν να καταστήσουν πιο ελκυστικό το φορολογικό τους σύστημα συγκριτικά με άλλες χώρες, προσφέροντας ευνοϊκά καθεστώτα για την προσέλκυση επενδύσεων, αλλά και κερδών μακριά από τις χώρες στις οποίες πραγματοποιούνται οι επενδύσεις. Αυτό καθιστά επείγουσα την ανάγκη για περισσότερη διεθνή συνεργασία στη φορολογική πολιτική και σε αυτή την κατεύθυνση αναλαμβάνονται πρωτοβουλίες τόσο από τον ΟΟΣΑ όσο και από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Πλαίσιο 5.1).

### Πλαίσιο 5.1. Η Κοινή Ενοποιημένη Βάση Φορολογίας των Εταιριών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΚΕΒΦΕ-CCCTB)

Στο πλαίσιο άμβλυνσης των προβλημάτων που απορρέουν από τον φορολογικό ανταγωνισμό, τον κατακερματισμό των φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και τις πρακτικές των επιχειρήσεων για φοροαποφυγή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κινείται στην κατεύθυνση αλλαγής του τρόπου φορολόγησης των επιχειρήσεων στην ενιαία αγορά, με την πρότασή της για τη δημιουργία μιας κοινής ενοποιημένης βάσης φορολογίας των εταιριών (ΚΕΒΦΕ-CCCTB). Με την ΚΕΒΦΕ, οι εταιρίες θα έχουν πλέον τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν ένα ενιαίο σύνολο κανόνων και να υποβάλλουν φορολογική δήλωση σε μία μόνο φορολογική αρχή για όλες τις δραστηριότητές τους στην ΕΕ. Αυτό συνεπάγεται μείωση του χρόνου και του κόστους συμμόρφωσης, αλλά και διευκόλυνση της σύστασης θυγατρικών σε άλλο κράτος μέλος. Οι κοινοί κανόνες σχετίζονται, ενδεικτικά, με τη μη φορολόγηση ενδοομιλικών πληρωμών μερισμάτων, τις αποσβέσεις, τις εκπτώσεις από τις δαπάνες για Ε&Α, την αναγνώριση εκπιπόμενων δαπανών τόκων και ανείσπρακτων απαιτήσεων, τη μεταφορά ζημιών προς συμψηφισμό με μελλοντικά κέρδη χωρίς χρονικό περιορισμό κ.ά. Με την ΚΕΒΦΕ επιδιώκεται επίσης να εξαλειφθούν οι διαφορές μεταξύ των εθνικών συστημάτων, οι οποίες αξιοποιούνται από τις εταιρίες που επιδίδονται σε επιθετικό φορολογικό σχεδιασμό, ενώ θα καταργηθούν οι τιμές μεταβίβασης (transfer prices) και τα καθεστώτα προτίμησης που χρησιμοποιούνται για φοροαποφυγή. Περαιτέρω, προβλέπει αυστηρά μέτρα για τον περιορισμό της μεταφοράς κερδών σε χώρες εκτός ΕΕ, μέτρα για την αντιμετώπιση της ευνοϊκής μεταχείρισης των δανειακών έναντι των ιδίων κεφαλαίων στο πλαίσιο του φορολογικού συστήματος, και βελτίωση του συστήματος διαφορών σε σχέση με τη διπλή φορολόγηση στην ΕΕ.

Πηγή: European Commission (2016) και ΣΕΒ (2017)

Στη συνέχεια εξετάζουμε τις περιπτώσεις της Σλοβακίας και της Βουλγαρίας, οι οποίες τη δεκαετία του 2000 αναμόρφωσαν δραστικά το φορολογικό τους σύστημα, μετακινούμενες από την προοδευτική φορολόγηση σε αυτή με ενιαίο συντελεστή. Οι περιπτώσεις αυτές είναι ενδεικτικές των αποτελεσμάτων που μπορεί να έχει τόσο η απλοποίηση όσο και η μείωση των συντελεστών στη φορολογία εισοδήματος, που συνιστούν παρεμβάσεις με ιδιαίτερο ενδιαφέρον και για την Ελλάδα.

## 5.2 Η Αναμόρφωση του Φορολογικού Συστήματος στη Σλοβακία

Αν και ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 η Σλοβακία είχε μειώσει τους φορολογικούς της συντελεστές, είχε ένα φορολογικό σύστημα που παρέμενε ιδιαίτερα πολύπλοκο και επιβαρυντικό για την οικονομία<sup>79</sup>. Το 2004, ακολουθώντας το παράδειγμα της Εσθονίας και άλλων χωρών της Ανατολικής Ευρώπης, προχώρησε σε μια συνολική μεταρρύθμιση του συστήματος. Η μεταρρύθμιση αποσκοπούσε να κάνει το φορολογικό σύστημα πιο απλό, ουδέτερο και με λιγότερες στρεβλώσεις, ώστε να βελτιώσει (σε συνδυασμό με ένα ευρύτερο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα) το επιχειρηματικό περιβάλλον, να προσελκύσει περισσότερες άμεσες ξένες επενδύσεις<sup>80</sup>, να βελτιώσει την ευελιξία της αγοράς εργασίας, να ενδυναμώσει τα κίνητρα για εργασία, αλλά και να περιορίσει τη φοροδιαφυγή<sup>81</sup>. Σηματοδοτούσε επίσης την αλλαγή προς πολιτικές που ήταν φιλικές προς την αγορά, σε μια χώρα που βρισκόταν σε διαδικασία μετάβασης και θα προσερχόταν στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η μεταρρύθμιση άλλαξε ριζικά το φορολογικό σύστημα με την εισαγωγή ενός ενιαίου συντελεστή 19% στους φόρους εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και στον ΦΠΑ. Πριν τη μεταρρύθμιση η φορολόγηση του προσωπικού εισοδήματος είχε πέντε κλίμακες εισοδήματος με οριακούς συντελεστές που κυμαίνονταν από 10% έως 38%. Ο φόρος στα εταιρικά κέρδη ήταν 25% και ο ΦΠΑ είχε ένα κανονικό συντελεστή 20% και ένα μειωμένο 14%. Μαζί με τις αλλαγές στους συντελεστές καταργήθηκαν πολλές εξαιρέσεις, απαλλαγές και ειδικά καθεστώτα. Η βασική έκπτωση στον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων αυξήθηκε, ώστε να διατηρηθεί ένας βαθμός προοδευτικότητας και να αντισταθμιστεί η αύξηση του οριακού συντελεστή στα χαμηλότερα εισοδήματα. Η φορολόγηση των μερισμάτων καταργήθηκε, με τη λογική ότι αποτελεί διπλή φορολόγηση. Επίσης, καταργήθηκαν οι φόροι δωρεών και κληρονομιών. Οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης μειώθηκαν κατά 2%, ωστόσο το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης παρέμεινε πολύπλοκο. Η μείωση των συντελεστών αντισταθμίστηκε από ένα συνδυασμό αύξησης των έμμεσων φόρων, εξάλειψης των κενών της φορολογικής νομοθεσίας (loopholes) και μείωσης των δημοσίων δαπανών.

**79.** Tomáš Meravý (2012), Tax reforms in Slovakia: A story of never-ending experiments, Visegrad Revue <http://visegradrevue.eu/tax-reforms-in-slovakia-a-story-of-never-ending-experiments/>

**80.** Το κίνητρο του φορολογικού ανταγωνισμού είναι ιδιαίτερα σημαντικό. Η απώλεια επενδύσεων ή η μετεγκατάσταση επιχειρήσεων σε χώρες με χαμηλούς συντελεστές, χαμηλό εργατικό κόστος και ειδικευμένο εργατικό δυναμικό μπορεί να είναι μεγάλη. Η Αυστρία για παράδειγμα μείωσε το συντελεστή εταιρικών κερδών σε 25% από 34% μετά την Σλοβακία προκειμένου να περιορίσει/αποφύγει τη διαρροή κεφαλαίων και εσόδων. Γενικότερα, σε επίπεδο ΕΕ ο φορολογικός ανταγωνισμός εγείρει ζητήματα φορολογικής εναρμόνισης.

**81.** Remeta, J. et al., 2015.

Ωστόσο, το φορολογικό σύστημα συνέχισε να εμφανίζει αδυναμίες. Επειδή οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης διατηρήθηκαν σε υψηλό επίπεδο, το συνολικό φορολογικό φορτίο παρέμεινε βαρύ, ιδιαίτερα για τα άτομα με χαμηλό εισόδημα, ενώ συνέχισαν να υπάρχουν δυνατότητες φοροαποφυγής με τη μετατόπιση εισοδήματος μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας. Επιπλέον, ευνοήθηκαν περισσότερο τα υψηλότερα εισοδήματα, τόσο από τον ενιαίο συντελεστή όσο και από την αύξηση της βαρύτητας της έμμεσης φορολογίας. Τελικά, η μεταρρύθμιση διατηρήθηκε για εννέα (9) χρόνια, με μικρές μόνον αλλαγές, όπως η μη συμπερίληψη των εισοδημάτων από τόκους, μερίσματα και κεφαλαιακά κέρδη («παθητικό» εισόδημα) για τον υπολογισμό του αφορολόγητου.

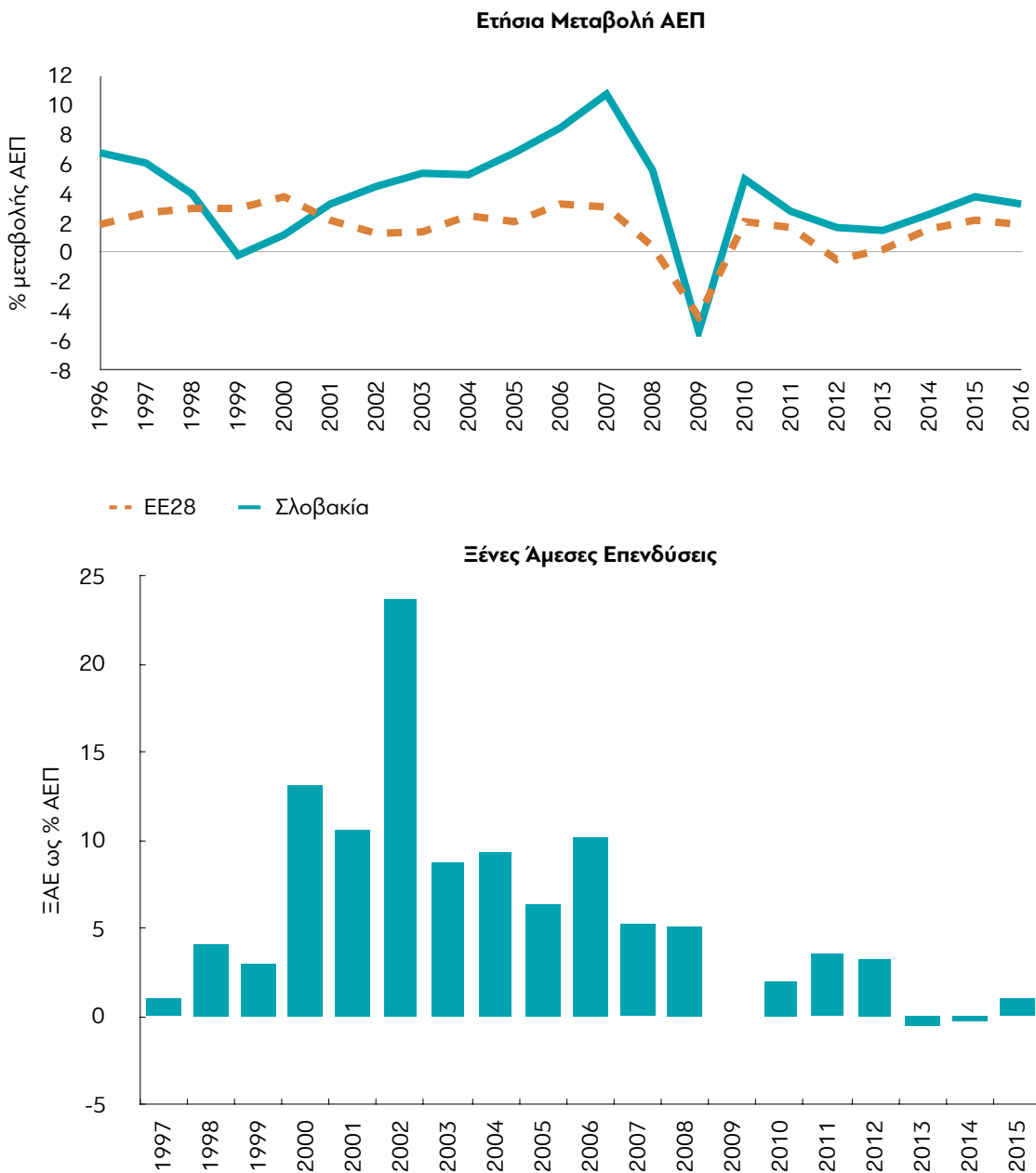
Παρά το γεγονός ότι η Σλοβακία είχε ένα από τα πιο χαμηλά επίπεδα εισοδηματικής ανισότητας μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, προωθήθηκε η αλλαγή του συστήματος και η ενίσχυση της αναδιανεμητικής του λειτουργίας. Το 2013 ο συντελεστής φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων αυξήθηκε από 19% σε 23% πριν μειωθεί το 2014 σε 22%. Επίσης, εισήχθη ελάχιστος φόρος εισοδήματος, €480, €960 ή €2.880 ανάλογα με τον κύκλο εργασιών μιας επιχείρησης και περιορίστηκε σε 4 έτη το χρονικό διάστημα μεταφοράς ζημιών για συμψηφισμό με μελλοντικά κέρδη (από 7 έτη προηγουμένως). Στους προσωπικούς φόρους εισοδήματος προστέθηκε μια δεύτερη κλίμακα με συντελεστή 25% για το εισόδημα που ξεπερνούσε το τετραπλάσιο του μέσου μισθού (€35.022,31 το 2016) και μεταξύ άλλων περιορίστηκαν η φοροαπαλλαγή που είχαν οι σύζυγοι και η δυνατότητα αφαίρεσης του 40% των εξόδων των αυτοαπασχολούμενων χωρίς την τήρηση βιβλίων. Στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης αναπροσαρμόστηκε η βάση υπολογισμού των εισφορών για τους αυτοαπασχολούμενους με αύξηση του ελάχιστου επιπέδου εισφορών, ευθυγραμμίστηκαν οι εισφορές για τους περιστασιακά απασχολούμενους με αυτές των κανονικών απασχολούμενων, αυξήθηκε το ανώτατο όριο εισφορών για όλους τους τύπους απασχόλησης και δόθηκαν κίνητρα σε μακροχρονίως άνεργους (απαλλαγή από εισφορές για 12 μήνες). Στη συνέχεια εξετάζονται οι επιδόσεις της σλοβακικής οικονομίας μετά από τις παραπάνω φορολογικές μεταρρυθμίσεις.

Η θεμελιώδης αλλαγή στο φορολογικό σύστημα το 2004 συνέπεσε με την εντυπωσιακή επιτάχυνση της ανάπτυξης της σλοβακικής οικονομίας, η οποία ωστόσο είχε ξεκινήσει την ανοδική της πορεία από τις αρχές της δεκαετίας του 2000. Η δυναμική εισροή ξένων κεφαλαίων (Ξένες Άμεσες Επενδύσεις – ΞΑΕ) οπωσδήποτε λειτούργησε θετικά στη διαδικασία οικονομικής μεγέθυνσης και συνεχίστηκε τα χρόνια που ακολούθησαν τη φορολογική μεταρρύθμιση, μέχρι και το 2008. Το 2009 η οικονομία γύρισε σε ύφεση και οι ΞΑΕ εκμηδενίστηκαν λόγω της αβεβαιότητας που κυριάρχησε στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον. Οι ρυθμοί μεγέθυνσης μετά το 2010 ήταν κατά μέσο όρο θετικοί, αλλά αρκετά χαμηλότεροι συγκριτικά με την προηγούμενη περίοδο<sup>82</sup>.

**82.** Μέσος ετήσιος ρυθμός 2,6% την περίοδο 2011-2016, έναντι 5,1% την περίοδο 2001-2010.

Η εντυπωσιακή ανάπτυξη που κατέγραψε η Σλοβακία τη δεκαετία του 2000 συχνά αποδίδεται στην εισαγωγή του ενιαίου συντελεστή φορολόγησης (flat tax). Όμως, καθώς υπάρχει δυσκολία «απομόνωσης» της επίπτωσης του flat tax θα ήταν λάθος η πραγματοποιούμενη ανάπτυξη να αποδοθεί αποκλειστικά σε αυτόν τον παράγοντα απλώς και μόνον επειδή προηγήθηκε χρονικά της επιτάχυνσης των ρυθμών μεγέθυνσης (post hoc ergo propter hoc). Και άλλοι παράγοντες, όπως η είσοδος στην ΕΕ το 2004, το χαμηλό εργατικό κόστος και οι υπόλοιπες μεταρρυθμίσεις που έγιναν την ίδια περίοδο είχαν καθοριστικό ρόλο στις επιδόσεις της οικονομίας.

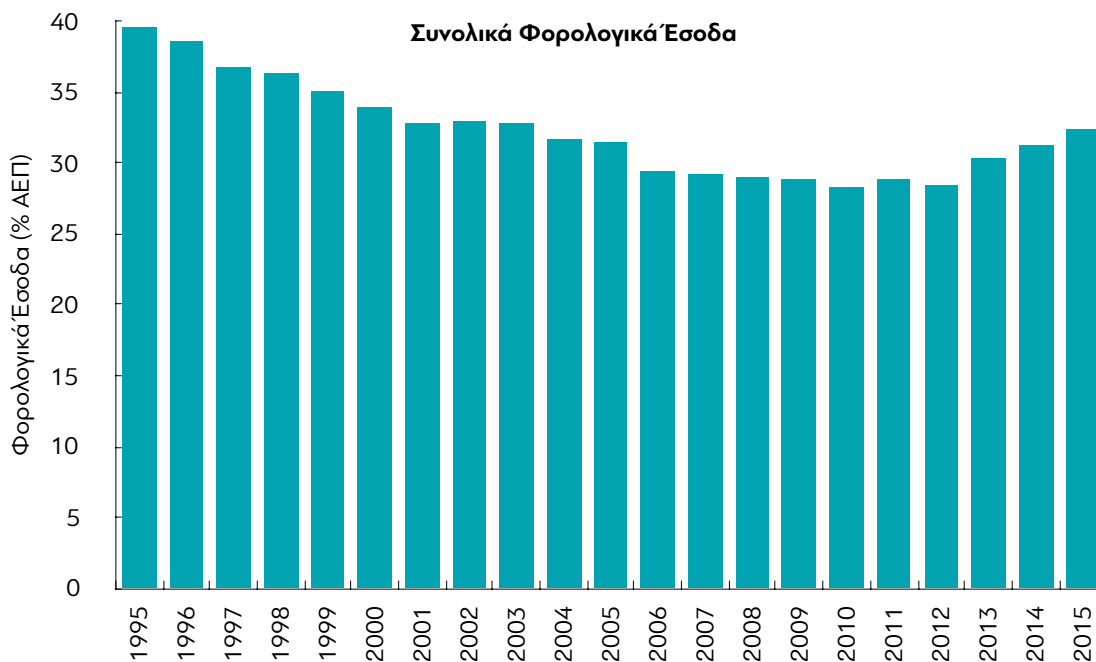
**Διάγραμμα 5.1. Ετήσια Μεταβολή ΑΕΠ και Ξένες Άμεσες Επενδύσεις (ΞΑΕ) στη Σλοβακία**

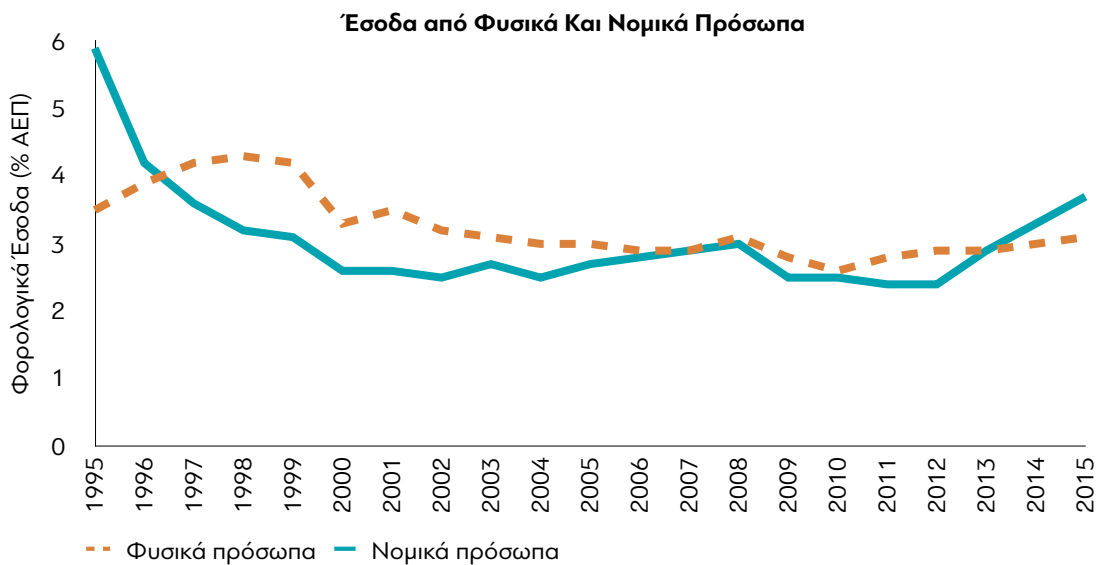


Μετά το 2004 και μέχρι την επόμενη αλλαγή στο φορολογικό σύστημα το 2013, τα συνολικά φορολογικά έσοδα υποχώρησαν κατά περίπου 3 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ (από 31,7% του ΑΕΠ σε 28,4% το 2013). Αυτό οφείλεται στη μείωση των φορολογικών συντελεστών το 2004, στη διάβρωση της φορολογικής βάσης των ειδικών φόρων κατανάλωσης, στην κατάργηση των εισαγωγικών δασμών μετά την είσοδο στην ΕΕ, στις αλλαγές στις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, στη φοροδιαφυγή και σε αδυναμίες της φορολογικής διοίκησης<sup>83</sup>. Είναι ενδιαφέρον, όμως, ότι τα έσοδα από τους φόρους εισοδήματος σε φυσικά και νομικά πρόσωπα ακολούθησαν σε γενικές γραμμές την πορεία του ΑΕΠ και ως αποτέλεσμα δεν σημείωσαν σημαντικές μεταβολές. Η αύξηση των συντελεστών και των εισφορών το 2013, ενίσχυσε τα έσοδα τα επόμενα χρόνια.

83. Remeta, J. et al., 2015, σελ.8.

**Διάγραμμα 5.2. Φορολογικά Έσοδα Ως Ποσοστό του ΑΕΠ, Σλοβακία**





Πηγή: Eurostat.

Παρά το γεγονός ότι η φορολόγηση με ενιαίο συντελεστή μειώνει την προοδευτικότητα του φορολογικού συστήματος, η φορολογική μεταρρύθμιση του 2004 δεν επηρέασε σημαντικά την ανισοκατανομή του εισοδήματος στη Σλοβακία, η οποία είναι αρκετά μικρότερη συγκριτικά με την ΕΕ<sup>84</sup>. Την ίδια περίοδο παρατηρείται αύξηση του ποσοστού απασχόλησης και των δύο φύλων και επιτάχυνσή του μετά το 2004. Αυτό αποτελεί ένδειξη ότι η φορολογική μεταρρύθμιση είχε θετικό αποτέλεσμα στην αγορά εργασίας και στα κίνητρα των ατόμων για τη συμμετοχή τους στο εργατικό δυναμικό, αν και η επαναφορά ενός βαθμού προοδευτικότητας το 2013 δεν ανέκοψε την τάση αυτή.

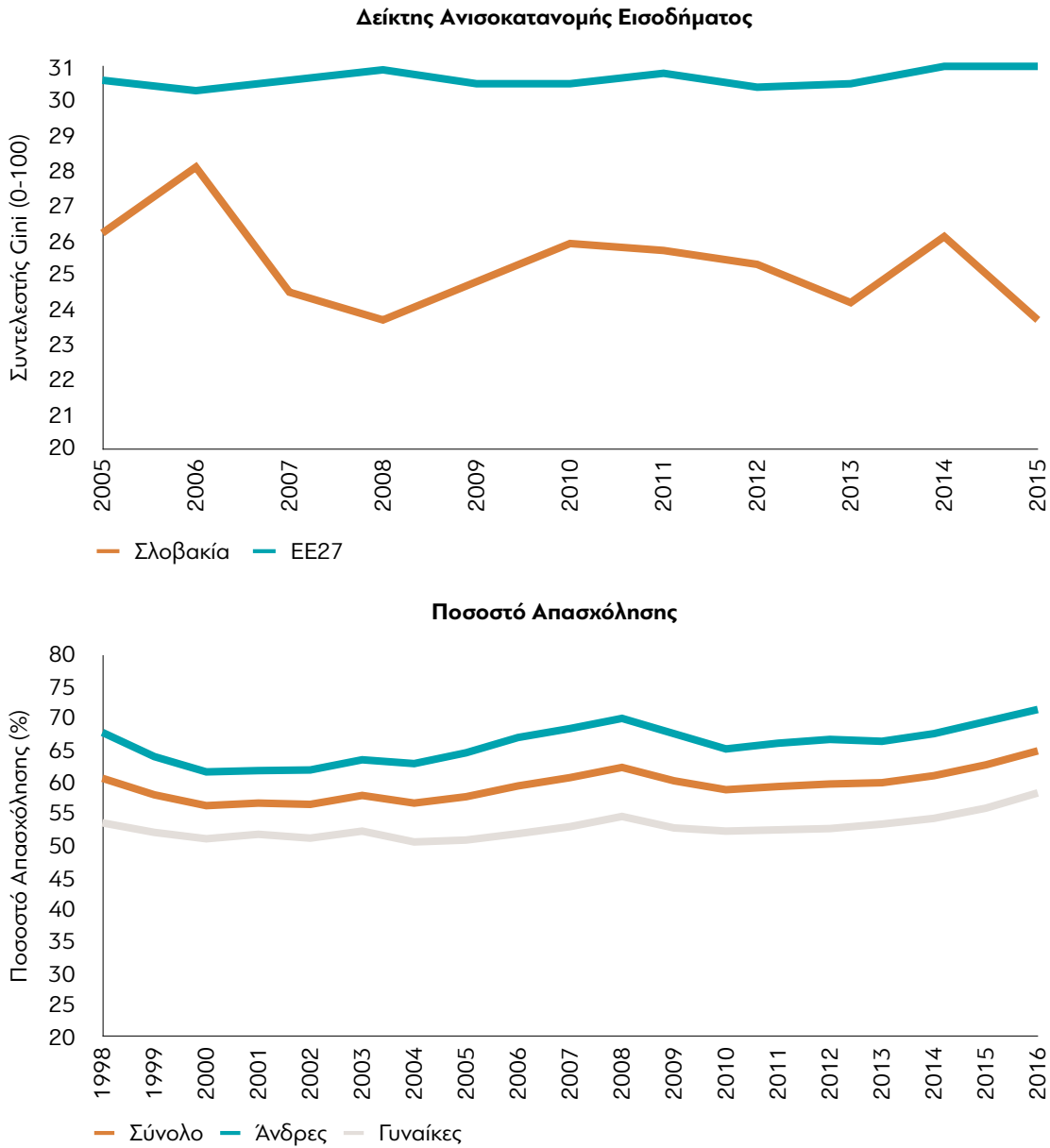
Μια σημαντική διαπίστωση από την περίπτωση της Σλοβακίας είναι ότι οι θεμελιώδεις αλλαγές στο φορολογικό σύστημα πρέπει να εξηγούνται με λεπτομέρεια στα άτομα και τις ομάδες που επηρεάζονται<sup>85</sup>. Οι αντιλήψεις των πολιτών για το τι θεωρούν δίκαιο έχουν τεράστια σημασία για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων. Επιπλέον, αποδείχθηκε ότι η εισαγωγή ενιαίου συντελεστή δεν αρκεί για να απλοποιηθεί το φορολογικό σύστημα. Απαιτείται η εξάλειψη της πλειονότητας των ειδικών προβλέψεων για εκπώσεις, απαλλαγές φόρου κ.ά, ενώ είναι ιδιαίτερα σημαντική η υιοθέτηση καλών πρακτικών και η ενδυνάμωση της φορολογικής διοίκησης ώστε να αυξηθεί η φορολογική συμμόρφωση<sup>86</sup>.

<sup>84</sup>. Σύμφωνα με τον δείκτη ανισότητας Gini, ο οποίος λαμβάνει τιμές μεταξύ του μηδενός (πλήρης ισότητα) και του 100 (ένα άτομο έχει το συνολικό εισόδημα στην οικονομία).

<sup>85</sup>. <http://hbswk.hbs.edu/item/all-eyes-on-slovakias-flat-tax>

<sup>86</sup>. European Central Bank, 2007.

**Διάγραμμα 5.3. Δείκτης Ανισοκατανομής Εισοδήματος και Ποσοστό Απασχόλησης, Σλοβακία**



Πηγή: Eurostat

## 5.3 Η Εισαγωγή του Flat Tax στη Βουλγαρία

Μέχρι το 2007, η φορολογία εισοδήματος στη Βουλγαρία στηριζόταν στην εφαρμογή προοδευτικών φορολογικών συντελεστών για το προσωπικό εισόδημα που κυμαίνονταν από 20%-24% ανάλογα με το ύψος του φορολογητέου εισοδήματος. Το σύστημα είχε αφορολόγητο όριο 2.400BGN και διέθετε πλήθος φορολογικών κινήτρων και ελαφρύνσεων. Τα κέρδη των επιχειρήσεων φορολογούνταν με σταθερό συντελεστή 15%, ο οποίος είχε ήδη μειωθεί δραστικά από 40% που ήταν το 1996. Με την ένταξη της Βουλγαρίας στην ΕΕ, ξεκίνησε η αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος με στόχο την απλοποίηση, τη διαφάνεια, τη μείωση του διαχειριστικού κόστους και του κόστους συμμόρφωσης για τους φορολογούμενους, και τη βελτίωση της απόδοσης συλλογής φόρων<sup>87</sup>. Ο μέσο-μακροπρόθεσμος στόχος της αναμόρφωσης ήταν η δημιουργία ενός ελκυστικού φορολογικού συστήματος, το οποίο θα αποτελούσε δομικό παράγοντα για την ενίσχυση των ξένων άμεσων επενδύσεων και την τόνωση της επιχειρηματικότητας.

**87.** Η Βουλγαρία είχε το μεγαλύτερο ποσοστό παραοικονομίας στην ΕΕ-28 (Schneider, 2015).

### Διάγραμμα 5.4. Στόχοι της Αναμόρφωσης του Φορολογικού Συστήματος στη Βουλγαρία



Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών Βουλγαρίας, 2012

Το βασικό χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης ήταν η εισαγωγή ενός ενιαίου φορολογικού συντελεστή για τα φυσικά και νομικά πρόσωπα,

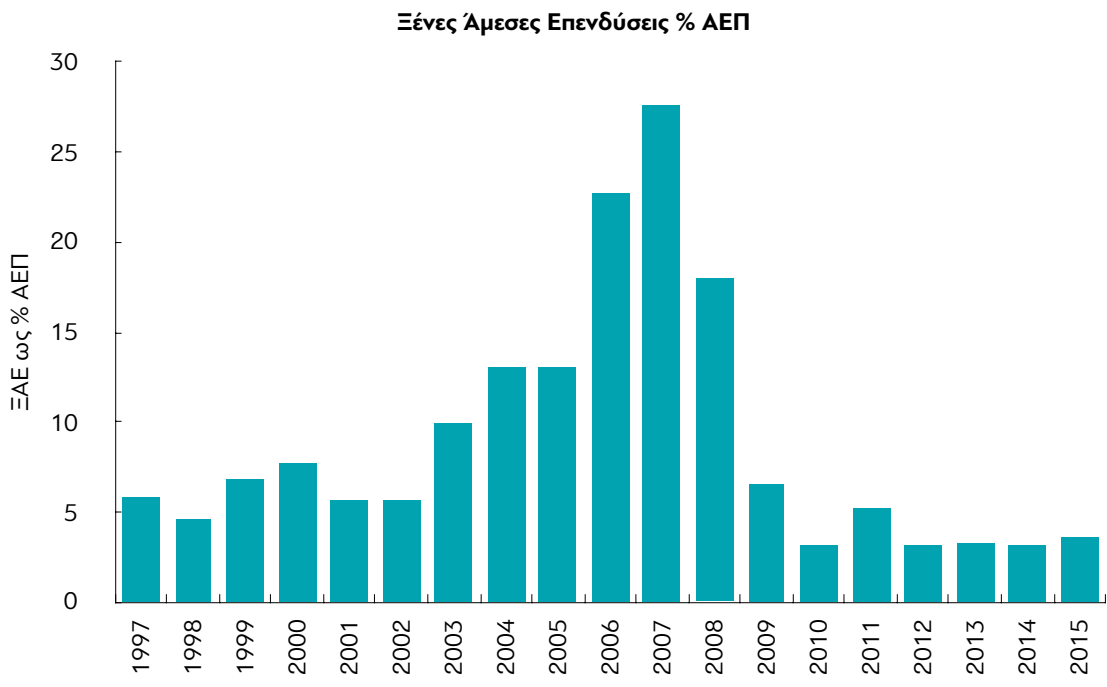
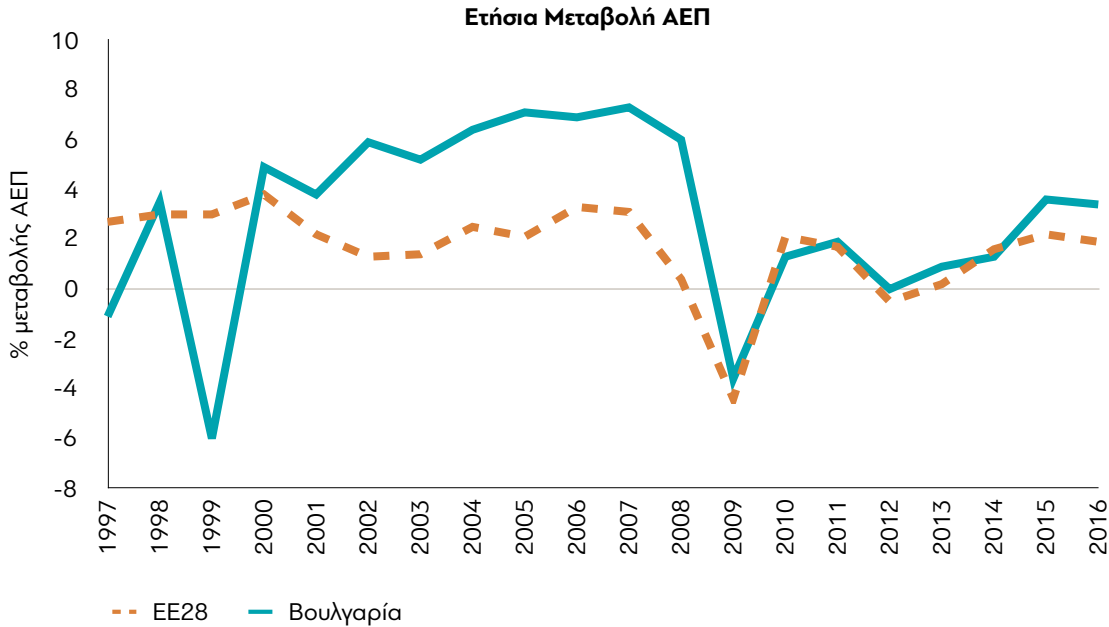
ο οποίος από την 1η Ιανουαρίου 2008 ορίστηκε σε 10%. Πρόκειται για τον πιο χαμηλό φορολογικό συντελεστή ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ που εφαρμόζουν ενιαίους φορολογικούς συντελεστές. Παράλληλα, καταργήθηκε το αφορολόγητο όριο καθώς και αρκετές φοροελαφρύνσεις. Οι φορολογικοί κάτοικοι Βουλγαρίας φορολογούνται με τον παραπάνω συντελεστή για όλα τα εισοδήματά τους ανεξαρτήτως γεωγραφικής πηγής, ενώ οι μη φορολογικοί κάτοικοι μόνο για τις υπηρεσίες που έχουν παραχθεί στη Βουλγαρία.

Στο νέο φορολογικό σύστημα αναγνωρίζονται συγκεκριμένες δαπάνες που μειώνουν το φορολογητέο εισόδημα (υποχρεωτικές ασφαλιστικές εισφορές, δαπάνες σχετικές με την ατομική/ιδιωτική ασφάλιση και γενικές δωρεές). Στην προσπάθεια περαιτέρω μείωσης του διοικητικού κόστους συμμόρφωσης των φορολογούμενων αναγνωρίζονται εφάπαξ δαπάνες (ανάλογα με το είδος της δραστηριότητας) οι οποίες συνδέονται με το επίπεδο του κύκλου εργασιών και για τις οποίες δεν απαιτείται η προσκόμιση αποδείξεων/τιμολογίων. Και αυτές οι δαπάνες προσμετρώνται στον υπολογισμό των κερδών. Τα επιχειρηματικά κέρδη φορολογούνται με 10%, ενώ τα μερίσματα με συντελεστή 5%. Στα κέρδη ατομικών επιχειρήσεων που δεν αποδίδουν μερίσμα εφαρμόζεται συντελεστής 15% που ουσιαστικά ενσωματώνει τη φορολόγηση με βάση τον οριζόντιο συντελεστή και τη φορολόγηση μερίσματος.

Σύμφωνα με τον Kalchev (2014) το φορολογικό σύστημα στη Βουλγαρία απέχει πολύ από το ιδανικό σύστημα flat tax. Η φορολογική μεταρρύθμιση δεν απλοποίησε το σύστημα. Ο φορολογικός κώδικας παρέμεινε πολύπλοκος, με πλήθος εξαιρέσεων και απαλλαγών που οδηγούν σε περιορισμό της φορολογικής βάσης, τόσο για τα φυσικά όσο και για τα νομικά πρόσωπα. Στοιχεία διπλής φορολόγησης, όπως η φορολόγηση των μερισμάτων, διατηρήθηκαν και υπάρχουν κάποιες εξαιρέσεις στην εφαρμογή του ενιαίου συντελεστή φορολόγησης.

Οι εξελίξεις στη βουλγαρική οικονομία και στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον την περίοδο αμέσως μετά τη φορολογική μεταρρύθμιση, καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη την εξέταση της επίδρασης που είχε η εισαγωγή του χαμηλού και ενιαίου φορολογικού συντελεστή. Η βουλγαρική οικονομία εμφάνισε ισχυρούς ρυθμούς μεγέθυνσης στη διάρκεια της δεκαετίας του 2000, οι οποίοι διακόπηκαν το 2009, όταν η κατάσταση στην οικονομία επιδεινώθηκε απότομα εξαιτίας της διεθνούς οικονομικής κρίσης. Καταλυτικό ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία είχαν οι ΞΑΕ, οι οποίες κορυφώθηκαν το 2007, φτάνοντας το 28% του ΑΕΠ της χώρας. Ακολουθώντας τον ευρωπαϊκό οικονομικό κύκλο, η οικονομία ανέκαμψε σχετικά γρήγορα και επέστρεψε σε ικανοποιητική ανάπτυξη (3,6%) το 2015 και το 2016 (3,4%).

**Διάγραμμα 5.5. Ετήσια Μεταβολή ΑΕΠ και Ξένες Άμεσες Επενδύσεις (ΞΑΕ) στη Βουλγαρία**

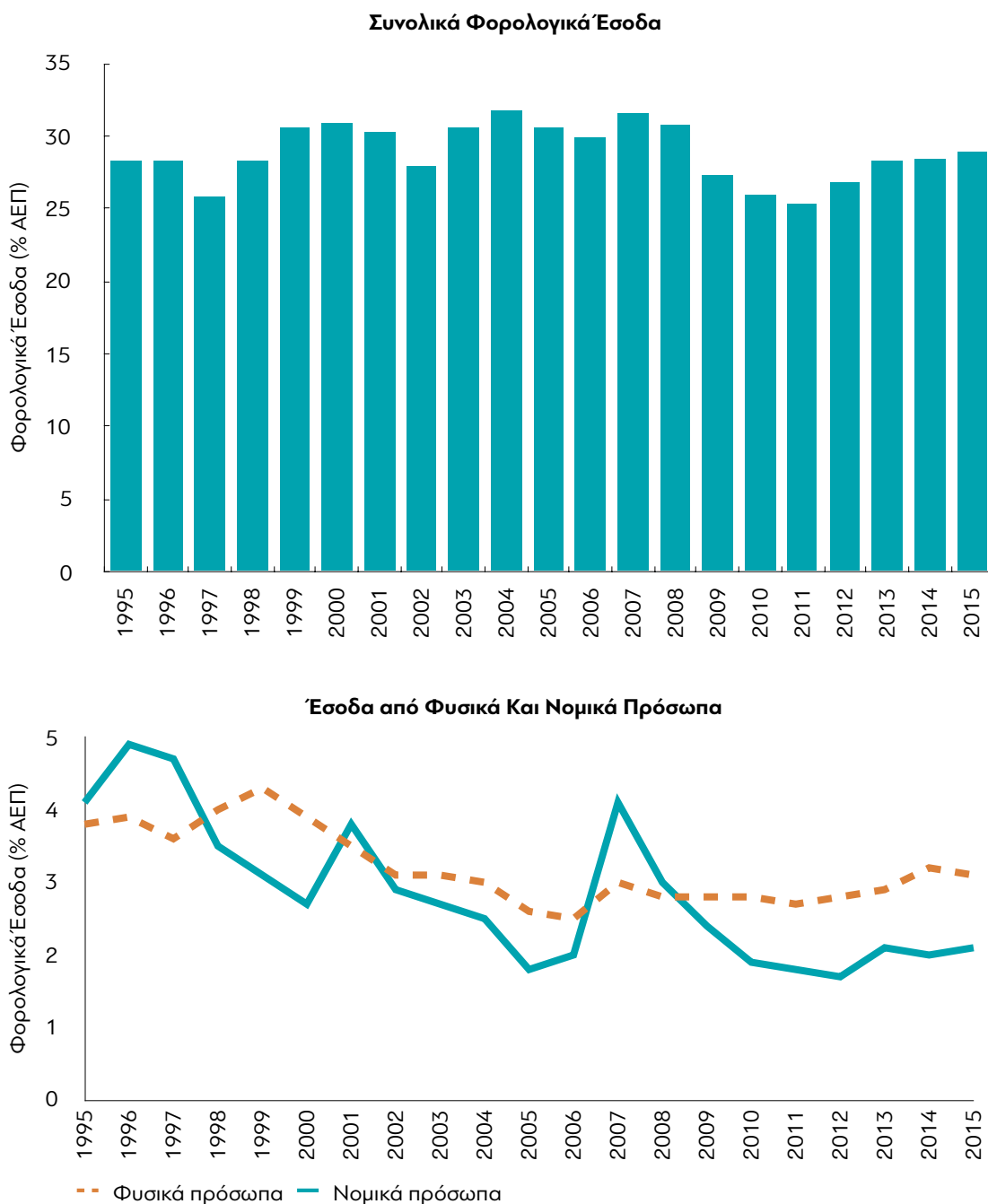


Πηγή: Eurostat (ΑΕΠ) και UNCTAD (Εισροή ΞΑΕ).

Τα φορολογικά έσοδα σε απόλυτα μεγέθη ήταν σημαντικά αυξημένα κατά την περίοδο 2008-2016, με ένα μέσο ετήσιο ρυθμό ανάπτυξης της τάξης του 5,8%. Ωστόσο, καθώς ο μέσος ρυθμός μεγέθυνσης της βουλγαρικής οικονομίας ήταν υψηλότερος, τα συνολικά φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ περιορίστηκαν το 2008 μέχρι το 2011, για να ανακάμψουν τα αμέσως επόμενα χρόνια, εν μέρει και λόγω του περιορισμού της παραοικονομίας (Schneider, 2015). Μετά το 2008, όταν έγινε η μεταρρύθμιση στη

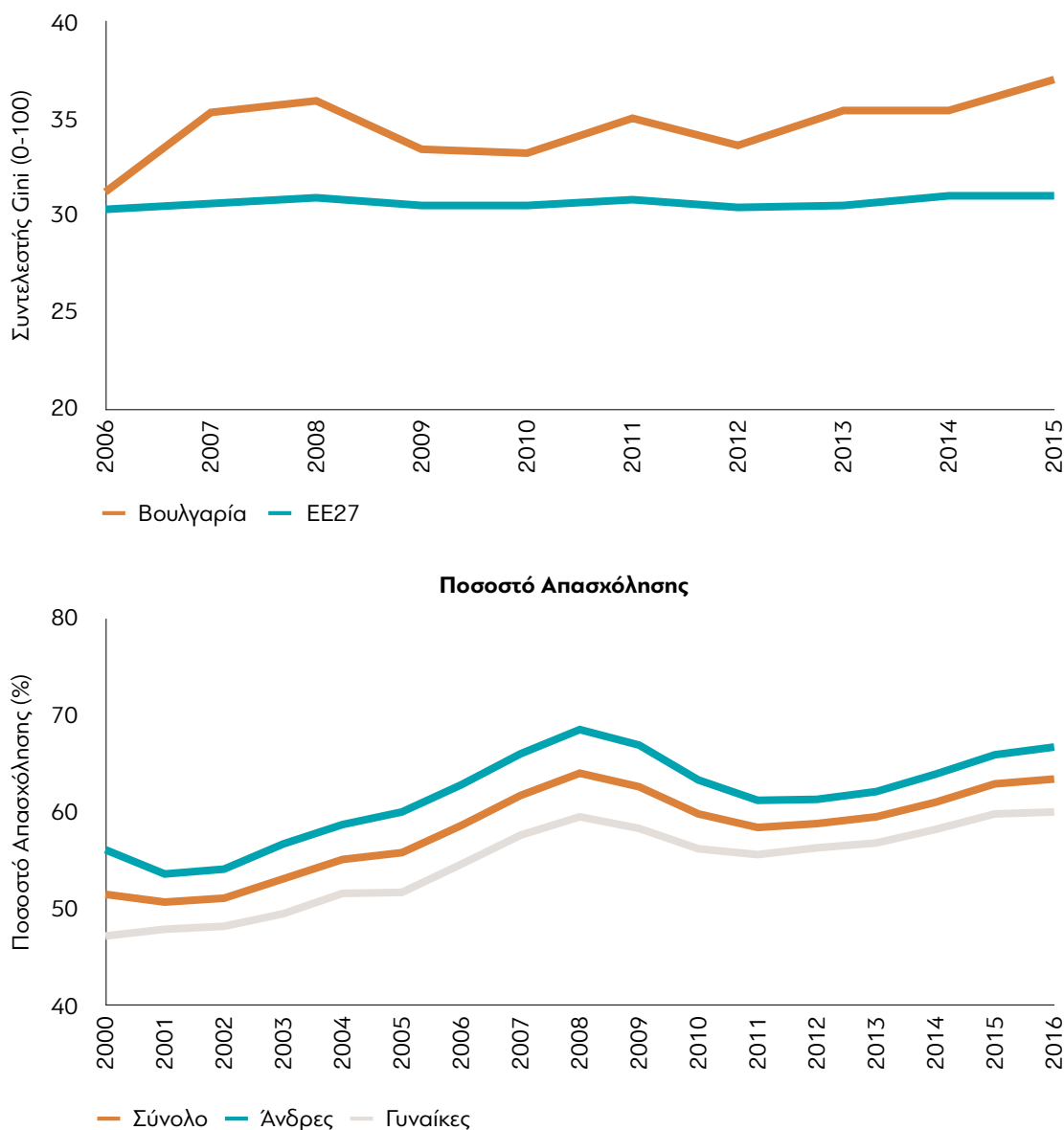
φορολογία εισοδήματος, τα έσοδα από φόρους εισοδήματος σε φυσικά πρόσωπα ως ποσοστό του ΑΕΠ παρουσίασαν μια σταθερότητα, ενώ τα έτη 2014 και 2015 ενισχύθηκαν, φτάνοντας το 3,1% του ΑΕΠ (από 2,8% το 2008). Η μείωση του συντελεστή των εταιρικών κερδών από 15% σε 10%, είχε μάλλον αρνητική επίδραση στα έσοδα από εισόδημα νομικών προσώπων, τα οποία μειώθηκαν από 2,4% του ΑΕΠ το 2009 σε 2,1% το 2015.

**Διάγραμμα 5.6. Φορολογικά Έσοδα Ως Ποσοστό του ΑΕΠ, Βουλγαρία**



Η φορολόγηση με ενιαίο συντελεστή μείωσε την προοδευτικότητα του φορολογικού συστήματος στη Βουλγαρία, και φαίνεται ότι επηρέασε την ανισότητα του εισοδήματος, η οποία κατέγραψε ανοδική τάση μετά το 2013, παραμένοντας υψηλότερη συγκριτικά με την ΕΕ. Το ποσοστό απασχόλησης και των δύο φύλων, μετά τη σημαντική υποχώρηση το 2009, κινήθηκε ανοδικά πλησιάζοντας την υψηλότερη τιμή του που είχε σημειωθεί το 2008. Αυτό αποτελεί ένδειξη ότι η φορολογική μεταρρύθμιση δεν είχε αρνητικό αποτέλεσμα στην αγορά εργασίας και στα κίνητρα των ατόμων για τη συμμετοχή τους στο εργατικό δυναμικό.

**Διάγραμμα 5.7. Δείκτης Ανισοκατανομής Εισοδήματος και Ποσοστό Απασχόλησης, Βουλγαρία**



Συμπερασματικά, η αξιολόγηση του αποτελέσματος της φορολογικής μεταρρύθμισης δεν είναι εύκολη, καθώς οι δείκτες που εξετάστηκαν επηρεάζονται από πληθώρα παραγόντων, οι οποίοι είναι δύσκολο να απομονωθούν. Πάντως, μπορεί να επισημανθεί ότι μετά τη μεταρρύθμιση η βουλγαρική οικονομία βγήκε σχετικά γρήγορα από την ύφεση του 2009. Οι ξένες επενδύσεις δεν ενισχύθηκαν σημαντικά, αλλά διατήρησαν μια σταθερή ροή της τάξης του 3,5% του ΑΕΠ. Τα φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ ανέκαμψαν με μια χρονική υστέρηση, το ποσοστό απασχόλησης αυξήθηκε και η ανισότητα στο εισόδημα παρουσίασε τάση διεύρυνσης.

---

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ  
Απρίλιος 2018

# Επιδράσεις Του Φορολογικού Συστήματος: Εμπειρική Διερεύνηση



## 6.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται η διερεύνηση των πιθανών επιδράσεων του φορολογικού συστήματος σε δείκτες οικονομικής δραστηριότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης. Παρατίθεται αρχικά μια σύντομη επισκόπηση των βασικών ευρημάτων από εμπειρικές μελέτες για τη σχέση μεταξύ φορολογίας και οικονομικών δεικτών. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται η μεθοδολογική προσέγγιση και τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της μελέτης, με βάση στοιχεία για την Ελλάδα. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με συζήτηση των βασικών ευρημάτων.

## 6.2 Ο Οικονομικός Αντίκτυπος της Φορολογίας Εισοδήματος: Ευρήματα από τη Βιβλιογραφία

Εμπειρικές μελέτες έχουν δείξει ότι το επίπεδο φορολογίας συσχετίζεται αρνητικά με τους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης και ότι οι φόροι εισοδήματος στο κεφάλαιο και στην εργασία είναι οι περισσότερο επιβλαβητικοί για την οικονομική ανάπτυξη, συγκριτικά με τους φόρους στην κατανάλωση και την περιουσία (OECD, 2010β και Tax Foundation, 2012 - Πίνακας 6.1).

**Πίνακας 6.1. Εμπειρικές Μελέτες για την Επίδραση της Φορολογίας στην Οικονομική Μεγέθυνση**

Μελέτη	Στοιχεία	Επίδραση	Περίληψη ευρημάτων	
1	Claudio J. Katz, Vincent A. Mahler & Michael G. Franz, The impact of taxes on growth and distribution in developed capitalist countries: a cross-national study, 77 American Political Science Review 871-886 (1983).	22 αναπτυγμένες χώρες	Καμία	Οι φόροι μειώνουν την αποταμίευση, αλλά όχι τη μεγέθυνση ή τις επενδύσεις.
2	Jay Helms, The effect of state and local taxes on economic growth: a time series-cross section approach, 67 Review of Economics and Statistics 574-582 (1985).	Πολιτείες των ΗΠΑ (1965 έως 1979)	Αρνητική	Έσοδα που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση μεταβιβαστικών πληρωμών επιβραδύνουν τη μεγέθυνση.
3	Reinhard Koester & Roger Kormendi, Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross-Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses, 27 Economic Inquiry 367-86 (1989).	63 χώρες	Αρνητική	Ελέγχοντας για τους μέσους φορολογικούς συντελεστές, αυξήσεις στους οριακούς συντελεστές μειώνουν την οικονομική δραστηριότητα. Η προοδευτικότητα μειώνει τη μεγέθυνση.
4	William Easterly & S. Rebelo, Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation, 32 Journal of Monetary Economics 417-458 (1993).	Αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες	Καμία	Οι επιδράσεις της φορολογίας είναι δύσκολο να απομονωθούν εμπειρικά.
5	John Mullen & Martin Williams, Marginal tax rates and state economic growth, 24 Regional Science and Urban Economics 687-705 (1994).	Πολιτείες των ΗΠΑ (1969 έως 1986)	Αρνητική	Υψηλότεροι οριακοί φορολογικοί συντελεστές μειώνουν τη μεγέθυνση του ΑΕΠ.

Μελέτη	Στοιχεία	Επίδραση	Περίληψη ευρημάτων
6	Stephen Miller & Frank Russek, Fiscal structures and economic growth: international evidence, 35 Economic Inquiry 603-613 (1997).	Αρνητική	Οι δαπάνες που χρηματοδοτούνται από φόρους μειώνουν τη μεγέθυνση στις αναπτυγμένες χώρες και αυξάνουν τη μεγέθυνση στις αναπτυσσόμενες χώρες.
7	Enrique Mendoza, G. Milesi-Ferretti, & P. Asea, On the Effectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture, 66 Journal of Public Economics 99-126 (1997).	Καμία	Οι εκτιμημένοι πραγματικοί συντελεστές στην εργασία και στο εισόδημα επηρεάζουν αρνητικά τις επενδύσεις, αλλά η επίδραση στη μεγέθυνση είναι μη σημαντική. Οι πραγματικοί φόροι κατανάλωσης αυξάνουν τις επενδύσεις, αλλά όχι τη μεγέθυνση. Συνολικά, το επίπεδο του φορολογικού βάρους δεν έχει επίδραση στην επένδυση ή τη μεγέθυνση.
8	Howard Chernick, Tax progressivity and state economic performance, 11 Economic Development Quarterly 249-267 (1997).	Αρνητική	Η προοδευτικότητα των φόρων εισοδήματος επηρεάζει αρνητικά τη μεγέθυνση του ΑΕΠ.
9	R. Kneller, M. Bleaney & N. Gemmell, Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries, 74 Journal of Public Economics 171-190 (1999).	Αρνητική	Οι στρεβλωτικοί φόροι μειώνουν τη μεγέθυνση του ΑΕΠ.
10	M. Bleaney, N. Gemmell & R. Kneller, Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over the long run, 34 Canadian Journal of Economics 36-57 (2001).	Αρνητική	Οι στρεβλωτικοί φόροι μειώνουν τη μεγέθυνση του ΑΕΠ. Οι φόροι κατανάλωσης δεν είναι στρεβλωτικοί.
11	Stefan Folster & Magnus Henrekson, Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries, 45 European Economic Review 1501-1520 (2001).	Αρνητική	Τα φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ συσχετίζονται αρνητικά με το ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ.
12	F. Padovano & E. Galli, E., Tax rates and economic growth in the OECD countries (1950-1990), 39 Economic Inquiry 44-57 (2001).	Αρνητική	Οι πραγματικοί (effective) οριακοί συντελεστές των φόρων εισοδήματος συσχετίζονται αρνητικά με τη μεγέθυνση του ΑΕΠ.
13	Olivier Blanchard & Robert Perotti, An Empirical Characterization Of The Dynamic Effects Of Changes In Government Spending And Taxes On Output, 107 Quarterly Journal of Economics 1329-1368 (2002).	Αρνητική	Θετικά σοκ στη φορολογία ή μη αναμενόμενες αυξήσεις στα συνολικά έσοδα, έχουν αρνητική επίπτωση στις επενδύσεις και το ΑΕΠ.

Μελέτη	Στοιχεία	Επίδραση	Περίληψη ευρημάτων	
14	Marc Tomljanovich, The role of state fiscal policy in state economic growth, 22 Contemporary Economic Policy 318-330 (2004).	Πολιτείες των ΗΠΑ (1972 έως 1998)	Αρνητική	Οι υψηλότεροι φορολογικοί συντελεστές επηρεάζουν αρνητικά τη βραχυχρόνια, αλλά όχι τη μακροχρόνια μεγέθυνση.
15	Randall Holcombe & Donald Lacombe, The effect of state income taxation on per capita income growth, 32 Public Finance Review 292-312 (2004).	Επαρχίες που χωρίζονται από σύνορα πολιτειών (1960 έως 1990)	Αρνητική	Οι πολιτείες που αύξησαν του φόρους εισοδήματος είχαν κατά μέσο όρο μείωση 3,4% στο κατά κεφαλή εισόδημα.
16	Young Lee & Roger Gordon, Tax Structure and Economic Growth, 89 Journal of Public Economics 1027-1043 (2005).	70 χώρες (1980 – 1997)	Αρνητική	Η μείωση του εταιρικού φόρου κατά 1 ποσοστιαία μονάδα αυξάνει την ετήσια μεγέθυνση κατά 0,1 έως 0,2 μονάδες.
17	N. Bania, J. A. Gray, & J. A. Stone, Growth, taxes, and government expenditures: growth hills for U.S. states, 60 National Tax Journal 193-204 (2007).	Πολιτείες των ΗΠΑ	Αρνητική	Οι φόροι που κατευθύνονται σε δημόσιες επενδύσεις στην αρχή προσθέτουν και στη συνέχεια αφαιρούν από το ΑΕΠ.
18	Robert Reed, The robust relationship between taxes and U.S. state income growth, 61 National Tax Journal 57-80 (2008).	Πολιτείες των ΗΠΑ (1970-1999)	Αρνητική	Εύρωστη αρνητική επίδραση του πολιτειακού και τοπικού φορολογικού βάρους.
19	International Monetary Fund, Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation, in World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing (2010).	15 αναπτυγμένες χώρες (170 δημοσιονομικές προσαρμογές τα τελευταία 30 έτη)	Αρνητική	1% αύξηση των φόρων μειώνει το ΑΕΠ κατά 1,3% μετά από 2 έτη.
20	Alberto Alesina & Silvia Ardagna, Large changes in fiscal policy: taxes versus spending, in Tax Policy and the Economy, Vol. 24 (Univ. of Chicago Press, 2010).	Χώρες ΟΟΣΑ (δημοσιονομικά κίνητρα και δημοσιονομικές προσαρμογές, 1970 έως 2007)	Αρνητική	Δημοσιονομικά κίνητρα που βασίζονται σε περικοπές φόρων είναι πιο πιθανό να αυξήσουν τη μεγέθυνση από ότι αυτά που βασίζονται σε αυξήσεις της δαπάνης. Η δημοσιονομικές προσαρμογές που βασίζονται σε περικοπές δαπανών είναι πιο πιθανό να επιτύχουν τη μείωση των ελλειμμάτων και του χρέους και λιγότερο πιθανό να προκαλέσουν υφέσεις.
21	Christina Romer & David Romer, The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks, 100 American Economic Review 763-801 (2010).	ΗΠΑ – Μετά τον 2ο Παγκόσμιο Πόλεμο (104 φορολογικές αλλαγές, 65 εξωγενείς)	Αρνητική	Αύξηση των φορολογικών εσόδων κατά 1% του ΑΕΠ οδηγεί σε μείωση του προϊόντος κατά 3% μετά από περίπου 2 έτη, κυρίως μέσω αρνητικής επίδρασης στις επενδύσεις.

Μελέτη	Στοιχεία	Επίδραση	Περίληψη ευρημάτων	
22	Robert Barro & C.J. Redlick, Macroeconomic Effects of Government Purchases and Taxes, 126 Quarterly Journal of Economics 51-102 (2011).	ΗΠΑ (1912 έως 2006)	Αρνητική	Μείωση στο μέσο οριακό φορολογικό συντελεστή κατά μία ποσοστιαία μονάδα αυξάνει το κατά κεφαλή ΑΕΠ του επόμενου έτους κατά περίπου 0,5%.
23	Jens Arnold, Bert Brys, Christopher Heady, Åsa Johansson, Cyrille Schweltnus, & Laura Vartia, Tax Policy For Economic Recovery and Growth, 121 Economic Journal F59-F80 (2011).	21 χώρες του ΟΟΣΑ (1971 έως 2004)	Αρνητική	Οι εταιρικοί φόροι οι πιο επιβλαβείς ακολουθούμενοι από τους φόρους προσωπικού εισοδήματος, κατανάλωσης και περιουσίας. Η προοδευτικότητα των προσωπικών φόρων εισοδήματος είναι επιζήμια για την μεγέθυνση. Μια αλλαγή των φορολογικών εσόδων από φόρους εισοδήματος (προσωπικούς και εταιρικούς) προς φόρους κατανάλωσης και περιουσίας κατά 1% αυξάνουν το κατά κεφαλή ΑΕΠ μεταξύ 0,25 και 1% μακροχρόνια. Οι εταιρικοί φόροι μειώνουν τις επενδύσεις και την παραγωγικότητα. Η αύξηση του ανώτατου οριακού συντελεστή του φόρου προσωπικού εισοδήματος μειώνει τη μεγέθυνση της παραγωγικότητας.
24	Norman Gemmill, Richard Kneller, & Ismael Sanz, The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth: Evidence from OECD Countries, 121 Economic Journal F33-F58 (2011).	17 χώρες του ΟΟΣΑ (από αρχές 1970 έως 2004)	Αρνητική	Ο φόροι στο εισόδημα και στα κέρδη είναι οι πιο επιβλαβείς για την οικονομική μεγέθυνση μακροχρόνια, ακολουθούμενοι από τα ελλείμματα και μετά τους φόρους κατανάλωσης.
25	Karel Mertens & Morten Ravn, The dynamic effects of personal and corporate income tax changes in the United States, American Economic Review (2012).	ΗΠΑ Μετά τον 2ο Παγκόσμιο Πόλεμο – Εξωγενείς αλλαγές στους φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων και εταιριών	Αρνητική	Μια μείωση κατά 1 ποσοστιαία μονάδα στο μέσο φορολογικό συντελεστή προσωπικού εισοδήματος αυξάνει το πραγματικό κατά κεφαλή ΑΕΠ κατά 1,4 ποσοστιαίες μονάδες στο πρώτο τρίμηνο και κατά 1,8 ποσοστιαίες μονάδες μετά από τρία τρίμηνα. Μια μείωση κατά 1 ποσοστιαία μονάδα στο μέσο φορολογικό συντελεστή εταιρικού εισοδήματος αυξάνει το πραγματικό κατά κεφαλή ΑΕΠ κατά 0,4 ποσοστιαίες μονάδες στο πρώτο τρίμηνο και κατά 0,6 ποσοστιαίες μονάδες μετά από ένα έτος.
26	Ergete Ferede & Bev Dahlby, The Impact of Tax Cuts on Economic Growth: Evidence from the Canadian Provinces, 65 National Tax Journal 563-594 (2012).	Επαρχίες στον Καναδά (1977-2006)	Αρνητική	Η μείωση του συντελεστή φορολόγησης των εταιρικών κερδών κατά 1 ποσοστιαία μονάδα αυξάνει την ετήσια μεγέθυνση κατά 0,1-0,2 μονάδες.

Αυτά τα ευρήματα υποδεικνύουν ότι η δομή του συστήματος φορολογίας μπορεί να επηρεάσει σημαντικά τους ρυθμούς μεγέθυνσης της οικονομίας. Οι πιο σημαντικοί μηχανισμοί με βάση τους οποίους η φορολογία εισοδήματος (περιλαμβανομένων των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης) επηρεάζει την οικονομική μεγέθυνση είναι: α) ο περιορισμός των κινήτρων για προσφορά και ζήτηση εργασίας, αποταμίευση και επένδυση στην περίπτωση που οι μισθοί και οι αποδόσεις από αποταμίευση ή επένδυση φορολογούνται με υψηλούς οριακούς συντελεστές και β) ο περιορισμός των κινήτρων για ανάληψη επιχειρηματικών κινδύνων και καινοτομία, όταν το εισόδημα των επιχειρήσεων και των ατόμων από επιχειρηματική δραστηριότητα ή κεφαλαιακά κέρδη φορολογείται με υψηλούς συντελεστές<sup>88</sup>. Σε σχέση με το επίπεδο των φορολογικών συντελεστών, θα πρέπει να επισημανθεί ότι ίσως μεγαλύτερη σημασία έχει ο αριθμός και το ύψος των οριακών συντελεστών (βαθμός προοδευτικότητας) και λιγότερο οι μέσοι φορολογικοί συντελεστές, καθώς οι οικονομικές αποφάσεις λαμβάνονται στο όριο, δηλαδή ενδιαφέρει το επιπλέον όφελος από την αύξηση της εργασιακής έντασης, της παραγωγικότητας ή της αποταμίευσης μετά την αφαίρεση του εφαρμοζόμενου φόρου.

Συνολικά, η φορολογική επιβάρυνση της εργασίας, αλλά και η προοδευτικότητα του συστήματος φορολογίας εισοδήματος φαίνεται ότι επηρεάζουν τον βαθμό απασχόλησης και την παραγωγικότητα του εργατικού δυναμικού, κάτι που έχει ευρύτερες επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη. Πιο συγκεκριμένα, οι φόροι στην εργασία (προσωπικοί φόροι εισοδήματος και ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών) επηρεάζουν τόσο την προσφορά εργασίας των ατόμων, όσο και τη ζήτηση εργασίας από τις επιχειρήσεις. Οι υψηλοί μέσοι συντελεστές μειώνουν τα κίνητρα συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό, ενώ οι υψηλοί οριακοί συντελεστές μειώνουν τα κίνητρα για περισσότερες ή πιο εντατικές ώρες εργασίας για όσους συμμετέχουν στο εργατικό δυναμικό, καθώς η σχετική αξία της ανάπαυσης, σε σύγκριση με την εργασία, αυξάνεται<sup>89</sup>. Μακροπρόθεσμα, οι υψηλοί συντελεστές επηρεάζουν ακόμα και την επιλογή επαγγέλματος ή το επίπεδο εκπαίδευσης που αποφασίζουν να λάβουν τα άτομα (OECD, 2011). Συγχρόνως, οι υψηλοί συντελεστές αυξάνουν το συνολικό κόστος εργασίας – όταν δεν μετακλίνονται στον καθαρό μισθό – και περιορίζουν τα κίνητρα των επιχειρήσεων για προσλήψεις. Η φορολογία εισοδήματος μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην απασχόληση εργατών με χαμηλό εισόδημα ή ικανότητες, σε μεγάλης ηλικίας εργαζόμενους και σε εργαζόμενους υψηλών ικανοτήτων με μεγάλη κινητικότητα (OECD, 2011), ενώ επηρεάζει δυσανάλογα τη συμμετοχή και τις ώρες εργασίας των γυναικών όταν δεν αποτελούν τον κύριο εργαζόμενο ενός νοικοκυριού (OECD, 2010β).

Ο βαθμός προοδευτικότητας της φορολογίας εισοδήματος (υψηλότερος μέσος συντελεστής για υψηλότερο εισόδημα) επίσης επηρεάζει την οικονομική μεγέθυνση. Στις χώρες του ΟΟΣΑ, όπου κατά μέσο όρο ο μέσος

**88.** Οι επιπτώσεις που έχει η φορολόγηση του εισοδήματος με υψηλούς συντελεστές γίνονται πιο έντονες σε ένα περιβάλλον ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων και έντονου φορολογικού ανταγωνισμού μεταξύ των χωρών για την προσέλκυση επενδύσεων.

**89.** Πιο πρόσφατα στη βιβλιογραφία εξετάζεται η ευρύτερη επίδραση των φόρων στο φορολογητέο εισόδημα (taxable income), καθώς οι ώρες εργασίας δεν αποτελούν σε όλες τις περιπτώσεις τον καλύτερο δείκτη της έντασης της προσπάθειας (Meghir και Phillips, 2010).

συντελεστής φορολογίας προσωπικού εισοδήματος ήταν 14,3% και ο οριακός συντελεστής 26,5%, έχει εκτιμηθεί ότι μια μείωση του υψηλότερου οριακού συντελεστή κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες, η οποία οδηγεί σε μείωση της προοδευτικότητας, προκαλεί μακροχρονίως αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατά 1% (OECD, 2010β). Πάντως, η προοδευτικότητα εξαρτάται σημαντικά και από το επίπεδο και την έκταση των φορολογικών δαπανών. Από την οπτική της προώθησης της οικονομικής μεγέθυνσης, η διεύρυνση της φορολογικής βάσης με κατάργηση των απαλλαγών και των εκπτώσεων φόρων, είναι προτιμότερη από τη χρήση φορολογικών δαπανών (που συνεπάγεται αυξημένη προοδευτικότητα), καθώς οδηγεί σε μείωση των στρεβλώσεων που προκαλούν οι πολλές εξαιρέσεις, μείωση του κόστους διαχείρισης του φορολογικού συστήματος, αύξηση της φορολογικής συμμόρφωσης (καθώς οι ευκαιρίες για φορολογική μετατόπιση περιορίζονται) και, τέλος, μείωση των φορολογικών συντελεστών που ενισχύουν την οικονομική αποτελεσματικότητα και, ταυτόχρονα, περιορίζουν τη φοροαποφυγή και τη φοροδιαφυγή. (OECD, 2010β και Brys et al., 2016).

Η διεθνής τάση μείωσης των φορολογικών συντελεστών στα εταιρικά κέρδη έχει αρκετά ισχυρή θεωρητική βάση, ενώ σε πρακτικό επίπεδο συνδέεται με τους περιορισμούς που θέτουν η ευκολία κίνησης κεφαλαίων και ο φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ των χωρών. Εξίσου σημαντική, όμως, είναι η επίδραση των φορολογικών συντελεστών των εταιρικών κερδών στις επενδύσεις και στην επιχειρηματική δραστηριότητα, όταν το ζητούμενο από τη μείωσή τους είναι η τόνωση της ανάπτυξης. Πράγματι, οι Djankov et al. (2010) εξέτασαν τους πραγματικούς φορολογικούς συντελεστές εταιρικών κερδών σε 85 χώρες για το έτος 2004 και διαπίστωσαν ότι οι υψηλοί συντελεστές συσχετίζονται αρνητικά με τις συνολικές επενδύσεις, τις άμεσες ξένες επενδύσεις και την επιχειρηματική δραστηριότητα. Οι εταιρικοί φορολογικοί συντελεστές συσχετίζονται θετικά με τις επενδύσεις στη βιομηχανία, αλλά όχι στις υπηρεσίες, με το μέγεθος της παραοικονομίας, καθώς και με τη χρηματοδότηση μέσω δανειακών κεφαλαίων.

Ο Djankov (2017) εξέτασε τα αποτελέσματα από τις μειώσεις των φορολογικών συντελεστών σε 39 χώρες και συνόψισε τα αποτελέσματα μεγάλου αριθμού μελετών αναφορικά με τα δημοσιονομικά αποτελέσματα των μειώσεων φόρων. Το βασικό συμπέρασμά του είναι ότι το 45% έως 90% των μειώσεων των εταιρικών φορολογικών συντελεστών είναι αυτοχρηματοδοτούμενο λόγω αύξησης του ΑΕΠ. Τα υπόλοιπα έσοδα για την επίτευξη δημοσιονομικής ουδετερότητας συγκεντρώνονται από την κατάργηση προνομίων και τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης. Ειδικότερα, τα δεδομένα διαφορετικών χωρών δείχνουν ότι τα έσοδα από τους φόρους στα εταιρικά κέρδη αυξήθηκαν εντός τριών ετών από τη μείωση της φορολογίας σε 48 από τις 94 περιπτώσεις, καμία αλλαγή παρατηρήθηκε σε 10 περιπτώσεις και μείωση σε 36 περιπτώσεις. Η μέση μείωση των εσόδων είναι -0,05% του ΑΕΠ.

Ο Marsden (1983) διαπίστωσε ότι η αύξηση των φορολογικών εσόδων κατά μία ποσοστιαία μονάδα σε σχέση με το ΑΕΠ είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση κατά 0,36% του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης. Επέκτεινε το υπόδειγμα του ώστε να συμπεριλάβει συγκεκριμένες κατηγορίες φόρου (εισόδημα, κοινωνική ασφάλιση, αγαθών και υπηρεσιών, διεθνούς εμπορίου) σαν ερμηνευτικές μεταβλητές. Έδειξε ότι ο ρυθμός μεταβολής των επενδύσεων είναι σημαντικά συνδεδεμένος με τους εταιρικούς φόρους, τους φόρους στα αγαθά και τις υπηρεσίες και τους δασμούς εξωτερικού εμπορίου. Ο φόρος εισοδήματος και οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης δεν κρίθηκαν στατιστικά σημαντικές μεταβλητές.

Οι Romer και Romer (2010) εκτίμησαν ότι οι μειώσεις που πραγματοποιήθηκαν στις ΗΠΑ μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο με στόχο την τόνωση της ανάπτυξης και τη μείωση των ελλειμμάτων είχαν ισχυρά και μόνιμα αποτελέσματα: Μια μείωση της φορολόγησης κατά 1% του ΑΕΠ αυξάνει το πραγματικό ΑΕΠ κατά 2-3% τα αμέσως επόμενα χρόνια. Οι Mertens και Ravn (2013) εκτίμησαν ότι μια μείωση των συντελεστών εταιρικών κερδών κατά 1% οδηγεί σε αύξηση του ΑΕΠ κατά 0,44% τον πρώτο χρόνο και κατά 0,78% τον τρίτο χρόνο.

Ωστόσο, υπάρχουν και εμπειρικές μελέτες που δεν βρίσκουν σημαντική συσχέτιση μεταξύ της φορολογίας και της οικονομικής μεγέθυνσης των αναπτυγμένων χωρών (Mendoza et al., 1997, Garrison & Lee, 1992). Οι Engen & Skinner (1992) διαπιστώνουν σημαντικές επιπτώσεις των φόρων στην ανάπτυξη σε ένα δείγμα 107 χωρών, αλλά οι φορολογικές επιπτώσεις είναι μικρές και ασήμαντες όταν εκτιμώνται μόνο στις ανεπτυγμένες χώρες. Οι Padovano και Galli (2001) διαπιστώνουν ότι η μείωση του οριακού φορολογικού συντελεστή κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες αυξάνει τα ποσοστά ανάπτυξης κατά 0,11 ποσοστιαίες μονάδες στις χώρες του ΟΟΣΑ. Οι Piketty, Saez & Stantcheva (2014) εξετάζουν στοιχεία από 18 χώρες του ΟΟΣΑ σχετικά με τους συντελεστές φορολόγησης και τα ποσοστά οικονομικής ανάπτυξης για την περίοδο 1960-2010. Τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων τους επιβεβαιώνουν το παραπάνω συμπέρασμα.

Ο Feldstein (1986) παρέχει εκτιμήσεις που δείχνουν ότι όλη η αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ των ΗΠΑ μεταξύ του 1981 και του 1985 μπορεί να εξηγηθεί από αλλαγές στη νομισματική πολιτική και στις συναλλαγματικές ισοτιμίες. Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη μελέτη, τα δεδομένα δεν υποστηρίζουν την αντίληψη ότι οι φορολογικές περικοπές αυξάνουν σημαντικά τη συνολική ζήτηση ή την προσφορά εργασίας.

Οι Feldstein & Elmendorf (1989) επιβεβαιώνουν ότι οι φορολογικές περικοπές του 1981 δεν είχαν σχεδόν καθόλου επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη. Συμφωνούν στο ότι η δύναμη της ανάκαμψης κατά τη δεκαετία του 1980 θα μπορούσε να αποδοθεί στη νομισματική πολιτική.

Συγκεκριμένα, δεν έχουν στατιστικά ευρήματα που να συνηγορούν στο ότι οι φορολογικές περικοπές το 1981 τόνωσαν την προσφορά εργασίας.

Με βάση τις αναλύσεις των Gale & Potter (2002) και Gale & Orszag (2005), η περικοπή του φόρου του 2001 στις ΗΠΑ αύξησε το κόστος του κεφαλαίου για επενδύσεις σε κατοικίες, ατομικές επιχειρήσεις, και εταιρικές δομές, επειδή τα υψηλότερα ελλείμματα αύξησαν τα επιτόκια. Αντίθετα, το κόστος του κεφαλαίου για τον εταιρικό εξοπλισμό υποχώρησε ελαφρά επειδή η φορολογική πράξη περιλάμβανε και προβλέψεις για αυξημένες αποσβέσεις που υπερ-αντιστάθμισαν την άνοδο των επιτοκίων.

Οι Kneller, Bleaney & Gemmell (1999) εξετάζουν τον αντίκτυπο της φορολογικής διάρθρωσης στην οικονομική ανάπτυξη στις χώρες του ΟΟΣΑ. Εντόπισαν μια ασθενή επίδραση των άμεσων φόρων στην ανάπτυξη της οικονομίας, χωρίς να επιβεβαιώνεται η ύπαρξη αντίστοιχης επίδρασης των φόρων κατανάλωσης. Διαπιστώνεται επίσης ότι οι παραγωγικές κυβερνητικές δαπάνες τονώνουν την ανάπτυξη της οικονομίας.

Η εμπειρία των χωρών του ΟΟΣΑ αναλύεται και από τους Widmalm (2001), τους Schwellnus & Arnold (2008) και Vartia (2008). Ο Widmalm (2001) εκτιμά μια αρνητική σχέση μεταξύ των εσόδων από τους φόρους εισοδήματος και την αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας, ενώ δεν επιβεβαιώνεται η υπόθεση για αρνητικές επιπτώσεις των έμμεσων φόρων στην οικονομία. Τα εμπειρικά αποτελέσματα από τις αναλύσεις των Schwellnus και Arnold (2008) και Vartia (2008) υποδεικνύουν μια αρνητική επίδραση των εταιρικών φόρων στην παραγωγικότητα των επιχειρήσεων και των βιομηχανιών, βασιζόμενα σε μεγάλες σειρές δεδομένων επιχειρήσεων και βιομηχανιών από όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ.

Σε παρόμοια αποτελέσματα καταλήγει και η μελέτη του Arnold (2008). Οι φόροι ιδιοκτησίας, και ιδίως οι επαναλαμβανόμενοι διαχρονικά φόροι επί ακίνητης περιουσίας, φαίνεται να είναι οι πιο ευνοϊκοί για την ανάπτυξη, ακολουθούμενοι αμέσως από τους φόρους κατανάλωσης. Οι φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων φαίνεται ότι είναι σημαντικά κατώτεροι, με κριτήριο το αποτέλεσμα στο ΑΕΠ, ενώ οι φόροι εισοδήματος των εταιριών έχουν τις πιο αρνητικές επιπτώσεις στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ.

Οι επιπτώσεις των φορολογικών μεταβολών στην κατανάλωση διερευνώνται στις μελέτες των Gale & Orszag (2004a,b), Kormendi (1983) και Cardia (1997). Ο εκτιμώμενος αντίκτυπος των αυξήσεων του φόρου στην κατανάλωση, στις μελέτες αυτές, κυμαίνεται από σχεδόν μηδενικός έως και σημαντικά αρνητικός.

Η σχέση μεταξύ της φορολογίας και της αποταμίευσης των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων επίσης αποτελεί θέμα εμπειρικών μελετών. Οι Summers & Carroll (1987), σε μια προσπάθεια να εξηγήσουν τη διαφορά

στο ποσοστό αποταμίευσης μεταξύ των ΗΠΑ και του Καναδά, διαπίστωσαν ότι τα φορολογικά κίνητρα και αντικίνητρα επηρεάζουν τα ποσοστά αποταμίευσης. Ο Fitzgerald (1993), εξετάζοντας τους παράγοντες που επηρεάζουν την ιδιωτική αποταμίευση στην Αυστραλία, ισχυρίστηκε ότι η φορολογία των επιχειρήσεων επηρεάζει τις επιχειρηματικές αποταμιεύσεις. Οι Gardenas & Escobar (1998) επεσήμαναν ότι μεγάλο μέρος της μείωσης της Κολομβιανής ιδιωτικής αποταμίευσης κατά την περίοδο 1970-1994 οφειλόταν στην αύξηση της φορολογίας.

Σύμφωνα με τον Harberger (1964a,b), οι ρυθμοί αποταμίευσης και ανάπτυξης στις ΗΠΑ έχουν μείνει αμετάβλητοι σε μεγάλες αλλαγές στη φορολογική δομή. Χρησιμοποιώντας ένα εθνικο-λογιστικό πλαίσιο, έδειξε ότι οι αλλαγές στο μίγμα των άμεσων και έμμεσων φόρων έχουν αμελητέες επιπτώσεις στην αύξηση της παραγωγής. Το απέδωσε στις επουσιώδεις επιπτώσεις της φορολογικής πολιτικής (i) στον ρυθμό μεταβολής της προσφοράς εργασίας και (ii) στο μερίδιο του εισοδήματος της εργασίας.

Στη βιβλιογραφία εξετάζεται και η σχέση μεταξύ επενδύσεων και φορολογίας. Συγκεκριμένα, ο Marsden (1983) έδειξε ότι η αύξηση κατά μία ποσοστιαία μονάδα στον λόγο φορολογικών εσόδων ως προς το ΑΕΠ μείωσε τον ρυθμό ανάπτυξης των επενδύσεων κατά 0,66%.

Οι Dritsaki & Gialitaki (2005) εξετάζουν την υπόθεση της μακροχρόνιας σχέσης μεταξύ φορολογίας από τη μια πλευρά και οικονομικών μεταβλητών, όπως το ΑΕΠ, το ποσοστό ιδιωτικής αποταμίευσης και το ποσοστό ιδιωτικών επενδύσεων, από την άλλη, με βάση στοιχεία για την Ελλάδα. Επιβεβαιώνουν την ύπαρξη μίας στατιστικά ισχυρής αρνητικής σχέσης μεταξύ των συνολικών φόρων και του ρυθμού μεταβολής του ΑΕΠ, της αποταμίευσης και των επενδύσεων. Οι εκτιμημένες ελαστικότητες δείχνουν ότι ο ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ, το επίπεδο των αποταμιεύσεων και των επενδύσεων είναι ανελαστικά σε μεταβολές των συνολικών φόρων. Ως προς το είδος της φορολογίας, μεταβλητές που φαίνεται να έχουν αρνητικό αντίκτυπο στον ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ είναι ο φόρος εισοδήματος, οι φόροι κατανάλωσης, ο φόρος ακίνητης περιουσίας και οι λοιποί φόροι. Η αποταμίευση επηρεάζεται αρνητικά από τον φόρο εισοδήματος, τον φόρο των επιχειρήσεων και τους φόρους κατανάλωσης. Τέλος, οι επενδύσεις επηρεάζονται θετικά από άλλους έμμεσους φόρους και αρνητικά από τον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων.

## 6.3 Μεθοδολογική Προσέγγιση

Στην παρούσα μελέτη εξετάζουμε με οικονομετρικές μεθόδους την επίδραση ορισμένων χαρακτηριστικών της φορολογίας εισοδήματος στις δημοσιονομικές, αναπτυξιακές και κοινωνικές επιδόσεις του φορολογικού συστήματος. Η χρήση των οικονομετρικών μεθόδων επιτρέπει την εξέταση της συσχέτισης δημοσιονομικών, οικονομικών και κοινωνικών δεικτών με διάφορες φορολογικές παραμέτρους, ελέγχοντας για τυχόν επιδράσεις από άλλους σημαντικούς παράγοντες, όπως η οικονομική κρίση, ώστε να απομονωθεί η πιθανή επίδρασή τους στο πρόσημο ή το μέγεθος της εκτιμηθείσας συσχέτισης.

### 6.3.1 Υπόδειγμα

Με τις οικονομετρικές εκτιμήσεις ελέγχθηκε η υπόθεση ύπαρξης μακροχρόνιας σχέσης ισορροπίας της μορφής:

$$Y_t = b_1 + b_2 T_t + b_3 X_t + e_t$$

Όπου:  $Y_t$  συμβολίζει την τιμή του υπό εξέταση δείκτη, όπως φορολογικά έσοδα ή επενδύσεις, το έτος  $t$ .  $T_t$  είναι διάνυσμα με μεταβλητές που εκφράζουν χαρακτηριστικά του φορολογικού συστήματος, όπως η φορολογική επιβάρυνση ή ο βαθμός προοδευτικότητας, ανά έτος.  $X_t$  είναι διάνυσμα με μεταβλητές ελέγχου (control variables) που ενδέχεται να επηρεάζουν τη συγκεκριμένη μακροχρόνια σχέση ισορροπίας.  $b_1$ ,  $b_2$  και  $b_3$  είναι οι εκτιμώμενοι συντελεστές και  $e_t$  είναι η απόκλιση που παρατηρείται κάθε έτος μεταξύ της πραγματικής και της εκτιμώμενης τιμής του υπό εξέταση δείκτη με βάση την παραπάνω εξίσωση.

### 6.3.2 Στοιχεία και πηγές

Ως εξαρτημένες μεταβλητές  $Y_t$  στην παραπάνω σχέση αξιοποιήθηκαν σειρές στοιχείων για τα δημοσιονομικά έσοδα, τη σκιώδη οικονομία (shadow economy) και τις επενδύσεις, καθώς και για κοινωνικούς δείκτες ανισότητας και φτώχειας (Πίνακας 6.2). Τα στοιχεία αφορούν την περίοδο 1995-2016 (σε ετήσια βάση) και προέρχονται από τις βάσεις δεδομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (AMECO) και της Eurostat.

Αντίστοιχα, για τις ανεξάρτητες μεταβλητές που εκφράζουν χαρακτηριστικά του φορολογικού συστήματος, χρησιμοποιήθηκαν ετήσια στοιχεία για τη φορολογική επιβάρυνση των φυσικών και νομικών προσώπων και για την προοδευτικότητα της κλίμακας της φορολογίας εισοδήματος των φυσικών προσώπων. Τα στοιχεία προήλθαν από βάσεις δεδομένων και δημοσιευμάτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Παγκόσμιας Τράπεζας, του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και της Eurostat (Πίνακας 6.3).

Τέλος, για την απομόνωση της επίδρασης της οικονομικής κρίσης αξιοποιήθηκαν ετήσια στοιχεία για την πορεία του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) της χώρας, σε σταθερές τιμές του 2010, από τη βάση δεδομένων AMECO της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και στοιχεία για την ανεργία από την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, όπως δημοσιεύονται στην Eurostat. Στις εξισώσεις για την επίδραση της φορολογίας στις επενδύσεις αξιοποιήθηκαν και καταλλήλως προσαρμοσμένα ετήσια στοιχεία για το πραγματικό επιτόκιο από τις βάσεις δεδομένων της Eurostat (Πίνακας 6.4).

**Πίνακας 6.2. Εξαρτημένες Μεταβλητές των Οικονομικών Εκτιμήσεων**

Μεταβλητή	Πλήρης ονομασία	Περίοδος	Πηγή
<b>Δημοσιονομικά έσοδα</b>			
<b>DirTaxRev</b>	Έσοδα από φόρους εισοδήματος και περιουσίας, Γενική Κυβέρνηση, ESA 2010	1995-2016	European Commission AMECO database
<b>ShadowEc</b>	Εκτιμώμενο μέγεθος της σκιάδους οικονομίας	2003-2016	Schneider (2016)
<b>Επενδύσεις</b>			
<b>GFCF</b>	Ακαθάριστος σχηματισμός πάγιου κεφαλαίου, σταθερές τιμές 2010, σύνολο οικονομίας	1995-2016	European Commission AMECO database
<b>BusInv</b>	Ακαθάριστος σχηματισμός πάγιου κεφαλαίου, σταθερές τιμές 2010, επιχειρηματικές επενδύσεις*	1995-2016	European Commission AMECO database
<b>Corplnv</b>	Δαπάνες επιχειρήσεων για τον σχηματισμό κεφαλαίου	1995-2016	European Commission AMECO database
<b>Κατανομή εισοδήματος</b>			
<b>GINI</b>	Συντελεστής Gini, ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα, έρευνα EU-SILC	1995-2016**	Eurostat, Income and living conditions
<b>PovRate</b>	Κίνδυνος φτώχειας, με κατώφλι στο 60% του ενδιάμεσου διαθέσιμου εισοδήματος μετά από κοινωνικές μεταβιβάσεις	1995-2016**	Eurostat, Income and living conditions

**Σημειώσεις:** \* Η σειρά υπολογίζεται αφαιρώντας τις επενδύσεις για κατοικίες και για μέσα μεταφοράς από τις συνολικές επενδύσεις, \*\* Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για το 2002.

**Πίνακας 6.3. Εξεταζόμενα Χαρακτηριστικά του Φορολογικού Συστήματος στις Οικονομετρικές Εκτιμήσεις**

Μεταβλητή	Πλήρης ονομασία	Περίοδος	Πηγή
<b>Φορολογική επιβάρυνση των νομικών προσώπων</b>			
<b>CorpTaxCoeff</b>	Συντελεστές φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων	1995-2016	European Commission, Statutory tax rates
<b>ImplCorpTax</b>	Συνολικός πραγματικός φορολογικός φόρος, % επί των κερδών	2006-2017	World Bank Group, Doing Business database
<b>Φορολογική επιβάρυνση των νοικοκυριών</b>			
<b>ImplLabTaxTot</b>	Καθαρός μέσος φορολογικός συντελεστής, σύνολο οικονομίας*	2000-2012	Eurostat (2014), Taxation trends in the EU
<b>ImplLabTaxMed</b>	Καθαρός μέσος φορολογικός συντελεστής, ζευγάρι χωρίς παιδιά με αποδοχές στο 100% των μέσων αποδοχών	1996-2016	Eurostat, Net earnings and tax rates
<b>Προοδευτικότητα</b>			
<b>MaxIncTaxCoeff</b>	Ανώτερος συντελεστής φορολογίας φυσικών προσώπων	1995-2016	European Commission, Statutory tax rates
<b>ProgRate</b>	Βαθμός προοδευτικότητας της φορολογίας φυσικών προσώπων**	2000-2016	OECD

**Σημειώσεις:** \* Υπολογίζονται διαιρώντας τα έσοδα από φόρους και εισφορές εργαζομένων από εισόδημα εργασίας με τις ακαθάριστες αμοιβές των εργαζομένων στο σύνολο της οικονομίας, \*\* (Μέσος φορολογικός συντελεστής ατόμων με εισόδημα στο 167% των μέσων αποδοχών - Μέσος φορολογικός συντελεστής ατόμων με εισόδημα στο 67% των μέσων αποδοχών) / Μέσος φορολογικός συντελεστής ατόμων με εισόδημα στο 167% των μέσων αποδοχών.

Όποια στοιχεία ήταν εκφρασμένα σε ονομαστικές αξίες, μετατράπηκαν σε πραγματικές αξίες, χρησιμοποιώντας στοιχεία για τον αποπληθωριστή του ΑΕΠ από τη βάση δεδομένων AMECO. Εξαίρεση αποτελεί το πραγματικό επιτόκιο, όπου η μετατροπή έγινε με βάση στοιχεία για τη μεταβολή του εναρμονισμένου δείκτη τιμών καταναλωτή.

Οι σειρές που εκφράζονται σε νομισματικές αξίες μετατράπηκαν σε λογαριθμική μορφή, με σκοπό την απομόνωση της επίδρασης των μονάδων μέτρησης, την καλύτερη συμπεριφορά των καταλοίπων της παλινδρόμησης και την ευκολότερη ερμηνεία των αποτελεσμάτων σε όρους ελαστικότητας ή ήμι-ελαστικότητας. Στις σειρές που εκφράζονται σε ποσοστιαίες μονάδες ή παίρνουν τιμές από 0 έως 1 (όπως ο δείκτης ανισότητας GINI και ο κίνδυνος φτώχειας) δεν έγιναν πρόσθετες μετατροπές των στοιχείων.

**Πίνακας 6.4. Μεταβλητές Ελέγχου στις Οικονομετρικές Εκτιμήσεις**

Μεταβλητή	Πλήρης ονομασία	Περίοδος	Πηγή
GDP	Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν, τιμές 2010	1995-2016	European Commission AMECO database
IntRate	Αποδόσεις ομολόγων με βάση τα κριτήρια σύγκλησής της ΟΝΕ*	1996-2016	Eurostat, Long-term interest rates
Ανεργία	Ποσοστό ανέργων στον ενεργό πληθυσμό	1998-2016	Eurostat, Labour Force Survey

**Σημειώσεις:** \* Εκφρασμένες σε πραγματικούς όρους με βάση τον εναρμονισμένο δείκτη τιμών καταναλωτή

### 6.3.3 Διαδικασία εκτίμησης

Η επιλογή των ερμηνευτικών μεταβλητών σε μια οικονομετρική εκτίμηση δεν είναι ζήτημα ήσσονος σημασίας. Τόσο η επιλογή υπερβολικού αριθμού μεταβλητών όσο και η παράλειψη σημαντικών μεταβλητών ενδέχεται να οδηγήσει σε λανθασμένα αποτελέσματα.

Η ενσωμάτωση υπερβολικού αριθμού μεταβλητών σε μια οικονομετρική εκτίμηση μπορεί να οδηγήσει σε απώλεια της αποτελεσματικότητας των εκτιμητών, την εμφάνιση μεγάλων τυπικών αποκλίσεων στις εκτιμήσεις ή ακόμα και σε αδυναμία υπολογισμού των συντελεστών της σχέσης, σε περίπτωση που η εκτίμηση βασίζεται σε λίγες παρατηρήσεις. Επιπλέον, η ενσωμάτωση ανεξάρτητων μεταβλητών που συσχετίζονται στενά μεταξύ τους οδηγεί στο πρόβλημα της πολυσυγγραμμικότητας (multicollinearity). Σε αυτή την περίπτωση η επίδραση ενός κοινού παράγοντα επιμερίζεται, σε μεγάλο βαθμό αυθαίρετα, μεταξύ των συσχετιζόμενων ανεξάρτητων μεταβλητών που εκφράζουν τον κοινό παράγοντα. Με αυτό τον τρόπο προκύπτουν εκτιμήσεις συντελεστών που ενδέχεται να μην εκφράζουν σωστά το πρόσημο και την ένταση της συσχέτισης μεμονωμένων ανεξάρτητων μεταβλητών με την εξαρτημένη μεταβλητή. Η ερμηνεία των συντελεστών μεμονωμένων μεταβλητών για την κατεύθυνση και την ένταση της αλλαγής της εξαρτημένης μεταβλητής ως αποτέλεσμα της αλλαγής της συγκεκριμένης μεταβλητής βασίζεται στην υπόθεση ότι οι υπόλοιπες μεταβλητές παραμένουν σταθερές, ωστόσο αυτή η υπόθεση δεν ισχύει σε περίπτωση που υπάρχει πολυσυγγραμμικότητα και οι ερμηνευτικές μεταβλητές συσχετίζονται στενά μεταξύ τους.

Από την άλλη πλευρά, η παράλειψη μιας μεταβλητής η οποία συσχετίζεται τόσο με την εξαρτημένη, όσο και με κάποια από τις ανεξάρτητες μεταβλητές, οδηγεί σε μεροληπτικά αποτελέσματα (omitted variable bias). Σε αυτή την περίπτωση, ενδέχεται να εμφανίζεται ότι υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ της εν λόγω ανεξάρτητης και της εξαρτημένης μεταβλητής, όταν η σχέση προκύπτει μόνο έμμεσα μέσα από τη μεταβλητή που έχει παραλειφθεί από την εξίσωση.

Για τον μετριασμό αυτών των προβλημάτων συνηθίζεται στη βιβλιογραφία η εκτίμηση πολλών εναλλακτικών διατυπώσεων μιας σχέσης, με τη διαδοχική παράλειψη ή ενσωμάτωση υποψήφιων μεταβλητών. Εάν η σχέση που εμφανίζει μια ανεξάρτητη μεταβλητή εμφανίζεται επανειλημμένα σε διαφορετικές διατυπώσεις, τότε το συγκεκριμένο αποτέλεσμα θεωρείται περισσότερο «εύρωστο» (robust) και τα συνεπαγόμενα συμπεράσματα έχουν μεγαλύτερο βαθμό ασφάλειας.

Η πρακτική εκτίμησης πολλών εναλλακτικών διατυπώσεων ακολουθήθηκε και στην παρούσα μελέτη. Εκτιμήθηκαν πολλά εναλλακτικά υποδείγματα για κάθε έναν από τους εξεταζόμενους δείκτες επιδόσεων του φορολογικού συστήματος, με βάση διαφορετικούς συνδυασμούς των «υποψήφιων» ερμηνευτικών μεταβλητών. Με σκοπό τον περιορισμό του αριθμού εναλλακτικών υποδειγμάτων, καθώς και του ενδεχομένου πολυσυγγραμικότητας, τα εναλλακτικά υποδείγματα περιλαμβάνουν κάθε φορά το πολύ μία από τις δύο μεταβλητές που εκφράζουν μια συγκεκριμένη πτυχή του φορολογικού συστήματος (επιβάρυνση επιχειρήσεων, επιβάρυνση νοικοκυριών και προοδευτικότητα). Τέλος, επιλέχθηκε προς παρουσίαση ένας περιορισμένος αριθμός διατυπώσεων, παραλείποντας αποτελέσματα που δεν προσφέρουν επιπλέον πληροφοριακή αξία.

Για τις εκτιμήσεις αξιοποιήθηκε η μέθοδος των ελαχίστων τετραγώνων. Οι εκτιμήσεις πραγματοποιήθηκαν με τη χρήση του λογισμικού R Studio.

## 6.4 Αποτελέσματα της Εμπειρικής Ανάλυσης

Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των οικονομετρικών εκτιμήσεων της επίδρασης διάφορων φορολογικών παραμέτρων στις επιδόσεις του φορολογικού συστήματος, σε όρους δημοσιονομικών εσόδων, επενδύσεων και κοινωνικών δεικτών που βασίζονται στην κατανομή του διαθέσιμου εισοδήματος.

### 6.4.1 Επίδραση στα φορολογικά έσοδα

Με τη διαδικασία που περιγράφεται στο προηγούμενο τμήμα του κεφαλαίου, εκτιμήθηκε η επίδραση φορολογικών παραμέτρων στα έσοδα από άμεση φορολογία φυσικών και νομικών προσώπων στην Ελλάδα, ελέγχοντας (απομονώνοντας) την επίδραση της οικονομικής κρίσης (Πίνακας 6.5). Τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων έδειξαν, όπως ήταν αναμενόμενο, ότι οι μεταβολές στο ΑΕΠ της χώρας συσχετίζονται θετικά με τα φορολογικά έσοδα – τα έσοδα αυξάνονται σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης και υποχωρούν σε περιόδους ύφεσης.

Όσον αφορά τη φορολογική επιβάρυνση των επιχειρήσεων, δεν υπάρχουν ενδείξεις για τη θετική συσχέτιση της με τα δημόσια έσοδα. Μάλιστα, ο συντελεστής φορολογίας εισοδήματος των επιχειρήσεων δείχνει να έχει αρνητική και στατιστικά σημαντική συσχέτιση με τα φορολογικά έσοδα, ωστόσο αυτό το αποτέλεσμα δεν φαίνεται να είναι εύρωστο, καθώς δεν επαναλαμβάνεται στο υπόδειγμα όπου περιλαμβάνεται και η φορολογική επιβάρυνση των νοικοκυριών. Σε κάθε περίπτωση, η έλλειψη στατιστικά σημαντικής θετικής σχέσης μεταξύ της φορολογικής επιβάρυνσης επιχειρήσεων και των φορολογικών εσόδων αποτελεί ένδειξη για αναποτελεσματικότητα της φορολογίας επιχειρήσεων ως εργαλείου αύξησης των δημόσιων εσόδων τις δυο προηγούμενες δεκαετίες στην Ελλάδα.

Όσον αφορά τη φορολογία φυσικών προσώπων, η φορολογική επιβάρυνση των εργαζομένων στο σύνολο της οικονομίας δεν φαίνεται να συσχετίζεται με τα φορολογικά έσοδα. Ωστόσο, η επιβάρυνση ορισμένων ομάδων των φορολογουμένων (π.χ. οικογένειες χωρίς παιδιά με 2 ενήλικους που δηλώνουν εισόδημα στο 100% του μέσου μισθού) φαίνεται να έχει ισχυρή, θετική και στατιστικά σημαντική επίδραση στα φορολογικά

έσοδα, η οποία διατηρείται υπό εναλλακτικές διατυπώσεις της οικονομικής σχέσης. Ενδεχομένως, αυτό το αποτέλεσμα οφείλεται στη στενότητα της φορολογικής βάσης, όπου ορισμένες κατηγορίες φορολογουμένων σπκύνουν δυσανάλογο φορολογικό βάρος, ενώ πρόσθετες φορολογικές επιβαρύνσεις των υπόλοιπων ομάδων δεν οδηγούν σε αύξηση των φορολογικών εσόδων.

**Πίνακας 6.5. Επίδραση στα Δημόσια Έσοδα από Άμεση Φορολογία**

DirTaxRev	Υν. 1	Υν. 2	Υν. 3	Υν. 4	Υν. 5	Υν. 6	Υν. 7	Υν. 8
<b>Σταθερά</b>	-1,544 [1,084]	1,643** [0,511]	0,251 [1,334]	-3,059*** [0,891]	1,253** [0,542]	-6,089*** [1,594]	0,287 [0,667]	-3,722 [2,565]
<b>GDP</b>	0,904*** [0,195]	0,262** [0,101]	0,442* [0,207]	1,019*** [0,162]	0,377*** [0,107]	1,479*** [0,244]	0,487*** [0,111]	1,106*** [0,344]
<b>CorpTaxCoeff</b>	-1,221*** [0,401]						0,108 [0,257]	0,013 [0,704]
<b>ImplCorpTax</b>		-0,167 [0,453]						
<b>ImplLabTaxTot</b>			0,956 [1,051]					
<b>ImplLabTaxMed</b>				2,473*** [0,601]			0,975* [0,448]	2,254** [0,988]
<b>ProgRate</b>					-0,388** [0,144]		-0,227 [0,448]	
<b>MaxIncTaxCoeff</b>						2,505** [0,978]		0,553 [1,276]
<b>Παρατηρήσεις</b>	22	12	13	21	17	22	17	21
<b>Συντελεστής R<sup>2</sup></b>	0,702	0,438	0,316	0,734	0,514	0,670	0,661	0,739
<b>Προσαρμ. R<sup>2</sup></b>	0,671	0,313	0,179	0,705	0,445	0,636	0,548	0,674
<b>Συντελεστής AIC</b>	-27,184	-37,485	-31,462	-34,846	-51,716	-24,948	-53,838	-31,247

**Σημειώσεις:** Τα υποδείγματα που παρουσιάζονται διαφέρουν μόνο ως προς τις ερμηνευτικές μεταβλητές που περιλαμβάνουν, όπως φαίνεται από την αναγραφή ή μη τιμών στα αντίστοιχα κελιά του πίνακα. Οι συντελεστές R<sup>2</sup> και AIC δείχνουν τον βαθμό στον οποίο οι ανεξάρτητες μεταβλητές ερμηνεύουν τη μεταβλητότητα της εξαρτημένης μεταβλητής. Υψηλότερες τιμές των συντελεστών R<sup>2</sup> και χαμηλότερες τιμές του συντελεστή AIC υποδηλώνουν καλύτερη προσαρμογή ενός υποδείγματος στα δεδομένα. \*\*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 1%, \*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 5%, \* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 10%. Σε παρένθεση παρουσιάζεται το τυπικό σφάλμα των εκτιμήσεων.

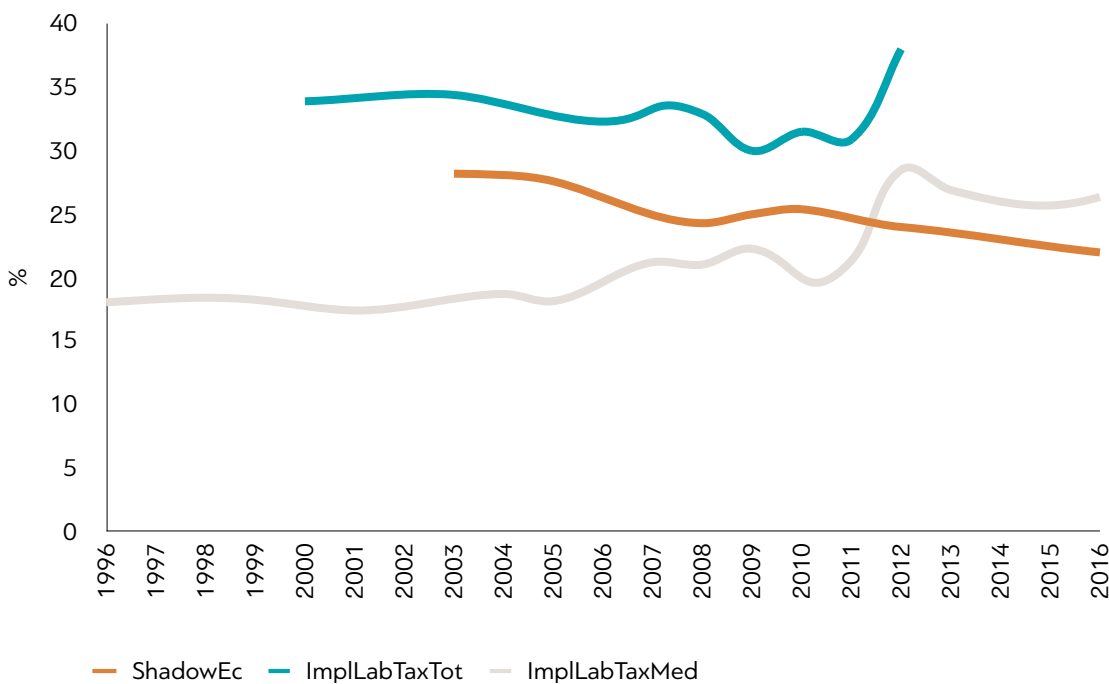
**Πηγή:** IOBE

Όσον αφορά την προοδευτικότητα της φορολογικής κλίμακας, τα αποτελέσματα δημιουργούν μια μεικτή εικόνα. Ο βαθμός προοδευτικότητας, ο οποίος επικεντρώνεται σε συγκεκριμένα σημεία της κατανομής του εισοδήματος (67% και 167% του ενδιαμέσου εισοδήματος), φαίνεται να συσχετίζεται αρνητικά με τα φορολογικά έσοδα. Αντίθετα, μεταβολές στον ανώτατο συντελεστή εισοδήματος φαίνεται να επιδρούν θετικά στα φορολογικά έσοδα. Και τα δυο αποτελέσματα, ωστόσο, παύουν να είναι στατιστικά σημαντικά, όταν ληφθεί υπόψη στις εκτιμήσεις η μέση φορολογική επιβάρυνση συγκεκριμένων ομάδων φορολογουμένων.

#### 6.4.2 Επίδραση στο μέγεθος της σκιώδους οικονομίας

Βασικό επιχείρημα υπέρ της απλούστευσης του φορολογικού συστήματος αποτελεί η αναμενόμενη επίδρασή της στη μείωση της φοροδιαφυγής. Δυστυχώς, ετήσια στοιχεία για τη φοροδιαφυγή στην Ελλάδα που να επιτρέπουν την οικονομετρική διερεύνηση της σχέσης μεταξύ παραμέτρων του φορολογικού συστήματος και της φοροδιαφυγής δεν υπάρχουν διαθέσιμα.

**Διάγραμμα 6.1. Μέγεθος της Σκιώδους Οικονομίας (ShadowEc) και Φορολογική Επιβάρυνση των Νοικοκυριών στο Σύνολο της Οικονομίας (ImplLabTaxTot) και για Ζευγάρι Χωρίς Παιδιά με Αποδοχές στο 100% των Μέσων Αποδοκών (ImplLabTaxMed) στην Ελλάδα**



Πηγή: Eurostat, Schneider (2016). Επεξεργασία: IOBE.

Επιχειρήθηκε, ωστόσο, η διερεύνηση της παραπάνω σχέσης με βάση στοιχεία για το μέγεθος της σκιώδους οικονομίας, ως κατά προσέγγιση μεταβλητή (proxy variable) της φοροδιαφυγής στη χώρα. Τα στοιχεία προέρχονται από την ερευνητική προσπάθεια ερευνητών του Johannes Kepler University of Linz και συγκεκριμένα του καθηγητή Friedrich Schneider, για τον υπολογισμό του μεγέθους της σκιώδους οικονομίας στις 28 χώρες-μέλη της ΕΕ και σε άλλες 8 χώρες με διαθέσιμα στοιχεία. Ο υπολογισμός βασίζεται στην εφαρμογή υποδείγματος MIMIC (Multiple Indicators Multiple Causes model), με βάση το οποίο το μέγεθος της σκιώδους οικονομίας, παρότι δεν παρατηρείται άμεσα, συσχετίζεται με παρατηρήσιμες μεταβλητές όπως το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, η ανεργία και

μέση φορολογική επιβάρυνση, και επομένως μπορεί να προσδιοριστεί έμμεσα, με οικονομετρικές τεχνικές.

Με βάση την παραπάνω μέθοδο, υπολογίζεται ότι το 22% της ελληνικής οικονομίας αποτελείται από δραστηριότητες που θα συνεισέφεραν στη διαμόρφωση του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (GNP), αλλά δεν καταγράφονται επίσημα. Εκτιμάται ότι το μέγεθος της σκιάδους οικονομίας ακολουθεί πτωτική τάση στην Ελλάδα (από 28,2% το 2003), με εξαίρεση τη διετία 2009-2010, όταν σημειώθηκε πρόσκαιρη αύξηση (Διάγραμμα 6.1).

Η διαγραμματική εξέταση της σχέσης της φορολογικής επιβάρυνσης και του εκτιμώμενου μεγέθους της σκιάδους οικονομίας δεν οδηγεί σε σαφή συμπεράσματα. Ειδικά το 2012, όταν καταγράφεται απότομη αύξηση στη φορολογική επιβάρυνση των νοικοκυριών, το μέγεθος της σκιάδους οικονομίας εκτιμάται ότι υποχωρεί στο 24%, από 24,3% το 2011.

Δυστυχώς, ούτε η οικονομετρική διερεύνηση της σχέσης μεταξύ των φορολογικών παραμέτρων και του μεγέθους της σκιάδους οικονομίας, όπως προσεγγίζεται με τη μέθοδο MIMIC, οδηγεί σε σαφή και ασφαλή συμπεράσματα (Πίνακας 6.6). Ελέγχοντας για την αρνητική χρονική τάση που παρουσιάζει η εξαρτημένη μεταβλητή, αναδεικνύεται η θετική συσχέτιση μεταξύ της ανεργίας και του μεγέθους της σκιάδους οικονομίας. Η φορολογική επιβάρυνση, ωστόσο, παρουσιάζει ασθενείς ενδείξεις για αρνητική συσχέτιση με την έκταση των μη καταγεγραμμένων δραστηριοτήτων στην οικονομία. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν ασθενείς ενδείξεις ότι η αυξημένη προοδευτικότητα της φορολογικής κλίμακας οδηγεί σε μεγέθυνση της σκιάδους οικονομίας. Τα παραπάνω αποτελέσματα έχουν μειωμένο βαθμό ευρωστίας, τόσο λόγω του σχετικά μικρού μήκους της χρονικής σειράς για τη σκιάδη οικονομία (14 έτη), όσο και λόγω της προέλευσης των εκτιμήσεων για το μέγεθός της από οικονομετρικά υποδείγματα.

**Πίνακας 6.6. Επίδραση στο Μέγεθος της Σκιώδους Οικονομίας**

DirTaxRev	Υπ. 1	Υπ. 2	Υπ. 3	Υπ. 4	Υπ. 5	Υπ. 6	Υπ. 7
Σταθερά	-0,327*** [0,014]	0,334*** [0,033]	0,351*** [0,012]	0,404*** [0,042]	0,316*** [0,021]	0,295*** [0,020]	0,325*** [0,019]
Χρονική τάση	-0,006*** [0,001]	-0,004*** [0,001]	-0,005*** [0,001]	-0,007*** [0,001]	-0,006*** [0,001]	-0,006*** [0,001]	-0,006*** [0,000]
Ανεργία	0,088** [0,039]	0,033 [0,051]	0,131*** [0,037]	0,199** [0,069]	0,088** [0,038]	0,070* [0,035]	0,323*** [0,030]
CorpTaxCoeff	0,000 [0,033]						
ImplCorpTax		-0,048 [0,064]					
ImplLabTaxMed			-0,184* [0,085]				
ImplLabTaxTot				-0,218 [0,118]			-0,296*** [0,042]
ProgRate					0,012 [0,020]		0,091*** [0,014]
MaxIncTaxCoeff						0,097 [0,057]	
Παρατηρήσεις	14	11	14	10	14	14	10
Συντελεστής R <sup>2</sup>	0,942	0,881	0,961	0,926	0,944	0,956	0,993
Προσαρμ. R <sup>2</sup>	0,925	0,830	0,949	0,889	0,928	0,942	0,987
Συντελεστής AIC	-101.144	-79.282	-106.547	-71.267	-101.608	-104.762	-92.289

**Σημειώσεις:** Τα υποδείγματα που παρουσιάζονται διαφέρουν μόνο ως προς τις ερμηνευτικές μεταβλητές που περιλαμβάνουν, όπως φαίνεται από την αναγραφή ή μη τιμών στα αντίστοιχα κελιά του πίνακα. Οι συντελεστές R<sup>2</sup> και AIC δείχνουν τον βαθμό στον οποίο οι ανεξάρτητες μεταβλητές ερμηνεύουν τη μεταβλητότητα της εξαρτημένης μεταβλητής. Υψηλότερες τιμές των συντελεστών R<sup>2</sup> και χαμηλότερες τιμές του συντελεστή AIC υποδηλώνουν καλύτερη προσαρμογή ενός υποδείγματος στα δεδομένα. \*\*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 1%, \*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 5%, \* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 10%. Σε παρένθεση παρουσιάζεται το τυπικό σφάλμα των εκτιμήσεων.

**Πηγή:** IOBE

### 6.4.3 Επίδραση στον σχηματισμό κεφαλαίου

Πέρα από τις δημοσιονομικές επιδράσεις, σύμφωνα με την οικονομική θεωρία και τα εμπειρικά ευρήματα που παρουσιάστηκαν προηγουμένως, η φορολογία εισοδήματος επηρεάζει και την πραγματική οικονομία, μεταβάλλοντας τα κίνητρα για εργασία και επενδυτική δραστηριότητα. Σε αυτό το τμήμα εξετάζουμε την επίδραση των φορολογικών παραμέτρων στον ακαθάριστο σχηματισμό πάγιου κεφαλαίου στην ελληνική οικονομία τις προηγούμενες δύο δεκαετίες. Όλες οι ανεξάρτητες μεταβλητές εκφράστηκαν με μια περίοδο υστέρησης (lag 1), αντανακλώνοντας τον χρόνο που απαιτείται από τη στιγμή που λαμβάνεται η τελική απόφαση για υλοποίηση μιας επένδυσης μέχρι την καταβολή των αντίστοιχων δαπανών, μετά από τη διεκπεραίωση όλων των σχετικών διαδικασιών (όπως εξασφάλιση αδειών).

Τα αποτελέσματα των οικονομετρικών εκτιμήσεων σε μεγάλο βαθμό συνάδουν με την οικονομική θεωρία, όσον αφορά την επίδραση του εισοδή-

ματος και του πραγματικού επιτοκίου στις επενδύσεις (π.χ. Mankiw & Ball, 2013, σελ. 369-396). Οι επενδύσεις αυξάνονται σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης και μειώνονται σε περιόδους ύφεσης, καθώς μεταβάλλονται η διαθεσιμότητα των επενδυτικών κεφαλαίων και οι εκτιμήσεις των επενδυτών για τις μελλοντικές αποδόσεις των επενδύσεών τους. Αντίστοιχα, οι επενδύσεις συσχετίζονται αρνητικά με το πραγματικό επιτόκιο, το οποίο αποτελεί ένδειξη του κόστους εξασφάλισης των δανειακών επενδυτικών κεφαλαίων, καθώς και του κόστους ευκαιρίας των ίδιων επενδυτικών κεφαλαίων, τα οποία εναλλακτικά θα μπορούσαν να επενδυθούν σε χρηματοοικονομικά προϊόντα σταθερής απόδοσης.

Όσον αφορά την επίδραση των φορολογικών παραμέτρων, ο συντελεστής φορολογίας φαίνεται, εκ πρώτης όψεως παραδόξως, να επηρεάζει θετικά τον σχηματισμό πάγιων κεφαλαίων (Πίνακας 6.7). Πράγματι, εξετάζοντας τη σχέση μεταξύ των δυο μεταβλητών διαχρονικά, παρατηρούμε περιόδους (π.χ. 2008-2012) στις οποίες τόσο οι επενδύσεις όσο και ο συντελεστής φορολογίας των επιχειρήσεων μειώνονταν διαχρονικά (Διάγραμμα 6.2). Ταυτόχρονα, ταχεία αύξηση των επενδύσεων (σε σταθερές τιμές) παρατηρείται την περίοδο 1995-2000, όταν ο συντελεστής φορολογίας επιχειρήσεων διατηρείται σε υψηλά επίπεδα. Τέλος, την περίοδο 2012-2016, όταν ο συντελεστής φορολόγησης επιχειρήσεων επανέρχεται σταδιακά σε υψηλότερα επίπεδα, η πτώση των επενδύσεων επιβραδύνεται και στη συνέχεια σταθεροποιείται σε χαμηλά επίπεδα.

Στην οικονομετρική εκτίμηση η θετική συσχέτιση παραμένει ακόμα και όταν απομονώνεται η επίδραση των μεταβολών του ΑΕΠ. Επομένως, φαίνεται πως η χρήση της φορολογίας επιχειρήσεων ως μέτρο ενίσχυσης των επενδύσεων στην αρχή της κρίσης δεν απέδωσε. Άλλοι παράγοντες που δεν εντάσσονται στην οικονομετρική εκτίμηση, όπως η εμπιστοσύνη των επενδυτών στις προοπτικές της χώρας, φαίνεται πως επέδρασαν αρνητικά στις επενδύσεις, πέρα από την αρνητική επίδραση της πτώσης του ΑΕΠ εκείνης της περιόδου και παρά τη μείωση της φορολογίας.

Η θετική συσχέτιση της φορολογικής επιβάρυνσης με τις επενδύσεις παύει να είναι στατιστικά σημαντική όταν ληφθούν υπόψη και οι υπόλοιπες επιβαρύνσεις, πέρα από τον συντελεστή φορολογίας εισοδήματος, όπως οι εισφορές των επιχειρήσεων για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων τους. Ακόμα και όταν δεν ληφθούν υπόψη οι επιπλέον επιβαρύνσεις, η σχέση μεταξύ του φορολογικού συντελεστή επιχειρήσεων και των επενδύσεων παύει να είναι στατιστικά σημαντική όταν η ανάλυση επικεντρώνεται στις δαπάνες των επιχειρήσεων, παραλείποντας τις επενδυτικές δαπάνες του κράτους και των νοικοκυριών για την αγορά αυτοκινήτων και την κατασκευή κατοικιών (Πίνακας 6.9). Σε κάθε περίπτωση, η οικονομετρική ανάλυση δείχνει ότι η μείωση της φορολογίας επιχειρήσεων δεν αποτέλεσε αποτελεσματικό εργαλείο για την ενίσχυση των επενδύσεων τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα.

**Πίνακας 6.7. Επίδραση στον Ακαθάριστο Σχηματισμό Πάγιου Κεφαλαίου**

GFCF	Υπ. 1	Υπ. 2	Υπ. 3	Υπ. 4	Υπ. 5	Υπ. 6	Υπ. 7
Σταθερά	-9,117*** [2,475]	-14,715*** [0,707]	-3,258 [1,820]	-4,863*** [1,162]	-6,262** [2,893]	-1,920 [2,351]	-8,672*** [1,652]
GDP	2,251*** [0,413]	3,393*** [0,128]	1,240*** [0,293]	1,814*** [0,229]	1,973*** [0,464]	1,218*** [0,351]	2,381*** [0,276]
IntRate	-0,660 [1,246]	0,309 [0,282]	-2,741*** [0,447]	-0,053 [0,914]	-3,457** [1,502]	-2,758** [1,096]	1,579 [0,956]
CorpTaxCoeff	2,440** [0,895]						1,753** [0,614]
ImplCorpTax		-0,048 [0,064]					
ImplLabTaxTot			1,402 [1,386]				
ImplLabTaxMed				-5,633*** [1,209]			-4,926*** [1,044]
ProgRate					-0,607 [0,847]		0,091*** [0,014]
MaxIncTaxCoeff						-1,860 [1,855]	
Παρατηρήσεις	21	11	13	21	17	21	21
Συντελεστής R <sup>2</sup>	0,870	0,996	0,926	0,918	0,873	0,823	0,946
Προσαρμ. R <sup>2</sup>	0,847	0,994	0,902	0,903	0,844	0,792	0,932
Συντελεστής AIC	-18,323	-38,135	-24,107	-27,992	-10,476	-11,913	-34,637

**Σημειώσεις:** \*\*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 1%, \*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 5%, \* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 10%. Σε παρένθεση παρουσιάζεται το τυπικό σφάλμα των εκτιμήσεων.

**Πηγή:** IOBE

**Πίνακας 6.8: Επίδραση στον Ακαθάριστο Σχηματισμό Πάγιου Κεφαλαίου Επιχειρηματικής Χρήσης**

BusInν	Υπ. 1	Υπ. 2	Υπ. 3	Υπ. 4	Υπ. 5	Υπ. 6	Υπ. 7
<b>Σταθερά</b>	-7,279*** [1,548]	-7,063*** [1,300]	-2,226 [2,540]	-4,066*** [1,066]	-2,948 [1,989]	-3,475** [1,510]	-7,230*** [1,584]
<b>GDP</b>	1,859*** [0,258]	1,921*** [0,235]	0,999** [0,409]	1,402*** [0,210]	1,229*** [0,319]	1,282*** [0,225]	1,873*** [0,265]
<b>IntRate</b>	-0,312 [0,779]	-1,056* [0,518]	-2,099*** [0,623]	-1,425 [0,838]	-2,718** [1,032]	-1,962** [0,704]	-0,069 [0,917]
<b>CorpTaxCoeff</b>	1,531** [0,560]						1,456** [0,588]
<b>ImplCorpTax</b>		-0,164 [0,755]					
<b>ImplLabTaxTot</b>			0,419 [1,934]				
<b>ImplLabTaxMed</b>				-1,123 [1,109]			-0,536 [1,001]
<b>ProgRate</b>					-0,445 [0,582]		
<b>MaxIncTaxCoeff</b>						-0,376 [1,192]	
<b>Παρατηρήσεις</b>	21	11	13	21	17	21	21
<b>Συντελεστής R<sup>2</sup></b>	0,910	0,973	0,808	0,878	0,875	0,871	0,912
<b>Προσαρμ. R<sup>2</sup></b>	0,894	0,961	0,744	0,856	0,846	0,849	0,890
<b>Συντελεστής AIC</b>	-38,043	-24,752	-15,447	-31,615	-23,219	-30,507	-36,417

**Σημειώσεις:** \*\*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 1%, \*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 5%, \* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 10%. Σε παρένθεση παρουσιάζεται το τυπικό σφάλμα των εκτιμήσεων.

**Πηγή:** IOBE

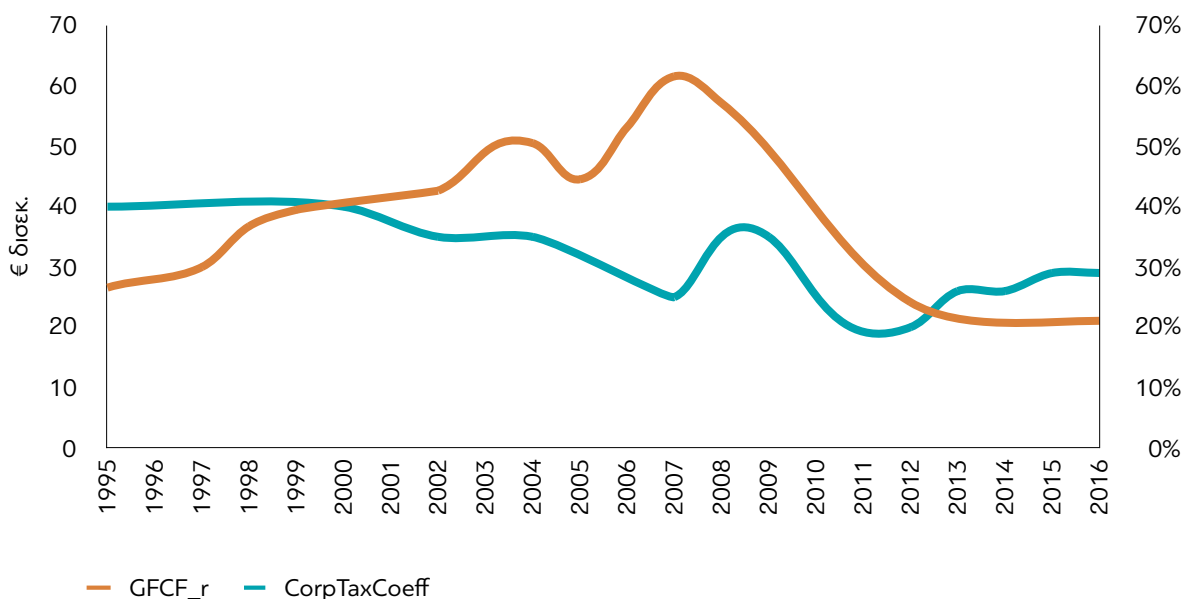
**Πίνακας 6.9: Επίδραση στις Επιχειρηματικές Δαπάνες για τον Σχηματισμό Κεφαλαίου**

Corpln	Υν. 1	Υν. 2	Υν. 3	Υν. 4	Υν. 5	Υν. 6	Υν. 7	Υν. 8
Σταθερά	-2,564 [3,043]	-10,043** [3,779]	-2,902 [3,013]	-3,236* [1,539]	-1,505 [3,408]	-2,237 [2,482]	-2,186 [2,670]	1,697 [2,957]
GDP	0,979* [0,507]	2,253** [0,683]	0,782 [0,486]	1,246*** [0,304]	0,982* [0,546]	0,933** [0,371]	1,089** [0,447]	0,150 [0,467]
IntRate	-2,710* [1,532]	0,005 [1,505]	-2,56*** [0,739]	-0,357 [1,211]	-4,176** [1,769]	-2,782** [1,157]	-0,807 [1,545]	-7,381*** [1,885]
CorpTaxCoeff	0,100 [1,100]						-0,483 [0,992]	-1,681* [0,795]
ImplCorpTax		0,922 [2,196]						
ImplLabTaxTot			4,407* [2,294]					7,610** [2,250]
ImplLabTaxMed				-3,992** [1,601]			-4,187** [1,687]	
ProgRate					-1,180 [0,998]			-1,844* [0,907]
MaxIncTaxCoeff						-0,111 [1,958]		
Παρατηρήσεις	21	11	13	21	17	21	21	13
Συντελεστής R <sup>2</sup>	0,694	0,812	0,720	0,776	0,728	0,694	0,779	0,866
Προσαρμ. R <sup>2</sup>	0,640	0,732	0,626	0,737	0,665	0,640	0,724	0,771
Συντελεστής AIC	-9,645	-1,268	-11,000	-16,180	-4,909	-9,639	-14,490	-16,624

**Σημειώσεις:** \*\*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 1%, \*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 5%, \* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 10%. Σε παρένθεση παρουσιάζεται το τυπικό σφάλμα των εκτιμήσεων.

Πηγή: IOBE.

**Διάγραμμα 6.2: Ακαθάριστος Σχηματισμός Πάγιου Κεφαλαίου (GFCF\_r) και Συντελεστής Φορολογίας Νομικών Προσώπων (CorpTaxCoeff), 1995-2016**



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, AMECO. Επεξεργασία: IOBE.

Όσον αφορά την επίδραση της φορολογικής επιβάρυνσης των φυσικών προσώπων, παρατηρείται έντονα αρνητική και στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ της φορολογικής επιβάρυνσης αντιπροσωπευτικών κατηγοριών νοικοκυριών και του σχηματισμού πάγιου κεφαλαίου. Αυτή η σχέση παύει να είναι στατιστικά σημαντική, όταν εξετάζεται η επιβάρυνση του συνόλου των εργαζομένων, καθώς και όταν αφαιρούνται από την ανάλυση οι δαπάνες για την κατασκευή κατοικιών και την αγορά οχημάτων (Πίνακας 6.8). Παραμένει, ωστόσο, στατιστικά σημαντική η σχέση, όταν η ανάλυση επικεντρώνεται στις επιχειρηματικές δαπάνες επιχειρήσεων. Ενδεχομένως, αυτό το αποτέλεσμα εξηγείται από την επίδραση που έχει η φορολογική επιβάρυνση των ελεύθερων επαγγελματιών στις επιχειρηματικές τους δαπάνες για την αγορά οχημάτων και την κατασκευή γραφείων.

Η προοδευτικότητα της κλίμακας της φορολογίας φυσικών προσώπων δεν φαίνεται να επιδρά θετικά ή αρνητικά στις επενδύσεις. Ανεξαρτήτως εάν η ανάλυση επικεντρώνεται από τη μια πλευρά στον μέγιστο συντελεστή ή στην καμπυλότητα της φορολογικής κλίμακας γύρω από το μέσο εισόδημα και από την άλλη στην κατηγορία επενδυτικών δαπανών, οι συντελεστές στις μεταβλητές προοδευτικότητας παραμένουν στατιστικά μη σημαντικοί.<sup>90</sup>

Ός συμπέρασμα, από την ανάλυση προκύπτουν ενδείξεις ότι η αρνητική συσχέτιση της φορολογίας με τις επενδύσεις και την οικονομική ανάπτυξη που αναφέρεται στη βιβλιογραφία, στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια αφορούσε κυρίως την επιβάρυνση των νοικοκυριών, η οποία επηρέαζε τις δαπάνες τους για την κατασκευή κατοικιών και αγορά οχημάτων. Αντίθετα, οι μεταβολές στις φορολογικές παραμέτρους φαίνεται να είχαν περιορισμένη επίδραση στις επενδυτικές δαπάνες των επιχειρήσεων, καθώς υπερίσχυαν ως παράγοντες η ευρύτερη πορεία της οικονομίας και η εμπιστοσύνη των επενδυτών στις προοπτικές της χώρας.

#### 6.4.4 Επίδραση σε κοινωνικούς δείκτες κατανομής εισοδήματος και φτώχειας

Πέρα από την εξασφάλιση των εσόδων που είναι απαραίτητα για τη λειτουργία των κρατικών δομών, η φορολογία εισοδήματος εξυπηρετεί συχνά και κοινωνικούς σκοπούς. Συγκεκριμένα, η προοδευτική κλίμακα φορολογίας, όπου τα άτομα με υψηλότερο εισόδημα έχουν αναλογικά μεγαλύτερη επιβάρυνση, έχει ως σκοπό την αναδιανομή των πόρων στην κοινωνία από τους περισσότερο εύπορους στους ανθρώπους με μεγαλύτερη ανάγκη για υλική υποστήριξη και κοινωνικές υπηρεσίες. Μπορούμε να εξετάσουμε την αποτελεσματικότητα αυτής της πτυχής του φορολογικού συστήματος αναλύοντας οικονομικά την επίδραση που έχουν οι παράμετροι της φορολογίας εισοδήματος σε δείκτες κατανομής εισοδήματος και στον κίνδυνο φτώχειας.

**90.** Εξαιρέση αποτελεί ένα υπόδειγμα όπου ο βαθμός προοδευτικότητας φαίνεται να επιδρά αρνητικά στις επενδυτικές δαπάνες των επιχειρήσεων (Υπόδειγμα 8, Πίνακας 6.9). Στην ίδια εκτίμηση, αρνητική και στατιστικά σημαντική επίδραση φαίνεται να έχει και ο συντελεστής φορολογίας των επιχειρήσεων. Ωστόσο, ο συντελεστής της επιβάρυνσης του συνόλου των εργαζομένων εμφανίζεται με θετικό πρόσημο και το ΑΕΠ δεν φαίνεται να επιδρά με στατιστικά σημαντικό τρόπο στις επενδυτικές δαπάνες των επιχειρήσεων. Οι παραπάνω παράξενες τιμές ενδεχομένως να οφείλονται σε πολυσυγγραμμικότητα, καθώς η μέγιστη τιμή των ελέγχων VIF για τη συγκεκριμένη σχέση (15,3) είναι σημαντικά υψηλότερη από τα αποδεκτά όρια για τον συγκεκριμένο στατιστικό έλεγχο.

Από τις οικονομετρικές εκτιμήσεις προκύπτει ότι η αποτελεσματικότητα του φορολογικού συστήματος σε όρους περιορισμού της εισοδηματικής ανισότητας είναι αρκετά περιορισμένη. Συγκεκριμένα, ούτε η καμπυλότητα της φορολογικής κλίμακας, ούτε το ύψος του φορολογικού συντελεστή στην υψηλότερη κατηγορία εισοδήματος, είχαν στατιστικά σημαντική επίδραση στον δείκτη ανισότητας GINI τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα (Πίνακας 6.10). Αντίθετα, υπάρχουν ασθενείς ενδείξεις ότι οι αυξήσεις στη μέση φορολογική επιβάρυνση, είτε στο σύνολο των εργαζομένων, είτε σε αντιπροσωπευτικές ομάδες, επηρέαζαν περισσότερο το διαθέσιμο εισόδημα των χαμηλότερων κοινωνικών στρωμάτων, αυξάνοντας έτσι την ανισότητα στη χώρα. Το συγκεκριμένο αποτέλεσμα, ωστόσο, ενδέχεται να οφείλεται και στην επίδραση της οικονομικής κρίσης, καθώς στη συγκεκριμένη σχέση φαίνεται να προκύπτει δυσκολία επιμερισμού της επίδρασης από την ταυτόχρονη μείωση του ΑΕΠ και αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης. Εξάλλου, όταν χρησιμοποιούμε την ανεργία αντί για τον ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ ως μεταβλητή ελέγχου για την επίδραση της οικονομικής κρίσης, η παραπάνω θετική σχέση παύει να είναι στατιστικά σημαντική (Πίνακας 6.12 στο Παράρτημα).<sup>91</sup>

**91.** Ο έλεγχος ταυτόχρονα της επίδρασης της ανεργίας και του ρυθμού μεγέθυνσης του ΑΕΠ δεν ήταν εφικτός λόγω του υψηλού βαθμού συσχέτισης μεταξύ αυτών των δυο μεγεθών (συντελεστής συσχέτισης  $\rho = -0,66$ ), το οποίο προκαλούσε πολυσυγγραμμικότητα (multicollinearity) των αποτελεσμάτων (συντελεστής VIF > 10).

**Πίνακας 6.10. Επίδραση στον Δείκτη Ανισότητας GINI**

GINI	Υπ. 1	Υπ. 2	Υπ. 3	Υπ. 4	Υπ. 5	Υπ. 6	Υπ. 7	Υπ. 8
<b>Σταθερά</b>	0,108 [0,132]	0,447*** [0,063]	0,411*** [0,086]	0,544*** [0,087]	0,276** [0,094]	0,077 [0,199]	0,563*** [0,096]	0,078 [0,137]
<b>GDP</b>	0,029 [0,021]	-0,022* [0,011]	-0,013 [0,017]	-0,034** [0,013]	0,002 [0,016]	0,033 [0,029]	-0,037** [0,015]	0,037 [0,022]
<b>ImplLabTaxTot</b>	0,212* [0,103]					0,219* [0,112]		0,221* [0,104]
<b>ImplLabTaxMed</b>		0,045 [0,046]			0,141** [0,060]		0,084 [0,050]	
<b>ProgRate</b>			-0,004 [0,023]		0,023 [0,023]			-0,019 [0,02]
<b>MaxIncTaxCoeff</b>				-0,054 [0,056]		0,014 [0,064]	-0,100 [0,064]	
<b>Παρατηρήσεις</b>	12	19	15	20	15	12	19	12
<b>Συντελεστής R<sup>2</sup></b>	0,33	0,241	0,063	0,302	0,375	0,334	0,347	0,395
<b>Προσαρμ. R<sup>2</sup></b>	0,182	0,146	-0,093	0,22	0,204	0,085	0,217	0,168
<b>Συντελεστής AIC</b>	-84,557	-132,031	-101,566	-139,712	-105,63	-82,63	-132,905	-83,777

**Σημειώσεις:** \*\*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 1%, \*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 5%, \* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 10%. Σε παρένθεση παρουσιάζεται το τυπικό σφάλμα των εκτιμήσεων.

**Πηγή:** IOBE.

**Πίνακας 6.11. Επίδραση στον Κίνδυνο Φτώχειας**

PovRate	Υπ. 1	Υπ. 2	Υπ. 3	Υπ. 4	Υπ. 5	Υπ. 6	Υπ. 7	Υπ. 8
<b>Σταθερά</b>	0,252 [0,182]	0,352*** [0,049]	0,518*** [0,094]	0,286** [0,104]	-0,121 [0,206]	0,317*** [0,092]	0,133 [0,096]	0,353*** [0,081]
<b>GDP</b>	-0,023 [0,028]	-0,035*** [0,009]	-0,050** [0,019]	-0,025 [0,016]	0,028 [0,030]	-0,027 [0,016]	0,008 [0,016]	-0,035** [0,012]
<b>ImplLabTaxTot</b>	0,232 [0,142]				0,308** [0,116]		0,266*** [0,073]	
<b>ImplLabTaxMed</b>		0,191*** [0,034]				0,200*** [0,059]		0,191*** [0,041]
<b>ProgRate</b>			-0,049* [0,025]			-0,009 [0,022]	-0,072*** [0,014]	
<b>MaxIncTaxCoeff</b>				0,122* [0,065]	0,168** [0,066]			-0,001 [0,054]
<b>Παρατηρήσεις</b>	12	20	16	21	12	16	12	20
<b>Συντελεστής R<sup>2</sup></b>	0,413	0,764	0,568	0,464	0,674	0,778	0,865	0,764
<b>Προσαρμ. R<sup>2</sup></b>	0,283	0,737	0,501	0,404	0,552	0,722	0,814	0,72
<b>Συντελεστής AIC</b>	-76,759	-149,06	-104,448	-139,358	-81,826	-113,106	-92,348	-147,061

**Σημειώσεις:** \*\*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 1%, \*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 5%, \* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 10%. Σε παρένθεση παρουσιάζεται το τυπικό σφάλμα των εκτιμήσεων.

**Πηγή:** IOBE.

Όταν η ανάλυση επικεντρώνεται στο κάτω άκρο της κατανομής του εισοδήματος, προκύπτουν ισχυρότερες επιδράσεις (Πίνακας 6.11). Ο αυξημένος βαθμός προοδευτικότητας της φορολογικής κλίμακας φαίνεται πως μειώνει τον κίνδυνο φτώχειας στην Ελλάδα. Το μέγεθος αυτής της ευμενούς επίδρασης, ωστόσο, είναι αρκετά περιορισμένο, ειδικά όταν συγκρίνεται με τη δυσμενή επίδραση της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης στον κίνδυνο φτώχειας. Συγκεκριμένα, η αύξηση του βαθμού προοδευτικότητας κατά 1 μονάδα οδηγεί σε πτώση του κινδύνου φτώχειας κατά 0,05-0,07 μονάδες, όταν η αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης της αντιπροσωπευτικής κατηγορίας νοικοκυριών κατά 1 ποσοστιαία μονάδα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του κινδύνου φτώχειας κατά 0,19-0,20 μονάδες (0,23-0,31 μονάδες στην περίπτωση της αύξησης της φορολογικής επιβάρυνσης στο σύνολο των εργαζομένων). Επιπλέον, όταν οι παραπάνω σχέσεις ελέγχονται για την επίδραση της ανεργίας αντί του ρυθμού μεγέθυνσης του ΑΕΠ, η ευνοϊκή επίδραση της προοδευτικότητας στον κίνδυνο φτώχειας παύει να είναι στατιστικά σημαντική (Πίνακας 6.13 στο Παράρτημα).

Ταυτόχρονα, ο φορολογικός συντελεστής στην ανώτατη εισοδηματική κατηγορία φαίνεται να συσχετίζεται θετικά με τον κίνδυνο φτώχειας. Αυτό το αποτέλεσμα ενδέχεται να οφείλεται σε ενδογένεια των στοιχείων (π.χ. τάση για αύξηση του μέγιστου φορολογικού συντελεστή όταν ο κίνδυνος φτώχειας είναι αυξημένος). Και σε αυτή την περίπτωση, η στατιστική σημαντικότητα του αποτελέσματος χάνεται σε μεγάλο βαθμό όταν ο ρυθμός μεγέθυνσης αντικατασταθεί με το ποσοστό ανεργίας (Πίνακας 6.13 στο Παράρτημα). Σε κάθε περίπτωση, οι οικονομετρικές εκτιμήσεις δεν προ-

σφέρουν ενδείξεις ότι η φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων στην Ελλάδα αποτέλεσε αποτελεσματικό μέσο μείωσης της ανισότητας και της φτώχειας τα τελευταία χρόνια στη χώρα.

## 6.5 Συμπεράσματα

Σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, η άμεση φορολογία μειώνει το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών και τα διαθέσιμα κεφάλαια των επιχειρήσεων, με αρνητικές συνέπειες στην κατανάλωση, τις επενδύσεις και την απασχόληση. Επομένως, κρατώντας τις δημόσιες δαπάνες σταθερές, μια αύξηση της φορολογίας αναμένεται θεωρητικά να οδηγήσει σε πτώση της οικονομικής δραστηριότητας.

Οι περισσότερες μελέτες που εξετάζουν εμπειρικά τη σχέση μεταξύ των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης και της φορολογίας επιβεβαιώνουν την υπόθεση της αρνητικής τους συσχέτισης. Επιπλέον, από τις εμπειρικές μελέτες αναδεικνύεται ότι οι φόροι εισοδήματος είναι περισσότερο επιβαρυντικοί για την οικονομική μεγέθυνση σε σχέση με τους φόρους στην κατανάλωση και την περιουσία. Ωστόσο, υπάρχουν μελέτες σύμφωνα με τις οποίες οι αρνητικές επιδράσεις από τη φορολογία στην οικονομική ανάπτυξη είναι μικρές ή ασήμαντες, ειδικά όταν η ανάλυση επικεντρώνεται σε ανεπτυγμένες χώρες. Όσον αφορά στην περίπτωση της Ελλάδας, η εργασία των Dritsaki & Gialitaki (2005) επιβεβαιώνει την ύπαρξη μίας στατιστικά ισχυρής αρνητικής σχέσης μεταξύ των συνολικών φόρων και του ρυθμού μεταβολής του ΑΕΠ, της αποταμίευσης και των επενδύσεων, τουλάχιστον κατά τη διάρκεια της προ-κρίσης περιόδου.

Στην παρούσα μελέτη, εξετάσαμε την επίδραση φορολογικών παραμέτρων στα φορολογικά έσοδα, τις επενδύσεις και σε κοινωνικούς δείκτες. Από τα αποτελέσματα αυτής της ανάλυσης προκύπτει ότι η φορολογία του εισοδήματος επιχειρήσεων δεν φαίνεται να αποτελεί αποτελεσματικό μέτρο αύξησης των δημόσιων εσόδων. Από την άλλη πλευρά, δεν φαίνεται να έχει και την αναμενόμενη αρνητική επίδραση στις επενδύσεις.

Οι θετικές επιδράσεις στα δημόσια έσοδα, καθώς και οι αρνητικές επιδράσεις στις επενδύσεις, φαίνεται να προέρχονται από τη φορολογία του εισοδήματος από εργασία. Ειδικά όσον αφορά τις επενδύσεις, οι αρνητικές επιδράσεις κατά πάσα πιθανότητα αφορούν την κατασκευή κατοικιών και την αγορά οχημάτων από φυσικά και νομικά πρόσωπα. Αντίθετα, οι επενδυτικές δαπάνες των επιχειρήσεων για την παραγωγική τους διαδικασία φαίνεται να επηρεάζονται κυρίως από την πορεία του

ΑΕΠ και το πραγματικό επιτόκιο, καθώς και από μη παρατηρήσιμους παράγοντες, όπως η εμπιστοσύνη των επενδυτών στις μελλοντικές προοπτικές της χώρας.

Η προοδευτικότητα της φορολογικής κλίμακας δεν φαίνεται να επιδρά σημαντικά στα δημόσια έσοδα, στις επενδύσεις και στην ανισότητα του εισοδήματος, εάν και υπάρχουν ενδείξεις για μικρή αρνητική επίδραση του βαθμού προοδευτικότητας στον κίνδυνο φτώχειας. Ισχυρότερες επιδράσεις στους κοινωνικούς δείκτες, στη δυσμενή κατεύθυνση, φαίνεται να έχει η μέση φορολογική επιβάρυνση των εργαζομένων.

Ως συμπέρασμα, οι οικονομετρικές εκτιμήσεις φέρνουν ενδείξεις για την περιορισμένη αποτελεσματικότητα του φορολογικού συστήματος τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα. Η δυνατότητα αύξησης των δημόσιων εσόδων περιορίζεται στην άντληση πόρων από μια στενή φορολογική βάση. Η επιβάρυνση αυτής της βάσης καθορίζει και την πορεία των επενδύσεων σε κατοικίες και οχήματα, ενώ οι δυνατότητες χρήσης του φορολογικού συστήματος για την ενίσχυση των επενδύσεων σε παραγωγικές δομές φαίνονται περιορισμένες. Τέλος, η επίδραση της φορολογίας εισοδήματος στην ανισότητα και τη φτώχεια είναι στο σύνολό της μάλλον αρνητική. Με αυτό τον τρόπο, τα αποτελέσματα των οικονομετρικών εκτιμήσεων συνάδουν με το συμπέρασμα ότι το φορολογικό σύστημα στην Ελλάδα είναι αναποτελεσματικό και επομένως ότι υπάρχει ανάγκη για την επεξεργασία λύσεων αναμόρφωσής του.

## 6.6 Παράρτημα

**Πίνακας 6.12. Επίδραση στον Δείκτη Ανισότητας GINI, Ελέγχοντας για το Επίπεδο Ανεργίας**

GINI	Υπ. 1	Υπ. 2	Υπ. 3	Υπ. 4	Υπ. 5	Υπ. 6	Υπ. 7	Υπ. 8
<b>Σταθερά</b>	0,288*** [0,035]	0,326*** [0,015]	0,321*** [0,02]	0,354*** [0,026]	0,340*** [0,061]	0,289*** [0,03]	0,308*** [0,041]	0,348*** [0,036]
<b>Ανεργία</b>	-0,009 [0,047]	0,016 [0,049]	0,051* [0,026]	0,058 [0,035]	0,069 [0,09]	-0,000 [0,043]	-0,090 [0,099]	0,046 [0,065]
<b>ImplLabTaxTot</b>	0,148 [0,111]				0,089 [0,125]		0,216 [0,134]	
<b>ImplLabTaxMed</b>		0,048 [0,096]				0,137 [0,095]		0,025 [0,104]
<b>ProgRate</b>			0,011 [0,022]			0,023 [0,023]	-0,040 [0,042]	
<b>MaxIncTaxCoeff</b>				-0,056 [0,066]	-0,097 [0,095]			-0,05 [0,072]
<b>Παρατηρήσεις</b>	12	17	15	17	12	15	12	17
<b>Συντελεστής R<sup>2</sup></b>	0,184	0,152	0,255	0,179	0,279	0,373	0,265	0,183
<b>Προσαρμ. R<sup>2</sup></b>	0,003	0,031	0,13	0,062	0,008	0,202	-0,011	-0,006
<b>Συντελεστής AIC</b>	-82,190	-116,214	-104,998	-116,767	-81,667	-105,601	-81,440	-114,840

**Σημειώσεις:** \*\*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 1%, \*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 5%, \* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 10%. Σε παρένθεση παρουσιάζεται το τυπικό σφάλμα των εκτιμήσεων.

**Πηγή:** IOBE

**Πίνακας 6.13: Επίδραση στον Κίνδυνο Φτώχειας, Ελέγχοντας για το Επίπεδο Ανεργίας**

PovRate	Υπ. 1	Υπ. 2	Υπ. 3	Υπ. 4	Υπ. 5	Υπ. 6	Υπ. 7	Υπ. 8
Σταθερά	0,149*** [0,023]	0,182*** [0,012]	0,206*** [0,018]	0,190*** [0,022]	0,177*** [0,043]	0,187*** [0,027]	0,172*** [0,025]	0,176*** [0,03]
Ανεργία	0,157*** [0,032]	0,106** [0,040]	0,122*** [0,023]	0,129*** [0,029]	0,199** [0,062]	0,092** [0,04]	0,064 [0,059]	0,099* [0,054]
ImplLabTaxTot	0,11 [0,075]				0,078 [0,087]		0,188** [0,081]	
ImplLabTaxMed		0,052 [0,079]				0,079 [0,087]		0,057 [0,086]
ProgRate			-0,019 [0,019]			-0,012 [0,021]	-0,072*** [0,014]	
MaxIncTaxCoeff				-0,001 [0,056]	-0,052 [0,066]			0,012 [0,06]
Παρατηρήσεις	12	18	16	18	12	16	12	18
Συντελεστής R <sup>2</sup>	0,829	0,744	0,794	0,737	0,842	0,807	0,878	0,745
Προσαρμ. R <sup>2</sup>	0,791	0,71	0,762	0,702	0,782	0,759	0,832	0,69
Συντελεστής AIC	-91,582	-130,034	-116,312	-129,521	-90,483	-115,378	-93,594	-128,082

**Σημειώσεις:** \*\*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 1%, \*\* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 5%, \* Στατιστικά σημαντικός συντελεστής σε επίπεδο σημαντικότητας 10%. Σε παρένθεση παρουσιάζεται το τυπικό σφάλμα των εκτιμήσεων.

**Πηγή:** IOBE

---

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ  
Απρίλιος 2018

# Σενάρια Αναμόρφωσης Του Συστήματος Φορολόγησης Εισοδήματος Στην Ελλάδα

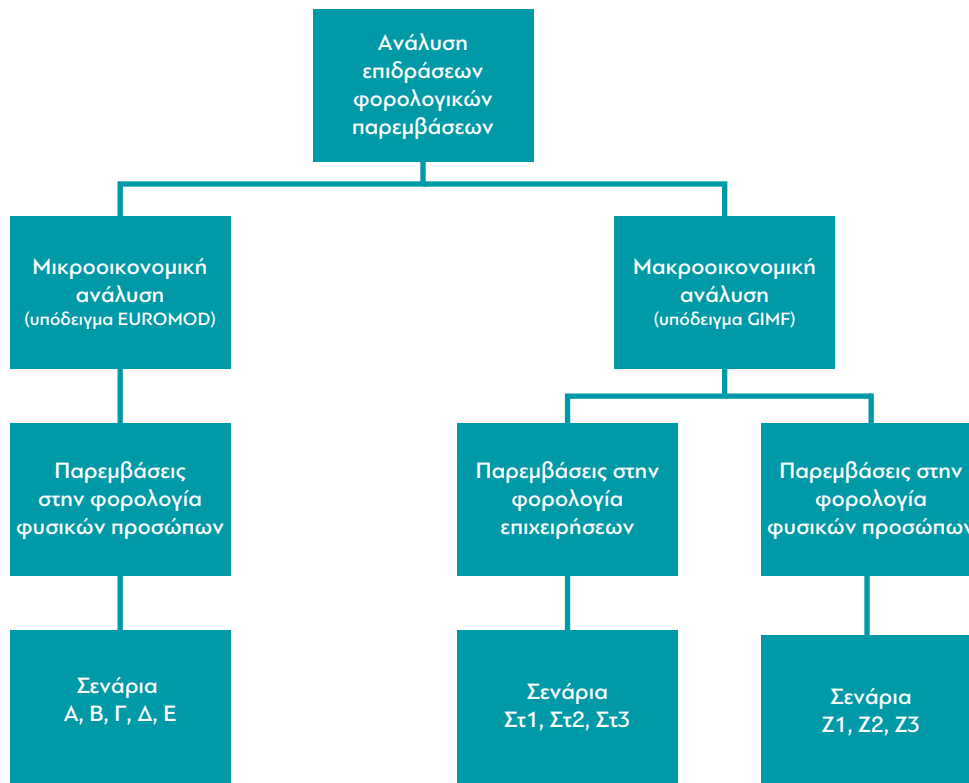


## 7.1 Εισαγωγή

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται οι εκτιμώμενες επιδράσεις μιας σειράς μεταβολών στο σύστημα φορολόγησης εισοδήματος στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, εξετάζονται πέντε σενάρια για τον τρόπο φορολόγησης του εισοδήματος των φυσικών προσώπων και υπολογίζονται οι επιδράσεις κάθε τέτοιου υποθετικού συστήματος φορολόγησης στα δημόσια έσοδα, στην ανισότητα και στα κίνητρα για εργασία. Εξετάζονται επίσης τρία σενάρια μείωσης της φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων και τρία ακόμη σενάρια μείωσης της φορολογίας φυσικών προσώπων και υπολογίζονται οι επιδράσεις κάθε τέτοιου σεναρίου στα δημόσια έσοδα, στις επενδύσεις και στην οικονομική μεγέθυνση σε βάθος χρόνου.

Αναλυτικότερα, το Διάγραμμα 7.1 αποτυπώνει σχηματικά την οργανωτική δομή της οικονομικής ανάλυσης για τον προσδιορισμό των επιδράσεων παρεμβάσεων στην φορολογία εισοδήματος που παρουσιάζεται σε αυτό το κεφάλαιο της μελέτης. Στα σενάρια Α, Β, Γ, Δ και Ε διερευνώνται οι επιπτώσεις παρεμβάσεων στην φορολογία φυσικών προσώπων σε μικροοικονομικό επίπεδο (όπως επιπτώσεις στα κίνητρα για εργασία και στην κατανομή του εισοδήματος), χρησιμοποιώντας το υπόδειγμα EUROMOD. Στα σενάρια ΣΤ και Ζ αναλύονται επιπτώσεις παρεμβάσεων στην φορολογία εισοδήματος σε μακροοικονομικό επίπεδο (όπως επιπτώσεις στο ΑΕΠ, στην απασχόληση και στα δημόσια έσοδα), χρησιμοποιώντας το υπόδειγμα GIMF. Συγκεκριμένα στα σενάρια Στ1, Στ2 και Στ3 προσδιορίζονται οι μακροοικονομικές επιδράσεις παρεμβάσεων στην φορολογία επιχειρήσεων, ενώ στα σενάρια Ζ1, Ζ2 και Ζ3 προσδιορίζονται οι μακροοικονομικές επιδράσεις παρεμβάσεων στην φορολογία φυσικών προσώπων.

**Διάγραμμα 7.1.** Οργανωτική Δομή της Ανάλυσης Επιδράσεων Παρεμβάσεων στη Φορολογία Εισοδήματος



## 7.2 Μεθοδολογική Προσέγγιση

Οι οικονομικές επιδράσεις των πέντε πρώτων υποθετικών σεναρίων φορολόγησης φυσικών προσώπων υπολογίζονται με το πακέτο λογισμικού EUROMOD. Το EUROMOD αναπτύχθηκε, εξελίσσεται και ενημερώνεται για λογαριασμό και με τη χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από ομάδα ερευνητών στο Πανεπιστήμιο του Essex, με τη συνεργασία ακαδημαϊκών και άλλων ειδικών από πολλές ευρωπαϊκές χώρες. Χρησιμοποιεί λεπτομερή στατιστικά δεδομένα για το εισόδημα και τα δημογραφικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού της Ελλάδας από την Eurostat και ενσωματώνει αναλυτικές πληροφορίες για τη δομή του συστήματος φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα. Με βάση αυτά τα στοιχεία και πληροφορίες, το EUROMOD επιτρέπει τον υπολογισμό των επιπτώσεων από μεταβολές σε παραμέτρους του φορολογικού κώδικα. Το EUROMOD έχει χρησιμοποιηθεί σε πλήθος εφαρμογών και η ακρίβεια των αποτελεσμάτων του έχει ελεγχθεί τόσο σε μικροοικονομικό όσο και σε μακροοικονομικό επίπεδο.<sup>92</sup>

Για τον υπολογισμό των οικονομικών επιδράσεων κάθε σεναρίου εκτιμώνται αρχικά οι επιδράσεις του συστήματος φορολογίας εισοδήματος όπως προβλέπεται ότι θα έχει διαμορφωθεί από την 1.1.2020 βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας<sup>93</sup> (φορολογικό καθεστώς βάσης) σε αντιπροσωπευτικό δείγμα του ελληνικού πληθυσμού για το οποίο είναι διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία.<sup>94</sup> Ακολούθως, υπολογίζεται η μεταβολή που θα προκαλούσε η εφαρμογή κάθε σεναρίου, σε σύγκριση με το φορολογικό καθεστώς βάσης, σε μία σειρά από οικονομικά μεγέθη, όπως τα έσοδα του δημοσίου, το διαθέσιμο εισόδημα διαφόρων κατηγοριών φορολογούμενων, το ποσοστό φτώχειας, ο δείκτης Gini της κατανομής του διαθέσιμου εισοδήματος, οι μέσοι φορολογικοί συντελεστές ανά κατηγορία φορολογούμενου (βλ. Πλαίσιο 7.1) και άλλα μεγέθη.

Οι μακροοικονομικές επιδράσεις από τη μείωση της φορολογίας εισοδήματος τόσο των νομικών, όσο και των φυσικών προσώπων υπολογίζονται εκτελώντας προσομοιώσεις του μακροοικονομικού υποδείγματος γενικής ισορροπίας Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF). Το GIMF είναι ένα δυναμικό μακροοικονομικό υπόδειγμα γενικής ισορροπίας ανοικτών οικονομιών (πολύ-περιφερειακό υπόδειγμα) που αναπτύχθηκε

<sup>92</sup>. Βλ. Matsaganis et al. (2013).

<sup>93</sup>. Λαμβάνοντας υπ' όψιν, μεταξύ άλλων, και τις αλλαγές που θα επιφέρει η εφαρμογή του Ν4472/2017.

<sup>94</sup>. Πρόκειται για το δείγμα του ελληνικού πληθυσμού που καλύφθηκε από την έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC) των νοικοκυριών στην Ελλάδα το 2014. Η έρευνα του 2014 είναι η πλέον πρόσφατη για την οποία είναι διαθέσιμα πλήρη στοιχεία και αποτελέσματα. Το εν λόγω δείγμα αποτελείται από 20.932 άτομα, τα οποία συγκροτούν 8.620 νοικοκυριά από όλη την Ελλάδα.

και χρησιμοποιείται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο για τη μελέτη των επιδράσεων μεταβολών στην οικονομική πολιτική.<sup>95</sup> Μία συνοπτική περιγραφή του υποδείγματος GIMF δίνεται στο Παράρτημα του παρόντος κεφαλαίου (βλ. ενότητα 7.6.1). Το υπόδειγμα GIMF παρουσιάζεται αναλυτικά από τους Kumhof et al. (2010), ενώ μία διεξοδική ανάλυση των χαρακτηριστικών και της συμπεριφοράς του υποδείγματος παρουσιάζεται από τους Anderson et al. (2013).

### Πλαίσιο 7.1. Μέσοι Φορολογικοί Συντελεστές και Μέσοι Οριακοί Φορολογικοί Συντελεστές

Στο πλαίσιο της ανάλυσης των επιπτώσεων μεταβολών στη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων υπολογίζονται μεταξύ άλλων Μέσοι Φορολογικοί Συντελεστές και Μέσοι Οριακοί Φορολογικοί Συντελεστές. Ο Μέσος Φορολογικός Συντελεστής (ΜΦΣ) για τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων υπολογίζεται για κάθε κατηγορία φορολογούμενων (μισθωτοί, ελεύθεροι επαγγελματίες πλην αγροτών, αγρότες, σύνολο του πληθυσμού) ως εξής: Για τη δεδομένη κατηγορία φορολογουμένων εξετάζονται μόνο τα άτομα ηλικίας 18 έως 64 ετών που έχουν θετικό δηλωθέν εισόδημα από τη σχετική δραστηριότητα (υπαλληλική απασχόληση, ελ. επάγγελμα ή αγροτική δραστηριότητα). Υπολογίζεται το συνολικό εισόδημα αυτών των ατόμων από την εν λόγω δραστηριότητα (τόσο το δηλωθέν όσο και το πιθανό αποκρυφθέν) καθώς και ο συνολικός φόρος εισοδήματος που πλήρωσαν αυτά τα άτομα. Στον φόρο εισοδήματος συνυπολογίζεται η εισφορά αλληλεγγύης και το τέλος επιτηδεύματος. Ο Μέσος Φορολογικός Συντελεστής προκύπτει ως ο λόγος του συνολικού φόρου εισοδήματος προς το συνολικό εισόδημα από την εν λόγω δραστηριότητα.

Πρέπει να σημειωθεί ότι αυτή η μέθοδος υπολογισμού ίσως υπερτιμά ελαφρώς τον ΜΦΣ. Άτομα που έχουν εισόδημα από διαφορετικές πηγές (π.χ. από υπαλληλική σχέση και από ελ. επάγγελμα) πληρώνουν φόρο εισοδήματος για τα εισοδήματά τους από όλες τις πηγές. Συνεπώς στον συνολικό φόρο εισοδήματος (αριθμητής του λόγου του ΜΦΣ) ενδέχεται να συμπεριλαμβάνεται και ένα (συνήθως μικρό) ποσό φόρων εισοδήματος που αφορά πηγές εισοδήματος διαφορετικές από την εξεταζόμενη.

Ο Μέσος Οριακός Φορολογικός Συντελεστής (ΜΟΦΣ) για τη φορολογία εισοδήματος υπολογίζεται για κάθε κατηγορία φορολογούμενων (μισθωτοί υπάλληλοι, ελεύθεροι επαγγελματίες πλην αγροτών, αγρότες, σύνολο του πληθυσμού) ως εξής: Για τη δεδομένη κατηγορία φορολογουμένων εξετάζονται μόνο τα άτομα ηλικίας 18 έως 64 ετών που έχουν θετικό δηλωθέν εισόδημα από

<sup>95</sup> Ιδιαίτερα στη δημοσιονομική και νομισματική πολιτική, βλ. π.χ. IMF Country Reports No. 17/78 Kingdom of the Netherlands Selected Issues (April 2017), No. 17/27 Austria (February 2017), No. 16/203 Germany (June 2016), No. 15/80 Romania (March 2015), No. 15/73 Iceland (March 2015), No. 15/312 Finland (November 2015), No. 13/155 Greece (June 2013) και άλλες πρόσφατες εκθέσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.

τη σχετική δραστηριότητα (υπαλληλική απασχόληση, ελ. επάγγελμα ή αγροτική δραστηριότητα). Υπολογίζεται πόσο θα αυξηθεί το συνολικό ποσό φόρων που καταβάλλεται από αυτά τα άτομα, αν το εισόδημα των ατόμων από την εν λόγω δραστηριότητα (τόσο το δηλωθέν όσο και το πιθανό αποκρυφθέν) αυξηθεί κατά 3%. Ο ΜΟΦΣ υπολογίζεται ως ο λόγος της μεταβολής των συνολικών φόρων που καταβάλλουν αυτά τα άτομα προς τη μεταβολή του εισοδήματος αυτών των ατόμων. Ο ΜΟΦΣ αποτελεί τον μέσο όρο των οριακών φορολογικών συντελεστών που αντιμετωπίζουν οι φορολογούμενοι δεδομένης κατηγορίας.

Ο ΜΟΦΣ χρησιμοποιείται συχνά για την εκτίμηση της επίδρασης μεταβολών της φορολογίας εισοδήματος στα κίνητρα για εργασία. Όσο μεγαλύτερη αύξηση του ΜΟΦΣ προκαλείται από δεδομένη μεταβολή του φορολογικού καθεστώτος, τόσο ισχυρότερη η αρνητική επίδραση της φορολογικής μεταβολής στα κίνητρα για εργασία, και αντιστρόφως.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στον υπολογισμό του Μέσου και Μέσου Οριακού ΦΣ λαμβάνεται υπ' όψιν η ύπαρξη μη δηλωθέντων εισοδημάτων (φοροδιαφυγή). Θεωρείται ότι το πραγματικό συνολικό εισόδημα κάθε φορολογούμενου αυξάνεται κατά 3%. Στην συνέχεια υπολογίζεται το νέο δηλωθέν εισόδημα κάθε φορολογούμενου, θεωρώντας ότι κάθε φορολογούμενος δηλώνει μόνο ένα ποσοστό του πραγματικού εισοδήματός του στις φορολογικές αρχές. Σύμφωνα με τις συμβάσεις για την προσέγγιση της φοροδιαφυγής που ακολουθούνται στο λογισμικό EUROMOD, θεωρήθηκε ότι οι μισθωτοί δηλώνουν το 95% του πραγματικού τους εισοδήματος, οι ελεύθεροι επαγγελματίες δηλώνουν το 65% και οι αγρότες το 20% του πραγματικού τους εισοδήματος στις φορολογικές αρχές (για μία αναλυτική περιγραφή της μεθοδολογίας με την οποία προσεγγίζεται η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα από το λογισμικό EUROMOD βλ. Flevotomou et al., 2017a, Section 3.3.3). Στην συνέχεια υπολογίζεται για κάθε φορολογούμενο ο νέος φόρος, όπως αναλογεί στο νέο δηλωθέν εισόδημα. Τέλος, υπολογίζεται η μεταβολή του φόρου, πριν και μετά την αύξηση του εισοδήματος κατά 3%, και η μεταβολή του συνολικού, δηλωθέντος και αποκρυφθέντος, εισοδήματος ως απόλυτο μέγεθος και προσδιορίζεται ο λόγος της μεταβολής του φόρου προς τη μεταβολή του εισοδήματος. Έτσι, για κατηγορίες φορολογούμενων που φοροδιαφεύγουν σε μεγάλο βαθμό, μεγάλες μεταβολές των ονομαστικών φορολογικών συντελεστών επιφέρουν μικρές μεταβολές των μέσων (και οριακών) φορολογικών συντελεστών.

Για τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης χρησιμοποιήθηκε μία υλοποίηση του υποδείγματος GIMF με τρεις οικονομικές περιοχές – την Ελλάδα, την υπόλοιπη Ευρωζώνη και τον υπόλοιπο κόσμο. Η διαμέτρηση του υποδείγματος είναι βασισμένη στα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία της Eurostat για την ελληνική οικονομία και την οικονομία της ευρωζώνης<sup>96</sup> και στη διαμέτρηση των Kumhof et al. (2010) και των Anderson et al. (2013).

Η προσέγγιση που ακολουθείται για την ανάλυση των οικονομικών επιπτώσεων δεδομένων παρεμβάσεων πολιτικής είναι η εξής. Θεωρείται ότι η οικονομία βρίσκεται αρχικά σε μία σταθερή κατάσταση, διαμετρημένη σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία για το έτος 2016. Με τη βοήθεια του υποδείγματος GIMF υπολογίζεται η διαχρονική εξέλιξη των διαφόρων οικονομικών μεγεθών και παραμέτρων, η οποία προκύπτει ως αποτέλεσμα των δεδομένων παρεμβάσεων πολιτικής. Οι επιπτώσεις των παρεμβάσεων πολιτικής στα διάφορα οικονομικά μεγέθη παρουσιάζονται ως διαχρονικές μεταβολές των μεγεθών, σε σύγκριση με την τιμή τους στην αρχική σταθερή κατάσταση της οικονομίας.

**96.** Βλ. Eurostat, GDP and main components (output, expenditure and income) [nama\_10\_gdp], Government revenue, expenditure and main aggregates [gov\_10a\_main], Main national accounts tax aggregates [gov\_10a\_taxag], Government deficit/surplus, debt and associated data [gov\_10dd\_edpt1], Intra and Extra-EU trade by Member State and by product group [ext\_lt\_intratrd]

## 7.3 Φορολογικό Καθεστώς Βάσης και Σενάρια Αναμόρφωσης του Φορολογικού Συστήματος

Το φορολογικό καθεστώς βάσης με το οποίο θα συγκριθούν τα διάφορα σενάρια υποθετικών παρεμβάσεων στη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων περιλαμβάνει τους φόρους και τις εισφορές όπως ίσχυαν το 2016, ενημερωμένα με τις αλλαγές στην κλίμακα και τους σχετικούς συντελεστές της φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων, στις παραμέτρους καθορισμού (κλιμάκια, συντελεστές) της εισφοράς αλληλεγγύης και στις παραμέτρους καθορισμού της έκπτωσης φόρου που επέφερε ο Νόμος 4472/2017. Εξετάζονται επιπλέον πέντε σενάρια αναμόρφωσης του συστήματος φορολόγησης φυσικών προσώπων στην Ελλάδα (Διάγραμμα 7.2).

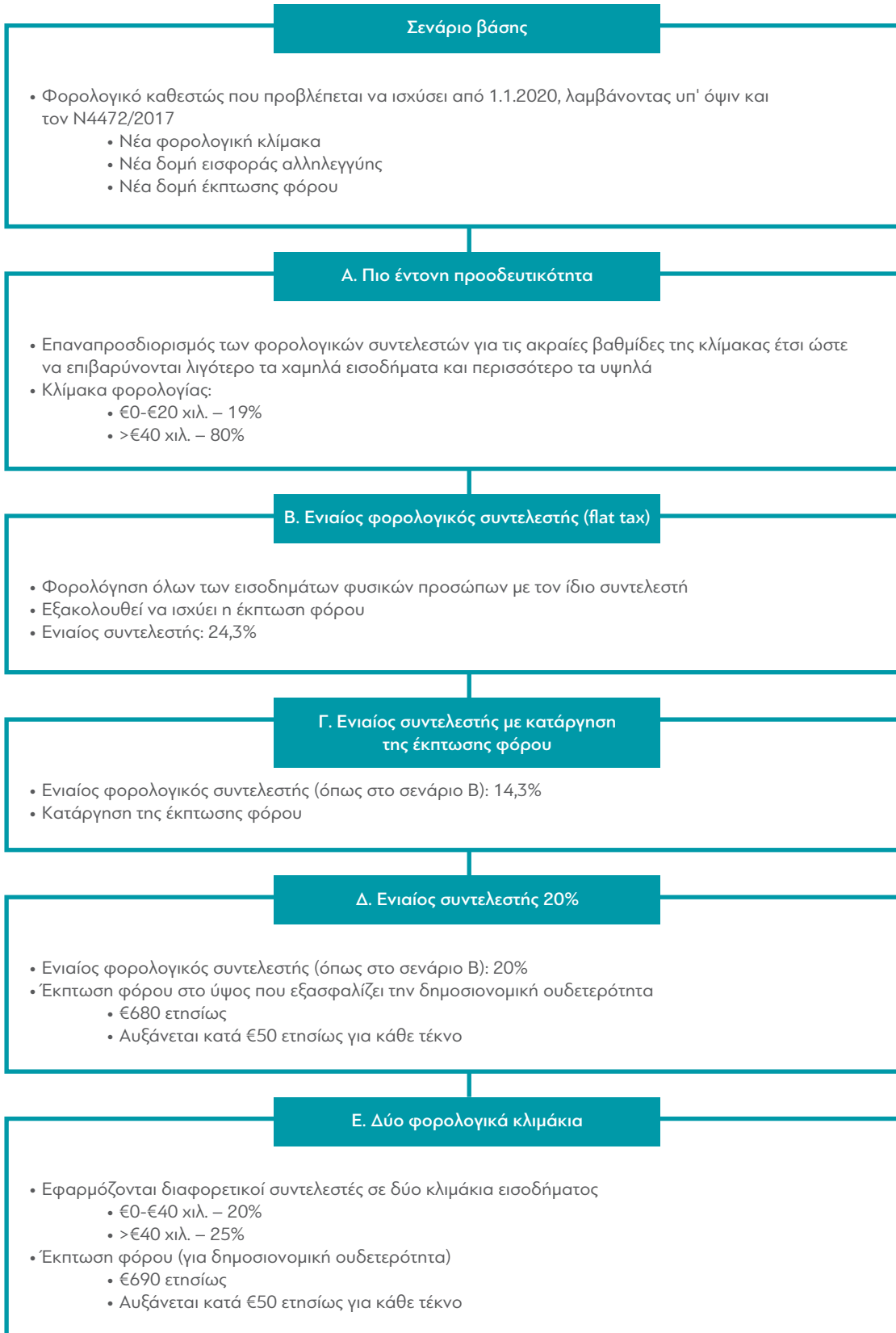
### 7.3.1 Σενάριο Α: Κλιμακωτή Φορολογία Με Πιο Έντονη Προοδευτικότητα

Το υποθετικό φορολογικό καθεστώς του σεναρίου Α είναι παρόμοιο με το καθεστώς βάσης, με μόνες διαφορές ότι ο φορολογικός συντελεστής του πρώτου εισοδηματικού κλιμακίου, για τα πρώτα €20.000 ετήσιου εισοδήματος, είναι 19% (κατά μία ποσοστιαία μονάδα χαμηλότερος από το 20% στο καθεστώς βάσης, όπως θα ισχύει από το 2020) και ο συντελεστής του τελευταίου κλιμακίου, για το μέρος του ετήσιου εισοδήματος που υπερβαίνει τα €40.000, είναι 80% (κατά 35 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερος από το 45% στο καθεστώς βάσης). Αυτές οι παράμετροι προσδιορίστηκαν έτσι ώστε το σενάριο Α να είναι δημοσιονομικά ουδέτερο σε σύγκριση με το καθεστώς βάσης.

Το σενάριο αυτό αναδεικνύει τη σημασία της φορολόγησης των χαμηλότερων εισοδημάτων στην Ελλάδα. Προκειμένου η μείωση του φορολογικού συντελεστή για τα χαμηλά εισοδήματα κατά μία μόνο ποσοστιαία μονάδα να αντισταθμιστεί δημοσιονομικά αποκλειστικά με επιβάρυνση των υψηλών εισοδημάτων, θα πρέπει ο φορολογικός συντελεστής για τα υψηλά εισοδήματα να αυξηθεί δραματικά.<sup>97</sup> Είναι λοιπόν φανερό ότι λόγω της ιδιαίτερης κατανομής φορολογούμενου εισοδήματος, δεν υπάρχουν σημαντικά περιθώρια φορολογικής ελάφρυνσης για τα χαμηλά εισοδήματα, αν το μόνο εργαλείο δημοσιονομικής αντιστάθμισης είναι η αύξηση της φορολογίας για τα υψηλά εισοδήματα.

<sup>97</sup>. Σημειώνεται ότι το δείγμα του ελληνικού πληθυσμού, για το οποίο γίνονται οι υπολογισμοί των επιπτώσεων κάθε σεναρίου, ενδέχεται να μην είναι επαρκώς αντιπροσωπευτικό σε ό,τι αφορά την εκπροσώπηση των νοικοκυριών εξαιρετικά υψηλού εισοδήματος. Συνεπώς, ο φορολογικός συντελεστής του υψηλού εισοδηματικού κλιμακίου που αντισταθμίζει δημοσιονομικά τη μείωση του συντελεστή στο πρώτο κλιμάκιο από 20% σε 19% ενδέχεται να είναι στην πραγματικότητα χαμηλότερος από 80%. Ωστόσο είναι σχεδόν βέβαιο ότι η πραγματική τιμή του εν λόγω συντελεστή θα εξακολουθεί να είναι σημαντικά υψηλότερη από το 45% που ισχύει στο καθεστώς βάσης.

## Διάγραμμα 7.2. Σενάρια Αναμόρφωσης της Φορολογίας Φυσικών Προσώπων (Ανάλυση Μικροοικονομικών Επιδράσεων)



### 7.3.2 Σενάριο Β: Ενιαίος Φορολογικός Συντελεστής (Flat-Tax)

Το υποθετικό φορολογικό καθεστώς του σεναρίου Β προκύπτει από το καθεστώς βάσης, αν η κλιμακωτή φορολογία για τα εισοδήματα από μισθούς, συντάξεις και ελεύθερο επάγγελμα<sup>98</sup> αντικατασταθεί από φορολόγηση αυτών των εισοδημάτων ανεξαρτήτως ύψους με έναν ενιαίο φορολογικό συντελεστή, με παράλληλη κατάργηση της εισφοράς αλληλεγγύης για όλους τους φορολογούμενους. Με τον ίδιο συντελεστή φορολογούνται επίσης τα εισοδήματα από ενοίκια και τα εισοδήματα από τόκους.

Σημειώνεται ότι στο σενάριο Β εξακολουθεί να ισχύει η έκπτωση φόρου, όπως και στο σενάριο βάσης. Επιπλέον, δεν καταργείται το τέλος επιτηδεύματος για τους ελεύθερους επαγγελματίες, όπως και στα υπόλοιπα σενάρια της ανάλυσης.

Το ύψος του ενιαίου φορολογικού συντελεστή προσδιορίστηκε έτσι ώστε τα συνολικά φορολογικά έσοδα του Δημοσίου στο σενάριο Β να είναι ίσα με εκείνα του σεναρίου βάσης. Αυτό επιτυγχάνεται με ενιαίο φορολογικό συντελεστή ίσο με 24,3%.

### 7.3.3 Σενάριο Γ: Ενιαίος Φορολογικός Συντελεστής (Flat-Tax) Με Κατάργηση Της Έκπτωσης Φόρου

Το υποθετικό δημοσιονομικό καθεστώς του σεναρίου Γ προκύπτει από το καθεστώς του σεναρίου Β καταργώντας τις εκπτώσεις φόρου. Συγκεκριμένα στο καθεστώς του σεναρίου Γ καταργείται η έκπτωση φόρου για μισθωτούς με χαμηλά εισοδήματα, καθώς και οι υπόλοιπες εκπτώσεις φόρου,<sup>99</sup> και ισχύει ένας μόνο φορολογικός συντελεστής για κάθε ύψος εισοδήματος και για εισοδήματα από κάθε πηγή (μισθούς, ελεύθερο επάγγελμα, μισθώματα, τόκους). Το ύψος του συντελεστή καθορίζεται έτσι ώστε τα φορολογικά έσοδα να είναι ίσα με εκείνα του σεναρίου βάσης. Καταργώντας την έκπτωση φόρου, η εφαρμογή ενιαίου φορολογικού συντελεστή ύψους 14,3% σε όλα τα εισοδήματα εξασφαλίζει φορολογικά έσοδα ίσα με εκείνα του σεναρίου βάσης.

Η δραστική αυτή απλοποίηση του φορολογικού συστήματος, και η σημαντική μείωση του φορολογικού συντελεστή για πολλούς φορολογούμενους, μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της φοροδιαφυγής. Το μέγεθος αυτής της επίδρασης δεν μπορεί να προσδιοριστεί ικανοποιητικά, καθώς από τη φύση της η φοροδιαφυγή δεν καταγράφεται στην πλήρη έκτασή της και ως εκ τούτου δεν υπάρχουν αναλυτικά στοιχεία που θα επέτρεπαν τη διεξαγωγή αξιόπιστων προσομοιώσεων. Ωστόσο, με βάση τις υποθέσεις για τη φοροδιαφυγή στο λογισμικό EUROMOD, εκτιμάται ότι αν το 1/3 των προηγούμενως αποκρυπτόμενων εισοδημάτων δηλωθούν στις φορολογικές αρχές ως αποτέλεσμα της απλούστευσης του φορολογικού συστήματος, τα συνολικά φορολογικά έσοδα αυξάνονται κατά 3,8%, ενώ

<sup>98</sup>. Συμπεριλαμβανομένου και του αγροτικού εισοδήματος.

<sup>99</sup>. Εκπτώσεις φόρου για δαπάνες περίθαλψης, για πληρωμή διατροφής (κατόπιν διαζυγίου), για δωρεές σε κοινωφελείς οργανισμούς και εκπτώσεις λόγω αναπηρίας.

αν το 1/2 των κρυφών αυτών των εισοδημάτων δηλωθούν, η αύξηση των φορολογικών εσόδων ανέρχεται σε 5,5%.<sup>100</sup> Εφόσον πράγματι μειωθεί η φοροδιαφυγή και αυξηθούν τα φορολογικά έσοδα, αυτό θα επιτρέψει να μειωθεί το ύψος του ενιαίου συντελεστή, με θετικές επιδράσεις στα μακροοικονομικά μεγέθη.<sup>101</sup>

### 7.3.4 Σενάριο Δ: Ενιαίος Φορολογικός Συντελεστής 20%

Το υποθετικό φορολογικό καθεστώς του σεναρίου Δ προκύπτει από το καθεστώς του σεναρίου Β, μειώνοντας τον ενιαίο φορολογικό συντελεστή από 24,3% σε 20% και μειώνοντας την έκπτωση φόρου, έτσι ώστε τα έσοδα του δημοσίου να παραμένουν σταθερά. Συγκεκριμένα, η έκπτωση φόρου διαμορφώνεται στα €680 ετησίως για φορολογούμενο χωρίς προστατευόμενα τέκνα, €730 για φορολογούμενο με ένα παιδί, €780 για φορολογούμενο με δύο παιδιά και €830 για φορολογούμενο με τρία ή περισσότερα παιδιά.<sup>102</sup> Η έκπτωση φόρου, όπως και στο σενάριο βάσης και το σενάριο Β, πιστώνεται εξ ολοκλήρου σε φορολογούμενους με εισόδημα έως €20.000 ετησίως και απομειώνεται κατά €10 για κάθε €1.000 ετήσιου εισοδήματος άνω των €20.000, για φορολογούμενους με υψηλότερα εισοδήματα. Αυτές οι παράμετροι προσδιορίστηκαν έτσι ώστε το σενάριο Δ, όπως και τα υπόλοιπα σενάρια, να είναι δημοσιονομικά ουδέτερο σε σύγκριση με το καθεστώς βάσης.

### 7.3.5 Σενάριο Ε: Δύο Φορολογικά Κλιμάκια

Το υποθετικό φορολογικό καθεστώς του σεναρίου Ε είναι παρόμοιο με εκείνο του σεναρίου Δ, με τη διαφορά ότι στο σενάριο Ε υπάρχουν δύο κλιμάκια εισοδήματος στα οποία εφαρμόζονται διαφορετικοί φορολογικοί συντελεστές, ενώ η έκπτωση φόρου είναι ελαφρώς μεγαλύτερη. Συγκεκριμένα, στα πρώτα €40.000 του ετήσιου εισοδήματος του φορολογούμενου εφαρμόζεται φορολογικός συντελεστής 20%, και στο υπόλοιπο εισόδημα εφαρμόζεται συντελεστής 25%. Η έκπτωση φόρου στο σενάριο Ε διαμορφώνεται στα €690 ετησίως για φορολογούμενο χωρίς προστατευόμενα τέκνα, €740 για φορολογούμενο με ένα παιδί, €790 για φορολογούμενο με δύο παιδιά και €840 για φορολογούμενο με τρία ή περισσότερα παιδιά,<sup>103</sup> και απομειώνεται όπως και στο σενάριο Δ. Αυτές οι παράμετροι προσδιορίστηκαν έτσι ώστε το σενάριο Ε, όπως και τα υπόλοιπα σενάρια, να είναι δημοσιονομικά ουδέτερο σε σύγκριση με το καθεστώς βάσης.

### 7.3.6 Σενάρια Στ1, Στ2, Στ3 - Ελάφρυνση Της Φορολογίας Εισοδήματος Των Επιχειρήσεων

Στην ενότητα αυτή μελετώνται σενάρια μείωσης του μέσου φορολογικού συντελεστή εισοδήματος νομικών προσώπων<sup>104</sup> κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες, από το επίπεδο του 27,6%,<sup>105</sup> όπως ίσχυε το έτος 2016, στο

**100.** Οι υπολογισμοί αυτοί έχουν βασιστεί στις εκτιμήσεις για τα μη δηλωθέντα εισοδήματα στην Ελλάδα, όπως ενσωματώνονται στα στοιχεία που χρησιμοποιούνται από το EUROMOD, βλ. Flevotomou et al. (2017a) Section 3.3.3.

**101.** Οι μακροοικονομικές επιδράσεις από μείωση της φορολογίας των φυσικών προσώπων εξετάζονται στο τμήμα 7.4.6 αυτού του κεφαλαίου.

**102.** Αυτές οι εκπτώσεις φόρου αντιστοιχούν σε αφορολόγητο όριο ετήσιου εισοδήματος από €3.400 για φορολογούμενο χωρίς παιδιά έως €4.150 για φορολογούμενο με 3 ή περισσότερα παιδιά.

**103.** Αυτές οι εκπτώσεις φόρου αντιστοιχούν σε αφορολόγητο όριο ετήσιου εισοδήματος από €3.450 για φορολογούμενο χωρίς παιδιά έως €4.200 για φορολογούμενο με 3 ή περισσότερα παιδιά.

**104.** Στο υπόδειγμα GIMF, οι μεταβλητές για τη φορολογία δεν αντιστοιχούν μία προς μία με τις κατηγορίες φόρων του ελληνικού φορολογικού συστήματος. Για τους σκοπούς της μελέτης, ως φόρος στο εισόδημα νομικών προσώπων θεωρείται ο φόρος στα κέρδη των επιχειρήσεων, ήτοι ο φόρος στην απόδοση του κεφαλαίου του υποδείγματος GIMF.

**105.** Βλ. European Commission, DG Taxation and Customs Union (2017) Taxation Trends in the European Union 2017 edition, p.238, Effective average tax rates, non-financial sector, for Greece in 2016.

17,6%. Συγκεκριμένα, μελετώνται τρία σενάρια, κατά τα οποία η μείωση στη φορολογία των επιχειρήσεων συνοδεύεται είτε από μείωση του δημοσιονομικού πλεονάσματος, είτε από αύξηση άλλων ειδών φορολογίας, είτε από μείωση των δημοσίων δαπανών. Ακολουθώς περιγράφονται αναλυτικά τα τρία σενάρια ελάφρυνσης της φορολογίας του εισοδήματος των επιχειρήσεων. Τα κύρια χαρακτηριστικά των τριών αυτών σεναρίων παρουσιάζονται συνοπτικά στο Διάγραμμα 7.3.

### Διάγραμμα 7.3. Σενάρια Αναμόρφωσης της Φορολογίας Επιχειρήσεων (Ανάλυση Μακροοικονομικών Επιδράσεων)

#### Στ1: Μείωση φορολογίας επιχειρήσεων και μείωση πλεονάσματος

- Μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τις επιχειρήσεις κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες (από 27,6% σε 17,6%)
- Μείωση του δημοσιονομικού πλεονάσματος έτσι ώστε να αντισταθμίζεται η μείωση των δημοσίων εσόδων από την φορολογία επιχειρήσεων
- Σταθερές δημόσιες δαπάνες σε απόλυτους όρους
  - Σταθερή δημόσια κατανάλωση
  - Σταθερές δημόσιες επενδύσεις
  - Σταθερές μεταβιβαστικές πληρωμές του Δημοσίου
- Σταθερό φορολογικό καθεστώς για το εισόδημα φυσικών προσώπων (σταθερός μέσος φορολογικός συντελεστής)
- Σταθερό φορολογικό καθεστώς για την κατανάλωση (σταθερός μέσος φορολογικός συντελεστής)
- Σταθερή φορολογία της περιουσίας (σε απόλυτους όρους)

#### Στ2: Μείωση φορολογίας επιχειρήσεων και αύξηση άλλων ειδών φορολογίας

- Μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τις επιχειρήσεις από 27,6% σε 17,6%
- Σταθερό δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ (δημοσιονομική ουδετερότητα)
- Σταθερές δημόσιες δαπάνες σε απόλυτους όρους
- Αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή για το εισόδημα φυσικών προσώπων κατά 0,1 ποσοστιαίες μονάδες
- Αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή στην κατανάλωση κατά 0,3 ποσοστιαίες μονάδες
- Αύξηση φόρων στην περιουσία έτσι ώστε συνολικά το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να μένει σταθερό

#### Στ3: Μείωση φορολογίας επιχειρήσεων και μείωση των δημοσίων δαπανών

- Μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τις επιχειρήσεις από 27,6% σε 17,6%
- Σταθερό δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ (δημοσιονομική ουδετερότητα)
- Μείωση δημοσίων δαπανών
  - Μείωση δημόσιας κατανάλωσης κατά 1,1%
  - Μείωση δημοσίων επενδύσεων κατά 1,1%
  - Μείωση μεταβιβαστικών πληρωμών του Δημοσίου, έτσι ώστε το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να μένει σταθερό
- Σταθερό φορολογικό καθεστώς για το εισόδημα φυσικών προσώπων
- Σταθερό φορολογικό καθεστώς για την κατανάλωση
- Σταθερή φορολογία της περιουσίας

## Σενάριο Στ1

Εξετάζεται η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τις επιχειρήσεις κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες, από 27,6% σε 17,6%, με ταυτόχρονη μείωση του δημοσιονομικού πλεονάσματος,<sup>106</sup> έτσι ώστε να αντισταθμίζεται η απώλεια δημοσίων εσόδων από τη φορολογία των νομικών προσώπων. Στο σενάριο αυτό διατηρούνται σταθερές οι δαπάνες του Δημοσίου σε απόλυτους όρους (δαπάνες για δημόσια κατανάλωση, δημόσιες επενδύσεις και μεταβιβαστικές πληρωμές). Σταθερό διατηρείται επίσης το φορολογικό καθεστώς για το εισόδημα φυσικών προσώπων και για την κατανάλωση (σταθεροί μέσοι φορολογικοί συντελεστές) καθώς και η φορολογία της περιουσίας<sup>107</sup> σε απόλυτους όρους.

## Σενάριο Στ2

Εξετάζεται η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τις επιχειρήσεις από 27,6% σε 17,6%, αυξάνοντας ταυτόχρονα τα έσοδα του Δημοσίου από τα υπόλοιπα είδη φορολογίας και διατηρώντας σταθερές σε απόλυτους όρους τις δημόσιες δαπάνες, έτσι ώστε η απώλεια εσόδων από τη φορολογία των επιχειρήσεων να αντισταθμίζεται πλήρως και το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να παραμένει αμετάβλητο. Συγκεκριμένα, η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για το εισόδημα νομικών προσώπων κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες συνοδεύεται από αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή για το εισόδημα φυσικών προσώπων κατά 0,1 ποσοστιαίες μονάδες, αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή στην κατανάλωση κατά 0,3 ποσοστιαίες μονάδες και αύξηση των φόρων στην περιουσία, έτσι ώστε συνολικά το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να μένει σταθερό. Με τον τρόπο αυτό η απαιτούμενη αύξηση των φορολογικών εσόδων κατανέμεται σε φορολογία κατανάλωσης, εισοδήματος φυσικών προσώπων και ακίνητης περιουσίας κατ' αναλογία με το σχετικό ύψος των εσόδων από κάθε είδος φορολογίας.

## Σενάριο Στ3

Εξετάζεται η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τις επιχειρήσεις από 27,6% σε 17,6%, μειώνοντας ταυτόχρονα τις δημόσιες δαπάνες και διατηρώντας σταθερό το φορολογικό καθεστώς για τα φυσικά πρόσωπα και για την κατανάλωση (σταθεροί μέσοι φορολογικοί συντελεστές) και σταθερή τη φορολογία στην περιουσία σε απόλυτους όρους, έτσι ώστε η απώλεια εσόδων από τη φορολογία των επιχειρήσεων να αντισταθμίζεται πλήρως και το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να παραμένει επίσης σταθερό. Συγκεκριμένα, η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για το εισόδημα νομικών προσώπων κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες συνοδεύεται από μείωση της δημόσιας κατανάλωσης και των δημοσίων επενδύσεων κατά 1,1% και από αντίστοιχη μείωση των μετα-

**106.** Στην αρχική κατάσταση της ελληνικής οικονομίας θεωρείται ότι υπάρχει πρωτογενές δημοσιονομικό πλεόνασμα 3,9% του ΑΕΠ, όπως αποτυπώνεται και στα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία για το έτος 2016.

**107.** Για τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης η φορολογία επί της περιουσίας θεωρείται ότι περιλαμβάνει φόρους στην ακίνητη περιουσία, ειδικά τέλη και λοιπά κόστη εξασφάλισης αδειών και άλλες αντίστοιχες επιβαρύνσεις που επιβάλλονται σε υπόχρεους ανεξάρτητα από το εισόδημα, τα κέρδη, ή την κατανάλωση.

βιβάσεων, έτσι ώστε συνολικά το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να μένει σταθερό. Με τον τρόπο αυτό η απαιτούμενη μείωση των δαπανών του Δημοσίου κατανέμεται σε κάθε κατηγορία δαπάνης ανάλογα με το σχετικό της ύψος.

### 7.3.7 Σενάρια Z1, Z2, Z3 - Ελάφρυνση Της Φορολογίας Εισοδήματος Των Φυσικών Προσώπων

Στην ενότητα αυτή μελετώνται σενάρια μείωσης του μέσου φορολογικού συντελεστή εισοδήματος φυσικών προσώπων<sup>108</sup> κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες, από το επίπεδο του 53%,<sup>109</sup> όπως ίσχυε το έτος 2016, στο 50%. Όπως και στην προηγούμενη ενότητα, μελετώνται τρία σενάρια, κατά τα οποία η μείωση στη φορολογία των φυσικών προσώπων συνοδεύεται είτε από μείωση του δημοσιονομικού πλεονάσματος, είτε από αύξηση άλλων ειδών φορολογίας, είτε από μείωση των δημοσίων δαπανών. Η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τα φυσικά πρόσωπα κατά τρεις ποσοστιαίες μονάδες προκαλεί παρόμοια πτώση των δημοσίων εσόδων σε βάθος χρόνου, όπως και η μείωση του συντελεστή για τις επιχειρήσεις κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες, που εξετάστηκε στην προηγούμενη ενότητα. Ακολουθώς περιγράφονται αναλυτικά τα τρία σενάρια ελάφρυνσης της φορολογίας εισοδήματος των φυσικών προσώπων. Τα κύρια χαρακτηριστικά των τριών αυτών σεναρίων παρουσιάζονται συνοπτικά στο Διάγραμμα 7.4.

**108.** Για τους σκοπούς της μελέτης, ως φόρος στο εισόδημα φυσικών προσώπων θεωρείται ο φόρος στο εισόδημα από εργασία του υποδείγματος GIMF.

**109.** Το ύψος του μέσου φορολογικού συντελεστή για το εισόδημα φυσικών προσώπων προκύπτει ενδογενώς από το υπόδειγμα GIMF με βάση τα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία για τα έσοδα από φόρους σε φυσικά πρόσωπα και νοικοκυριά και για τα έσοδα από ασφαλιστικές εισφορές (για το έτος 2015) σε εθνικολογιστικούς όρους (βλ. Eurostat, Main national accounts tax aggregates).

#### Διάγραμμα 7.4. Σενάρια Αναμόρφωσης της Φορολογίας Φυσικών Προσώπων (Ανάλυση Μακροοικονομικών Επιδράσεων)

##### Z1: Μείωση φορολογίας φυσικών προσώπων και μείωση πλεονάσματος

- Μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τα φυσικά πρόσωπα κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες από 53% σε 50%
- Μείωση του δημοσιονομικού πλεονάσματος έτσι ώστε να αντισταθμίζεται η μείωση των δημοσίων εσόδων από την φορολογία των φυσικών προσώπων
- Σταθερές δημόσιες δαπάνες σε απόλυτους όρους
  - Σταθερή δημόσια κατανάλωση
  - Σταθερές δημόσιες επενδύσεις
  - Σταθερές μεταβιβαστικές πληρωμές του Δημοσίου
- Σταθερό φορολογικό καθεστώς για τις επιχειρήσεις (σταθερός μέσος φορολογικός συντελεστής)
- Σταθερό φορολογικό καθεστώς για την κατανάλωση (σταθερός μέσος φορολογικός συντελεστής)
- Σταθερή φορολογία της περιουσίας (σε απόλυτους όρους)

##### Z2: Μείωση φορολογίας φυσικών προσώπων και αύξηση άλλων ειδών φορολογίας

- Μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τα φυσικά πρόσωπα από 53% σε 50%
- Σταθερό δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ (δημοσιονομική ουδετερότητα)
- Σταθερές δημόσιες δαπάνες σε απόλυτους όρους
- Αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τις επιχειρήσεις κατά 0,4 ποσοστιαίες μονάδες
- Αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή στην κατανάλωση κατά 0,42 ποσοστιαίες μονάδες
- Αύξηση φόρων στην περιουσία έτσι ώστε συνολικά το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να μένει σταθερό

##### Z3: Μείωση φορολογίας φυσικών προσώπων και μείωση των δημοσίων δαπανών

- Μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τα φυσικά πρόσωπα από 53% σε 50%
- Σταθερό δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ (δημοσιονομική ουδετερότητα)
- Μείωση δημοσίων δαπανών
  - Μείωση δημόσιας κατανάλωσης κατά 1,6%
  - Μείωση δημοσίων επενδύσεων κατά 1,6%
  - Μείωση μεταβιβαστικών πληρωμών του Δημοσίου, έτσι ώστε το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να μένει σταθερό
- Σταθερό φορολογικό καθεστώς για το εισόδημα φυσικών προσώπων
- Σταθερό φορολογικό καθεστώς για την κατανάλωση
- Σταθερή φορολογία της περιουσίας

### Σενάριο Z1

Εξετάζεται η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τα φυσικά πρόσωπα κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες, από 53% σε 50%, με ταυτόχρονη μείωση του δημοσιονομικού πλεονάσματος, έτσι ώστε να αντισταθμίζεται η απώλεια δημοσίων εσόδων από τη φορολογία των νοικοκυριών. Το συγκεκριμένο σενάριο αποτυπώνει επίσης τις επιδράσεις που θα είχε η μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης ως αποτέλεσμα ενδεχόμενης μείωσης της φοροδιαφυγής λόγω απλοποίησης του φορολογικού συστήματος.

Στο σενάριο αυτό διατηρούνται σταθερές οι δαπάνες του Δημοσίου σε απόλυτους όρους (δαπάνες για δημόσια κατανάλωση, δημόσιες επενδύσεις και μεταβιβαστικές πληρωμές). Σταθερό διατηρείται επίσης το φορολογικό καθεστώς για το εισόδημα νομικών προσώπων και για την κατανάλωση (σταθεροί μέσοι φορολογικοί συντελεστές) καθώς και η φορολογία της περιουσίας<sup>110</sup> σε απόλυτους όρους.

### Σενάριο Z2

Εξετάζεται η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τα φυσικά πρόσωπα κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες, αυξάνοντας ταυτόχρονα τα έσοδα του Δημοσίου από τα υπόλοιπα είδη φορολογίας και διατηρώντας σταθερές σε απόλυτους όρους τις δημόσιες δαπάνες, έτσι ώστε η απώλεια εσόδων από τη φορολογία των νοικοκυριών να αντισταθμίζεται πλήρως και το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να παραμένει αμετάβλητο. Συγκεκριμένα, η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για το εισόδημα φυσικών προσώπων κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες συνοδεύεται από αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή για το εισόδημα νομικών προσώπων κατά 0,4 ποσοστιαίες μονάδες, αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή στην κατανάλωση κατά 0,42 ποσοστιαίες μονάδες και αύξηση των φόρων στην περιουσία, έτσι ώστε συνολικά το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να μένει σταθερό. Με τον τρόπο αυτό η απαιτούμενη αύξηση των φορολογικών εσόδων κατανέμεται σε φορολογία κατανάλωσης, εισοδήματος νομικών προσώπων και ακίνητης περιουσίας κατ' αναλογία με το σχετικό ύψος των εσόδων από κάθε είδος φορολογίας.

### Σενάριο Z3

Εξετάζεται η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για τα φυσικά πρόσωπα κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες, από 53% σε 50%, μειώνοντας ταυτόχρονα τις δημόσιες δαπάνες και διατηρώντας σταθερό το φορολογικό καθεστώς για τις επιχειρήσεις και για την κατανάλωση (σταθεροί μέσοι φορολογικοί συντελεστές) και σταθερή τη φορολογία στην περιουσία σε απόλυτους όρους, έτσι ώστε η απώλεια εσόδων από τη φορολογία των νοικοκυριών να αντισταθμίζεται πλήρως και το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να παραμένει επίσης σταθερό. Συγκεκριμένα, η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για το εισόδημα φυσικών προσώπων κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες συνοδεύεται από μείωση της δημόσιας κατανάλωσης και των δημοσίων επενδύσεων κατά 1,6% και από αντίστοιχη μείωση των μεταβιβάσεων, έτσι ώστε συνολικά το δημοσιονομικό πλεόνασμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να μένει σταθερό. Με τον τρόπο αυτό η απαιτούμενη μείωση των δαπανών του Δημοσίου κατανέμεται σε κάθε κατηγορία δαπάνης ανάλογα με το σχετικό της ύψος.

**110.** Για τους σκοπούς τη παρούσας ανάλυσης η φορολογία επί της περιουσίας θεωρείται ότι περιλαμβάνει φόρους στην ακίνητη περιουσία, ειδικά τέλη και λοιπά κόστη εξασφάλισης αδειών και άλλες αντίστοιχες επιβαρύνσεις που επιβάλλονται σε υπόχρεους ανεξάρτητα από το εισόδημα, τα κέρδη, ή την κατανάλωση.

## 7.4 Αποτελέσματα των Σεναρίων

Τα αποτελέσματα των πέντε πρώτων σεναρίων αναλύονται σε όρους φορολογικής επιβάρυνσης ανά είδος εισοδήματος, κινήτρων για εργασία και δεικτών ανισότητας και φτώχειας, ενώ για τα έξι τελευταία σενάρια εξετάζονται οι μακροοικονομικές επιδράσεις σε βάθος χρόνου.

### 7.4.1 Κατανομή Της Φορολογικής Επιβάρυνσης

Η εικόνα της κατανομής της φορολογικής επιβάρυνσης ανά κατηγορία φορολογούμενων σε κάθε σενάριο προκύπτει συγκρίνοντας τους μέσους φορολογικούς συντελεστές, στον υπολογισμό των οποίων έχει ληφθεί υπ' όψιν η φοροδιαφυγή.<sup>111</sup>

**111.** Το λογισμικό EUROMOD λαμβάνει υπ' όψιν τη φοροδιαφυγή στην Ελλάδα θεωρώντας ότι κάθε φορολογούμενος δηλώνει μόνο ένα ποσοστό του πραγματικού εισοδήματός του στις φορολογικές αρχές. Συγκεκριμένα, θεωρείται ότι οι μισθωτοί δηλώνουν το 95% του πραγματικού τους εισοδήματος, οι ελεύθεροι επαγγελματίες δηλώνουν το 65% και οι αγρότες το 20% του πραγματικού τους εισοδήματος στις φορολογικές αρχές. Για μια αναλυτική περιγραφή της μεθοδολογίας με την οποία προσεγγίζεται η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα από το λογισμικό EUROMOD βλ. Flevotomou et al., (2017a), Section 3.3.3

**Διάγραμμα 7.5. Μέσος Φορολογικός Συντελεστής ανά Πηγή Εισοδήματος και Σενάριο**



**Πηγή:** Προσομοιώσεις IOBE με το λογισμικό EUROMOD, v.1.14.0.

Στο σενάριο A (αυξημένη προοδευτικότητα) αυξάνεται σημαντικά η επιβάρυνση για τους ελεύθερους επαγγελματίες (κατά μία ποσοστιαία μονάδα) σε σχέση με το σενάριο βάσης, ενώ στο σενάριο B (flat-tax 24,3%) αυξάνεται η επιβάρυνση των μισθωτών (κατά 2 ποσοστιαίες μονάδες - Διάγραμμα 7.5 και Πίνακας 7.2 στο Παράρτημα).

Μόνο στο σενάριο του ενιαίου φορολογικού συντελεστή 14,3% με κατάργηση της έκπτωσης φόρου (Σενάριο Γ), η μέση επιβάρυνση για το σύνολο των φορολογούμενων είναι χαμηλότερη από εκείνη του σεναρίου βάσης (κατά 0,4 μονάδες). Ιδιαίτερα σημαντική είναι μάλιστα η ελάφρυνση για τους ελεύθερους επαγγελματίες υπό το σενάριο Γ, κατά 6,2 ποσοστιαίες

μονάδες σε σχέση με το σενάριο βάσης. Εντούτοις, το σενάριο Γ επιφέρει σημαντική αύξηση της επιβάρυνσης των αγροτών (κατά 2,6 μονάδες).

Τα σενάρια ενιαίου συντελεστή 20% με έκπτωση φόρου που ξεκινά από €680 (Σενάριο Δ) και δύο κλιμακίων με συντελεστές 20% και 25% και έκπτωση φόρου από €690 (Σενάριο Ε) έχουν παρόμοιες επιδράσεις στους μέσους φορολογικούς συντελεστές για κάθε κατηγορία φορολογούμενων, αυξάνοντας τον μέσο συντελεστή για το σύνολο του πληθυσμού κατά 0,4 ποσοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με το καθεστώς βάσης.

Υπό το σενάριο Β σημειώνεται η μεγαλύτερη αύξηση της μέσης επιβάρυνσης για το σύνολο του πληθυσμού, κατά 1,1 ποσοστιαίες μονάδες, σε όρους μέσου φορολογικού συντελεστή.

#### 7.4.2 Κίνητρα Για Εργασία

Στο σενάριο Α (πιο έντονη προοδευτικότητα), ο μέσος οριακός φορολογικός συντελεστής αυξάνεται τόσο για το σύνολο της οικονομίας (κατά 2,3 ποσοστιαίες μονάδες) όσο και για τις επιμέρους κατηγορίες των μισθωτών (κατά 1,6 μονάδες) και των ελευθέρων επαγγελματιών (κατά 3,9 μονάδες), γεγονός που υποδηλώνει επιδείνωση των κινήτρων για εργασία σε σχέση με το καθεστώς βάσης.

Στο σενάριο Β (flat-tax 24,3%) μειώνονται σημαντικά οι μέσοι οριακοί φορολογικοί συντελεστές συγκριτικά με το καθεστώς βάσης, τόσο για τον γενικό πληθυσμό, κατά 1,7 ποσοστιαίες μονάδες, αλλά και ιδιαίτερα για την επιμέρους κατηγορία των ελεύθερων επαγγελματιών (πλην αγροτών) κατά 5,3 ποσοστιαίες μονάδες, γεγονός που αναδεικνύει τη σημασία του ενιαίου φορολογικού συντελεστή ως εργαλείου για την τόνωση των κινήτρων για εργασία.

Η πιο δραστική όμως βελτίωση των κινήτρων για εργασία επιτυγχάνεται με το σενάριο Γ (flat-tax 14,3% με κατάργηση έκπτωσης φόρου), υπό το οποίο ο μέσος οριακός φορολογικός συντελεστής για το σύνολο των φορολογούμενων είναι 8,3 ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερος από ό,τι στο σενάριο βάσης, και ειδικά για τους ελεύθερους επαγγελματίες είναι 12,3 ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερος. Η μόνη κατηγορία φορολογούμενων που αντιμετωπίζει υψηλότερο οριακό συντελεστή υπό το σενάριο Γ είναι οι αγρότες.

Η εφαρμογή του σεναρίου Δ (flat-tax 20% με έκπτωση φόρου από €680) θα επέφερε επίσης σημαντική μείωση στον μέσο οριακό φορολογικό συντελεστή για το σύνολο του πληθυσμού (κατά 4,4 ποσοστιαίες μονάδες), και ιδιαίτερα για τους ελεύθερους επαγγελματίες (κατά 8,3 ποσοστιαίες μονάδες), σε σύγκριση με το σενάριο βάσης, ενισχύοντας σημαντικά τα κίνητρα για εργασία. Οι επιδράσεις του σεναρίου Ε (δύο κλιμάκια με

συντελεστές 20% και 25% και έκπτωση φόρου από €690) στους μέσους οριακούς φορολογικούς συντελεστές είναι ελαφρώς χειρότερες του σεναρίου Δ σε όρους παροχής κινήτρων για εργασία.

**Διάγραμμα 7.6. Μέσος Οριακός Φορολογικός Συντελεστής ανά Πηγή Εισοδήματος και Σενάριο**

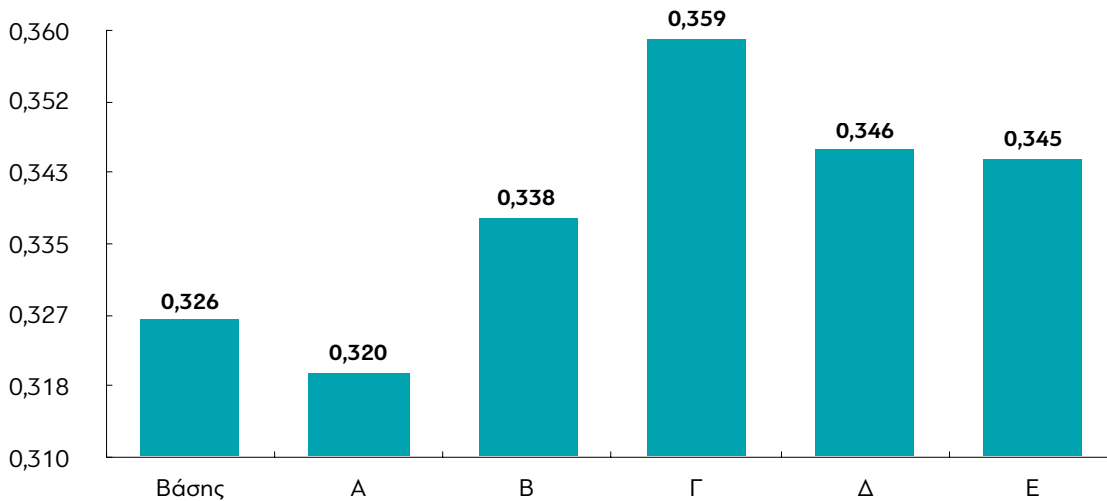


Πηγή: Προσομοιώσεις ΙΟΒΕ με το λογισμικό EUROMOD, v.1.14.0.

### 7.4.3 Δείκτης Ανισότητας Gini

Η πρόσθετη φορολογική επιβάρυνση των φορολογούμενων υψηλού εισοδήματος υπό το σενάριο A, και δευτερευόντως η ήπια ελάφρυνση των χαμηλών εισοδημάτων, οδηγούν σε μικρή άμβλυση της ανισότητας, με τον δείκτη Gini να πέφτει από το 0,326 στο καθεστώς βάσης στο 0,320 στο σενάριο A.

### Διάγραμμα 7.7. Δείκτης Ανισότητας GINI ανά Σενάριο Αναμόρφωσης Φορολογικού Συστήματος



Πηγή: Προσομοιώσεις IOBE με το λογισμικό EUROMOD, v.1.14.0.

Το σενάριο Β (flat-tax 24,3%) προκαλεί αύξηση της ανισότητας, όπως αποτυπώνεται στον δείκτη Gini επί του διαθέσιμου εισοδήματος (αύξηση από 0,326 στο σενάριο βάσης σε 0,338 στο σενάριο Β), καθώς ελαφρύνει τα φορολογικά βάρη για τους φορολογούμενους υψηλού εισοδήματος, οι οποίοι υπό το σενάριο βάσης φορολογούνται με πολύ υψηλότερους συντελεστές από τον ενιαίο συντελεστή 24,3% του σεναρίου Β.

Η μεγαλύτερη αύξηση της ανισότητας παρατηρείται στο σενάριο Γ (flat-tax 14,3% με κατάργηση της έκπτωσης φόρου), καθώς η κατάργηση της έκπτωσης φόρου επιβαρύνει τα χαμηλά εισοδήματα, ενώ ο χαμηλός ενιαίος φορολογικός συντελεστής ευνοεί τα υψηλά εισοδήματα. Στα σενάρια Δ (flat-tax 20% με έκπτωση φόρου από €680) και Ε (δύο κλιμάκια με συντελεστές 20% και 25% και έκπτωση φόρου από €690) η ανισότητα είναι μικρότερη σε σύγκριση με το σενάριο Γ, αλλά υψηλότερη σε σχέση με το Β.

Υπάρχουν μεγάλα περιθώρια αποκατάστασης των αρνητικών αυτών επιδράσεων στην ανισότητα στα σενάρια απλοποίησης του φορολογικού συστήματος, αν αξιοποιηθούν εργαλεία πολιτικής, όπως οι κοινωνικές δαπάνες του Δημοσίου. Επί παραδείγματι, αξίζει να γίνει αναφορά στις επιδράσεις μίας παραλλαγής του σεναρίου Γ, στην οποία παράλληλα με την εφαρμογή flat-tax 14,3% και την κατάργηση της έκπτωσης φόρου αναδιαρθρώνεται η πολιτική κοινωνικών δαπανών, αντικαθιστώντας όλα τα κοινωνικά επιδόματα και τις κοινωνικές συντάξεις με μια πολιτική ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, με δημοσιονομικά ουδέτερο τρόπο. Στο πλαίσιο της πολιτικής ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, κάθε νοικοκυριό με εισόδημα μικρότερο από το εγγυημένο λαμβάνει ένα επίδομα

ίσο με τη διαφορά του εισοδήματος του νοικοκυριού από το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Το ύψος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που διατηρεί τις δημόσιες δαπάνες σταθερές φτάνει τα €325 μηνιαίως ανά ενήλικα και €98 μηνιαίως ανά ανήλικο μέλος του νοικοκυριού.<sup>112</sup> Υπό αυτήν την παραλλαγή του σεναρίου Γ επιτυγχάνεται μεγάλη μείωση της ανισότητας, με τον δείκτη Gini να διαμορφώνεται σε 0,313, χαμηλότερα από το σενάριο βάσης και το σενάριο Α, υπεραντισταθμίζοντας έτσι τις αρνητικές διανεμητικές επιδράσεις του flat-tax και της κατάργησης του αφορολόγητου. Επιτυγχάνεται επίσης σχεδόν πλήρης εξάλειψη της φτώχειας, με τη δραματική μείωση του ποσοστού φτώχειας στο 4,7%.<sup>113</sup>

#### 7.4.4 Ποσοστό Φτώχειας

Η εφαρμογή του σεναρίου Β (flat-tax 24,3%), παρότι συνεπάγεται αύξηση του οριακού φορολογικού συντελεστή για κάποιους φορολογούμενους χαμηλού εισοδήματος, δεν οδηγεί σε σημαντική αύξηση του ποσοστού φτώχειας (+0,13 ποσοστιαίες μονάδες), κυρίως γιατί στο σενάριο αυτό εξακολουθεί να ισχύει η έκπτωση φόρου, που αφορά τα χαμηλά εισοδήματα.

Στο σενάριο Α (πιο έντονη προοδευτικότητα) παρατηρείται πολύ μικρή αύξηση του ποσοστού φτώχειας σε σύγκριση με το καθεστώς βάσης (+0,6 ποσοστιαίες μονάδες), η οποία οφείλεται στη μικρή αύξηση του διάμεσου διαθέσιμου εισοδήματος, λόγω της φορολογικής ελάφρυνσης των χαμηλών εισοδημάτων, και την παρεπόμενη μικρή αύξηση του ορίου φτώχειας. Στα σενάρια Δ και Ε (flat-tax 20% με έκπτωση φόρου από €680 και από €690 αντιστοίχως) σημειώνεται ελαφρά μείωση του ποσοστού φτώχειας, ακόμα και σε σύγκριση με το σενάριο βάσης, εν μέρει και λόγω της μείωσης του ορίου φτώχειας.

Εντούτοις, στο σενάριο Γ (flat-tax 14,3% με κατάργηση της έκπτωσης φόρου) σημειώνεται σημαντική αύξηση του ποσοστού φτώχειας κατά 0,6 ποσοστιαίες μονάδες, η οποία οφείλεται κυρίως στην κατάργηση της έκπτωσης φόρου. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, συνδυάζοντας τα μέτρα πολιτικής του σεναρίου Γ με μία αναδιάρθρωση των κοινωνικών δαπανών του Δημοσίου, με δημοσιονομικά ουδέτερο τρόπο, είναι δυνατόν όχι μόνο να εξαλειφθούν οι αρνητικές επιδράσεις του σεναρίου στη φτώχεια, αλλά και να επιτευχθεί η σχεδόν πλήρης εξάλειψη της φτώχειας.

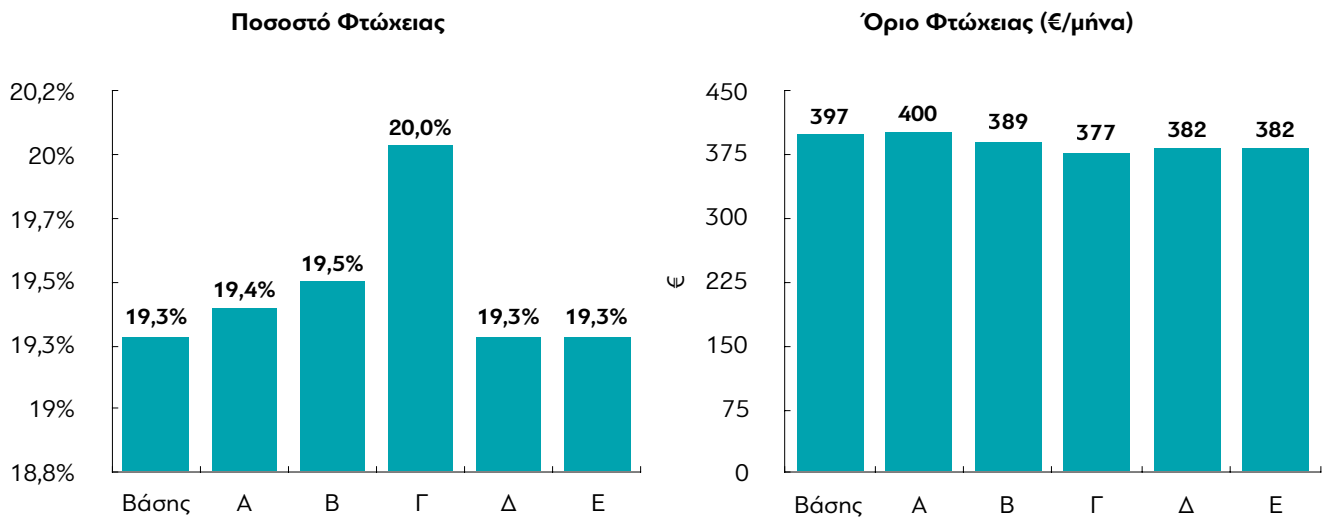
Το όριο φτώχειας (κατώφλι ατομικού ισοδύναμου εισοδήματος, κάτω από το οποίο το άτομο θεωρείται φτωχό) σε όλα τα σενάρια που εξετάστηκαν κυμαίνεται στο ύψος των €377-€400 και μπορεί να θεωρηθεί ότι επιτρέπει την κάλυψη βασικών αναγκών.<sup>114</sup>

**112.** Παραδείγματος χάριν, για ένα νοικοκυριό αποτελούμενο από δύο γονείς και δύο ανήλικα παιδιά, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ανέρχεται σε €845 μηνιαίως, για το νοικοκυριό συνολικά. Αν στο νοικοκυριό αυτό ο ένας ενήλικας έχει εισόδημα €500 μηνιαίως και όλα τα υπόλοιπα μέλη του νοικοκυριού δεν έχουν εισοδήματα, τότε το νοικοκυριό αυτό θα λάβει επίδομα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ίσο με €345 μηνιαίως.

**113.** Οι επιπτώσεις της εφαρμογής μίας πολιτικής ενιαίου φορολογικού συντελεστή στην Ελλάδα σε συνδυασμό με ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα μελετώνται επίσης από τους Flenotomou et al. (2017). Οι συγγραφείς μελετούν ένα δημοσιονομικά ουδέτερο, ως προς το έτος βάσης 2013, σενάριο εφαρμογής flat-tax 34%, με παράλληλη εξασφάλιση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ύψους €200 μηνιαίως ανά ενήλικα και €100 μηνιαίως ανά ανήλικο μέλος του νοικοκυριού. Στο σενάριο αυτό, η πολιτική ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος εφαρμόζεται με τη χορήγηση του ποσού των 200 ή 100 ευρώ μηνιαίως σε όλους τους πολίτες (με εξαίρεση τους συνταξιούχους) χωρίς εισοδηματικά κριτήρια, σε αντίθεση με την παραλλαγή του σεναρίου Γ που συζητήθηκε στην παρούσα ενότητα. Επιπροσθέτως, στο σενάριο που εξετάζουν οι συγγραφείς καταργούνται οι ασφαλιστικές εισφορές για υγειονομική περίθαλψη, ενώ διατηρείται το επίδομα ανεργίας και οι συντάξεις ανασφάλιστων υπερηλίκων. Στους παράγοντες αυτούς οφείλεται κατά κύριο λόγο το γεγονός ότι οι συγγραφείς καταλήγουν σε υψηλότερο δημοσιονομικά ουδέτερο συντελεστή flat-tax από αυτόν που εξετάζεται στην παρούσα μελέτη και σε χαμηλότερο ύψος εγγυημένου εισοδήματος. Εντούτοις, οι συγγραφείς επισημαίνουν ότι ο συνδυασμός της εφαρμογής flat-tax και ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με δημοσιονομικά ουδέτερο τρόπο οδηγεί σε μείωση της ανισότητας.

**114.** Σε πρόσφατη μελέτη για λογαριασμό της διαΝΕΟσις (Ματσαγγάνης, Λεβέντη, Καναβίτσα, & Φλεβοτόμου, 2017) υπολογίστηκε ότι το όριο του εισοδήματος που επαρκεί για την κάλυψη των βασικών αναγκών κυμαίνεται από τα 176 ευρώ για μονομελές νοικοκυριό σε ημιαστικές και αγροτικές περιοχές και ιδιόκτητο σπίτι έως τα 879 ευρώ για τετραμελές νοικοκυριό που διαμένει στην Αθήνα σε ενοικιαζόμενο σπίτι.

### Διάγραμμα 7.8. Δείκτες Φτώχειας ανά Σενάριο Αναμόρφωσης του Φορολογικού Συστήματος



Πηγή: Προσομοιώσεις IOBE με το λογισμικό EUROMOD, v.1.14.0.

#### 7.4.5 Μακροοικονομικές Επιδράσεις Της Ελάφρυνσης Της Φορολογίας Των Επιχειρήσεων

Σε αυτό το τμήμα αναλύεται η επίδραση αλλαγών στη φορολογία των επιχειρήσεων σε μακροοικονομικά μεγέθη, όπως πραγματικό ΑΕΠ, επενδύσεις, κατανάλωση, απασχόληση, εμπορικό ισοζύγιο και φορολογικά έσοδα.

#### Φορολογικά έσοδα

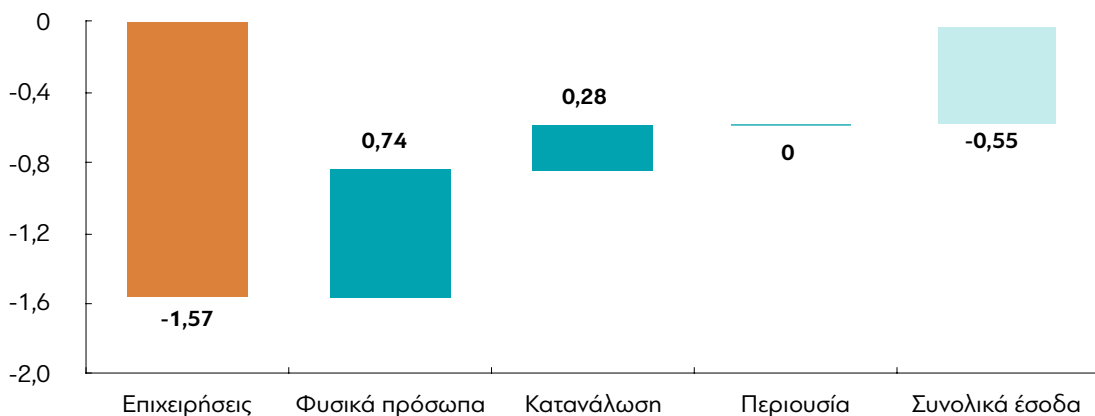
Στο σενάριο Στ1, όπου η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή των νομικών προσώπων κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες συνοδεύεται με μείωση του δημοσιονομικού πλεονάσματος, χωρίς τη λήψη ισοδύναμων μέτρων, μειώνονται τα ετήσια έσοδα από τη φορολογία των επιχειρήσεων κατά περίπου €1,6 δισ., ήδη από το πρώτο έτος της εφαρμογής των μέτρων του σεναρίου. Σε βάθος χρόνου, αυτή η μείωση των δημοσίων εσόδων αντισταθμίζεται εν μέρει από την αύξηση των εσόδων από τη φορολογία των φυσικών προσώπων και της κατανάλωσης, λόγω της αύξησης εισοδημάτων και κατανάλωσης που επιφέρει η τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας (Διάγραμμα 7.9). Μολαταύτα, τα συνολικά φορολογικά έσοδα σε βάθος χρόνου μετά την εφαρμογή των μέτρων του σεναρίου διαμορφώνονται σε επίπεδο κατά €550 εκατ. χαμηλότερο από το αρχικό.<sup>115</sup>

Δεδομένου ότι οι δαπάνες του Δημοσίου διατηρούνται σταθερές σε απόλυτους όρους, η μείωση των δημοσίων εσόδων συνεπάγεται μείωση του δημοσιονομικού πλεονάσματος. Αν το δημοσιονομικό κενό δεν αντισταθμιστεί με αύξηση των φορολογικών εσόδων από άλλες πηγές, ή με μείωση

<sup>115</sup> Η μακροοικονομική ανάλυση είναι βασισμένη στην υπόθεση ότι η οικονομία βρίσκεται αρχικά σε μία σταθερή κατάσταση (αρχική κατάσταση ισορροπίας). Οι συγκρίσεις γίνονται με την τιμή της εκάστοτε μεταβλητής στην αρχική κατάσταση ισορροπίας της οικονομίας, πριν εφαρμοστούν τα εξεταζόμενα μέτρα πολιτικής.

των δαπανών, η οικονομία οδηγείται σε βάθος χρόνου σε δημοσιονομική αστάθεια. Στα σενάρια Στ2 και Στ3 εξετάζονται δύο εναλλακτικοί τρόποι δημοσιονομικής εξισορρόπησης της μείωσης στη φορολογία νομικών προσώπων.

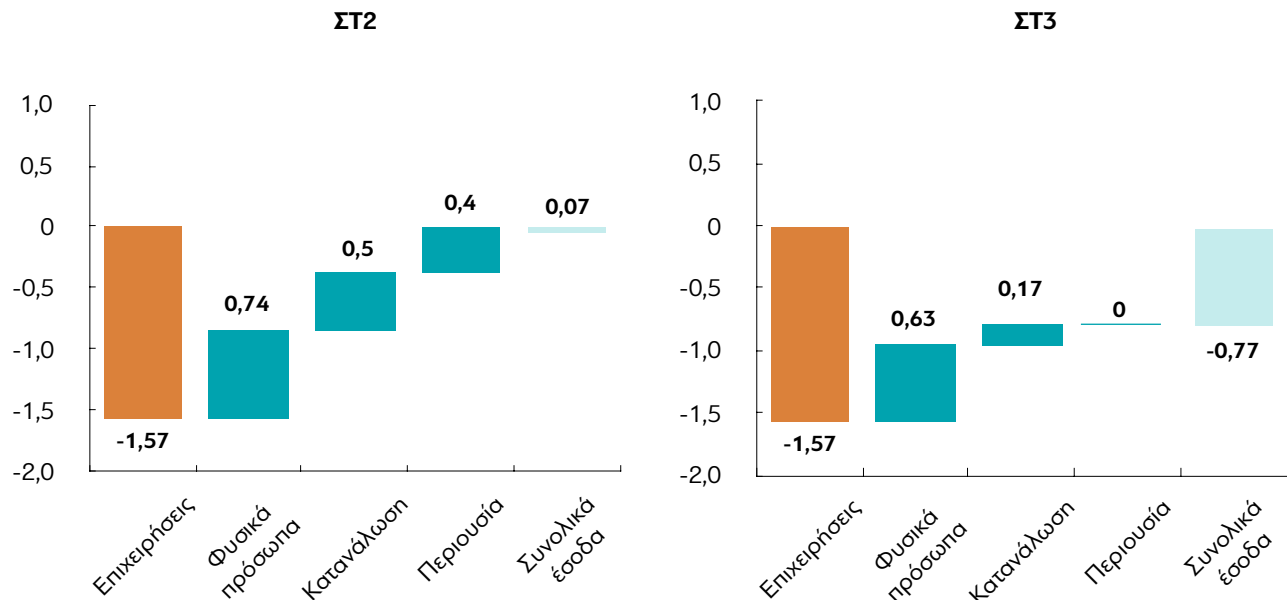
**Διάγραμμα 7.9.** Ύψος Ετήσιων Φορολογικών Εσόδων σε Βάθος Χρόνου Υπό το Σενάριο Στ1 (Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ. σε Πραγματικούς Όρους)



**Πηγή:** Ανάλυση IOBE

Η πτώση στα έσοδα από τη φορολογία των επιχειρήσεων παραμένει ίδια στα δυο εναλλακτικά σενάρια, ωστόσο παρατηρούνται σημαντικές διαφορές όσον αφορά τα συνολικά έσοδα. Εκ κατασκευής, τα συνολικά φορολογικά έσοδα στο σενάριο Στ2 παραμένουν αμετάβλητα διαχρονικά, καθώς αυξάνονται ανάλογα οι φόροι περιουσίας, κατανάλωσης και φυσικών προσώπων για να επιτευχθεί αυτό το αποτέλεσμα (Διάγραμμα 7.10).

**Διάγραμμα 7.10:** Ύψος Ετήσιων Φορολογικών Εσόδων σε Βάθος Χρόνου Υπό τα Σενάρια Στ2 και Στ3 (Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ. σε Πραγματικούς Όρους)



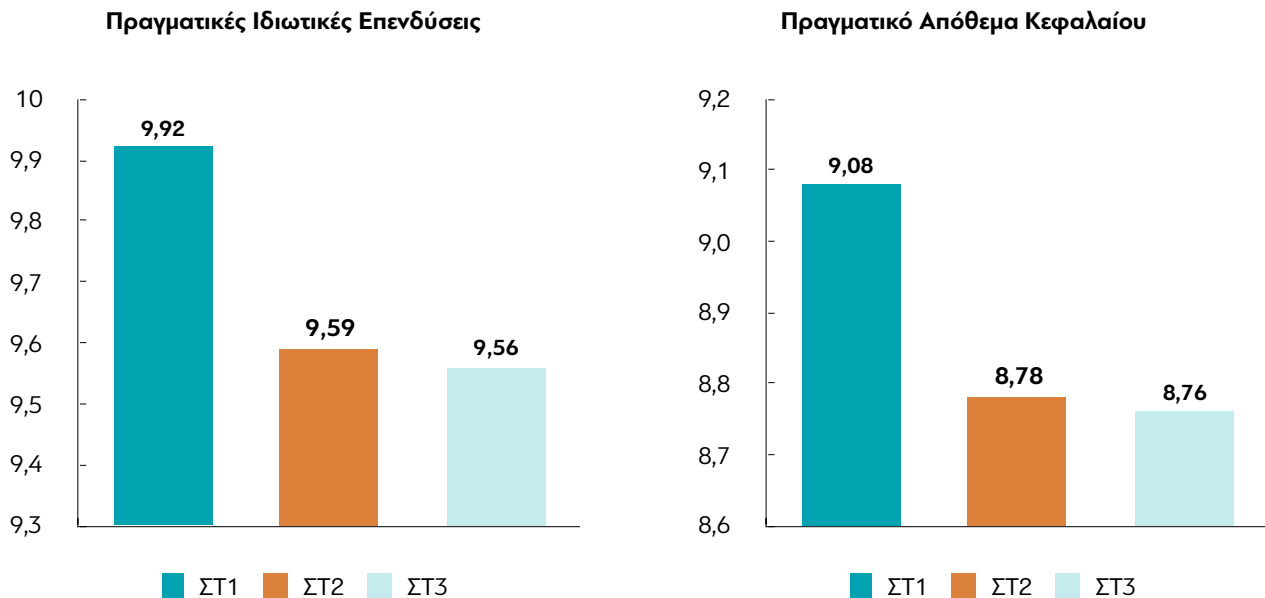
Πηγή: Ανάλυση IOBE

Περισσότερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα αποτελέσματα του σεναρίου Στ3, όπου η μείωση της φορολογίας επιχειρήσεων αντισταθμίζεται με μείωση των δημοσίων δαπανών. Σε αυτή την περίπτωση, η πτώση στα συνολικά ετήσια έσοδα (€770 εκατ. μακροπρόθεσμα) είναι υψηλότερη σε σχέση με το σενάριο Στ1 (€550 εκατ. μακροπρόθεσμα). Αυτό το αποτέλεσμα οφείλεται σε μειωμένα έσοδα από τη φορολόγηση της κατανάλωσης και του εισοδήματος των φυσικών προσώπων, λόγω της αρνητικής επίδρασης της μείωσης των δημοσίων δαπανών στην οικονομική δραστηριότητα.

### Ιδιωτικές Επενδύσεις και Απόθεμα Κεφαλαίου

Η μείωση του φορολογικού συντελεστή για τις επιχειρήσεις τονώνει τα κίνητρα για επενδύσεις. Και στα τρία σενάρια της παρούσας ενότητας, οι ετήσιες πραγματικές επενδύσεις αυξάνονται κατά 15% βραχυχρόνια, με μακροχρόνια τάση να σταθεροποιηθούν σε επίπεδο περίπου 10% υψηλότερο από το αρχικό (Διάγραμμα 7.11).

**Διάγραμμα 7.11: Ύψος Ετήσιων Πραγματικών Ιδιωτικών Επενδύσεων και Πραγματικού Αποθέματος Κεφαλαίου σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (% Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)**



Πηγή: Ανάλυση ΙΟΒΕ

Ως αποτέλεσμα, το απόθεμα κεφαλαίου αυξάνεται κατά 5% βραχυχρόνια και κατά 9% μακροχρόνια, σε σύγκριση με το αρχικό απόθεμα. Το υψηλότερο απόθεμα κεφαλαίου στην ελληνική οικονομία επιτρέπει αυξημένη παραγωγή προϊόντος (αύξηση ΑΕΠ), ενώ και η ίδια η αύξηση της ζήτησης για επενδύσεις συνεισφέρει στην τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας.

Οι επιδράσεις στις επενδύσεις και τη συσσώρευση κεφαλαίου είναι παρεμφερείς μεταξύ των σεναρίων. Ελαφρώς χαμηλότερη είναι η επίδραση των σεναρίων Στ2 και Στ3 σε σχέση με το Στ1. Η οριακή διαφορά οφείλεται σε αυξημένα εισοδήματα στο σενάριο Στ1, όπου δεν λαμβάνονται ισοδύναμα δημοσιονομικά μέτρα που περιορίζουν την οικονομική δραστηριότητα.

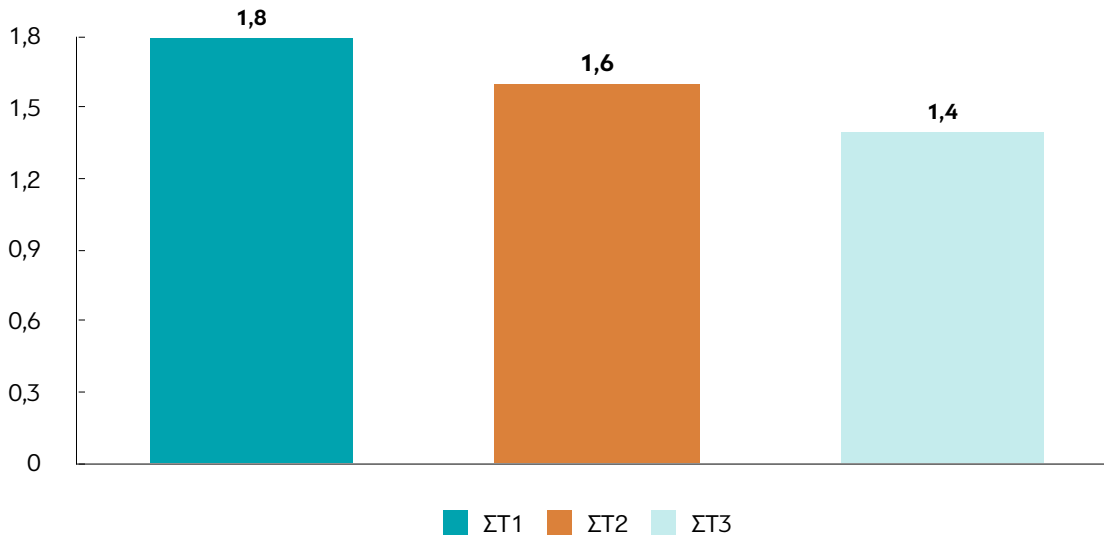
**Απασχόληση, Πραγματικός Μισθός, Εισόδημα Από Εργασία και Ιδιωτική Κατανάλωση**

Η ενίσχυση της συσσώρευσης κεφαλαίου έχει θετικές επιδράσεις και στην παραγωγικότητα της εργασίας οδηγώντας σε σημαντική αύξηση του πραγματικού μισθού, συνοδευόμενη μάλιστα και από μικρή αύξηση της απασχόλησης, τονώνοντας τα εισοδήματα των νοικοκυριών και μαζί τους την ιδιωτική κατανάλωση. Η μεγαλύτερη αύξηση του πραγματικού μισθού παρατηρείται στο σενάριο Στ1, ωστόσο οι διαφορές μεταξύ των σεναρίων είναι σχετικά περιορισμένες. Σε βάθος χρόνου, ο πραγματικός

μισθός είναι αυξημένος κατά 1,8% στο σενάριο Στ1, κατά 1,6% στο σενάριο Στ2 και κατά 1,4% στο σενάριο Στ3 (Διάγραμμα 7.12).

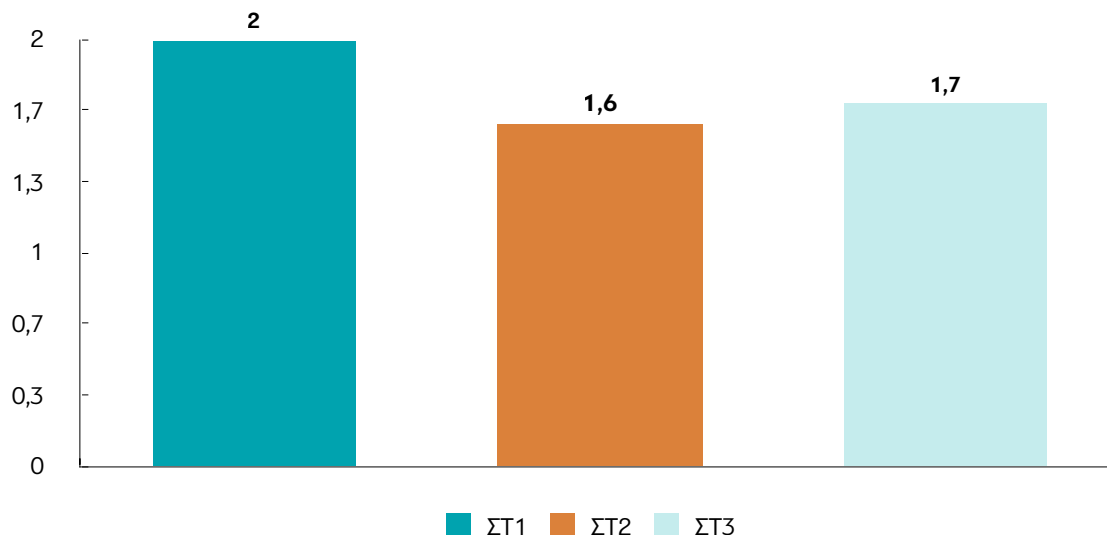
**116.** Μετά την αφαίρεση του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων

**Διάγραμμα 7.12.** Ύψος Πραγματικού Μισθού σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (% Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)



Πηγή: Ανάλυση IOBE

**Διάγραμμα 7.13.** Ύψος Ετήσιου Εισοδήματος Από Εργασία σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (% Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)

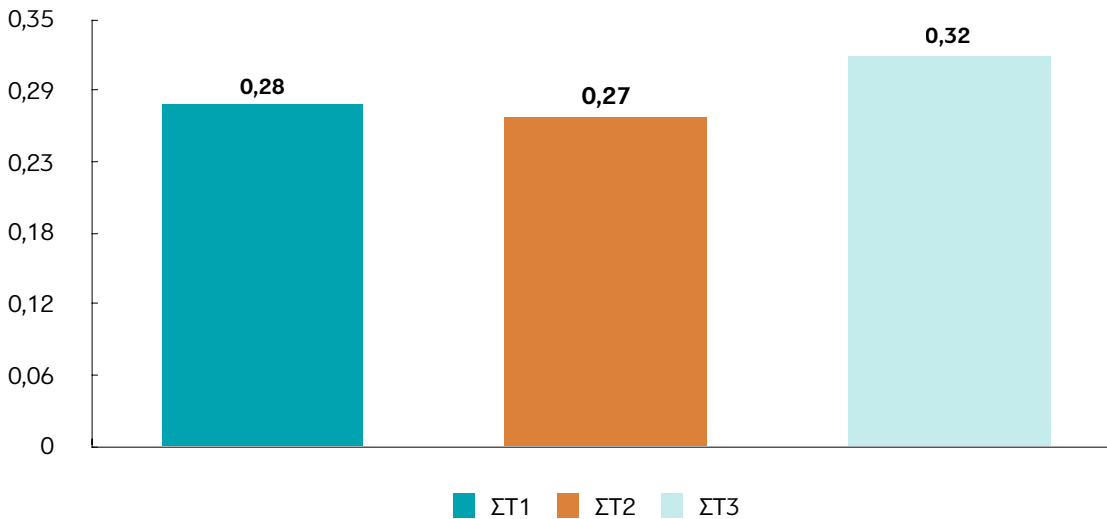


Πηγή: Ανάλυση IOBE

Μεγαλύτερη διαφοροποίηση μεταξύ των σεναρίων παρατηρείται στο διαθέσιμο<sup>116</sup> εισόδημα από εργασία (Διάγραμμα 7.13). Στο σενάριο Στ1, η συγκεκριμένη μεταβλητή εμφανίζεται αυξημένη κατά 2% μακροπρόθεσμα. Η χαμηλότερη αύξηση παρατηρείται στο σενάριο Στ2 (1,6% μακροπρό-

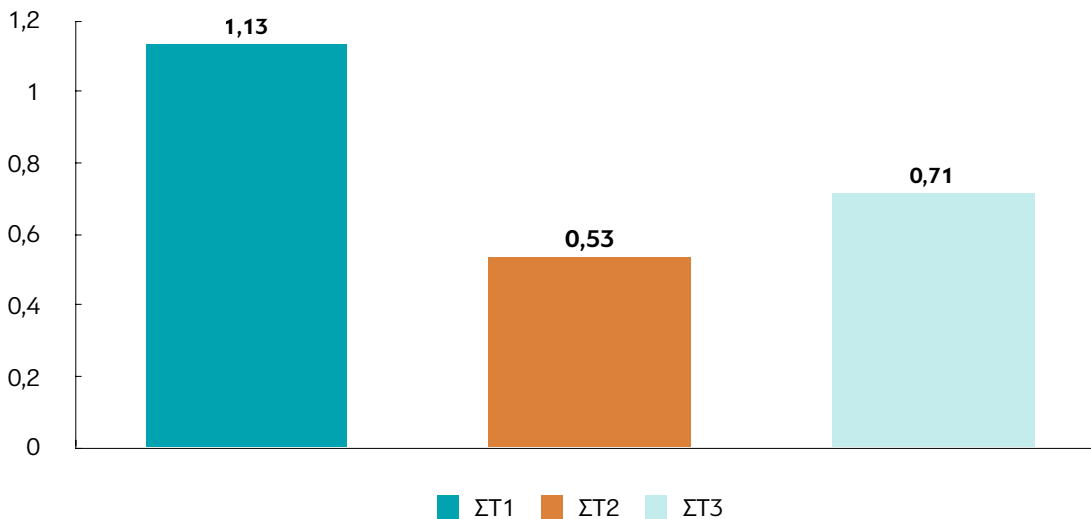
θεσμα). Η απασχόληση αυξάνεται σε βάθος χρόνου και στα τρία σενάρια κατά περίπου 0,3% σε σύγκριση με το αρχικό επίπεδο, με ελαφρώς μεγαλύτερη αύξηση αν σημειώνεται υπό το σενάριο Στ3 (Διάγραμμα 7.14). Εντονότερη διαφοροποίηση μεταξύ των σεναρίων παρατηρείται στην πραγματική ιδιωτική κατανάλωση, όπου επιδρά και η διαφορετική φορολογική επιβάρυνση στην κατανάλωση. Έτσι, ενώ στο σενάριο Στ1 η ιδιωτική κατανάλωση είναι αυξημένη κατά 1,1% σε βάθος χρόνου, η αύξηση στο σενάριο Στ2 περιορίζεται σε μόλις 0,5% (Διάγραμμα 7.15).

**Διάγραμμα 7.14. Επίπεδο Απασχόλησης Σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (Εργατοώρες, % Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)**



Πηγή: Ανάλυση IOBE

**Διάγραμμα 7.15. Ύψος Ετήσιας Πραγματικής Ιδιωτικής Κατανάλωσης Σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (% Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)**

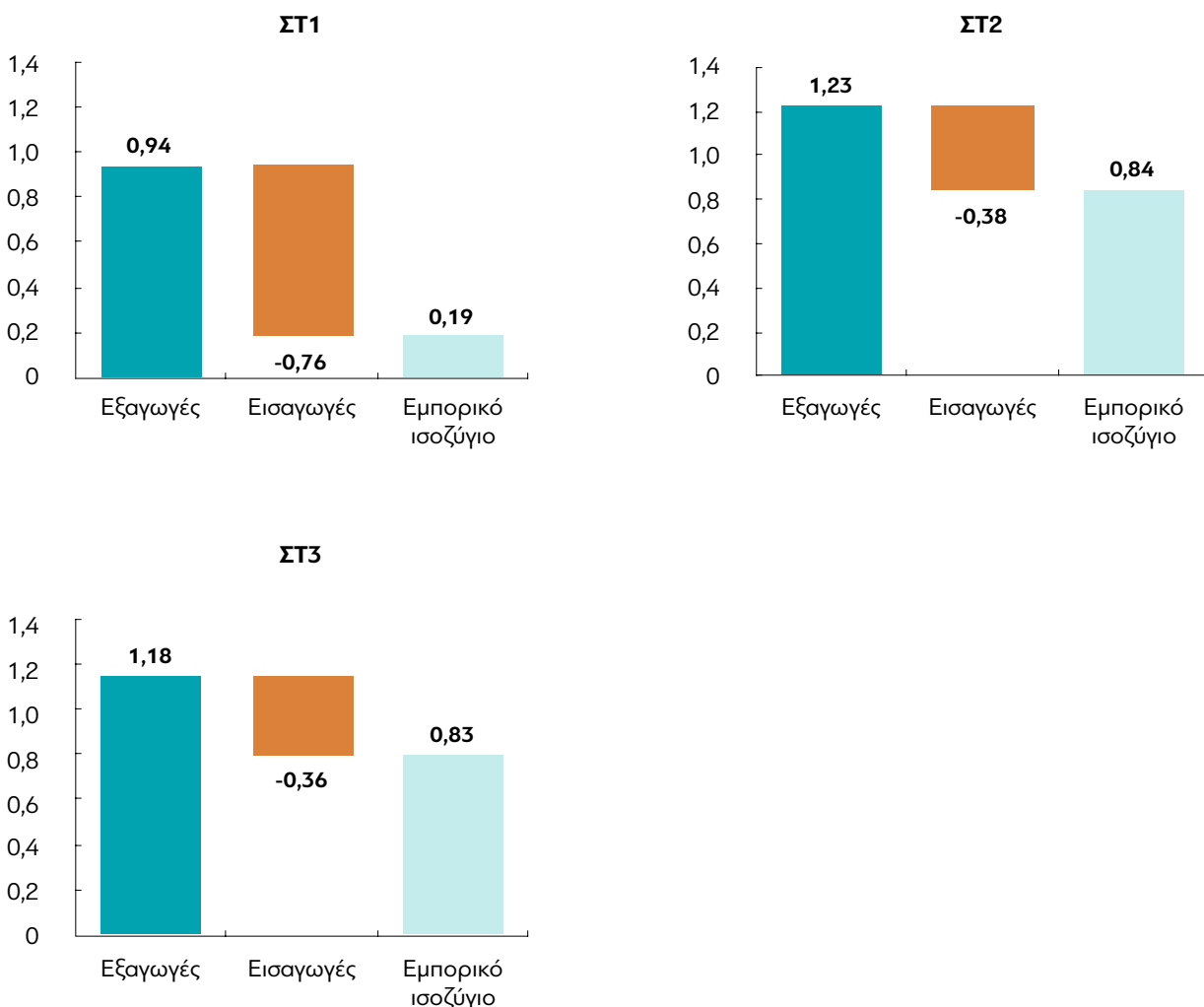


Πηγή: Ανάλυση IOBE

## Εμπορικό Ισοζύγιο

Σε ό,τι αφορά στην επίδραση στον εξωτερικό τομέα σε βάθος χρόνου, η ενίσχυση της ιδιωτικής κατανάλωσης αυξάνει μεν τις εισαγωγές, ωστόσο η αύξηση του κεφαλαιακού αποθέματος της ελληνικής οικονομίας οδηγεί σε ενίσχυση των εξαγωγών, που αντισταθμίζει τις αρνητικές επιδράσεις της αύξησης των εισαγωγών σε κάθε σενάριο, με αποτέλεσμα το εμπορικό ισοζύγιο της χώρας να βελτιώνεται.

**Διάγραμμα 7.16. Εμπορικό Ισοζύγιο Σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ.)**



Πηγή: Ανάλυση IOBE

Στα σενάρια Στ2 και Στ3 επιτυγχάνονται σημαντικά καλύτερες επιδόσεις του εξωτερικού τομέα, σε σύγκριση με το σενάριο ΣΤ1, οι οποίες οφείλονται τόσο σε μειωμένες εισαγωγές λόγω μικρότερης κατανάλωσης και επενδύσεων, όσο και σε αυξημένες εξαγωγές, ως αποτέλεσμα καλύτερων όρων εμπορίου (σχετικά μικρότερος πραγματικός μισθός και χαμηλότερες τιμές).

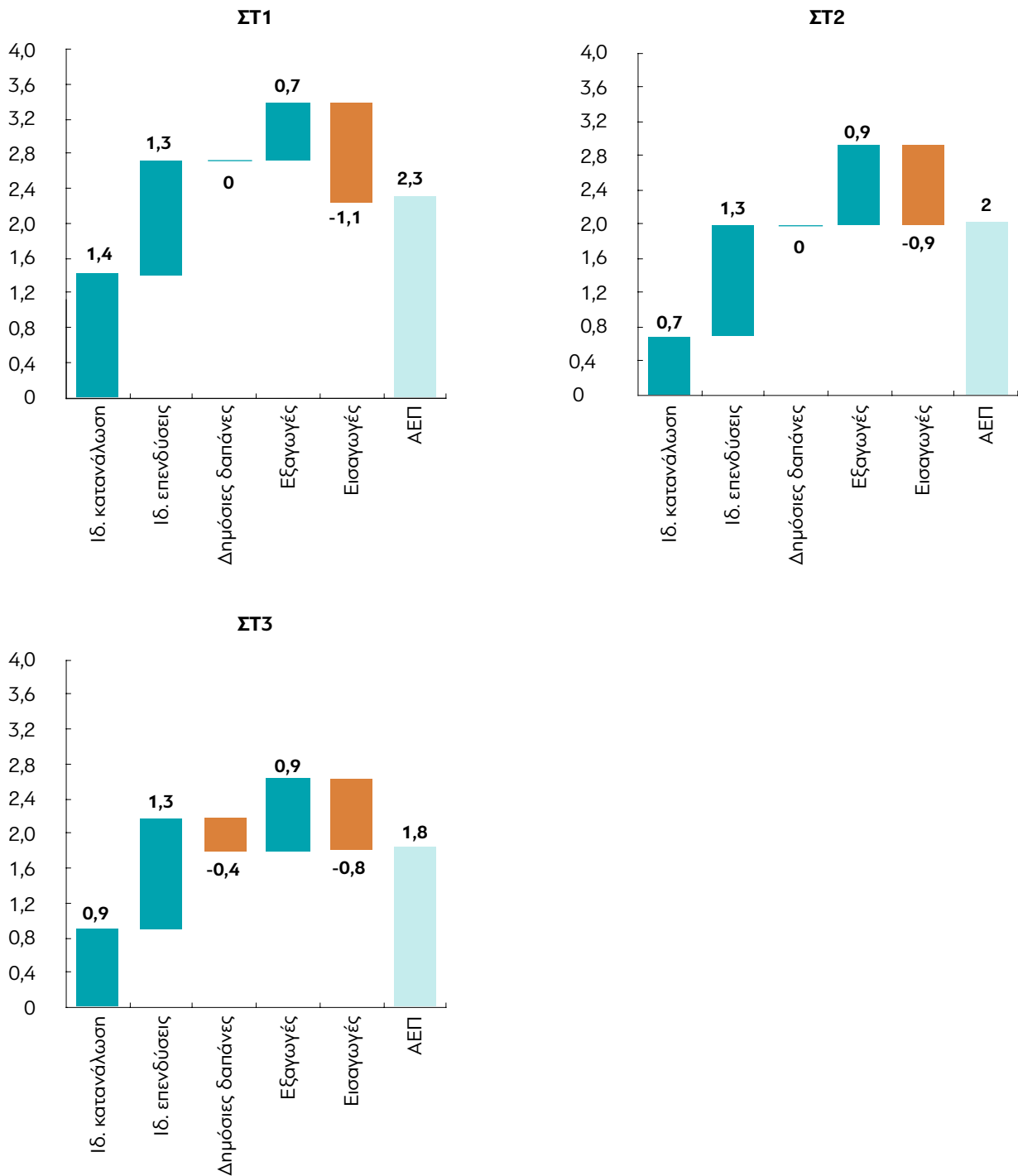
## ΑΕΠ

Συνοψολογίζοντας τις παραπάνω μεταβολές στις συνιστώσες του ΑΕΠ, προκύπτει η συνολική επίδραση στο προϊόν της εγχώριας οικονομίας. Σε βάθος χρόνου, η μεγαλύτερη επίδραση στο σενάριο Στ1 προέρχεται από την ιδιωτική κατανάλωση, η οποία εμφανίζεται αυξημένη κατά €1,4 δισ. σε σχέση με το αρχικό της επίπεδο (Διάγραμμα 7.17). Στα υπόλοιπα σενάρια, οι ιδιωτικές επενδύσεις έχουν τη μεγαλύτερη συνεισφορά στο αυξημένο ΑΕΠ, καθώς η αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης είναι σχετικά περιορισμένη.

Όσον αφορά στο πραγματικό ΑΕΠ στο σύνολό του, στο σενάριο Στ1 σταθεροποιείται σε βάθος χρόνου σε επίπεδο 1,63% υψηλότερο από το αρχικό.

Στο σενάριο Στ2, η συγκριτικά καλύτερη επίδοση του εξωτερικού τομέα αντισταθμίζει την αρνητική επίδραση της χαμηλότερης ιδιωτικής κατανάλωσης με τελικό αποτέλεσμα η εξέλιξη του ΑΕΠ να είναι παρόμοια με εκείνη του σεναρίου Στ1. Στο σενάριο Στ2 το πραγματικό ΑΕΠ σταθεροποιείται μακροχρόνια σε επίπεδο 1,55% υψηλότερο από το αρχικό.

**Διάγραμμα 7.17.** Εξέλιξη των Συνιστωσών του Ονομαστικού ΑΕΠ (Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ.)

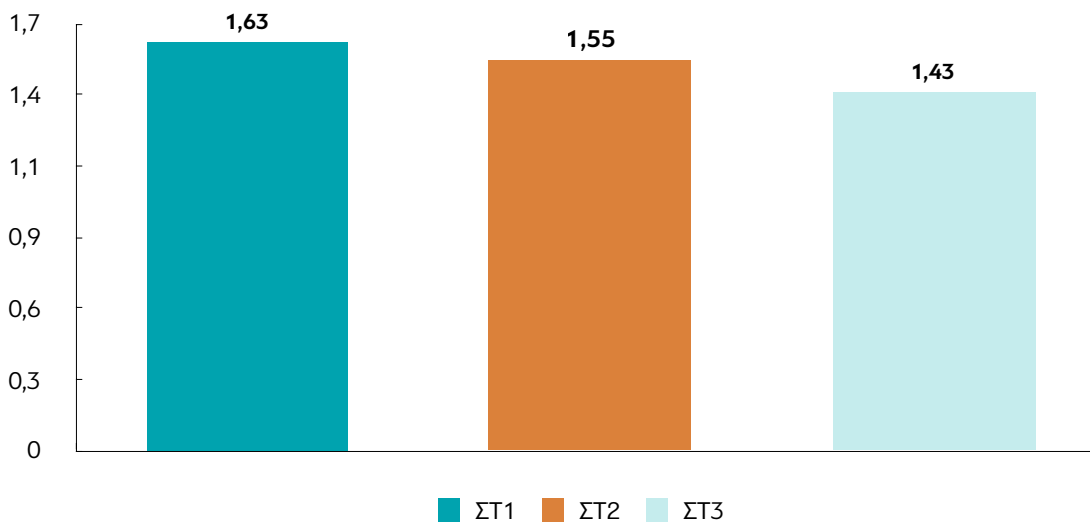


Πηγή: Ανάλυση IOBE

Η μακροπρόθεσμη τάση του πραγματικού ΑΕΠ υπό το σενάριο Στ3 είναι να σταθεροποιηθεί σε επίπεδο 1,43% υψηλότερο από το αρχικό, επίπεδο δηλαδή ελαφρώς χαμηλότερο από εκείνο που επιτυγχάνεται με τα άλλα

σενάρια. Η ιδιωτική κατανάλωση είναι σημαντικά αυξημένη σε σύγκριση με το σενάριο Στ2, γεγονός ωστόσο που αντισταθμίζεται από τις χαμηλότερες δημόσιες καταναλωτικές και επενδυτικές δαπάνες. Κατά συνέπεια, η μείωση των δημοσίων δαπανών αποτελεί άλλη μία εναλλακτική επιλογή για τη δημοσιονομική αντιστάθμιση της μείωσης στη φορολογία των νομικών προσώπων, η οποία δεν αμβλύνει δραματικά τις ευεργετικές αναπτυξιακές επιδράσεις της φορολογικής ελάφρυνσης των επιχειρήσεων.

**Διάγραμμα 7.18. Εξέλιξη Πραγματικού ΑΕΠ (% Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)**



Πηγή: Ανάλυση IOBE

#### 7.4.6 Μακροοικονομικές Επιδράσεις Της Ελάφρυνσης Της Φορολογίας Των Φυσικών Προσώπων

Κατ' αντιστοιχία με την προηγούμενη ενότητα, σε αυτό το τμήμα αναλύεται η επίδραση αλλαγών στη φορολογία των φυσικών προσώπων σε μακροοικονομικά μεγέθη.

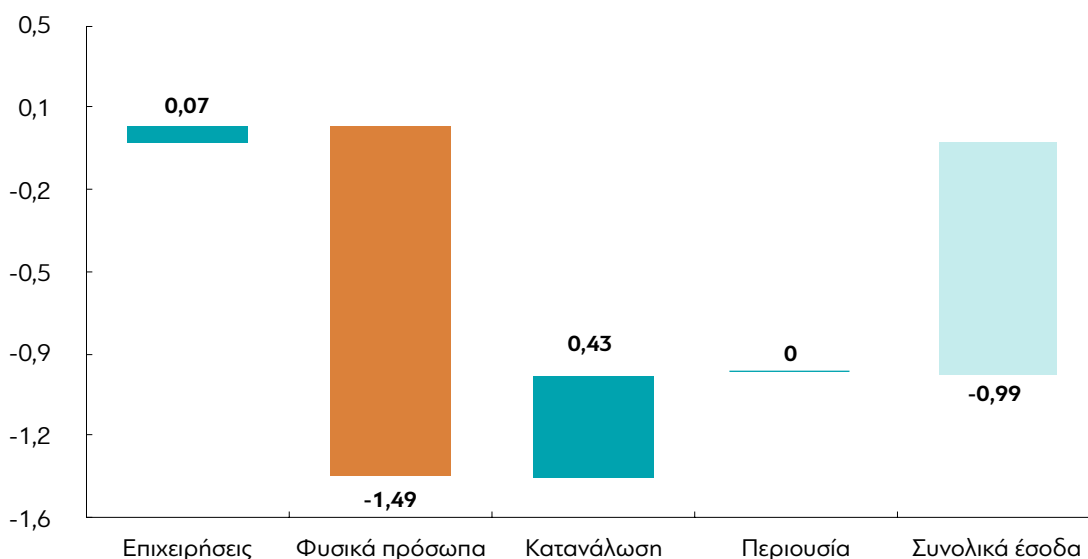
##### Φορολογικά Έσοδα

Στο σενάριο Ζ1, στο οποίο η μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή των φυσικών προσώπων κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες συνοδεύεται με μείωση του δημοσιονομικού πλεονάσματος, χωρίς τη λήψη ισοδύναμων μέτρων, μειώνονται τα ετήσια έσοδα από τη φορολογία των νοικοκυριών κατά περίπου €1,5 δισ., ήδη από το πρώτο έτος της εφαρμογής των μέτρων του σεναρίου. Σε βάθος χρόνου, αυτή η μείωση των δημοσίων εσόδων αντισταθμίζεται σε μικρό βαθμό από την αύξηση των εσόδων από τη φορολογία της κατανάλωσης, λόγω της αύξησης εισοδημάτων και κατανάλωσης που επιφέρει η τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας

(Διάγραμμα 7.19). Τα συνολικά φορολογικά έσοδα σε βάθος χρόνου μετά την εφαρμογή των μέτρων του σεναρίου διαμορφώνονται σε επίπεδο κατά €1 δισ. χαμηλότερο από το αρχικό.

Δεδομένου ότι οι δαπάνες του Δημοσίου διατηρούνται σταθερές σε απόλυτους όρους, η μείωση των δημοσίων εσόδων συνεπάγεται μείωση του δημοσιονομικού πλεονάσματος. Εάν η μείωση των φορολογικών συντελεστών βασίζεται σε προγενέστερη αύξηση των φορολογικών εσόδων, ως αποτέλεσμα απλοποίησης του φορολογικού συστήματος, καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και διεύρυνσης της φορολογικής βάσης, δεν δημιουργείται δημοσιονομικό κενό και επομένως δεν προκύπτει ανάγκη για διορθωτικά μέτρα. Εάν, όμως, η μείωση των συντελεστών οδηγεί σε δημοσιονομικό κενό το οποίο δεν έχει αντισταθμιστεί με διεύρυνση της φορολογικής βάσης, αύξηση των δημοσίων εσόδων από άλλους φόρους, ή με μείωση των δαπανών, η οικονομία οδηγείται σε βάθος χρόνου σε δημοσιονομική αστάθεια. Στα σενάρια Z2 και Z3 εξετάζονται δύο εναλλακτικοί τρόποι δημοσιονομικής εξισορρόπησης της μείωσης στη φορολογία των φυσικών προσώπων.

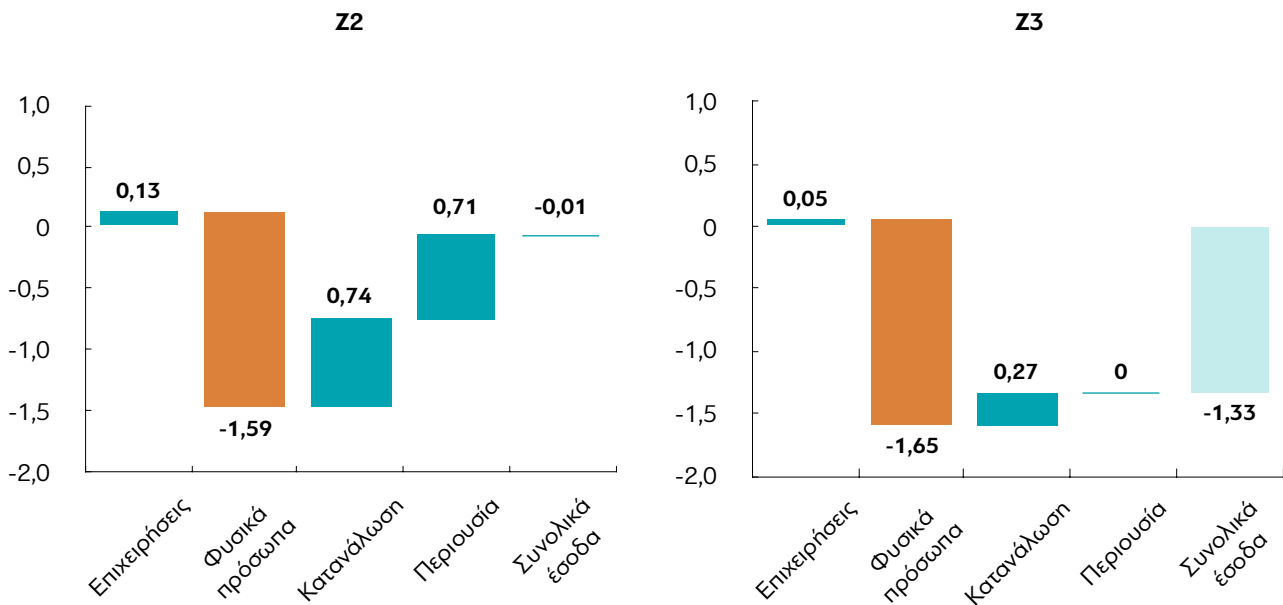
**Διάγραμμα 7.19. Ύψος Ετήσιων Φορολογικών Εσόδων Σε Βάθος Χρόνου Υπό το Σενάριο Z1 (Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ. σε Πραγματικούς Όρους)**



Πηγή: Ανάλυση IOBE

Η πτώση στα έσοδα από τη φορολογία των νοικοκυριών παραμένει ίδια στα δυο εναλλακτικά σενάρια, ωστόσο παρατηρούνται σημαντικές διαφορές όσον αφορά τα συνολικά έσοδα. Εκ κατασκευής, τα συνολικά φορολογικά έσοδα στο σενάριο Z2 παραμένουν αμετάβλητα μακροπρόθεσμα, καθώς αυξάνονται ανάλογα οι φόροι περιουσίας, κατανάλωσης και επιχειρήσεων για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος (Διάγραμμα 7.20).

**Διάγραμμα 7.20.** Ύψος Ετήσιων Φορολογικών Εσόδων Σε Βάθος Χρόνου Υπό τα Σενάρια Z2 και Z3 (Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ. Σε Πραγματικούς Όρους)



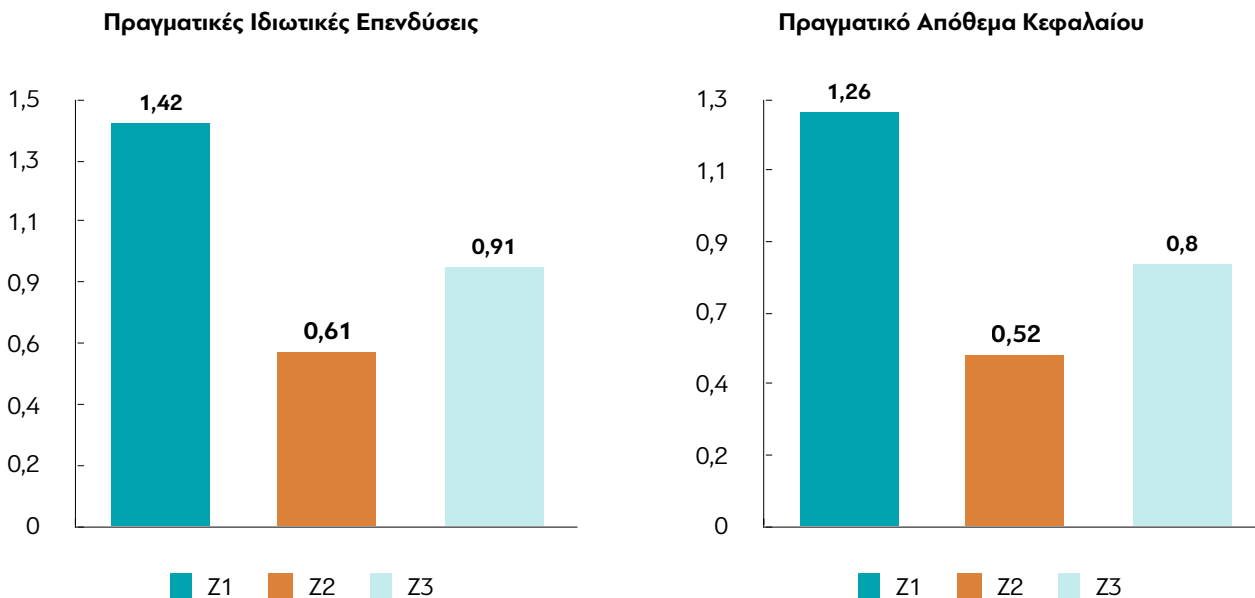
Πηγή: Ανάλυση IOBE

Στο σενάριο Z3 η μείωση της φορολογίας των νοικοκυριών αντισταθμίζεται με μείωση των δημοσίων δαπανών. Σε αυτή την περίπτωση, η πτώση στα συνολικά ετήσια έσοδα (€1,3 δισ. μακροπρόθεσμα) είναι υψηλότερη σε σχέση με το σενάριο Z1 (€1 δισ. μακροπρόθεσμα), καθώς τα έσοδα από τη φορολόγηση της κατανάλωσης στο σενάριο Z3 είναι σημαντικά χαμηλότερα από ότι στο Z1, λόγω της αρνητικής επίδρασης της μείωσης των δημοσίων δαπανών στην οικονομική δραστηριότητα.

### Ιδιωτικές Επενδύσεις και Απόθεμα Κεφαλαίου

Η μείωση του φορολογικού συντελεστή για τα φυσικά πρόσωπα έχει θετική επίδραση στα κίνητρα για επενδύσεις, αλλά όχι στον βαθμό που θα είχε μια αντίστοιχη μείωση της φορολογίας των επιχειρήσεων. Η αύξηση των πραγματικών ετήσιων ιδιωτικών επενδύσεων που επιτυγχάνεται σε βάθος χρόνου με τα τρία σενάρια τη παρούσας ενότητας κυμαίνεται στα επίπεδα του 0,6% έως 1,4%, σε σχέση με την αρχική κατάσταση ισορροπίας. Ως αποτέλεσμα, το πραγματικό απόθεμα κεφαλαίου στην οικονομία αυξάνεται κατά 0,5% με 1,3% μακροχρόνια (Διάγραμμα 7.21).

**Διάγραμμα 7.21. Ύψος Ετήσιων Πραγματικών Ιδιωτικών Επενδύσεων και Πραγματικού Αποθέματος Κεφαλαίου Σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (% Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)**



Πηγή: Ανάλυση IOBE

Οι επιδράσεις στις επενδύσεις και τη συσσώρευση κεφαλαίου είναι χαμηλότερες στα σενάρια Z2 και Z3 σε σχέση με το Z1. Η διαφορά αυτή οφείλεται σε αυξημένα εισοδήματα στο σενάριο Z1, όπου δεν λαμβάνονται ισοδύναμα δημοσιονομικά μέτρα που περιορίζουν την οικονομική δραστηριότητα.

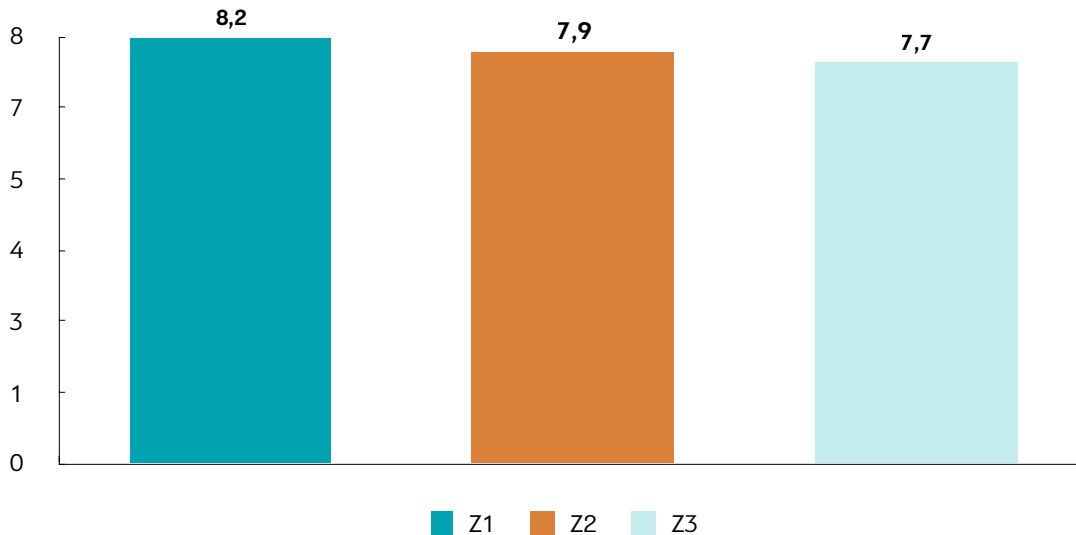
**Απασχόληση, Πραγματικός Μισθός, Εισόδημα Από Εργασία και Ιδιωτική Κατανάλωση**

Η μείωση του φορολογικού συντελεστή για τα φυσικά πρόσωπα επιφέρει σημαντική αύξηση στο πραγματικό διαθέσιμο εισόδημα από εργασία (μετά την αφαίρεση του φόρου εισοδήματος) σε βάθος χρόνου και στα τρία σενάρια (Διάγραμμα 7.22). Στο σενάριο Z1, το εισόδημα από εργασία εμφανίζεται αυξημένο κατά 8,2% μακροπρόθεσμα, ενώ η χαμηλότερη αύξηση παρατηρείται στο σενάριο Z3 (7,7% μακροπρόθεσμα). Περίπου 6,4% της αύξησης του διαθέσιμου εισοδήματος μπορεί να αποδοθεί άμεσα στη μείωση του φορολογικού συντελεστή για τα φυσικά πρόσωπα από 53% σε 50%, με την υπόλοιπη αύξηση να οφείλεται στην τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας, λόγω αυξημένης κατανάλωσης, και την παρεπόμενη αύξηση της απασχόλησης που φέρνει και αύξηση των προ φόρων εισοδημάτων των νοικοκυριών.

Πράγματι, η ελάφρυνση στη φορολογία φυσικών προσώπων τονώνει τα κίνητρα για εργασία, γεγονός που αποτυπώνεται στην αυξημένη απασχό-

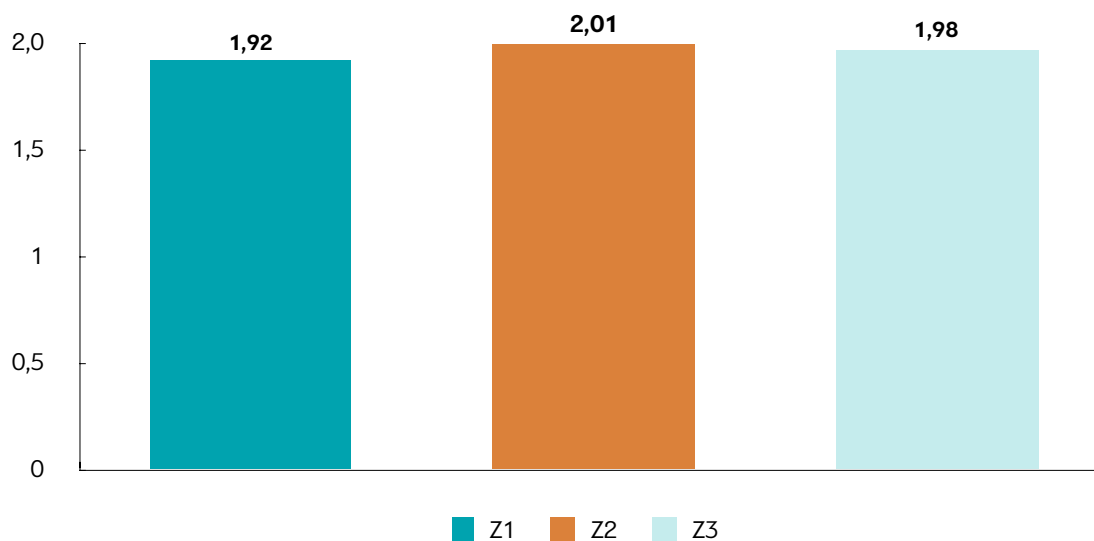
λψη σε βάθος χρόνου. Η απασχόληση αυξάνεται μακροπρόθεσμα και στα τρία σενάρια σε σύγκριση με το αρχικό επίπεδο, με την αύξηση να κυμαίνεται στα επίπεδα του 2% και για τα τρία σενάρια (Διάγραμμα 7.23).

**Διάγραμμα 7.22.** Ύψος Ετήσιου Εισοδήματος από Εργασία Σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (% Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)



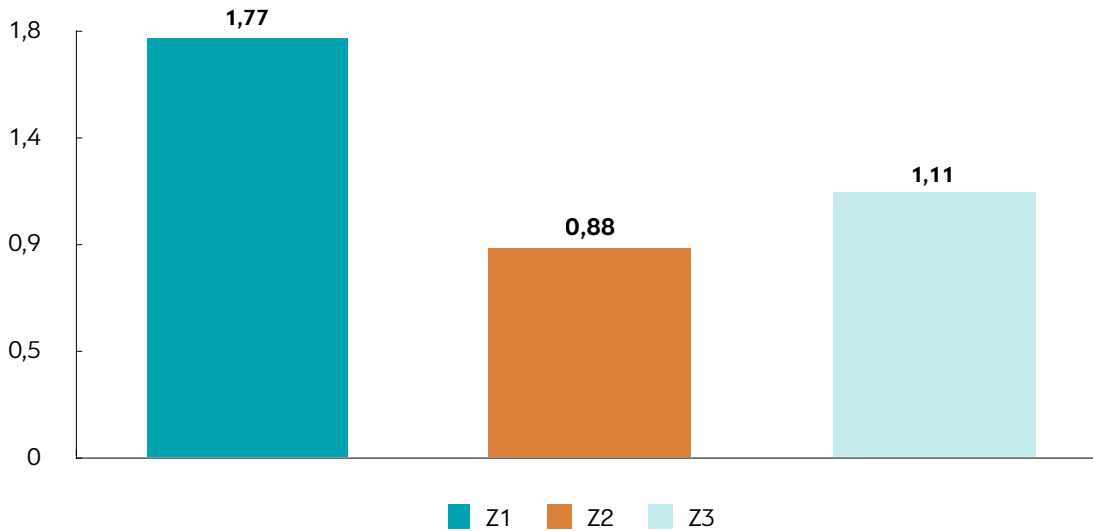
**Σημείωση:** Το εισόδημα από εργασία εκφράζει την αμοιβή των εργαζομένων μετά την αφαίρεση του φόρου εισοδήματος  
**Πηγή:** Ανάλυση IOBE

**Διάγραμμα 7.23.** Επίπεδο Απασχόλησης Σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (Εργατοώρες, % Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)



**Πηγή:** Ανάλυση IOBE

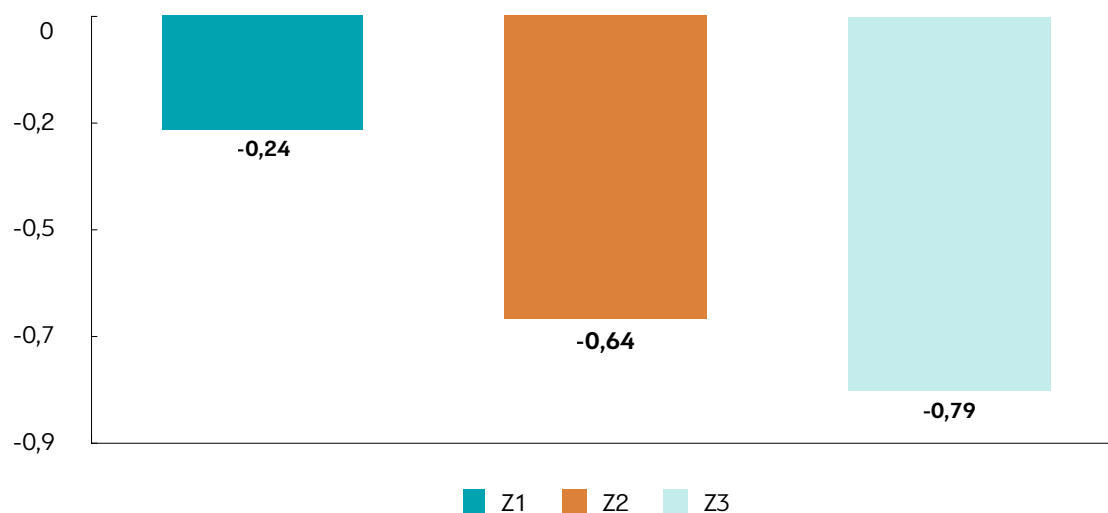
**Διάγραμμα 7.24.** Ύψος Ετήσιας Πραγματικής Ιδιωτικής Κατανάλωσης Σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (% Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)



Πηγή: Ανάλυση IOBE

Αντίστοιχα αυξημένη σε βάθος χρόνου εμφανίζεται και η ιδιωτική κατανάλωση (Διάγραμμα 7.24), ως συνέπεια της αύξησης του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών. Η μεγαλύτερη αύξηση παρατηρείται στο σενάριο Z1 (+1,8%), ενώ η ηπιότερη στο σενάριο Z2, αντανakλώντας την επίπτωση της αύξησης και του φόρου κατανάλωσης στο σενάριο αυτό.

**Διάγραμμα 7.25.** Ύψος Πραγματικού Μισθού Σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (% Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)



**Σημείωση:** Ο πραγματικός μισθός εκφράζει την αμοιβή του εργαζομένου επί της οποίας στη συνέχεια επιβάλλεται ο φόρος εισοδήματος.

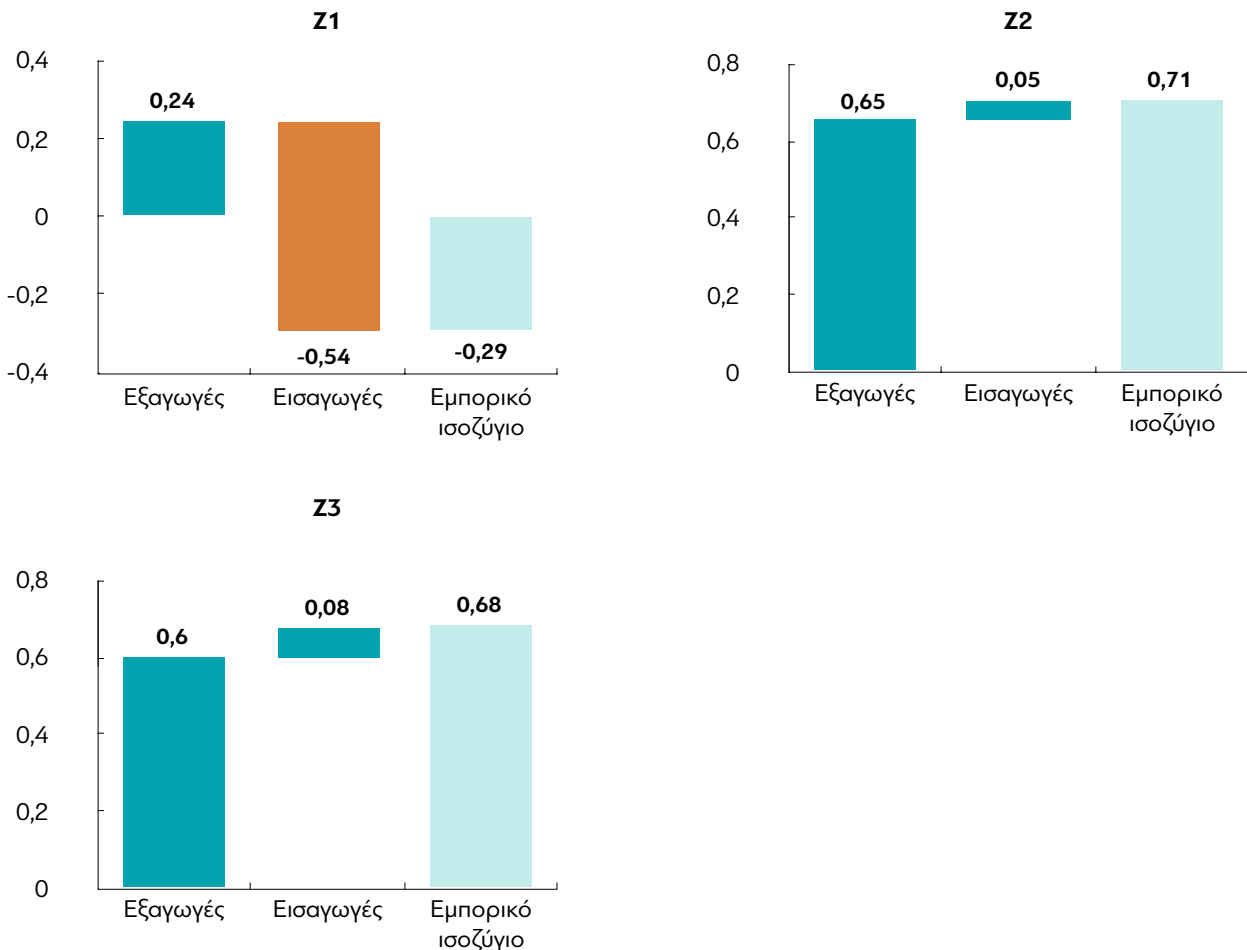
Πηγή: Ανάλυση IOBE

Η αυξημένη απασχόληση και στα τρία σενάρια, δεδομένου ότι δεν συνοδεύεται από ανάλογη αύξηση επενδύσεων και κεφαλαιακού αποθέματος, οδηγεί κατ' ανάγκην σε ελαφρά μείωση της παραγωγικότητας της εργασίας, η οποία αποτυπώνεται στη μείωση του πραγματικού μισθού (προ φόρου εισοδήματος) σε βάθος χρόνου και στα τρία σενάρια (Διάγραμμα 7.25), με την πτώση να κυμαίνεται στα επίπεδα του -0.2% έως -0.8%.

## Εμπορικό Ισοζύγιο

Σε ό,τι αφορά στην επίδραση στον εξωτερικό τομέα σε βάθος χρόνου, στο σενάριο Z1 η αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών αυξάνει σημαντικά τις εισαγωγές με αρνητική επίπτωση στο εμπορικό ισοζύγιο. Εντούτοις, η τάση αύξησης των εισαγωγών αντισταθμίζεται στο σενάριο Z2 κυρίως από την αύξηση της φορολογίας της κατανάλωσης και στο σενάριο Z3 από τη μειωμένη δημόσια δαπάνη, με αποτέλεσμα τα δύο αυτά σενάρια να έχουν τελικά θετική επίπτωση στο εμπορικό ισοζύγιο της χώρας.

**Διάγραμμα 7.26. Εμπορικό Ισοζύγιο Σε Βάθος Χρόνου ανά Σενάριο (Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ.)**

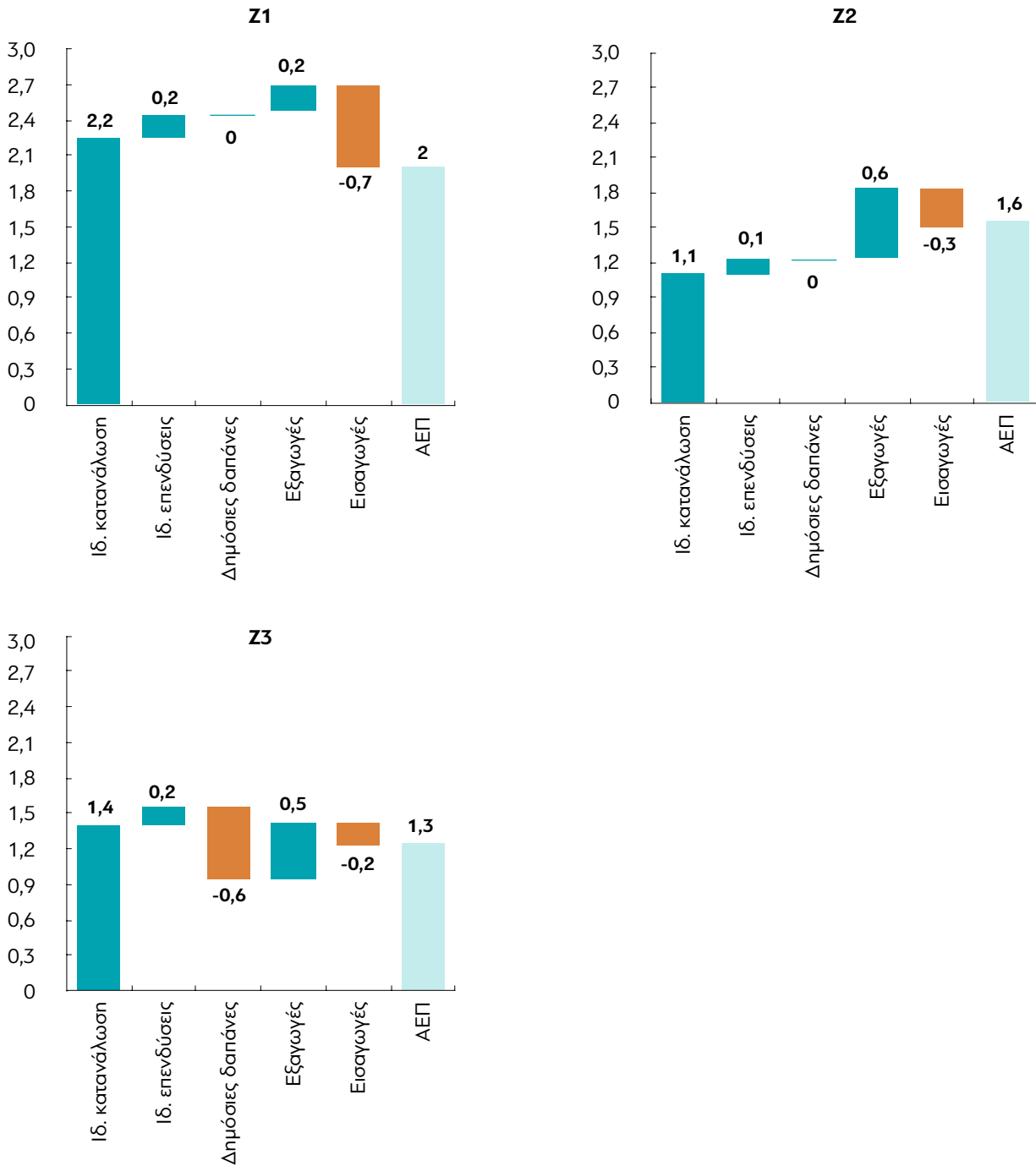


## ΑΕΠ

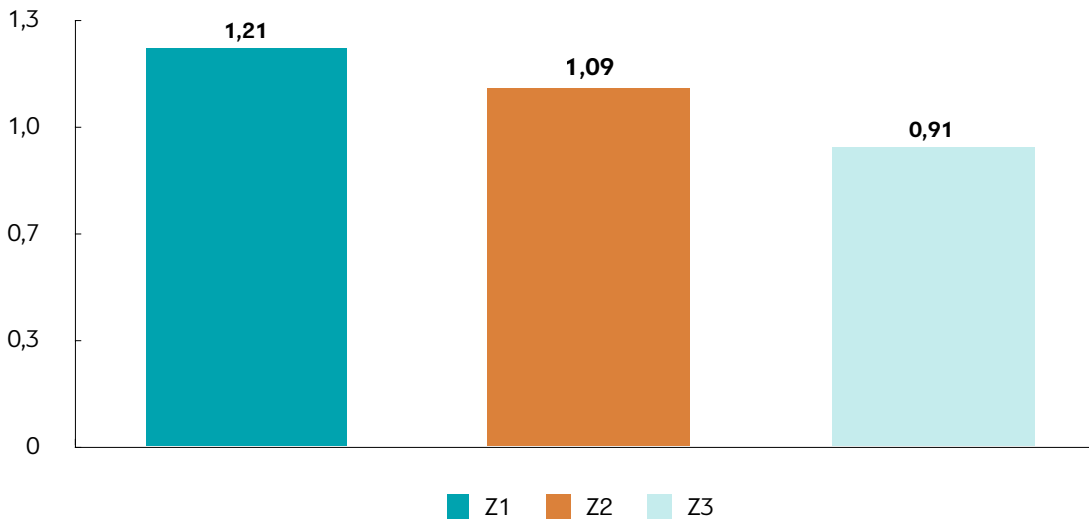
Συνοπλογίζοντας τις παραπάνω μεταβολές στις συνιστώσες του ΑΕΠ, προκύπτει η συνολική επίδραση στο προϊόν της εγχώριας οικονομίας. Σε όλα τα σενάρια, η μεγαλύτερη επίδραση στο ΑΕΠ σε βάθος χρόνου προέρχεται από την ιδιωτική κατανάλωση, η οποία αυξάνεται μαζί με το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών (Διάγραμμα 7.27). Η επίδραση της ιδιωτικής κατανάλωσης είναι σημαντικά ισχυρότερη στο σενάριο Z1, στο οποίο ωστόσο ισχυρή είναι και η αρνητική επίδραση των εισαγωγών. Τόσο στο σενάριο Z2 όσο και στο Z3 σημαντική θετική επίδραση στην αύξηση του ΑΕΠ έχουν οι εξαγωγές. Η μικρότερη αύξηση του ΑΕΠ μακροπρόθεσμα παρατηρείται στο σενάριο Z3, ως συνέπεια κατά κύριο λόγο των μειωμένων δημοσίων δαπανών.

Σε ό,τι αφορά το πραγματικό ΑΕΠ στο σύνολό του, στο σενάριο Z1 σταθεροποιείται σε βάθος χρόνου σε επίπεδο 1,2% υψηλότερο από το αρχικό.

**Διάγραμμα 7.27. Συνιστώσες του Ονομαστικού ΑΕΠ Σε Βάθος Χρόνου**  
 (Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας, € δισ.)



**Διάγραμμα 7.28.** Ύψος Πραγματικού ΑΕΠ Σε Βάθος Χρόνου (% Διαφορά από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας)



Πηγή: Ανάλυση IOBE

Στο σενάριο Z2, η χαμηλότερη ιδιωτική κατανάλωση αντισταθμίζεται σε μεγάλο βαθμό από τη συγκριτικά καλύτερη επίδοση του εξωτερικού τομέα με αποτέλεσμα το πραγματικό ΑΕΠ να σταθεροποιείται μακροχρόνια σε επίπεδο 1,1% υψηλότερο από το αρχικό. Η μακροπρόθεσμη τάση του πραγματικού ΑΕΠ υπό το σενάριο Z3 είναι να σταθεροποιηθεί σε επίπεδο 0,9% υψηλότερο από το αρχικό, επίπεδο χαμηλότερο από εκείνο που επιτυγχάνεται με τα άλλα σενάρια. Η ιδιωτική κατανάλωση είναι σημαντικά αυξημένη σε σύγκριση με το σενάριο Z2, γεγονός ωστόσο που αντισταθμίζεται από τις χαμηλότερες δημόσιες καταναλωτικές και επενδυτικές δαπάνες. Προκύπτει λοιπόν ότι ακόμη και αν η δημοσιονομική αντιστάθμιση της μείωσης στη φορολογία των φυσικών προσώπων γίνει με μείωση των δημοσίων δαπανών, η φοροελάφρυνση των νοικοκυριών αποδίδει σημαντικά αναπτυξιακά οφέλη.

## 7.5 Αξιολόγηση των Επιδράσεων των Σεναρίων

Σε αυτό το τμήμα του κεφαλαίου συνοψίζεται η ανάλυση των αναμενόμενων επιδράσεων των σεναρίων αναμόρφωσης της φορολογίας εισοδήματος, με την αξιολόγηση των σεναρίων, βάσει των κριτηρίων που παρουσιάστηκαν στην ενότητα 2.3, συγκρίνοντας τις επιδράσεις κάθε σεναρίου με το φορολογικό καθεστώς βάσης.

Υπό το σενάριο της πιο έντονης προοδευτικότητας ο μέσος φορολογικός συντελεστής είναι υψηλότερος για το σύνολο των φορολογουμένων, σε σύγκριση με το σενάριο βάσης, και ιδιαίτερα για τους ελεύθερους επαγγελματίες, των οποίων οι δραστηριότητες σχετίζονται στενότερα με την επιχειρηματικότητα και την ανάληψη κινδύνων. Ο ανώτερος φορολογικός συντελεστής είναι επίσης εξαιρετικά υψηλός, χωρίς μάλιστα να έχει δοθεί αισθητή ελάφρυνση στα χαμηλά εισοδήματα. Κατά συνέπεια το σενάριο Α βαθμολογείται αρνητικά ως προς το κριτήριο της οικονομικής αποτελεσματικότητας (Πίνακας 7.1).

Περαιτέρω, το σενάριο Α οδηγεί σε μείωση της εισοδηματικής ανισότητας, όπως αποτυπώνεται στη χαμηλότερη τιμή του δείκτη Gini σε σχέση με το σενάριο βάσης, χωρίς μάλιστα να επιδεινώνει άμεσα την οριζόντια ισότητα. Συνεπώς το σενάριο Α βαθμολογείται θετικά ως προς το κριτήριο της δικαιοσύνης και ισότητας. Τέλος, σημειώνεται ότι το σενάριο Α έχει ακριβώς τις ίδιες επιδράσεις με το καθεστώς βάσης σε ό,τι αφορά την απλότητα, διαφάνεια και ευελιξία, αλλά και το διοικητικό κόστος και κόστος συμμόρφωσης, καθώς δεν διαφέρει δομικά από το σενάριο βάσης.

**Πίνακας 7.1. Αξιολόγηση των Επιδράσεων Από την Αναμόρφωση του Φορολογικού Συστήματος - Πέντε Πρώτα σενάρια**

Κριτήρια αξιολόγησης	A: Πιο έντονη προοδευτικότητα	B: Flat tax 24,3%	Γ: Flat tax 14,3% με κατάργηση έκπτωσης φόρου	Δ: Flat tax 20% με έκπτωση φόρου από €680	Ε: Δύο κλιμάκια 20% για <€40 χιλ. και 25% για >€40 χιλ. με έκπτωση φόρου από €690
Οικονομική αποτελεσματικότητα	---	++	+++	++	+
Δικαιοσύνη και ισότητα	+	-	---	--	-
Απλότητα, διαφάνεια και ευελιξία	0	++	+++	++	+
Διοικητικό κόστος και κόστος συμμόρφωσης	0	++	+++	++	+

**Σημείωση:** + θετική επίδραση, 0 χωρίς αξιοσημειωτή επίδραση, - αρνητική επίδραση.

**Πηγή:** Ανάλυση IOBE

Υπό το σενάριο του ενιαίου φορολογικού συντελεστή (flat tax) η οικονομική αποτελεσματικότητα βελτιώνεται σημαντικά, σε σύγκριση με το σενάριο βάσης, όπως αποτυπώνεται στους αισθητά χαμηλότερους οριακούς φορολογικούς συντελεστές του σεναρίου Β, για κάθε κατηγορία φορολογούμενων. Τα κίνητρα για εργασία, επενδύσεις, επιχειρηματική δραστηριότητα και καινοτομία τονώνονται υπό το σενάριο Β και έτσι το σενάριο αυτό αξιολογείται θετικά ως προς τις επιδράσεις του στην οικονομική αποτελεσματικότητα. Θετική είναι επίσης η επίδραση του σεναρίου Β στην οριζόντια ισότητα σε σχέση με το σενάριο βάσης, καθώς η φορολογική ομοιομορφία του ενιαίου φορολογικού συντελεστή διασφαλίζει εξ ορισμού ότι όμοιοι φορολογούμενοι αντιμετωπίζονται με όμοιο τρόπο. Εντούτοις, η εφαρμογή του σεναρίου Β οδηγεί σε σημαντική αύξηση της ανισότητας, όπως αποτυπώνεται στην αύξηση της τιμής του δείκτη Gini σε σχέση με το σενάριο βάσης (επιδείνωση της κατακόρυφης ισότητας), με συνέπεια το σενάριο Β να αξιολογείται αρνητικά ως προς το κριτήριο της δικαιοσύνης. Ωστόσο, το σενάριο Β αντιπροσωπεύει μία δραστική απλοποίηση του συστήματος φορολογίας εισοδήματος η οποία ασφαλώς θα έχει ευεργετικές επιδράσεις και στη μείωση του διοικητικού κόστους και του κόστους συμμόρφωσης. Έτσι το σενάριο Β αξιολογείται θετικά ως προς τα δύο αντίστοιχα κριτήρια.

Το σενάριο Γ έχει ανάλογες επιδράσεις στην οικονομική αποτελεσματικότητα με το σενάριο Β, αλλά με ακόμη πιο έντονα θετικά αποτελέσματα, καθώς οδηγεί σε χαμηλότερους οριακούς φορολογικούς συντελεστές, αλλά και μείωση του μέσου φορολογικού συντελεστή για το σύνολο του

πληθυσμού σε σχέση με το σενάριο βάσης. Συνεπώς σε ό,τι αφορά την οικονομική αποτελεσματικότητα το σενάριο Γ αξιολογείται πολύ θετικά. Όμως, λόγω της κατάργησης της έκπτωσης φόρου, αλλά και της ελάφρυνσης των υψηλών εισοδημάτων, με την εφαρμογή του σεναρίου Γ προκύπτει μεγάλη αύξηση της ανισότητας σε σχέση με το σενάριο βάσης. Επομένως το σενάριο Γ αξιολογείται πολύ αρνητικά ως προς το κριτήριο της δικαιοσύνης. Τέλος, η κατάργηση της έκπτωσης φόρου στο σενάριο Γ, συνιστά ακόμη μεγαλύτερη απλοποίηση του φορολογικού συστήματος, άρα και περαιτέρω μείωση του διοικητικού κόστους, σε σχέση με το σενάριο Β. Κατά συνέπεια το σενάριο Γ αξιολογείται πολύ θετικά ως προς τα κριτήρια της απλότητας-διαφάνειας και του διοικητικού κόστους-κόστους συμμόρφωσης.

Στα σενάρια Δ και Ε επιτυγχάνεται καλύτερος συμβιβασμός όσον αφορά την οικονομική αποτελεσματικότητα, την απλότητα και το διοικητικό κόστος από τη μια πλευρά και η οικονομική δικαιοσύνη από την άλλη. Τόσο στο σενάριο Δ, όσο και στο σενάριο Ε, διασφαλίζονται σημαντικά οφέλη ως προς την απλότητα και τη μείωση του διοικητικού κόστους σε σχέση με το σενάριο βάσης, οπότε τα σενάρια αυτά αξιολογούνται θετικά ως προς τα αντίστοιχα κριτήρια, ενώ επίσης βελτιώνεται η οικονομική αποτελεσματικότητα καθώς μειώνεται σημαντικά ο οριακός φορολογικός συντελεστής για το σύνολο των φορολογουμένων, και ιδιαίτερα για την ομάδα των ελεύθερων επαγγελματιών, σε σύγκριση με το σενάριο βάσης. Και στα δυο σενάρια η ανισότητα, όπως μετράται με τον δείκτη Gini αυξάνεται, με συνέπεια και τα δύο σενάρια να αξιολογούνται αρνητικά τόσο ως προς το κριτήριο της δικαιοσύνης και ισότητας, ωστόσο η αύξηση αυτή είναι περιορισμένη σε σύγκριση με το σενάριο Γ. Συγκρίνοντας τα δυο σενάρια μεταξύ τους, το σενάριο Ε συμβιβάζει καλύτερα τους αντικρουόμενους στόχους του φορολογικού συστήματος και η διαφορά σε σχέση με το σενάριο βάσης είναι ελαφρώς μικρότερη σε ό,τι αφορά την ανισότητα.

Η παραπάνω ανάλυση αναδεικνύει ότι η απόφαση ως προς τις επιλογές φορολογικής πολιτικής βασίζεται κρίσιμα στη βαρύτητα που δίνεται σε κάθε κριτήριο αξιολόγησης. Έτσι, εάν μας ενδιέφερε μονάχα η ισότητα εισοδήματος, θα αναδεικνυόταν ως καλύτερο το σενάριο Α (αυξημένη προοδευτικότητα), ενώ αντίθετα, εάν το βασικό μας κριτήριο ήταν η οικονομική αποτελεσματικότητα και η απλούστευση του συστήματος, το σενάριο Γ (flat tax 14,3%) θα προηγούταν στην αξιολόγηση. Τέλος, εάν η τελική κρίση βασιζόταν σε συμβιβασμό μεταξύ των κριτηρίων, τα σενάρια Β, Δ και Ε θα ταξινομούσαν σε καλύτερη θέση σε σχέση με το Α και το Γ.

Καθώς η βαρύτητα των κριτηρίων στην κρίση μεταξύ των επιλογών πολιτικής δεν μπορεί να προσδιοριστεί με επιστημονικές μεθόδους, αλλά ανταποκρίνεται σε υποκειμενικές αξίες και διαθέσεις, δεν προκρίνεται από την ανάλυσή μας συγκεκριμένο σενάριο ως αντικειμενικά προτιμητέο. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι οι επιπτώσεις των σεναρίων απλούστευσης

του φορολογικού συστήματος στην εισοδηματική ανισότητα αμβλύνονται σημαντικά σε περίπτωση αναμόρφωσης του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Επομένως, η βέλτιστη λύση θα μπορούσε να είναι ένας συνδυασμός μέτρων πολιτικής για απλούστευση του συστήματος φορολογίας εισοδήματος, με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής αποτελεσματικότητας και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, με ταυτόχρονη ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας.

Αξίζει τέλος να σημειωθεί ότι σε όλα τα σενάρια της ελάφρυνσης της φορολογίας των επιχειρήσεων Στ1, Στ2 και Στ3, επιτυγχάνεται σημαντική αύξηση των επενδύσεων και τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας σε σχέση με το σενάριο βάσης. Επομένως, τα σενάρια αυτά αξιολογούνται πολύ θετικά ως προς την οικονομική αποτελεσματικότητα. Αντίστοιχα, πολύ θετικά αξιολογούνται και όλα τα σενάρια μείωσης της φορολογίας των φυσικών προσώπων Ζ1, Ζ2 και Ζ3, καθώς οδηγούν σε αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης, η οποία τονώνει την οικονομική δραστηριότητα σε βάθος χρόνου.

Σε καμία από τις δυο ομάδες σεναρίων Στ και Ζ δεν εξετάζονται άμεσα μεταβολές στη δομή του φορολογικού συστήματος, ή στις επιμέρους παραμέτρους του φορολογικού καθεστώτος για τα φυσικά πρόσωπα και επομένως δεν μπορεί να αξιολογηθούν ως προς τα υπόλοιπα κριτήρια. Ωστόσο, μια απλοποίηση του φορολογικού συστήματος, όπως περιγράφεται στα σενάρια Β – Ε, θα μπορούσε να οδηγήσει σε μείωση της φοροδιαφυγής και σε αύξηση των φορολογικών εσόδων, δημιουργώντας έτσι δημοσιονομικό χώρο που θα επέτρεπε την εφαρμογή των σεναρίων Στ1 ή Ζ1. Το ενδεχόμενο σύνδεσης αυτών των σεναρίων αναδεικνύει ακόμα περισσότερο την αναμενόμενη θετική επίδραση της απλοποίησης του φορολογικού συστήματος σε όρους οικονομικής αποτελεσματικότητας.

## 7.6 Παράρτημα

### 7.6.1 Συνοπτική Περιγραφή Του Υποδείγματος Gimf

Το Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF) είναι ένα δυναμικό στοχαστικό μακροοικονομικό υπόδειγμα γενικής ισορροπίας (DSGE model) ανοικτών οικονομιών (πολύ-περιφερειακό υπόδειγμα) που αναπτύχθηκε και χρησιμοποιείται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο για τη μελέτη των επιδράσεων μεταβολών στην οικονομική πολιτική. Το GIMF έχει ισχυρή μικροοικονομική θεμελίωση, Κεϋνσιανά και μη-Ρικαρδιανά χαρακτηριστικά, που το καθιστούν κατ' εξοχήν κατάλληλο για την ανάλυση των επιπτώσεων μεταβολών στην δημοσιονομική πολιτική.

Στο πλαίσιο της εκδοχής του υποδείγματος που υλοποιήθηκε, η παγκόσμια οικονομία διαιρείται σε τρεις οικονομικές περιοχές - την Ελλάδα, την Ευρωζώνη πλην της Ελλάδος και τον υπόλοιπο κόσμο. Σε κάθε περιοχή, υπάρχουν δύο είδη νοικοκυριών, διαφοροποιούμενα ανάλογα με τη δυνατότητά τους να έχουν πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Τα νοικοκυριά που έχουν πρόσβαση σε χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες έχουν την δυνατότητα να αποταμιεύουν. Την αξιοποιούν, προγραμματίζοντας την κατανάλωση και αποταμίευσή τους σε δεδομένο βάθος χρόνου, έτσι ώστε να μεγιστοποιήσουν την διαχρονική τους ευημερία. Ο προγραμματισμός των νοικοκυριών αυτών αφορά ένα πεπερασμένο βάθος χρόνου («μυωπικά» νοικοκυριά, με πεπερασμένη διάρκεια ζωής).

Τα νοικοκυριά που δεν έχουν πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα δεν έχουν δυνατότητα αποταμίευσης. Μεγιστοποιούν την ευημερία τους καταναλώνοντας σε κάθε περίοδο το σύνολο του εισοδήματος που εισέπραξαν εντός της περιόδου, μετά την πληρωμή φόρων.

Όλα τα νοικοκυριά προσφέρουν την εργασία τους σε συνδικάτα, τα οποία στην συνέχεια προσφέρουν την εργασία στις επιχειρήσεις. Τα νοικοκυριά λαμβάνουν εισόδημα για την εργασία τους, με την παραγωγικότητα κάθε νοικοκυριού να φθίνει με σταθερό ρυθμό με την πάροδο του χρόνου. Επίσης, τα νοικοκυριά αγοράζουν καταναλωτικά αγαθά και πληρώνουν φόρους.

Η παραγωγή γίνεται από μονοπωλιακά ανταγωνιστικές επιχειρήσεις σε μία σειρά από στάδια (βαθμίδες). Οι επιχειρήσεις ανήκουν στα νοικοκυριά που έχουν πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Κατά συνέπεια, οι επιχειρήσεις έχουν επίσης πεπερασμένο χρονικό ορίζοντα προγραμματισμού, εντός του οποίου επιδιώκουν την μεγιστοποίηση των κερδών τους. Στο αρχικό στάδιο της παραγωγικής διαδικασίας, η παραγωγή διεξάγεται από επιχειρήσεις που παράγουν εμπορεύσιμα και μη-εμπορεύσιμα αγαθά. Οι πρωτοβάθμιες αυτές επιχειρήσεις προμηθεύονται κεφαλαιουχικές υπηρεσίες από επιχειρηματίες και εργασία από μονοπωλιακά ανταγωνιστικά συνδικάτα.

Κατά την τιμολόγηση του προϊόντος τους, οι επιχειρήσεις αυτές αντιμετωπίζουν δυσκαμψία τιμών (ονομαστικές δυσκαμψίες - nominal rigidities). Συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις αυτές αντιμετωπίζουν κόστος αν μεταβάλλουν την τιμή του προϊόντος τους, με το κόστος αυτό να είναι ανάλογο της μεταβολής της τιμής.

Οι πρωτοβάθμιες επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν επίσης δυσκαμψία στην μεταβολή της ποσότητας εργασίας που χρησιμοποιούν (πραγματικές δυσκαμψίες - real rigidities). Η μεταβολή της ποσότητας εργασίας που χρησιμοποιούν οι επιχειρήσεις συνεπάγεται κόστος για αυτές, ανάλογο της μεταβολής.

Υπάρχουν επίσης παραγωγοί κεφαλαιουχικών αγαθών, οι οποίοι αντιμετωπίζουν κόστη μεταβολής του ύψους των επενδύσεών τους. Οι επιχειρηματίες αγοράζουν το απόθεμα κεφαλαίου από τους παραγωγούς κεφαλαιουχικών αγαθών και το εκμισθώνουν στις πρωτοβάθμιες επιχειρήσεις. Οι επιχειρηματίες χρηματοδοτούν τα κεφάλαιά τους με έναν συνδυασμό εσωτερικής και εξωτερικής χρηματοδότησης.

Τα συνδικάτα προμηθεύονται εργασία από τα νοικοκυριά και αντιμετωπίζουν δυσκαμψίες στον καθορισμό του ύψους του μισθού. Οι πρωτοβάθμιοι παραγωγοί πωλούν το προϊόν τους σε εγχώριους διανομείς και σε αντιπροσώπους (εισαγωγείς) που ανήκουν σε εγχώρια νοικοκυριά αλλά δραστηριοποιούνται σε κάθε προορισμό εξαγωγών (σε κάθε άλλη περιοχή). Οι αντιπρόσωποι πωλούν το προϊόν τους σε ξένους διανομείς, ενώ υπόκεινται σε δυσκαμψίες καθορισμού τιμών στο ξένο νόμισμα.

Οι διανομείς λειτουργούν ως δευτεροβάθμιοι και τριτοβάθμιοι παραγωγοί. Χρησιμοποιούν ως εισροές τα μη εμπορεύσιμα αγαθά, μαζί με τα εγχώρια και εισαγόμενα εμπορεύσιμα αγαθά που προμηθεύονται και παράγουν το συνολικό εγχώριο προϊόν του ιδιωτικού τομέα (δευτεροβάθμιο προϊόν). Οι διανομείς αντιμετωπίζουν δυσκαμψίες στην μεταβολή του όγκου των εισαγόμενων εισροών που χρησιμοποιούν.

Στην συνέχεια, οι διανομείς συνδυάζουν το συνολικό προϊόν του ιδιωτικού τομέα (δευτεροβάθμιο προϊόν) με το εγχώριο απόθεμα δημοσίου κεφαλαίου (υποδομές) για να παράξουν το τελικό εγχώριο προϊόν της οικονομίας (τριτοβάθμιο προϊόν). Το απόθεμα δημοσίου κεφαλαίου δημιουργείται και συντηρείται από δημόσιες επενδυτικές δαπάνες, οι οποίες χρηματοδοτούνται από φορολογικά έσοδα και δημόσιο δανεισμό. Το απόθεμα δημοσίου κεφαλαίου απαξιώνεται με σταθερό ρυθμό στον χρόνο.

Το τελικό εγχώριο προϊόν (τριτοβάθμιο) πωλείται ακολούθως σε παραγωγούς καταναλωτικών αγαθών, σε παραγωγούς επενδυτικών αγαθών και σε αντιπροσώπους (εισαγωγείς) που δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό. Οι παραγωγοί καταναλωτικών και επενδυτικών αγαθών συνδυάζουν εγχώριο και ξένο τελικό προϊόν (τριτοβάθμιο) για να πράξουν τελικά καταναλωτικά και επενδυτικά αγαθά (παραγωγή τετάρτου βαθμού). Αυτοί οι παραγωγοί προμηθεύονται το εισαγόμενο τελικό προϊόν από μία δεύτερη ομάδα αντιπροσώπων (εισαγωγέων) από άλλες περιοχές, οι οποίοι τιμολογούν στην εγχώρια αγορά. Και αυτές οι εισαγωγές υπόκεινται σε δυσκαμψίες μεταβολής του όγκου των εισαγωγών.

Τα καταναλωτικά αγαθά πωλούνται σε λιανοπωλητές και στην κυβέρνηση, ενώ τα επενδυτικά αγαθά πωλούνται στους εγχώριους παραγωγούς κεφαλαιουχικών αγαθών και στην κυβέρνηση. Οι παραγωγοί καταναλωτικών και επενδυτικών αγαθών υπόκεινται επίσης σε δυσκαμψίες στην μεταβολή των τιμών τους. Οι λιανοπωλητές, οι οποίοι είναι επίσης μονοπωλιακά ανταγωνιστικοί, αντιμετωπίζουν πραγματικές δυσκαμψίες, και όχι ονομαστικές. Μπορούν να τιμολογούν ευέλικτα - χωρίς κόστος - τα αγαθά που πωλούν, ωστόσο υπόκεινται σε κόστη όταν μεταβάλλουν τον όγκο των πωλήσεών τους.

Η κυβέρνηση επιβάλλει φόρους στο εισόδημα των νοικοκυριών από εργασία, στην κατανάλωση των νοικοκυριών και στο εισόδημα των επιχειρήσεων, ενώ επιβάλλει επίσης εφάπαξ φόρους στα νοικοκυριά (φόροι στην περιουσία). Επίσης, η κυβέρνηση μπορεί να δανείζεται εκδίδοντας ομόλογα μίας περιόδου στο εγχώριο νόμισμα, τα οποία αποδίδουν δεδομένο ονομαστικό ποσό στη λήξη τους. Οι δημόσιες δαπάνες κατευθύνονται σε δημόσια κατανάλωση, δημόσιες επενδύσεις ή μεταβιβαστικές πληρωμές.

Στην παγκόσμια οικονομία υπάρχει σταθερή θετική τάση τεχνολογικής προόδου, με την έννοια της αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας, με τον ίδιο ρυθμό για όλες τις περιοχές και σταθερός θετικός ρυθμός πληθυσμιακής μεγέθυνσης για όλες τις περιοχές. Η αύξηση της παραγωγικότητας εργασίας επιτυγχάνεται στο υπόδειγμα με την υπόθεση ότι κάθε νέα γενιά νοικοκυριών που προστίθεται στο πληθυσμό είναι πιο παραγωγική από την αμέσως προηγούμενη.

Οι αγορές περιουσιακών στοιχείων δεν είναι πλήρεις. Για την Ελλάδα και για τον υπόλοιπο κόσμο το δημόσιο χρέος βρίσκεται εξ ολοκλήρου στα χέρια εγχώριων νοικοκυριών. Μόνο τα ομόλογα που εκδίδονται από την Ευρωζώνη πλην της Ελλάδος σε ευρώ είναι διεθνώς εμπορεύσιμα. Αντίστοιχα, διεθνώς εμπορεύσιμα ομόλογα μπορούν να εκδοθούν από τον ιδιωτικό τομέα (νοικοκυριά) κάθε χώρας, αλλά όχι από άλλες κυβερνήσεις. Επίσης οι επιχειρήσεις κάθε χώρας ανήκουν εξ ολοκλήρου στα εγχώρια νοικοκυριά.

Δεν υπάρχουν αγορές μετοχών. Τα νοικοκυριά με πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα λαμβάνουν μερίσματα με την μορφή εφάπαξ (lump sum) πληρωμών από τις επιχειρήσεις και μπορούν να αποταμιεύσουν είτε αγοράζοντας εγχώρια ή ξένα ομόλογα, είτε προβαίνοντας σε τραπεζικές καταθέσεις μίας περιόδου, τις οποίες οι τράπεζες χρησιμοποιούν για να χρηματοδοτήσουν τους επιχειρηματίες.

Η αναλυτική παρουσίαση του υποδείγματος GIMF δίνεται από τους Kumhof et al. (2010). Επίσης, μία διεξοδική ανάλυση των χαρακτηριστικών και της συμπεριφοράς του υποδείγματος παρουσιάζεται από τους Anderson et al. (2013). Περαιτέρω ανάλυση των χαρακτηριστικών του υποδείγματος, σε σύγκριση και με άλλα μακροοικονομικά υποδείγματα, παρουσιάζεται από τους Coenen et al. (2010). Για πρόσφατες εφαρμογές του υποδείγματος στην ανάλυση οικονομικής πολιτικής βλ. IMF Country Reports No. 17/78 Kingdom of the Netherlands Selected Issues (April 2017), No. 17/27 Austria (February 2017), No. 16/203 Germany (June 2016), No. 15/80 Romania (March 2015), No. 15/73 Iceland (March 2015), No. 15/312 Finland (November 2015), No. 13/155 Greece (June 2013) και άλλες πρόσφατες εκθέσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.

## 7.6.2 Συνοπτικοί Πίνακες

**Πίνακας 7.2. Επιδράσεις στους Μέσους και Οριακούς Φορολογικούς**

Σενάριο	Βάσης	A	B	Γ	Δ	Ε
<b>ΜΦΣ</b>						
Μισθωτοί	10,25%	10,50%	12,19%	11,92%	12,06%	12,13%
Ελ. επαγγελματίες	17,87%	18,94%	17,15%	11,71%	14,81%	15,03%
Αγρότες	0,45%	0,43%	0,71%	3,05%	0,78%	0,77%
Σύνολο φορολογουμένων	11,69%	12,15%	12,78%	11,26%	12,05%	12,16%
<b>ΜΟΦΣ</b>						
Μισθωτοί	18,77%	20,44%	18,61%	11,36%	15,80%	16,12%
Ελ. επαγγελματίες	22,53%	26,38%	17,23%	10,23%	14,25%	14,86%
Αγρότες	0,54%	0,52%	0,46%	4,2%	0,72%	0,71%
Σύνολο φορολογουμένων	19,22%	21,51%	17,47%	10,86%	14,75%	15,15%
<b>Ανισότητα και φτώχεια</b>						
Δείκτης ανισότητας GINI	0,3262	0,32	0,3382	0,3593	0,3458	0,3447
Ποσοστό φτώχειας	19,33%	19,39%	19,46%	19,95%	19,29%	19,27%
Όριο φτώχειας (€/μήνα)	396,84	400,19	389,4	376,6	382,19	382,29

Πηγή: Προσομοιώσεις IOBE με το λογισμικό EUROMOD, v.1.14.0.

**Πίνακας 7.3. Επιδράσεις σε Μακροοικονομικά Μεγέθη Ανά Σενάριο Μείωσης της Φορολογικής Επιβάρυνσης, Διαφορά Από την Αρχική Κατάσταση Ισορροπίας**

Μέγεθος	Στ1	Στ2	Στ3	Z1	Z2	Z3
Συνολικά ετήσια φορολογικά έσοδα (€ δισ.)	-0,555	0,073	-0,774	-0,988	-0,007	-1,327
Ετήσιες πραγματικές ιδιωτικές επενδύσεις (%)	9,918	9,591	9,564	1,415	0,607	0,909
Πραγματικό απόθεμα κεφαλαίου (%)	9,078	8,781	8,762	1,262	0,515	0,799
Πραγματικός μισθός (%)	1,755	1,563	1,401	-0,245	-0,638	-0,788
Ετήσιο εισόδημα από εργασία (%)	2,029	1,619	1,726	8,173	7,856	7,667
Επίπεδο απασχόλησης (εργατώρες, %)	0,277	0,273	0,324	1,915	2,008	1,983
Ετήσια πραγματική ιδιωτική κατανάλωση (%)	1,133	0,528	0,71	1,771	0,878	1,112
Εμπορικό ισοζύγιο (€ δισ.)	0,188	0,845	0,825	-0,291	0,706	0,684
Πραγματικό ΑΕΠ (%)	1,629	1,552	1,434	1,212	1,087	0,905

Πηγή: Προσομοιώσεις IOBE με το υπόδειγμα GIMF

---

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ  
Απρίλιος 2018

# Συμπεράσματα



## 8.1 Εισαγωγή

Το φορολογικό σύστημα ενός σύγχρονου κράτους και μιας ανεπτυγμένης οικονομίας εξυπηρετεί πολλαπλούς στόχους οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Εκτός από την εξασφάλιση των πόρων για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, το φορολογικό σύστημα επηρεάζει τα κίνητρα για εργασία, αποταμίευση, επενδύσεις και επιχειρηματική δραστηριότητα των φυσικών και νομικών προσώπων στην οικονομία, με σημαντικές προεκτάσεις για την πορεία της οικονομίας. Ταυτόχρονα, σε συνδυασμό με το σύστημα παροχής επιδομάτων, επιδρά στην κατανομή του εισοδήματος στην κοινωνία, επηρεάζοντας την κοινωνική συνοχή.

Στο κεφάλαιο αυτό, με το οποίο ολοκληρώνεται η μελέτη, επιχειρείται μια αξιολόγηση του υφιστάμενου συστήματος φορολογίας εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, με βάση τα ευρήματα που παρουσιάστηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια. Αξιολογούνται, επίσης, οι αναμενόμενες επιδράσεις από αλλαγές στη φορολογία εισοδήματος, με βάση την ποσοτική ανάλυση των σεναρίων αναμόρφωσής της. Τέλος, το κεφάλαιο καταλήγει σε προτάσεις πολιτικής με βάση τις παραπάνω αξιολογήσεις και άλλες πρόσφατες μελέτες για τη φορολογία εισοδήματος στην Ελλάδα.

## 8.2 Αξιολόγηση του Υφιστάμενου Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος

Τα κριτήρια αξιολόγησης ενός συστήματος φορολογίας εισοδήματος αναλύθηκαν στο τμήμα 2.3 της παρούσας μελέτης. Με βάση αυτά τα κριτήρια, αξιολογούνται στη συνέχεια οι επιδόσεις του φορολογικού συστήματος στην Ελλάδα.

Σε αυτό το πλαίσιο, αποδίδεται στο υφιστάμενο φορολογικό σύστημα ένας βαθμός αξιολόγησης της κλίμακας Likert από 1 (εξαιρετικά μη ικανοποιητικές επιδόσεις) έως 5 (πολύ καλές επιδόσεις). Η χρήση βαθμολογίας αναπόφευκτα εμπεριέχει υποκειμενικές κρίσεις, ωστόσο διευκολύνεται η σύγκριση των επιδόσεων του συστήματος φορολογίας εισοδήματος μεταξύ των διαφορετικών στόχων που εξυπηρετεί και βοηθά, επομένως, στον προσδιορισμό των οξύτερων αδυναμιών του φορολογικού συστήματος στην Ελλάδα.

Ός προς την οικονομική αποτελεσματικότητα, ο μέσος συντελεστής φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων στην Ελλάδα διακυμαίνεται σε επίπεδα (από 3,7% μέχρι 16,6%) χαμηλότερα σε σχέση με τον μέσο όρο για τις χώρες του ΟΟΣΑ (5,6% - 21,5%) για σχεδόν όλες τις κατηγορίες νοικοκυριών. Ωστόσο, όταν ληφθεί υπόψη και η επιβάρυνση από τις εισφορές των εργαζομένων για κοινωνική ασφάλιση, η εικόνα αντιστρέφεται. Η καθαρή μέση επιβάρυνση από φόρους εισοδήματος και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα (από 19,4% μέχρι 32,4%) είναι σημαντικά υψηλότερη σε σχέση με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (από 15,2% μέχρι 30,8%) σε 6 από τις 8 κατηγορίες νοικοκυριών.

Ακόμα σημαντικότερη για τα κίνητρα για εργασία και επιχειρηματική δραστηριότητα στην Ελλάδα είναι η επιβάρυνση από τους οριακούς συντελεστές φορολογίας των φυσικών προσώπων. Σε αυτό το πλαίσιο, ο ανώτερος συντελεστής στην Ελλάδα (48%) είναι σημαντικά υψηλότερος σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (42%) και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (39%), αν και υπάρχουν 10 άλλες χώρες στην ΕΕ με υψηλότερο συντελεστή.

**Πίνακας 8.1. Αξιολόγηση του Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος στην Ελλάδα**

Κριτήρια	Αξιολόγηση	Βαθμός*
<b>Οικονομική αποτελεσματικότητα (efficiency)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Κίνητρα και ευκαιρίες για εργασία και επιχειρηματική δραστηριότητα</li> <li>• Κίνητρα για αποταμίευση και επένδυση</li> <li>• Ανάλυση κινδύνων και καινοτομία από άτομα και επιχειρήσεις</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Σχετικά υψηλή (καθαρή) φορολογική επιβάρυνση των φυσικών προσώπων</li> <li>• Σχετικά υψηλός ανώτερος συντελεστής φορολογίας φυσικών προσώπων</li> <li>• Υψηλός συντελεστής φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων</li> <li>• Χαμηλός βαθμός προβλεψιμότητας του φορολογικού συστήματος</li> </ul>	2
<b>Οικονομική δικαιοσύνη και ισότητα (equity)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Οριζόντια ισότητα</li> <li>• Κάθετη ισότητα</li> <li>• Αναδιανομή εισοδήματος για μείωση ανισοτήτων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Στενή φορολογική βάση</li> <li>• Δυσανάλογη επιβάρυνση των ασκούντων επιχειρηματική δραστηριότητα και μισθωτών</li> <li>• Υψηλός βαθμός προοδευτικότητας, με μικρή επίδραση στη μείωση ανισοτήτων και φτώχειας</li> </ul>	2
<b>Απλότητα και διαφάνεια</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Σαφής ορισμός της φορολογικής βάσης</li> <li>• Βεβαιότητα για το ποσό του φόρου για κάθε φορολογητέο αντικείμενο</li> <li>• Διαφάνεια</li> <li>• Δημοκρατικός έλεγχος και ενημέρωση των πολιτών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Το 2013 καταργήθηκαν πολλές εξαιρέσεις και εκπτώσεις</li> <li>• Επιβάλλονται αλλαγές στη φορολογία με τη διαδικασία του επειγόντος και ορισμένες φορές με αναδρομική ισχύ</li> <li>• Παρατηρούνται καθυστερήσεις στην έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας</li> </ul>	3
<b>Ευελιξία και σταθερότητα</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ευελιξία στο πλαίσιο της μακροοικονομικής διαχείρισης</li> <li>• Ευελιξία στο πλαίσιο διαφορετικών πολιτικών κατευθύνσεων</li> <li>• Προβλεψιμότητα ώστε να είναι εφικτή η λήψη αποφάσεων από τους φορολογούμενους</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Πολύ συχνές μεταβολές της νομοθεσίας</li> <li>• Μεγάλο πλήθος νομοθετικών πράξεων ανά νόμο</li> <li>• Μεγάλο πλήθος διατάξεων σε διάσπαρτους νόμους</li> </ul>	1
<b>Διοικητικό κόστος και κόστος συμμόρφωσης</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ελαχιστοποίηση κόστους διαχείρισης του φορολογικού συστήματος (παρακολούθηση, επιβολή)</li> <li>• Ελαχιστοποίηση ιδιωτικού κόστους συμμόρφωσης των φορολογούμενων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Δυσανάλογα υψηλή απασχόληση των εργαζομένων της φορολογικής διοίκησης σε διοικητικές υπηρεσίες στην Ελλάδα</li> <li>• Μείωση του χρόνου εκπλήρωσης φορολογικών υποχρεώσεων</li> <li>• Περιορισμός του αριθμού πληρωμών για τις επιχειρήσεις</li> <li>• Ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων</li> <li>• Το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων παραμένει υψηλό σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες</li> </ul>	3

**Σημείωση:** \* Η βαθμολογία αξιοποιεί κλίμακα από 1 έως 5, όπου 1 – Εξαιρετικά μη ικανοποιητικές επιδόσεις και 5 – Πολύ καλές επιδόσεις.

**Πηγή:** Ανάλυση IOBE

Μια ακόμα σημαντική ένδειξη για την επίδραση στην οικονομική αποτελεσματικότητα παρέχεται από το ύψος του συντελεστή φόρου εισοδήματος στα νομικά πρόσωπα. Και εδώ, η επιβάρυνση από τη φορολογία εισοδήματος είναι αρκετά υψηλή σε σύγκριση με άλλες χώρες της ΕΕ. Με 29% συντελεστή φορολογίας εταιρικών κερδών, η επιβάρυνση στην Ελλάδα είναι σημαντικά υψηλότερη σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (24,3%) και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (22,5%). Εάν ληφθεί υπόψη και η

επιβάρυνση από τις εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, η Ελλάδα με 50,7% συνολικό φορολογικό συντελεστή ξεπερνάει σημαντικά τον μέσο όρο των χωρών μελών του ΟΟΣΑ (40,9%), καθώς και χώρες με υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα και υψηλότερη φορολογία εταιρικών κερδών, όπως η Γερμανία (48,9%).

Επομένως, η επιβάρυνση της φορολογίας εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, ιδιαίτερα όταν ληφθούν υπόψη και οι εισφορές για κοινωνική ασφάλιση, μπορεί να χαρακτηριστεί ως υψηλή στην Ελλάδα, με αρνητικές επιδράσεις στα κίνητρα για εργασία, καινοτομία, επιχειρηματική δραστηριότητα και επενδύσεις. Συνεπώς, οι επιδόσεις του φορολογικού συστήματος ως προς την οικονομική αποτελεσματικότητα κρίνονται ως μη ικανοποιητικές (Πίνακας 8.1).

Ως προς τα κριτήρια που συσχετίζονται με τη δικαιοσύνη και την ισότητα, οι επιδόσεις του φορολογικού συστήματος επίσης δύσκολα θα χαρακτηρίζονταν ως ικανοποιητικές. Το 2015 περίπου το 20% των φορολογούμενων δήλωσε το 53% του συνολικού εισοδήματος και πλήρωσε το 80% των συνολικών φόρων εισοδήματος φυσικών προσώπων. Υπάρχει μια μικρή βελτίωση στο εύρος της φορολογικής βάσης σε σχέση με το 2008, όταν το 20% των φορολογουμένων δήλωσε το 51% του συνολικού εισοδήματος και πλήρωσε το 85% των φόρων, ωστόσο η φορολογική βάση παραμένει πολύ στενή.

Επιπλέον, φαίνεται πως ορισμένες κατηγορίες φορολογουμένων επιβαρύνονται δυσανάλογα με το εισόδημα που δηλώνουν. Οι ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα, οι οποίοι αποτελούσαν το 10,7% των φορολογούμενων το 2015, δήλωσαν το 15,9% του συνολικού φορολογούμενου εισοδήματος και πλήρωσαν το 27,8% των συνολικών φόρων. Αντίστοιχα, οι μισθωτοί (32,9% των φορολογούμενων) δήλωσαν το 37,7% του εισοδήματος και επιβαρύνθηκαν με το 38,6% των φόρων. Αντίθετα, οι εισοδηματίες (19,6% των φορολογούμενων) δήλωσαν το 9,9% του εισοδήματος και πλήρωσαν το 9,2% των φόρων.

Εν μέρει, οι παραπάνω διαφορές στην επιβάρυνση των κατηγοριών φορολογουμένων εξηγούνται από τις διαφορές στο μέσο εισόδημα και από την προοδευτικότητα των συντελεστών φορολογίας. Εξάλλου, σε ένα σύστημα που επιχειρεί να επιτυγχάνει κάθετη ισότητα μέσα από προοδευτική κλίμακα φορολογίας, πρέπει να αναμένεται ότι η επιβάρυνση θα είναι υψηλότερη στα υψηλότερα εισοδήματα.

Ωστόσο, η στενότητα της φορολογικής βάσης στην Ελλάδα και η παρατεταμένη φοροδιαφυγή, η οποία εν μέρει οφείλεται και στην υψηλή (καθαρή ή συνολική) φορολογική επιβάρυνση, οδηγούν σε παραβίαση της αρχής της οριζόντιας ισότητας. Με άλλα λόγια, άτομα με την ίδια φοροδοτική ικανότητα δεν φαίνεται να χαίρουν της ίδιας φορολογικής αντιμετώπισης,

είτε λόγω διαφορετικών συντελεστών και εξαιρέσεων που υπάρχουν στο νομοθετικό πλαίσιο, είτε λόγω εκτεταμένης φοροδιαφυγής.

Όσον αφορά την κάθετη ισότητα και τη διανεμητική λειτουργία, η Ελλάδα έχει τον δεύτερο υψηλότερο βαθμό προοδευτικότητας (με 73,5% στον αντίστοιχο δείκτη) μεταξύ 22 χωρών που είναι ταυτόχρονα μέλη του ΟΟΣΑ και της ΕΕ. Υπολείπεται μόνο της Ολλανδίας (με 77,2%) στη συγκεκριμένη κατάταξη. Ωστόσο, οι επιδόσεις της χώρας στους δείκτες ανισότητας και φτώχειας είναι σημαντικά κατώτερες σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ. Συγκεκριμένα, ο συντελεστής ανισότητας GINI με βάση το διαθέσιμο εισόδημα στην Ελλάδα ανήλθε σε 34,3% το 2015 (έναντι 27,0% στην ΕΕ), ενώ ο κίνδυνος φτώχειας για το ίδιο έτος βρισκόταν σε 22,5% (έναντι 14,4% στην ΕΕ). Αυτή η διαφορά στις επιδόσεις αναδεικνύει ότι στις άλλες χώρες της Ευρώπης αξιοποιούνται με αποτελεσματικότερο τρόπο και άλλα εργαλεία αναδιανομής εισοδήματος, εκτός από την προοδευτικότητα της φορολογικής κλίμακας, όπως το σύστημα κοινωνικών επιδομάτων.

Η συμβολή της άμεσης φορολογίας στη μείωση της ανισότητας στην Ελλάδα ανήλθε σε 3,5 ποσοστιαίες μονάδες (π.μ.) του δείκτη GINI, έναντι 3,9 π.μ. στην ΕΕ. Παράλληλα, πολύ μικρότερη συμβολή στη μείωση της ανισότητας στην Ελλάδα και στην ΕΕ είχαν οι κοινωνικές παροχές (2,5 π.μ. έναντι 5,1 π.μ.), ενώ οι κοινωνικές εισφορές στην Ελλάδα αύξησαν την ανισότητα το 2015 κατά 0,2 π.μ., σε αντίθεση με τον μέσο όρο της ΕΕ, όπου οι κοινωνικές εισφορές συνεισέφεραν σε μείωση της ανισότητας κατά 0,8 π.μ. Επομένως, το σύστημα φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα δεν μπορεί να αξιολογηθεί θετικά ως προς τα κριτήρια οριζόντιας και κάθετης ισότητας.

Όσον αφορά την απλότητα και τη διαφάνεια του φορολογικού συστήματος, πράγματι έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικές μεταρρυθμίσεις τα τελευταία χρόνια, με σκοπό την απλοποίησή του. Το 2013 καταργήθηκαν πολλές απαλλαγές και φορολογικές εκπτώσεις. Ευθυγραμμίστηκε η φορολόγηση των φυσικών προσώπων που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα με τους συντελεστές για τα νομικά πρόσωπα. Το 2016 προωθήθηκε η φορολόγηση όλων των εισοδημάτων από εργασία (μισθωτοί, αγρότες, ελεύθεροι επαγγελματίες) με ενιαία κλίμακα.

Ενώ τα παραπάνω μέτρα που πάρθηκαν είναι στην κατεύθυνση απλούστευσης του συστήματος, δεν καταγράφεται αντίστοιχη πρόοδος στη διαφάνεια και στον δημοκρατικό έλεγχο στη λήψη των αποφάσεων όσον αφορά τις παραμέτρους του φορολογικού συστήματος. Καθώς το φορολογικό σύστημα έχει άμεση σχέση με την πορεία της δημοσιονομικής εξυγίανσης της Ελλάδας, οι αλλαγές στις παραμέτρους του συμφωνούνται με τα κλιμάκια των διεθνών οργανισμών που συμμετέχουν στην παρακολούθηση της εκτέλεσης του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής της χώρας. Τις περισσότερες φορές τα τελευταία χρόνια, η αλληλεπί-

δραση αυτή κατέληγε στην ανάγκη θέσπισης φορολογικών μέτρων με τη διαδικασία κατεπείγοντος, χωρίς να παρέχεται η δυνατότητα στους πολίτες να ενημερωθούν και να συμμετέχουν σε μια διαδικασία ουσιαστικής δημόσιας διαβούλευσης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αλλαγές σε παραμέτρους του φορολογικού συστήματος επήλθαν με αναδρομική ισχύ. Παρατηρήθηκαν, επίσης, σημαντικές καθυστερήσεις στην έκδοση εγκυκλίων και αποφάσεων, με αποτέλεσμα να επικρατεί σύγχυση στους φορολογούμενους όσον αφορά τις υποχρεώσεις τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ασάφεια που επικρατούσε το 2015 σχετικά με την υποχρέωση συλλογής αποδείξεων για δαπάνες των νοικοκυριών.

Συνεπώς, οι επιδόσεις του φορολογικού συστήματος ως προς την απλότητα και τη διαφάνεια δεν είναι τόσο απογοητευτικές όσο βάσει των δυο προηγούμενων ομάδων κριτηρίων. Ωστόσο, δεν μπορούν να χαρακτηριστούν και ως καλές, καθώς υπάρχει ακόμα σημαντικό περιθώριο βελτίωσης, ειδικά στο σκέλος της διαφάνειας, ενημέρωσης και διαβούλευσης με τους πολίτες της χώρας.

Πέρα από τον τρόπο με τον οποίον αλλάζουν οι νομοθετικές διατάξεις σχετικά με τη φορολογία του εισοδήματος, προβληματίζουν επίσης η συχνότητα και το πλήθος των αλλαγών. Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη (διαΝΕΟσις, 2016β), την περίοδο 2002-2015 ψηφίστηκαν 36 αμιγώς φορολογικοί νόμοι (2,6 νόμοι ανά έτος), με μέσο όρο 78 άρθρα και 68 σελίδες ανά νόμο. Οι νομοθετικές παρεμβάσεις δεν περιορίστηκαν όμως στους αμιγώς φορολογικούς νόμους, καθώς ψηφίστηκαν επιπλέον περίπου 40, συναφείς με τη φορολογία, διατάξεις διάσπαρτα σε άλλους νόμους ανά έτος.

Τόσο συχνές αλλαγές στη νομοθεσία περιορίζουν σημαντικά την προβλεψιμότητα του φορολογικού συστήματος και αυξάνουν την αβεβαιότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των φορολογουμένων φυσικών και νομικών προσώπων, με αρνητικές επιδράσεις στα κίνητρα ανάληψης επιχειρηματικών πρωτοβουλιών και γενικότερα στην οικονομική αποτελεσματικότητα. Η συχνότητα των αλλαγών στη φορολογική νομοθεσία προέρχεται από την ανάγκη για προσαρμογές στις μεταβολές των μακροοικονομικών συνθηκών και των πολιτικών κατευθύνσεων των κυβερνήσεων που εναλλάσσονται στην εξουσία. Ωστόσο, η χρήση νομοθετικών εργαλείων για αυτό τον σκοπό αναδεικνύει την έλλειψη της δυνατότητας αυτόματης προσαρμογής του φορολογικού συστήματος στις μεταβολές στο οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον. Αυτή η έλλειψη ευελιξίας αποτελεί ένα ακόμα μειονέκτημα του συστήματος φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα και συμβάλλει στη βαθμολόγηση των επιδόσεών του ως εξαιρετικά μη ικανοποιητικές ως προς την ευελιξία και τη σταθερότητά του.

Σχετικά με το κόστος διαχείρισης του φορολογικού συστήματος, προβληματίζει το πολύ υψηλό ποσοστό ενασχόλησης των εργαζομένων της

φορολογικής διοίκησης σε διοικητικές υπηρεσίες (56,3% των ισοδυνάμων πλήρους απασχόλησης στην Ελλάδα, έναντι 27,2% κατά μέσο όρο στον ΟΟΣΑ). Αυτή η διοικητική επιβάρυνση στερεί από τη φορολογική διοίκηση πόρους για παραγωγικότερες διαδικασίες, όπως ο έλεγχος φορολογικών υποθέσεων (25,0% των ΙΠΑ στην Ελλάδα, έναντι 36,2% στον ΟΟΣΑ), η ανάπτυξη πληροφορικών συστημάτων και η ασφάλεια (2,5% στην Ελλάδα, έναντι 13,6% στον ΟΟΣΑ), και οι υπηρεσίες προς τους πολίτες (3,8% στην Ελλάδα, έναντι 9,2% στον ΟΟΣΑ).

Τέλος, ως προς το κόστος συμμόρφωσης για τους φορολογουμένους, έχει σημειωθεί πρόοδος τα τελευταία χρόνια. Ο χρόνος για την εκπλήρωση φορολογικών υποχρεώσεων έχει μειωθεί από 264 ώρες του χρόνου το 2008 σε 193 ώρες του χρόνου από το 2014 και μετά. Αντίστοιχα, μείωση παρατηρείται και στον ετήσιο αριθμό πληρωμών των φόρων για τις επιχειρήσεις. Σε αυτή την πρόοδο έχει συμβάλει και η ανάπτυξη ηλεκτρονικών λύσεων, όπως η υποβολή των φορολογικών δηλώσεων με ηλεκτρονικό τρόπο μέσα από το διαδίκτυο και η αυτόματη συμπλήρωση πεδίων των φορολογικών δηλώσεων με πληροφορίες από τη βάση της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων.

Ωστόσο, το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων παραμένει υψηλό σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Συγκεκριμένα, υπολογίζεται ότι το έμμεσο κόστος συμμόρφωσης που επωμίζονται οι επιχειρήσεις για την υποβολή της δήλωσης φορολογίας εισοδήματος αντιστοιχεί σε 12,6% των εσόδων από τη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων (στοιχεία για το 2013), όταν σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία, το αντίστοιχο κόστος έχει εκτιμηθεί σε 2,2% και 5% αντιστοίχως.

Συνολικά, σε καμία από τις παραπάνω ομάδες κριτηρίων αξιολόγησης οι επιδόσεις του εγχώριου συστήματος φορολόγησης εισοδήματος δεν είναι δυνατόν να χαρακτηριστούν ως καλές. Τη χειρότερη βαθμολογία (εξαιρετικά μη ικανοποιητικές επιδόσεις) λαμβάνει το εγχώριο σύστημα ως προς την ευελιξία και τη σταθερότητά του, λόγω των συχνών μεταβολών σε βασικές του παραμέτρους. Οριακά καλύτερες, αλλά και πάλι μη ικανοποιητικές, είναι οι επιδόσεις του εγχώριου συστήματος φορολογίας ως προς την οικονομική αποτελεσματικότητα και τη δικαιοσύνη. Τέλος, επισημαίνεται η πρόοδος, αλλά και τα σημαντικά περιθώρια περαιτέρω βελτίωσης ως προς την απλότητα του φορολογικού συστήματος και το κόστος συμμόρφωσης των φορολογουμένων.

## 8.3 Προτάσεις Πολιτικής

Σε επίπεδο σχεδιασμού της φορολογικής πολιτικής, κάθε προσπάθεια αναμόρφωσης των παραμέτρων του συστήματος φορολογίας εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων εστιάζεται: α) στο ύψος και τον αριθμό των οριακών φορολογικών συντελεστών, β) στο ύψος του αφορολόγητου ή της έκπτωσης φόρου και γ) στις ειδικές πρόσθετες απαλλαγές ή εκπτώσεις φόρου που εφαρμόζονται. Σημαντικοί περιορισμοί, οι οποίοι επηρεάζουν την τελική επιλογή και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στον σχεδιασμό, περιλαμβάνουν τον συμβιβασμό μεταξύ των συντελεστών φορολόγησης εισοδήματος από εργασία και κεφάλαιο και των εταιρικών κερδών, καθώς και τον διεθνή φορολογικό ανταγωνισμό, ιδιαίτερα με γειτονικές χώρες.

Η επιλογή των παραμέτρων αυτών είναι κρίσιμη, όπως είδαμε, για μια σειρά από ζητήματα όπως η οικονομική αποτελεσματικότητα και η οικονομική μεγέθυνση, ο βαθμός ανισότητας σε εισοδήματα και φορολογικά βάρη (οικονομική δικαιοσύνη), η απλότητα του συστήματος, η αποφυγή κενών στη νομοθεσία που οδηγούν σε φοροαποφυγή, η φοροδιαφυγή, η εμπιστοσύνη στο φορολογικό σύστημα και οι πιθανές εστίες διαφθοράς που δημιουργούνται. Μάλιστα, οι παράμετροι αυτές, έτσι όπως έχουν διαμορφωθεί στην Ελλάδα, σχετίζονται, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, με αρκετά από τα προβληματικά σημεία και τις παθογένειες του υφιστάμενου συστήματος.

Παρουσιάζει, επομένως, ιδιαίτερο ενδιαφέρον η αναζήτηση ενός καλύτερου συνδυασμού παραμέτρων που θα βελτιώνει τις επιδόσεις του συστήματος φορολογίας εισοδήματος. Η θεωρία και η εμπειρία, όπως παρουσιάστηκαν στην παρούσα μελέτη, μπορούν να δώσουν τις βασικές κατευθύνσεις για την αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα, ώστε να αμβλυθούν, στο μέτρο του δυνατού, οι αρνητικές επιπτώσεις της στην οικονομία.

Στη μελέτη εκτιμήθηκαν ενδεικτικά αποτελέσματα από παρόμοιες μεταβολές υπό συγκεκριμένες συνθήκες (όπως δημοσιονομική ουδετερότητα των μέτρων) και υποθέσεις (όπως αμετάβλητη συμπεριφορά των φορολογουμένων ως προς τη φοροδιαφυγή και τη φοροαποφυγή μετά από

αλλαγές των φορολογικών συντελεστών). Μια συνεκτική φορολογική μεταρρύθμιση, ωστόσο, θα όφειλε να εξετάσει και τη δυνατότητα ευρύτερων παρεμβάσεων στο φορολογικό σύστημα (όπως στην έμμεση φορολογία και στους φόρους στην περιουσία), στη φορολογική διοίκηση, στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, καθώς και στο μείγμα δημοσιονομικής πολιτικής που ακολουθείται (όπως ύψος πρωτογενούς πλεονάσματος και ύψος των δημόσιων δαπανών). Η ποσοτικοποίηση όλων των πιθανών συνδυασμών των ευρύτερων παρεμβάσεων δεν είναι εφικτό να γίνει στο πλαίσιο μιας ad hoc ανάλυσης και δεν περιλαμβανόταν στον σκοπό της παρούσας μελέτης, ωστόσο αυτό το γεγονός δεν πρέπει να υποβαθμίζει τη σημασία αυτών των ευρύτερων δυναμικών παρεμβάσεων. Για αυτό τον λόγο, οι προτάσεις πολιτικής που παρουσιάζονται στη συνέχεια δεν περιορίζονται αποκλειστικά στα συνεπαγόμενα από την ποσοτική ανάλυση της φορολογίας εισοδήματος της παρούσας μελέτης, αλλά λαμβάνουν υπόψη και ευρύτερα ζητήματα δημοσιονομικής πολιτικής.

Στο πεδίο της φορολογίας εισοδήματος, οι διεθνείς καλές πρακτικές εστιάζουν σε:

- Διεύρυνση της φορολογικής βάσης με εφαρμογή χαμηλότερων συντελεστών
- Αποφυγή της χρήσης της φορολογίας εισοδήματος για αναδιανομή και προτίμηση στις στοχευμένες δαπάνες για αυτό τον σκοπό.

Προς αυτή την κατεύθυνση, μπορεί να εφαρμοστεί στην Ελλάδα η μείωση τόσο του ύψους όσο και του αριθμού των οριακών συντελεστών (Πίνακας 8.2). Η φορολογική επιβάρυνση των φυσικών προσώπων είναι υψηλή, ιδιαίτερα για συγκεκριμένες ομάδες φορολογούμενων. Περιλαμβανομένης της εισφοράς αλληλεγγύης, ο πραγματικός ανώτατος συντελεστής είναι από τους υψηλότερους στην Ευρώπη και μάλιστα για σχετικά χαμηλό κατώφλι δηλωμένου εισοδήματος.

Η μείωση των συντελεστών (ανώτατων και ενδιάμεσων) θα σήμαινε ενίσχυση των κινήτρων για εργασία, επιχειρηματική δραστηριότητα και επενδύσεις στην Ελλάδα, καθώς και περιορισμό της φοροδιαφυγής, της φοροαποφυγής και της συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων οφειλών. Στο ίδιο πλαίσιο, ο περιορισμός του αριθμού των οριακών συντελεστών σε έναν ή δύο, θα καθιστούσε το σύστημα απλούστερο και θα περιόριζε τα κίνητρα για φορολογική μετατόπιση και φοροαποφυγή, αν και θα γινόταν λιγότερο προοδευτικό. Αν συνυπολογίζουμε τις παραπάνω επιδράσεις, οι ενδεχόμενες απώλειες εσόδων, μετά από μια μείωση των συντελεστών, περιορίζονται και η οικονομική αποτελεσματικότητα βελτιώνεται σημαντικά.

Υπό τους υφιστάμενους δημοσιονομικούς περιορισμούς, όμως, είναι πιθανόν να απαιτηθεί είτε μείωση των δαπανών, ώστε να μην διαταραχθεί η δημοσιονομική ισορροπία, είτε αναπροσαρμογή των στόχων για το έλλειμμα (ενδεχομένως, μετά από ουσιαστική αναδιάρθρωση του δη-

μόσιου χρέους). Αυτό επισημαίνει την ανάγκη συντονισμένης καλάρωσης της φορολογίας εισοδήματος, όταν η οικονομία θα αρχίσει να δείχνει κάποια σημάδια ανάκαμψης και όταν θα υλοποιούνται μεταρρυθμίσεις στην κατεύθυνση περιορισμού της φοροδιαφυγής.

Εξίσου αναγκαία στο πλαίσιο αναμόρφωσης της φορολογίας εισοδήματος είναι η δραστική μείωση του συντελεστή φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων (το πολύ σε 20%), ενδεχομένως με ταυτόχρονη διεύρυνση φορολογικής βάσης μέσω επανεξέτασης των επιχειρηματικών δαπανών που εκπίπτουν (ή του τρόπου αποδοχής τους από τις φορολογικές αρχές)<sup>117</sup>. Σε μια τέτοια περίπτωση, η ενίσχυση της απασχόλησης και του ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας σε βάθος χρόνου, περιορίζει τις όποιες δημοσιονομικές επιπτώσεις, ακόμα και χωρίς να συνυπολογίζονται οι παράπλευρες (θετικές) επιδράσεις από τη μείωση της φοροδιαφυγής. Στην ίδια κατεύθυνση θα λειτουργούσε και η μείωση ασφαλιστικών εισφορών. Η θέση της Ελλάδας έναντι του διεθνούς φορολογικού ανταγωνισμού θα γινόταν λιγότερο δυσμενής.

**117.** Και εδώ μπορεί να προκύψει περιορισμένη επίπτωση στο έλλειμμα γενικής κυβέρνησης που ίσως να απαιτεί παρεμβάσεις, όπως η διεύρυνση της φορολογικής βάσης ή περικοπή δημοσίων δαπανών.

**Πίνακας 8.2. Ενδεικτικές Παρεμβάσεις και Αναμενόμενο Αποτέλεσμα Από την Αναμόρφωση του Συστήματος Φορολογίας Εισοδήματος στην Ελλάδα**

Κριτήριο	Περιγραφή παρέμβασης	Αναμενόμενο αποτέλεσμα
Οικονομική αποτελεσματικότητα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μείωση ύψους οριακών συντελεστών φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων</li> <li>• Μείωση αριθμού κλιμάκων φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων σε δύο το πολύ</li> <li>• Δραστική μείωση του συντελεστή φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων (το πολύ σε 20%)</li> <li>• Διεύρυνση φορολογικής βάσης με επανεξέταση επιχειρηματικών δαπανών που εκπίπτουν</li> <li>• Μείωση ασφαλιστικών εισφορών</li> <li>• Δυνατότητα συμψηφισμού ζημιών επιχειρήσεων με μελλοντικά κέρδη πέραν των 5 ετών</li> <li>• Αφαίρεση του κόστους κεφαλαίου από τα έσοδα των επιχειρήσεων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ενίσχυση κινήτρων για εργασία, επιχειρηματική δραστηριότητα και επενδύσεις</li> <li>• Περιορισμός φοροδιαφυγής, φοροαποφυγής και συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων οφειλών και ενίσχυση εσόδων</li> <li>• Ενίσχυση απασχόλησης και ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας</li> <li>• Λιγότερο δυσμενής θέση της Ελλάδας έναντι του διεθνούς φορολογικού ανταγωνισμού</li> <li>• Άρση στρεβλώσεων στη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων από ίδια ή δανειακά κεφάλαια τα οποία θα έχουν ισότιμη αντιμετώπιση</li> <li>• Περιορισμένη επίπτωση στο έλλειμμα γενικής κυβέρνησης που ίσως να απαιτεί παρεμβάσεις σε άλλα φορολογικά πεδία ή περικοπή δημοσίων δαπανών</li> </ul>

Κριτήριο	Περιγραφή παρέμβασης	Αναμενόμενο αποτέλεσμα
<b>Δικαιοσύνη και ισότητα</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μείωση φορολογικών συντελεστών και αριθμού κλιμάκων</li> <li>• Προώθηση μηχανισμών αναδιανομής μέσω δημοσίων δαπανών και όχι μέσω φορολογίας</li> <li>• Σταδιακή κατάργηση τεκμηρίων διαβίωσης για τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης – Χρήση αυτών των χαρακτηριστικών για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών ελέγχων</li> <li>• Μη επιβολή έκτακτων ή πρόσθετων φόρων στα δηλωθέντα εισοδήματα</li> <li>• Περαιτέρω διάδοση χρήσης πλαστικού χρήματος και ηλεκτρονικής τιμολόγησης</li> <li>• Εντατικοποίηση φορολογικών ελέγχων, επιβολής κυρώσεων και ταχεία επίλυση φορολογικών διαφορών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Πιο λογική κατανομή των φορολογικών βαρών</li> <li>• Ενίσχυση εμπιστοσύνης πολιτών στο φορολογικό σύστημα</li> <li>• Ενίσχυση συμμόρφωσης φορολογούμενων</li> <li>• Διαφάνεια και δημοκρατικός έλεγχος</li> </ul>
<b>Απλότητα, διαφάνεια και σταθερότητα</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Αξιολόγηση φορολογικής νομοθεσίας και στη συνέχεια απλούστευση από ομάδα ειδικών επιστημόνων</li> <li>• Υποχρεωτική ανάλυση επιπτώσεων σε κάθε φορολογικό νομοσχέδιο ή τροπολογία</li> <li>• Ετήσιος προγραμματισμός νομοθετικού έργου για τη φορολογία και αναφορές πεπραγμένων σε εξαμηνιαία βάση</li> <li>• Αξιολόγηση της εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας μετά τη θέση σε ισχύ</li> <li>• Προώθηση μηχανισμών αναδιανομής μέσω δαπανών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Απλοποίηση φορολογικής νομοθεσίας</li> <li>• Σταθερότητα φορολογικού πλαισίου</li> <li>• Διαφάνεια και δημοκρατικός έλεγχος</li> </ul>
<b>Διοικητικό κόστος και κόστος συμμόρφωσης</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Διοικητική αναδιοργάνωση των φορολογικών αρχών με ενίσχυση του αριθμού των εργαζόμενων στον φορολογικό έλεγχο</li> <li>• Περαιτέρω εκσυγχρονισμός της φορολογικής διοίκησης και δημιουργία ηλεκτρονικής φορολογικής διοίκησης</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μείωση κόστους συμμόρφωσης και ταχύτερη εξυπηρέτηση φορολογούμενων</li> <li>• Βελτίωση αποτελεσματικότητας φορολογικών αρχών</li> <li>• Ενίσχυση εμπιστοσύνης πολιτών στο φορολογικό σύστημα</li> </ul>

Επιπλέον, η άρση των στρεβλώσεων στη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων από ίδια ή δανειακά κεφάλαια, τα οποία θα έχουν ισότιμη αντιμετώπιση εφόσον το (ενδεικτικό) κόστος κεφαλαίου ενταχθεί στις δαπάνες που εκπίπτουν, θα διευκόλυne τη λειτουργία των επιχειρήσεων και την ανάληψη κινδύνων σε ένα περιβάλλον περιορισμένων τραπεζικών πιστώσεων. Περαιτέρω, εξαιτίας της αβεβαιότητας και των πολλών εξωτερικών περιορισμών για τις επιχειρήσεις που λειτουργούν στην Ελλάδα, θα λειτουργούσε θετικά η δυνατότητα συμψηφισμού ζημιών με μελλοντικά κέρδη πέραν των 5 ετών (που ισχύει στην Ελλάδα), η οποία αποτελεί πάγια πρακτική στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης.

Η διεύρυνση της φορολογικής βάσης έχει δρομολογηθεί με τη μείωση της έκπτωσης φόρου για τα εισοδήματα των φυσικών προσώπων που θα αποκτηθούν το 2020. Αυτό ίσως αποτελεί ένα ακόμα βήμα για την αντικατάσταση του αναδιανεμητικού ρόλου της φορολογίας από ένα σύστημα δημοσίων δαπανών για κοινωνική πρόνοια, το οποίο θα είναι διαφανές και θα υπόκειται σε δημοκρατικό έλεγχο.

Η μείωση φορολογικών συντελεστών και η αναπροσαρμογή του αριθμού των οριακών συντελεστών θα είχε ευεργετικές συνέπειες και σε ζητήματα οικονομικής δικαιοσύνης και ισότητας που παρουσιάζει η φορολογία εισοδήματος στην Ελλάδα. Η κατανομή των φορολογικών βαρών θα γινόταν πιο λογική και ενδεχομένως θα οδηγούσε σε ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης. Η προώθηση μηχανισμών αναδιανομής μέσω δημοσίων δαπανών και όχι μέσω της φορολογίας, θα συνοδευόταν από μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, με δεδομένη τη χαμηλή επίδραση της φορολογίας στη μείωση των εισοδηματικών ανισοτήτων, εξαιτίας της ευρείας φοροδιαφυγής.

Η σταδιακή κατάργηση των τεκμηρίων διαβίωσης για τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης, η οποία δεν συνάδει με ένα αναπτυγμένο και αποτελεσματικό σύστημα φορολογίας εισοδήματος, θα συμβάλει στην εμπέδωση της οικονομικής δικαιοσύνης και ισότητας, εφόσον όμως συνοδευτεί από ευρείς φορολογικούς ελέγχους με ηλεκτρονικά μέσα. Εξάλλου, τα χαρακτηριστικά με βάση τα οποία προσδιορίζεται το τεκμαρτό εισόδημα θα μπορούσαν, συνδυαστικά με άλλες πληροφορίες, να χρησιμοποιηθούν για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών ελέγχων.

Επιπλέον, η πρακτική της επιβολής έκτακτων ή πρόσθετων φόρων στα δηλωθέντα εισοδήματα δεν προωθεί την οικονομική δικαιοσύνη και υποσκάπτει την εμπιστοσύνη των φορολογούμενων στο σύστημα και θα πρέπει να αποφεύγεται.

Κομβικό στοιχείο για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής και την αποκατάσταση της οικονομικής δικαιοσύνης στη φορολογία εισοδήματος είναι η περαιτέρω διάδοση της χρήσης πλαστικού χρήματος και της ηλεκτρονικής τιμολόγησης μεταξύ επιχειρήσεων, σε συνδυασμό βέβαια με την εντατικοποίηση και στόχευση των φορολογικών ελέγχων, την επιβολή κυρώσεων και την ταχεία επίλυση των φορολογικών διαφορών.

Μια δέσμη παρεμβάσεων με στόχο την απλοποίηση της φορολογικής νομοθεσίας, τη διαφάνεια και την εμπέδωση ενός κλίματος σταθερότητας για το φορολογικό σύστημα, θα μπορούσε να περιλαμβάνει την αξιολόγηση της φορολογικής νομοθεσίας και στη συνέχεια την απλούστευσή της, τον ετήσιο προγραμματισμό του νομοθετικού έργου για τη φορολογία και τη δημοσίευση αναφορών πεπραγμένων σε εξαμηνιαία βάση, την

υποχρεωτική ανάλυση επιπτώσεων σε κάθε φορολογικό νομοσχέδιο ή τροπολογία και την αξιολόγηση της εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας μετά τη θέση της σε ισχύ. Η προώθηση μηχανισμών αναδιανομής μέσω δαπανών θα συνέβαλε και στη διαφάνεια του συστήματος και θα διευκόλυνε τον δημοκρατικό έλεγχο.

Τέλος, η αποτελεσματικότητα του φορολογικού συστήματος ως εργαλείου οικονομικής πολιτικής εξαρτάται κρίσιμα από την αποδοτική λειτουργία του φοροεισπρακτικού μηχανισμού. Σε αυτό το πλαίσιο, παρότι η φορολογική διοίκηση δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης, θα είναι σκόπιμο μαζί με όλα τα παραπάνω να δρομολογηθεί η διοικητική αναδιοργάνωση των φορολογικών αρχών και η ενίσχυση του αριθμού των εργαζόμενων στον φορολογικό έλεγχο, αλλά και ο περαιτέρω εκσυγχρονισμός της φορολογικής διοίκησης με τη δημιουργία ηλεκτρονικής φορολογικής διοίκησης. Στόχος, μεταξύ άλλων θα είναι η μείωση του κόστους συμμόρφωσης και η ταχύτερη εξυπηρέτηση των φορολογούμενων, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών αρχών, ο περιορισμός των περιστατικών διαφθοράς και, τελικά, η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο φορολογικό σύστημα.

---

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ  
Απρίλιος 2018

# Βιβλιογραφία



Acosta-Ormaechea, Santiago and Yoo, Jiae. 2012. "Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective." *IMF Working Paper* No. 12/257.

Akerlof A. George, (1978). "The Economics of 'Tagging' as Applied to the Optimal Income Tax and Other Things," *American Economic Review*, Vol. 68, No1, 8-19.

Andersen, L. & Jordan, J. (1968). "Monetary and Fiscal Actions: A Test of Their Relative Importance in Economic Stabilization" *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, November 1968, pp. 11-24.

Anderson, D., Hunt, B., Kortelainen, M., Kumhof, M., Laxton, D., Muir, D., Mursula, S., and Snudden, S. (2013). Getting to Know GIMF: The Simulation Properties of the Global Integrated Monetary and Fiscal Model. International Monetary Fund, *IMF Working Paper* WP/13/55.

Arnold, J. (2008). Do Tax Structure Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries. *Economic Department Working Papers*, No. 643. Paris: OECD

Arnold, Jens Matthias, Bert Brys, Christopher Heady, Åsa Johansson, Cyrille Schwellnus, and Laura Vartia. 2011. "Tax Policy for Economic Recovery and Growth." *The Economic Journal* 121 (550): F59 – F80.

Atkinson B. Anthony (1996) *Public Economics in Action: The Basic Income/ Flat Tax Proposal (The Lindahl Lectures)*, Oxford University Press.

Auerbach, Alan J. 2002. "The Bush Tax Cut and National Saving." Berkeley: University of California, Berkeley and NBER.

Auerbach, Alan J. and William G. Gale. 2016. "Once more unto the breach: The deteriorating fiscal outlook." Washington, D.C: Brookings Institution.

Auerbach, Alan J., and Joel Slemrod. 1997. "The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986." *Journal of Economic Literature* 35 (2): 589 – 632.

Auerbach, Alan J., Laurence J. Kotlikoff, Kent A. Smetters and Jan Walliser. 1997. "Fundamental Tax Reform and Macroeconomic Performance." Washington, D.C: Congressional Budget Office.

Barro, R. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98, 103- 125

Barro, Robert J., and Charles J. Redlick. 2011. "Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes." *Quarterly Journal of Economics* 126 (1): 51 – 102.

Bernanke, Ben S. and Ilian Mihov. 1998. "Measuring Monetary Policy." *Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 869-902.

Bernheim, B. Douglas. 2002. "Taxation and Saving." *Handbook of Public Economics* 3: 1173 – 1249.

Blanchard O. & Perotti R., 2002. "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output," *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 117(4), pages 1329-1368.

Boadway, Robin (2012), *From optimal tax theory to tax policy, retrospective and prospective views*. The MIT Press.

Brys, B. et al. (2016), *Tax Design for Inclusive Economic Growth*, *OECD Taxation Working Papers*, No. 26, OECD Publishing, Paris.

Brys, B., S. Matthews and J. Owens (2011), "Tax Reform Trends in OECD Countries", *OECD Taxation Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris.

Cardia, E. (1997). Replicating Ricardian Equivalence Tests with Simulated Series. *American Economic Review*, (March), 87 65-79.

Coenen, Günter, Christopher Erceg, Charles Freedman, Davide Furceri, Michael Kumhof, René Lalonde, Douglas Laxton, Jesper Lindé, Annabelle Mourougane, Dirk Muir, Susanna Mursula, Carlos de Resende, John Roberts, Werner Roeger, Stephen Snudden, Mathias Trabandt, and Jan in 't Veld (2010). "Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models." *International Monetary Fund, IMF Working Paper Series*, WP/10/73.

Davoodi. H & Zou. H. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study. *Journal of Urban Economics*, 43, 244–257.

Dennis, Robert, Douglas Hamilton, Robert Arnold, Ufuk Demiroglu, Tracy Foertsch, Mark Lasky, Shinichi Nishiyama, Larry Ozanne, John Peterson, Frank Russek, John Sturrock, and David Weiner. 2004. "Macroeconomic Analysis of a 10 Percent Cut in Income Tax Rates." *Technical Paper Series*. Washington, D.C: Congressional Budget Office.

Djankov, S., et al. (2010) The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship, *American Economic Journal: Macroeconomics* 2 (July 2010): 31–64.

Djankov, Simeon (2017) Corporate Tax Cuts: Examining the Record in Other Countries, *Policy Brief* (PB-17-14), Peterson Institute for International Economics, May.

Dritsaki C., Katerina Gialitaki. 2005. "Taxes and economic indicators: An empirical investigation for Greece". *Spoudai*, Vol. 55, No 3, University of Piraeus, pp. 34-54

Engen, Eric M., and Jonathan Skinner. 1992. "Fiscal Policy and Economic Growth." Cambridge: National Bureau of Economic Research Working Paper 4223.

Engen, Eric M., and Jonathan Skinner. 1996. "Taxation and Economic Growth." *National Tax Journal* 49 (4): 617-42.

Engen, Eric, and R. Glenn Hubbard. 2004. "Federal Government Debts and Interest Rates." Cambridge: National Bureau of Economic Research Working Paper 10681.

European Central Bank (2007) Economic and Monetary developments, Monthly Bulletin, September.

European Commission (2016), Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a Common Corporate Tax Base, Strasbourg, 25.10.2016, COM (2016) 685 final.

Favero, Carlo, and Francesco Giavazzi. 2012. "Measuring Tax Multipliers: The Narrative Method in Fiscal VARs." *American Economic Journal: Economic Policy* 4(2): 69 – 94.

Feldstein, Martin, and Douglas W. Elmendorf. 1989. "Budget Deficits, Tax Incentives, and Inflation: A Surprising Lesson from the 1983-1984 Recovery." Edited by Lawrence H. Summers. *Tax Policy and the Economy* (3). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Feldstein, Martin. 1986. "Supply Side Economics: Old Truths and New Claims." *American Economic Review* 76 (2): 26-30.

Fitzgerald, V.W. (1993). *National Saving: A Report to the Treasurer*, Australian Government Publishing Service, Canberra.

Flevotomou, M., Kanavitsa, E., Leventi, C., Matsaganis, M. and Tsakoglou, P. (2017a). EUROMOD Country Report Greece (EL) 2013-2016. Ch. 3.3.3. Available at: <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/country-reports>

Flevotomou, M., Haliassos, M., Kotsogiannis, C., & Meghir, C. (2017b). Tax and Welfare Reform in Greece. In C. Meghir, C. A. Pissarides, D. Vayanos, & N. Vettas (Eds.), *Beyond Austerity - Reforming the Greek Economy* (pp. 405-457). Cambridge MA: The MIT Press.

Foertsch, Tracy. 2004. "Macroeconomic Impacts of Stylized Tax Cuts in an Intertemporal Computable General Equilibrium Model." Washington, D.C: Congressional Budget Office.

Friedman Milton (2002) *Capitalism and Freedom*, Fortieth Anniversary Edition, The University of Chicago Press.

Gale W. G. & Samwick A. A. 2016. Effects of Income Tax Changes on Economic Growth. The Brookings Institution and Tax Policy Center

Gale, William G., and Peter R. Orszag. 2004a. "Budget Deficits, National Saving, and Interest Rates." *Brookings Papers on Economic Activity* 2004 (2): 101-187.

Gale, William G., and Peter R. Orszag. 2004b. "Tax Cuts, Interest Rates, and the User Cost of Capital." Washington, D.C: The Brookings Institution.

Gale, William G., and Peter R. Orszag. 2005. "Deficits, Interest Rates, and the User Cost of Capital: Reconsidering the Effects of Tax Cuts on Investment." *National Tax Journal* 58 (3): 409-426.

Gale, William G., and Samara Potter. 2002. "An Economic Evaluation of the Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act." *National Tax Journal* 55 (1): 133-86.

Gardenas, M. and Escobar A. (1998). Saving determinants in Colombia: 1925-1994, *Journal of Development Economics*, Vol. 57, No.1, pp. 5-44.

Garrison, Charles B., and Feng-Yao Lee. 1992. "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Further Cross-country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses." *Economic Inquiry* 30 (1): 172-76.

Gemmell, N., Kneller, R. & Sanz, I. (2006). *Fiscal Policy Impacts on Growth in the OECD: Are They Long- or Short-Term?* University of Nottingham: Mimeo.

Grier & Tullock. 1989. An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951-1980. *Journal of Monetary Economics*, 1989, vol. 24, issue 2, 259-276

Hall, Robert E. and Rabushka, Alvin. (2007) *The Flat Tax*. Hoover Institution Press.

Harberger, A.C. (1964a). The Measurement of Waste, *American Economic Review*, LIV, pp. 58-76.

Harberger, A.C. (1964b) *Taxation, Resource Allocation and Welfare, in the Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*, NBER and the Brookings Institution eds., Princeton University Press, NJ.

Institute for Social and Economic Research, University of Essex, EUROMOD: Version G4.0+ [software], December 2016

Johansen, S (1988). Statistical analysis of cointegration vectors, *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 12, pp. 231-254.

Johansen, S and Juselius, K. (1990). Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration with Applications to the Demand for the Money, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 52, pp. 169-210.

Johansen, S., and K. Juselius, (1992), Testing Structural Hypotheses in a Multivariate Cointegration Analysis at the Purchasing Power Parity and the Uncovered Interest Parity for the UK, *Journal of Econometrics*, Vol. 53, pp. 211-244.

Johansson, Å. et al. (2008), Taxation and Economic Growth, OECD Economics Department Working Papers, No. 620, OECD Publishing, Paris.

Joint Committee on Taxation. 2003. "Macroeconomic Analysis of H.R. 2, The Jobs and Growth Reconciliation Tax Act of 2003." Washington D.C: 108th Congress.1st session.

Joint Committee on Taxation. 2014. "Macroeconomic Analysis of the Tax Reform Act of 2014." Washington, D.C: 113th Congress. 2nd Session.

Kalchev Emil, (2014), The Bulgarian Flat Tax, Economic Alternatives, Issue 1.

Kaplanoglou, G. and Rapanos, V. (2015), Why do people evade taxes? New experimental evidence from Greece, Journal of Behavioral and Experimental Economics 56: 21–32.

Karavitis, N. (2013), Flat income tax rates: A fresh start?, Foundation for Economic and Industrial Research (IOBE).

Kay, John (2010), Commentary στο The Mirrlees Review, Dimensions of Tax Design. Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press.

Keane, Michael P. 2011. "Labor Supply and Taxes." Journal of Economic Literature 49 (4): 961 Keane, Michael P, and Richard Rogerson. 2012. "Micro and Macro Labor Supply Elasticities: A Reassessment of Conventional Wisdom." Journal of Economic Literature 50 (2): 464 –476.

Kneller, R., Bleaney, M. & Gemmell N. (1999). Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries. *Journal of Public Economics*, 74, 171-190.

Kormendi, R. (1983) Government debt, government spending, and private sector behavior *The American Economic Review*, 73(5), pp. 994-1010.

Kumhof, Michael, Dirk Muir, Susanna Mursula, and Douglas Laxton. "The Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF)–Theoretical Structure." (2010). IMF Working Paper No. 10/34.

Laubach, Thomas. 2009. "New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt." *Journal of the European Economic Association* 7 (4): 858-85.

Lee Y. & Gordon, R. (2005). Tax Structure and Economic Growth. *Journal of Public Economics*, 89, 1027–1043.

Mankiw, N. G., & Ball, L. M. (2013). *Μακροοικονομική και το χρηματοπιστωτικό σύστημα*. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.

Mankiw, N., Weinzierl, M. and Yagan, D. (2009) Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives* 23(4): 147–74

Marsden, K. (1983). *Links between taxes and economic growth*. World Bank Staff Working Paper No 605, The World Bank, Washington, D.C.

Matsaganis, M. and C. Leventi. 2013. The distributional impact of the Greek crisis in 2010. *Fiscal Studies* 34 (1): 83-108.

Matthews, S. (2011), What is a “Competitive” Tax System? OECD Taxation Working Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris.

Meade, J. (1978), The Structure and Reform of Direct Taxation: Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade for the Institute for Fiscal Studies, London: George Allen & Unwin. <http://www.ifs.org.uk/publications/3433>.

Meghir Costas και David Phillips (2010) Labour Supply and Taxes, στο The Mirrlees Review, Dimensions of Tax Design. Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press.

Mendoza, Enrique G., Gian-Maria Milesi-Ferretti, and Patrick Asea. 1997. “On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger’s Superneutrality Conjecture.” *Journal of Public Economics* 66 (1): 99-126.

Meravý Tomáš (2012), Tax reforms in Slovakia: A story of never-ending experiments, *Visegrad Revue*.

Mertens, Karel and Morten Ravn. 2010. “Measuring the Impact of Fiscal Policy in the Face of Anticipation: A Structural VAR Approach.” *The Economic Journal* 120 (5): 393-413.

Mertens, Karel and Morten Ravn. 2012. “Empirical Evidence on the Aggregate Effects of Anticipated and Unanticipated U.S. Tax Policy Shocks.” *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 145-181.

Mertens, Karel, and Morten Ravn. 2013. The Dynamic Effects of Personal and Corporate Income Tax Changes in the United States. *American Economic Review* 103, no. 4: 1212–47.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. and Poterba, J. (2011) *Tax by Design*. London: Institute for Fiscal Studies.

Musgrave, R. και Musgrave, P. (1989), Public Finance in Theory and Practice, 5th edition, McGraw-Hill International Editions.

Myles, G. (2008). Economic Growth and the Role of Taxation. Report for the OECD. Retrieved from <http://www.people.ex.ac.uk/gdmyles/papers/pdfs/OECDfin.pdf>.

National Commission on Fiscal Responsibility and Reform. 2010. “The Moment of Truth.” Washington, D.C: The White House.

OECD (2006), Fundamental Reform of Personal Income Tax, Tax Policy Study No. 13. Paris: OECD Publishing.

OECD (2007), Fundamental Reform of Corporate Income Tax, Tax Policy Study No. 16. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010a), Choosing a broad base – low rate approach to taxation. Tax policy study No 19. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010b) Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Tax Policy Studies no. 20. Paris: OECD Publishing.

OECD (2011), Taxation and Employment, OECD Publishing.

OECD Countries. (2008). *Economics Department Working Papers*, No. 643, ECO/WKP,51.

OECD. (2008). *Revenue Statistics*.

OECD. (2008). *Taxing Wages*. 2006-2007.

Padovano, Fabio, and Emma Galli. 2001. "Tax Rates and Economic Growth in the OECD Countries (1950-1990)." *Economic Inquiry* 39 (1): 44-57.

Piketty, Thomas, Emmanuel Saez, and Stefanie Stantcheva. 2014. "Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities." *American Economic Journal: Economic Policy* 6 (1): 230 – 271.

Remeta, J. et al. (2015), "Moving Beyond the Flat Tax – Tax Policy Reform in the Slovak Republic", OECD Taxation Working Papers, No. 22, OECD Publishing, Paris.

Romer, CH. & Romer, D. (2007). The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks. *NBER Working Paper Series*, Working Paper 13264.

Romer, Christina D., and David H. Romer. (2010), The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks. *American Economic Review* 100, no. 3: 763–801.

Salanie Bernard (2003), The economics of taxation. MIT Press.

Schneider, Friedrich (2015), Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, Working Paper.

Schwellnus, C. & Arnold, J. (2008). Do Corporate Taxes Reduce Productivity and Investment at the Firm Level? Cross-country Evidence from the Amadeus Dataset. *OECD Economics Department Working Papers*.

Sims, C. (1980). Macroeconomics ad Reality, *Econometrica*, Vol. 48, pp. 1-48.

Slemrod, Joel. 1995. "What Do Cross-Country Studies Teach About Involvement, Prosperity, and Economic Growth?" *Brookings Papers on Economic Activity* 1995 (2): 373-415.

Stamatopoulos, I., Hadjidema, S. and Eleftheriou K. (2016), Corporate Income Tax Compliance Costs and their Determinants: Evidence from Greece, University of Piraeus.

Summers, L. H. and Carroll, C. (1987) Why is US national saving so low? *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 607-642.

Sutherland, H. and F. Figari (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation* 6(1), 4–26

Tax Foundation (2012), What is the evidence on taxes and growth, Special report No 207.

Vartia, L. (2008). How Do Taxes Affect Investment and Productivity? Industry Level Analysis of OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*.

Volkerink, B. and De Haan, J. (1999) *Political and Institutional Determinants of the Tax Mix: An Empirical Investigation for OECD Countries*, Working paper, Department of Economics, Groningen, The Netherlands: University of Groningen.

Widmalm, F. (2001). Tax Structure and Growth: Are Some Taxes Better than Others? *Public Choice*, 107, 199-219

William G. Gale, Andrew A. Samwick (2016), Effects of Income Tax Changes on Economic Growth, Washington, D.C: The Brookings Institution.

Yagan, Danny. 2015. "Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut." *American Economic Review* 105 (12): 3531-3563.

Zee Howell (2005), Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Developments. IMF Working Paper.

Γεωργακόπουλος Θεόδωρος (1979), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Α Τόμος, Αθήνα.

διαΝΕΟσις (2016α), *Η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Αιτίες, Έκταση και προτάσεις καταπολέμησής της*, Ernst & Young (EY), Ιούνιος 2016.

διαΝΕΟσις (2016β), *Πολυνομία, κακονομία και γραφειοκρατία στην Ελλάδα*, Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος, Λ., Ιούλιος 2016.

διαΝΕΟσις (2017α). *Μια Αποδοτικότερη Πολιτική για την Καταπολέμηση της Ακραίας Φτώχειας* Επιστημονική Ομάδα Ματσαγγάνης, Μ., Λεβέντη, Χ., Καναβιτσά, Ε., & Φλεβοτόμου, Μ. Απρίλιος 2017.

διαΝΕΟσις (2017β), *Έρευνα: Τι πιστεύουν οι Έλληνες -2017*, Μάρτιος 2017.

διαΝΕΟσις (2018), *Έρευνα: Τι πιστεύουν οι Έλληνες -2018*, Μάρτιος 2018.

Δράκος Γ.Ε. (1996), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Α. Σταμούλης, Αθήνα – Πειραιάς.

Ράπανος, Β. και Καπλάνογλου, Γ. (2014), «Φορολογία και οικονομική ανάπτυξη, Η περίπτωση της Ελλάδας», Συλλογικός Τόμος της Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών: *Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: Προτάσεις πολιτικής*, σελ. 609-638.

ΣΕΒ (2017), *Special Report: Φορολογία Επιχειρήσεων, Οικονομία και Επιχειρήσεις*, 20 Φεβρουαρίου, Τεύχος 3.

