INE
Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε.

Η άνιση κατανομή του φορολογικού βάρους στα νοικοκυριά στην Ελλάδα

Καπλάνογλου Γεωργία

ΑΘΗΝΑ 2023

Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε.

Η άνιση κατανομή του φορολογικού βάρους στα νοικοκυριά στην Ελλάδα

Καπλάνογλου Γεωργία

ΑΘΗΝΑ 2023

Η άνιση κατανομή του φορολογικού βάρους στα νοικοκυριά στην Ελλάδα

Η άνιση κατανομή του φορολογικού βάρους στα νοικοκυριά στην Ελλάδα

Copyright © ΙΝΕ ΓΣΕΕ
ISBN: 978-618-5668-20-4

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ

Εμμανουήλ Μπενάκη 71Α, 106 81, Αθήνα
Τ: 210 332 7710 • F: 210 330 4452
www.inegsee.gr

Οι απόψεις που διατυπώνονται στο παρόν κείμενο είναι των συγγραφέων και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκη τις θέσεις της ΓΣΕΕ.

Design: Χριστίνα Λουλούδα
Γλωσσική επιμέλεια – Διορθώσεις: Βαρβάρα Καρζή

Απαγορεύεται η με οποιονδήποτε τρόπο ανατύπωση ή μετάφραση όλου ή μέρους του κειμένου χωρίς την άδεια του εκδότη. Επίσης, η αναδημοσίευση (όλου ή μέρους του) χωρίς αναφορά της πηγής.

Η παρούσα έρευνα εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Υποέργου 3 «Παρεμβάσεις για τη συστηματική παρακολούθηση των μεταβολών του παραγωγικού περιβάλλοντος» της Πράξης «Παρεμβάσεις για την ενίσχυση της εργασίας, των επαγγελμάτων και τη συστηματική παρακολούθηση των μεταβολών του παραγωγικού περιβάλλοντος» με κωδικό ΟΠΣ 5043320, η οποία υλοποιείται μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα & Καινοτομία 2014-2020».

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1
Εισαγωγή 7

Η φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα και τα δομικά στοιχεία του φορολογικού συστήματος 7

ΜΕΡΟΣ Α: ΠΟΙΟΙ ΠΛΗΡΩΝΟΥΝ ΤΟΥΣ ΕΜΜΕΣΟΥΣ ΦΟΡΟΥΣ; 17

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2
Δομή της έμμεσης φορολογίας 19

2.1 Φόρος Προστιθέμενης Αξίας 20

2.2 Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης 24

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3
Μεθοδολογία και στοιχεία για την ανάλυση του συστήματος των έμμεσων φόρων 31

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4
Η άνιση κατανομή των έμμεσων φόρων στην Ελλάδα 37

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ
2022: Αναδιανεμητικές διαστάσεις των ανατιμήσεων στα είδη διατροφής και την ενέργεια 51

ΜΕΡΟΣ Β: ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ 59

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5
Εισαγωγή 61

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6
Βασικές παράμετροι του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων τα έτη 2008, 2014 και 2019 65

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7
Ανάλυση δεδομένων φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων 81
7.1 Εισόδημα φυσικών προσώπων και οι πηγές προέλευσής του 81
7.2 Κατανομή του φορολογικού βάρους του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων 92
7.3 Τεκμήρια δαπανών διαβίωσης και η επίδρασή τους στα φορολογικά έσοδα 98
7.4 Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και οικογένειες με παιδιά στη διάρκεια της κρίσης 106
7.5 Μερικά συμπεράσματα 114

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8
Συμπεράσματα 121

Βιβλιογραφικές αναφορές 127

01

ΚΕΦΑΛΑΙΟ
ΕΙΣΑΓΩΓΗ

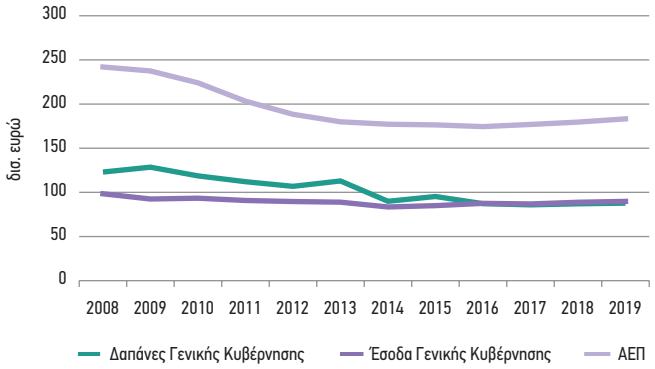
Η φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα και τα δομικά στοιχεία του φορολογικού συστήματος

Η δεκαετία που ξεκίνησε με το ξέσπασμα της δημοσιονομικής κρίσης το 2009 στην Ελλάδα σηματοδότησε τη μεγαλύτερη οικονομική κρίση που βίωσε η χώρα στη νεότερη ιστορία της αλλά και την υιοθέτηση μιας σειράς από σκληρά προγράμματα λιτότητας. Το Διάγραμμα 1.1 απεικονίζει για την περίοδο 2008-2019 την πορεία δύο βασικών δημοσιονομικών μεγεθών, των συνολικών εσόδων και των συνολικών δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και την εξέλιξη της οικονομικής δραστηριότητας όπως καταγράφεται από το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν. Ο τρόπος περιορισμού του δημοσιονομικού ελλείμματος απεικονίζεται ξεκάθαρα στο συγκεκριμένο διάγραμμα. Με το ΑΕΠ να βρίσκεται σε ελεύθερη πτώση, το κράτος συνέλεγε σταθερά περίπου ποσά σε ευρώ σε δημόσια έσοδα, ενώ οι δημόσιες δαπάνες μειώνονταν με ρυθμό ελαφρώς μεγαλύτερο από τον ρυθμό μείωσης του ΑΕΠ. Το γεγονός ότι τα έσοδα της Γενικής Κυβέρνησης σε όλη αυτήν την περίοδο κυμαίνονταν στα 85 με 95 δισ. ευρώ ετησίως, όταν η οικονομική βάση των εσόδων, δηλαδή οι διάφορες συνιστώσες του ΑΕΠ, συρρικνωνόταν με ταχύ ρυθμό, σημαίνει ότι οι αυξήσεις στους φορολογικούς συντελεστές ήταν συνεχείς και υψηλές. Συνολικά την περίοδο 2008-2019, οι δημόσιες δαπάνες μειώθηκαν από 51% σε 48% του ΑΕΠ, ενώ τα δημόσια έσοδα αυξήθηκαν από 41% σε 49% του ΑΕΠ (βλ. Διάγραμμα 1.2).

Η αύξηση του φορολογικού βάρους στην Ελλάδα, κατά τη δεκαετία της οικονομικής κρίσης (2009-2019) και των τριών μνημονίων, δεν συγκρίνεται με καμιά άλλη χώρα του αναπτυγμένου κόσμου, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 1.3. Η αύξηση αυτή, της τάξης των 8,5 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ, είναι με διαφορά η μεγαλύτερη

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.1

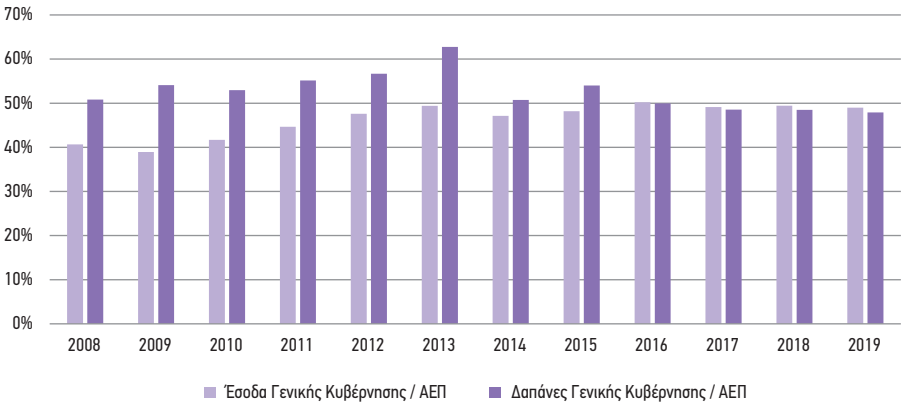
Δημόσια έσοδα, δημόσιες δαπάνες και ΑΕΠ στην Ελλάδα, 2008-2019



Πηγή: Βάση δεδομένων AMECO

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.2

Έσοδα και δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης στην Ελλάδα, 2008-2019

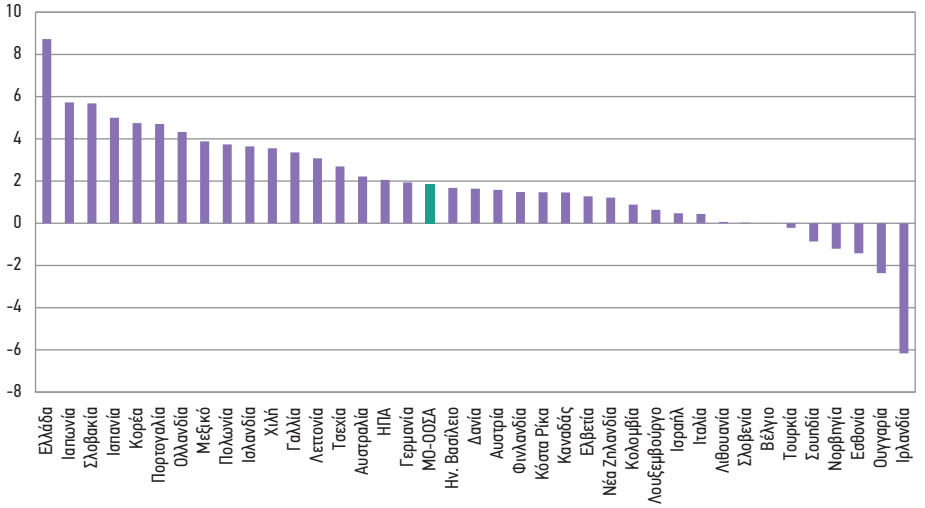


Πηγή: Βάση δεδομένων AMECO

ανάμεσα στις 38 χώρες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD, 2021a) και σχεδόν πενταπλάσια από τον μέσο όρο των χωρών αυτών, ο οποίος βρίσκεται κάτω από 2 ποσοστιαίες μονάδες. Στο διάστημα αυτό η Ελλάδα, βρισκόμενη

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.3

Μεταβολή των φορολογικών εσόδων ως % του ΑΕΠ στις χώρες του ΟΟΣΑ κατά την περίοδο 2009-2019



Πηγή: Βάση δεδομένων AMECO

σε αδυναμία αναχρηματοδότησης του υπέρογκου δημόσιου χρέους της, υπέγραψε δανειακές συμφωνίες με τρία θεσμικά όργανα (την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) υπό την προϋπόθεση εφαρμογής διαδοχικών σκληρών προγραμμάτων λιτότητας. Συνολικά υιοθετήθηκαν τρία προγράμματα οικονομικής προσαρμογής («economic adjustment programmes») συνολικής διάρκειας οκτώ ετών, το καθένα από τα οποία περιελάμβανε, μεταξύ άλλων, μέτρα φορολογικού χαρακτήρα. Το τελευταίο πρόγραμμα ολοκληρώθηκε επίσημα τον Αύγουστο του 2018, όμως η χώρα εξακολούθησε να βρίσκεται σε καθεστώς αυξημένης εποπτείας από τους δανειστές της και να αξιολογείται ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Οι συνεχείς αυξήσεις των φόρων στο πλαίσιο των τριών μνημονίων, σε συνδυασμό με τη συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας, δικαιολογούν την ακραία θέση της χώρας μας στο Διάγραμμα 1.3.

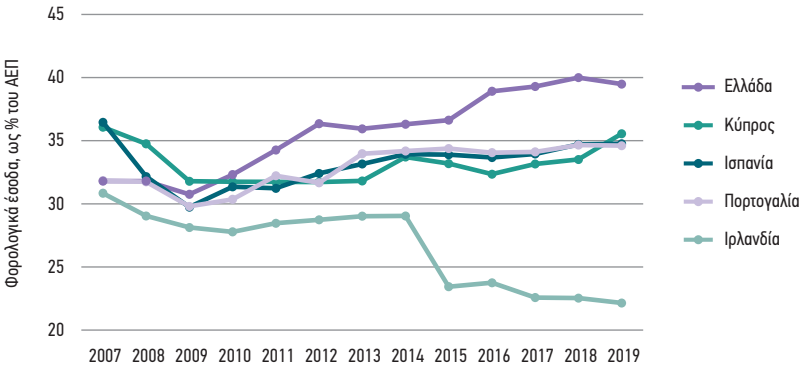
Ενδεχομένως, καλύτερο μέτρο σύγκρισης για τη χώρα μας να αποτελεί η ομάδα των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) που, επίσης, έλαβαν χρηματοδοτικά δάνεια από την τρόικα υπό την προϋπόθεση της εφαρμογής μέτρων και μεταρρυθμίσεων που

περιλαμβάνονταν σε ειδικά Μνημόνια Συνεννόησης (Memoranda of Understanding, MOUs). Οι χώρες αυτές είναι η Ιρλανδία (από τον Δεκέμβριο του 2010 μέχρι τον Δεκέμβριο του 2013), η Πορτογαλία (από τον Μάιο του 2011 μέχρι τον Ιούνιο του 2014) και η Κύπρος (από τον Μάιο του 2013 μέχρι τον Μάρτιο του 2016). Στο Διάγραμμα 1.4 περιλαμβάνεται και η Ισπανία, η οποία απέφυγε επίσημα την επιτήρηση της δημοσιονομικής της προσαρμογής από την τρόικα, σύναψε όμως ένα δάνειο ύψους έως 100 δισ. ευρώ με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (European Stability Mechanism, ESM) τον Ιούνιο του 2012, με αντάλλαγμα τη συμφωνία για υιοθέτηση οικονομικών μεταρρυθμίσεων (Magone, 2016).

Από το Διάγραμμα 1.4, το οποίο απεικονίζει τον λόγο των φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ, είναι φανερό ότι στη διάρκεια των μνημονίων όλες οι χώρες αύξησαν τη φορολογική επιβάρυνση· όμως, η αύξηση αυτή, με εξαίρεση την Ελλάδα, ήταν σχετικά ήπια και σε κάποιες περιπτώσεις αναστράφηκε. Η χώρα μας ξεκίνησε πριν την επιβολή του πρώτου μνημονίου με επίπεδα φορολογικής επιβάρυνσης παραπλήσια με εκείνα των χωρών που εξετάζουμε, και έως το τέλος της περιόδου το φορολογικό βάρος ξεπέρασε κατά τουλάχιστον 5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ εκείνο της Ισπανίας, της Πορτογαλίας, της Κύπρου και φυσικά της Ιρλανδίας. Επομένως, το ερώτημα του ποιος πληρώνει τους φόρους στην Ελλάδα και πώς η κατανομή του φορολογικού βάρους μεταβλήθηκε κατά τη διάρκεια της πολυετούς κρίσης είναι εξαιρετικά καίριο.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.4

Φορολογικά έσοδα (συμπεριλαμβανομένων των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης), ως % του ΑΕΠ, 2007-2019

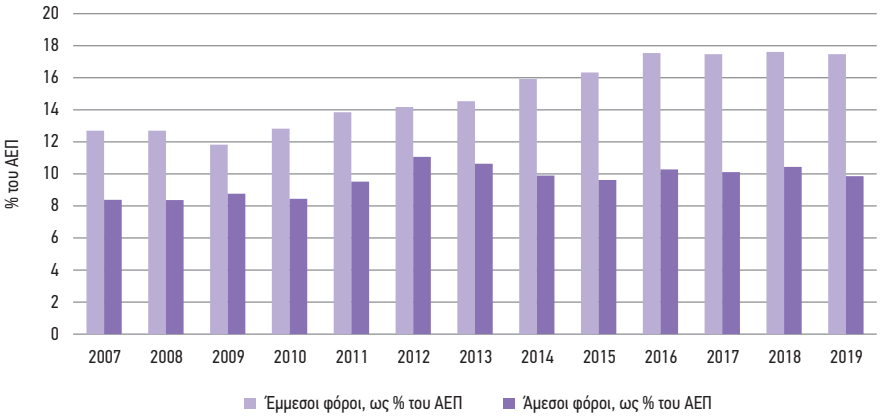


Πηγή: European Commission, DG Taxation and Customs Union, με βάση στοιχεία της Eurostat

Ακόμα και αν δύο χώρες συλλέγουν το ίδιο ποσό φόρων ως ποσοστό του ΑΕΠ, η δομή των φορολογικών εσόδων έχει μεγάλη σημασία, καθώς, σύμφωνα με την οικονομική θεωρία αλλά και τη διεθνή εμπειρία, διαφορετικά είδη φόρων αξιολογούνται διαφορετικά, με βάση κριτήρια όπως η μη πρόκληση στρεβλώσεων στις αποφάσεις των καταναλωτών και επενδυτών, η οριζόντια και κάθετη ισότητα (κατά πόσο δηλαδή άτομα στην ίδια οικονομική θέση φορολογούνται το ίδιο και άτομα σε διαφορετική οικονομική θέση φορολογούνται με προοδευτικό τρόπο), η προώθηση της απασχόλησης, η ελαχιστοποίηση του διοικητικού κόστους και του κόστους συμμόρφωσης με τους φόρους κτλ. Στην παρούσα εργασία το κριτήριο που θα μας απασχολήσει είναι εκείνο της αναδιανεμητικής δικαιοσύνης των φόρων, δηλαδή το πόσο άνισα μοιράζεται το φορολογικό βάρος σε νοικοκυριά με μικρή ή μεγάλη φοροδοτική ικανότητα, σε νοικοκυριά με διαφορετική σύνθεση ή θέση στην αγορά εργασίας κτλ. Ως προς το συγκεκριμένο κριτήριο, μια βασική διάκριση είναι αυτή μεταξύ των άμεσων και έμμεσων φόρων, καθώς οι άμεσοι φόροι επιβάλλονται σε φορολογικές βάσεις όπως το εισόδημα ή ο πλούτος και άρα μπορούν να σχεδιαστούν με γνώμονα τη φοροδοτική ικανότητα του φορολογούμενου, ενώ οι έμμεσοι φόροι επιβάλλονται στην αξία ή ποσότητα αγαθών και υπηρεσιών και άρα τον ίδιο φόρο θα πληρώσει και ένας πλούσιος και ένας φτωχός αν αγοράσουν το ίδιο αγαθό.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.5

Διάρθρωση των φορολογικών εσόδων, 2007-2019



Πηγή: European Commission, DG Taxation and Customs Union, με βάση στοιχεία της Eurostat

Οι έμμεσοι φόροι αποτελούσαν τη βασικότερη πηγή φορολογικών εσόδων σε όλη τη διάρκεια της σύγχρονης ιστορίας της Ελλάδας (Ράπανος και Καπλάνογλου, 2014)· γεγονός που δεν συνάδει με το επίπεδο οικονομικής της ανάπτυξης, αφού οι πιο αναπτυγμένες χώρες συνήθως διαθέτουν πιο εξελιγμένο φοροελεγκτικό μηχανισμό αλλά και δυνατότητα αναδιανομής, σε αντίθεση με τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες οι οποίες στηρίζονται αναγκαστικά στην έμμεση φορολογία (Fox and Gurley, 2005· Gordon and Li, 2009· Jensen, 2022). Στην Ελλάδα ο πρωταγωνιστικός ρόλος της έμμεσης φορολογίας ενισχύθηκε περαιτέρω κατά τη δεκαετία της οικονομικής κρίσης, καθώς το μερίδιο των έμμεσων φόρων στο ΑΕΠ αυξήθηκε από 13,9% το 2009 σε 17,5% το 2019 (βλ. Διάγραμμα 1.5), ενώ παράλληλα επιδεινώθηκε και ο λόγος άμεσων προς έμμεσους φόρους από 0,74 το 2009 σε 0,56 το 2019. Ο μέσος όρος του αντίστοιχου λόγου για το σύνολο των χωρών της ΕΕ ήταν 0,98[1] το 2019. Αυτό σημαίνει ότι κατά μέσο όρο στις χώρες της ΕΕ, σε καθένα ευρώ που συλλέγεται από άμεσους φόρους αντιστοιχεί 1 ευρώ από έμμεσους φόρους, ενώ στην Ελλάδα σε κάθε ευρώ άμεσων φόρων αντιστοιχεί 1,8 ευρώ έμμεσων φόρων.

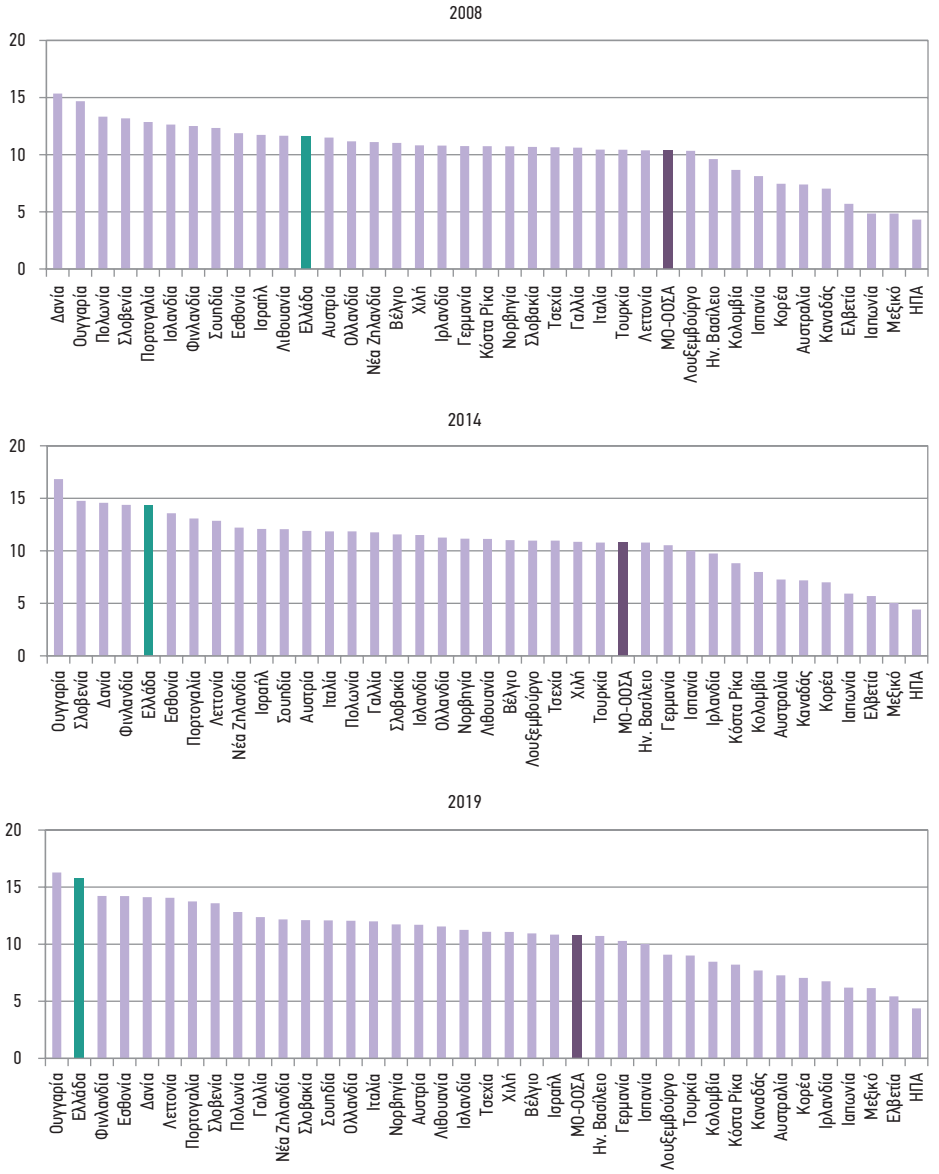
Στη συγκεκριμένη μελέτη θα εξετάσουμε δύο από τους βασικότερους φόρους που επιβαρύνουν τα νοικοκυριά στην Ελλάδα, δηλαδή τους φόρους κατανάλωσης και τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων. Το Διάγραμμα 1.6 παρουσιάζει τη σχετική θέση της Ελλάδας ανάμεσα στις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ ως προς το μερίδιο των φόρων κατανάλωσης στο ΑΕΠ σε τρία έτη: το 2008 (έτος πριν από την εκδήλωση της δημοσιονομικής κρίσης), το 2014 (το τελευταίο έτος πριν από την έλευση του ΣΥΡΙΖΑ στην εξουσία) και το 2019 (το τελευταίο έτος διακυβέρνησης του ΣΥΡΙΖΑ και παράλληλα το τελευταίο έτος πριν από την εκδήλωση της παγκόσμιας υγειονομικής κρίσης). Το Διάγραμμα 1.7 παρουσιάζει τα αντίστοιχα δεδομένα για τον φόρο εισοδήματος στα φυσικά πρόσωπα.

Ήδη πριν από την πρόσφατη δεκαετή οικονομική κρίση, ο λόγος έμμεσων φόρων προς ΑΕΠ ήταν υψηλότερος στην Ελλάδα (πράσινη στήλη) σε σχέση με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ (σκούρα μοβ στήλη)· όμως το 2019 η Ελλάδα είχε μετακινηθεί στη δεύτερη θέση ανάμεσα στις χώρες αυτές, λίγο χαμηλότερα από την Ουγγαρία. Τα διαδοχικά προγράμματα λιτότητας που υιοθετήθηκαν μετά την εκδήλωση της κρίσης το 2009 περιελάμβαναν, επίσης, αυξήσεις και στους φόρους στο εισόδημα των φυσικών προσώπων, το ποσοστό των οποίων αυξήθηκε από 4,6% του ΑΕΠ το 2008 σε 6% του ΑΕΠ το 2014, ποσοστό που διατηρήθηκε αμετάβλητο και το 2019. Σε σχέση όμως με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ, οι φόροι αυτοί διαδραματίζουν πολύ μικρότερο ρόλο.

1. Τα στοιχεία προέρχονται από την European Commission, DG Taxation and Customs Union και βασίζονται σε στοιχεία της Eurostat.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.6

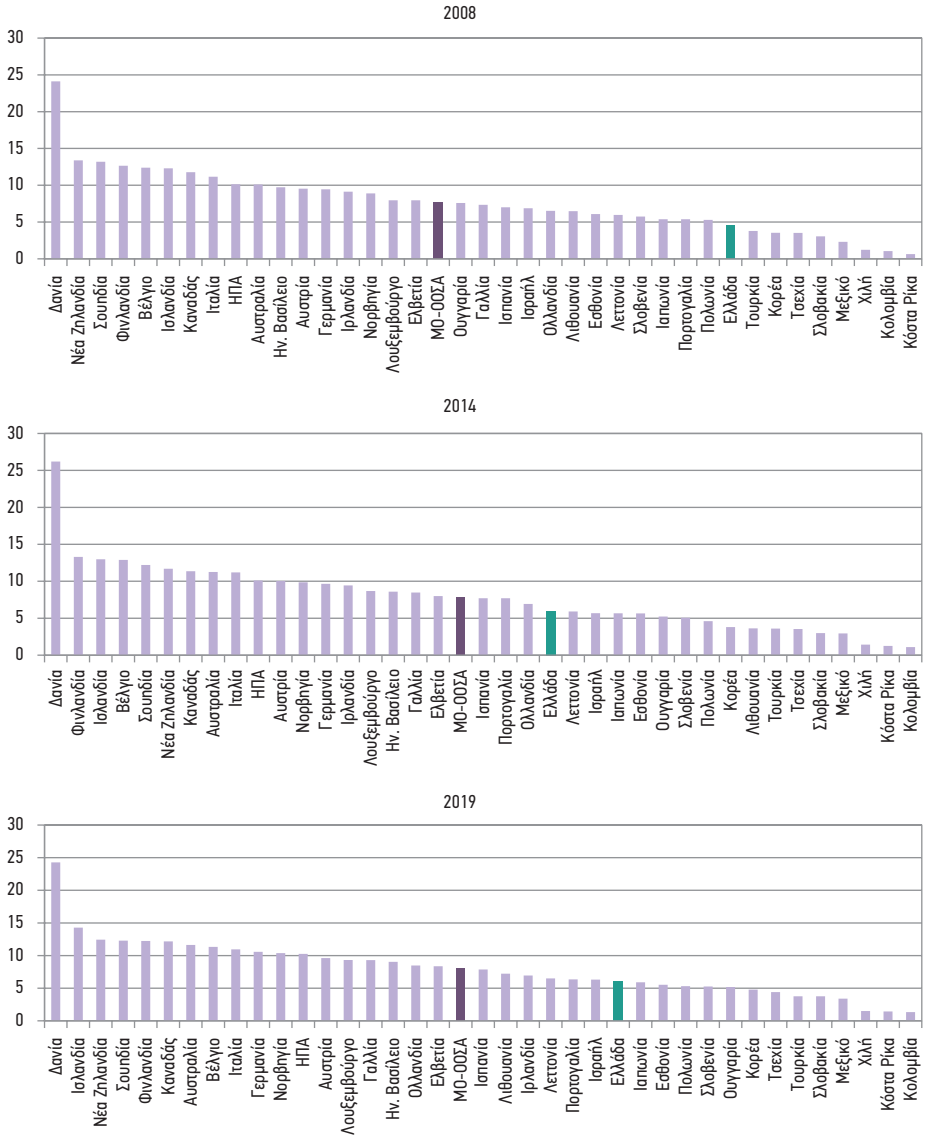
Φόροι κατανάλωσης στις χώρες του ΟΟΣΑ, ως % στο ΑΕΠ, 2008, 2014 και 2019



Πηγή: Βάση δεδομένων OECD

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.7

Φόροι εισοδήματος στα φυσικά πρόσωπα στις χώρες του ΟΟΣΑ, ως % στο ΑΕΠ, 2008, 2014 και 2019



Πηγή: Βάση δεδομένων OECD

Συνδυαστικά, σε καθένα ευρώ φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων αντιστοιχούν πάνω από 2,5 ευρώ φόρων κατανάλωσης, και αυτή η αναλογία σπάνια γίνεται ευθέως αντιληπτή από τους φορολογούμενους πολίτες. Ο φορολογούμενος από το εκκαθαριστικό της φορολογικής του δήλωσης αποκτά άμεση γνώση του συνόλου του φόρου εισοδήματος που έχει καταβάλει στο κράτος, ενώ το ίδιο δεν συμβαίνει στην περίπτωση των φόρων κατανάλωσης, οι οποίοι ενσωματώνονται στις τιμές των προϊόντων και είναι πρακτικά αδύνατο να υπολογιστούν από τον φορολογούμενο σε ετήσια μάλιστα βάση. Οι αναδιανεμητικές συνέπειες, επομένως, των φόρων κατανάλωσης είναι πολύ δύσκολο να ανατραπούν από άλλα φορολογικά εργαλεία, και για τον λόγο αυτό στη μελέτη τους αφιερώνεται ένα μεγάλο μέρος της παρούσας εργασίας.

Η μελέτη έχει την ακόλουθη δομή: στο Πρώτο Μέρος επιχειρείται να απαντηθεί το ερώτημα «Ποιοι πληρώνουν τους έμμεσους φόρους στην Ελλάδα;». Αφού παρουσιαστεί η δομή της έμμεσης φορολογίας και πώς αυτή άλλαξε κατά τη διάρκεια της περιόδου που εξετάζουμε, και επεξηγηθεί η βασική μεθοδολογική προσέγγιση που ακολουθούμε, αναλύονται διάφορες διανεμητικές διαστάσεις των έμμεσων φόρων καθώς και οι παράγοντες από τους οποίους αυτές προσδιορίζονται. Σε παράρτημα του πρώτου μέρους εξετάζονται διανεμητικές διαστάσεις της τρέχουσας κρίσης πληθωρισμού με δεδομένα που φτάνουν έως και τον Σεπτέμβριο του 2022. Το Δεύτερο Μέρος της μελέτης επικεντρώνεται στον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων. Παρουσιάζει τις βασικές παραμέτρους του συστήματος αυτού και τις πολλαπλές μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν την περίοδο 2008-2019, και αναλύει την κατανομή του φορολογικού βάρους στα φυσικά πρόσωπα. Αναλύονται δύο επιμέρους θέματα με ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Το πρώτο είναι το σύστημα των τεκμηρίων δαπανών διαβίωσης και πώς αυτό συμβάλλει στα φορολογικά έσοδα, και το δεύτερο αφορά τη φορολογική επιβάρυνση των οικογενειών με παιδιά στη διάρκεια της κρίσης. Το τελευταίο κεφάλαιο συνοψίζει τα κύρια ευρήματα της μελέτης ως προς τις διαστάσεις της διανεμητικής δικαιοσύνης των φόρων στην Ελλάδα, ευρήματα ιδιαίτερα σημαντικά, καθώς η δημοσιονομική κρίση στη χώρα μας –και άρα η ανάγκη για φορολογικά έσοδα– κάθε άλλο παρά έχει ξεπεραστεί.

ΜΕΡΟΣ Α

ΠΟΙΟΙ ΠΛΗΡΩΝΟΥΝ ΤΟΥΣ ΕΜΜΕΣΟΥΣ ΦΟΡΟΥΣ;

02

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Δομή της έμμεσης φορολογίας

Οι φόροι που επιβάλλονται στην αγορά και χρήση αγαθών και υπηρεσιών είναι πολλοί και τα στοιχεία του Πίνακα 2.1 δίνουν μια γενική εικόνα της σημασίας που έχουν οι συγκεκριμένοι φόροι, με κριτήριο τη συμβολή τους στην άντληση φορολογικών εσόδων. Διαχρονικά, ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ), ο οποίος εφαρμόστηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα το 1987 αντικαθιστώντας ένα σύνολο πολύπλοκων σωρευτικών φόρων, αποφέρει το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων από την έμμεση φορολογία (γύρω στο 60%). Μια ομάδα Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης (ΕΦΚ) η οποία επιβαρύνει συγκεκριμένα αγαθά, όπως τα καύσιμα, τα τσιγάρα και τα οινοπνευματώδη ποτά, αποφέρει το ένα τέταρτο περίπου των συνολικών εσόδων από την έμμεση φορολογία. Φόροι στην αγορά και κατοχή αυτοκινήτων (τα τέλη ταξινόμησης και τα τέλη κυκλοφορίας) αποδίδουν ένα σταδιακά μειούμενο ποσοστό των συνολικών εσόδων. Διάφοροι άλλοι μικρότεροι σε φοροεισπρακτική σημασία φόροι είναι τα τέλη συνδρομητών κινητής τηλεφωνίας, ο φόρος ασφαλίστρων και τα τέλη χαρτοσήμου. Τέλος, κάποιοι άλλοι φόροι, που συνολικά αποφέρουν 5%-8% των εσόδων από έμμεσους φόρους, δεν αποτελούν αντικείμενο αυτής της μελέτης, καθώς δεν υπάρχουν κατάλληλες βάσεις δεδομένων που θα επέτρεπαν τον επιμερισμό τους στους φορολογούμενους σε επίπεδο νοικοκυριού.[2] Ο καθένας από τους παραπάνω φόρους έχει συγκεκριμένη φορολογική βάση και επιβάλλεται με συντελεστές οι οποίοι έχουν μεταβληθεί σημαντικά στην περίοδο που εξετάζουμε.

2. Παραδείγματα τέτοιων φόρων είναι ο φόρος στη συγκέντρωση κεφαλαίων, οι φόροι επί των χρηματιστηριακών συναλλαγών και το περιβαλλοντικό τέλος πλαστικής σακούλας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.1

Διάρθρωση εσόδων από την έμμεση φορολογία, 2008, 2014 και 2019

	2008		2014		2019	
	Εκατ. ευρώ	% του συνόλου	Εκατ. ευρώ	% του συνόλου	Εκατ. ευρώ	% του συνόλου
1. Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ)	18.243	60,4	13.618	57,3	17.792	61,1
1. Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης						
ΕΦΚ στα καύσιμα	3.689	12,2	3.763	15,8	4.034	13,8
ΕΦΚ στα προϊόντα καπνού	2.516	8,3	2.419	10,2	2.202	7,6
ΕΦΚ στο οινόπνευμα και στα οινοπνευματώδη ποτά	261	0,9	282	1,2	291	1,0
ΕΦΚ στην μπίρα	61	0,2	107	0,5	198	0,7
ΕΦΚ στο κρασί	-	-	-	-	4	0,01
ΕΦΚ στον καφέ	-	-	-	-	136	0,5
ΕΦΚ στο ηλεκτρονικό τσιγάρο	-	-	-	-	4	0,01
ΕΦΚ στην ηλεκτρική ενέργεια	-	-	168	0,7	166	0,6
ΕΦΚ στο φυσικό αέριο	-	-	182	0,8	34	0,1
2. Φόροι στα αυτοκίνητα						
Τέλη κυκλοφορίας οχημάτων	997	3,3	1.119	4,7	1.124	3,9
Τέλη ταξινόμησης οχημάτων	783	2,6	86	0,4	287	1,0
3. Άλλοι φόροι						
Τέλη συνδρομητών κινητής τηλεφωνίας	254	0,8	224	0,9	213	0,7
Φόρος ασφαλίστρων	344	1,1	305	1,3	442	1,5
Τέλη χαρτοσήμου	685	2,3	336	1,4	328	1,1
4. Λοιποί	2.387	7,9	1.175	4,9	1.884	6,5
ΣΥΝΟΛΟ	30.220	100,0	23.784	100,0	29.139	100,0

Πηγή: Διάφορα τεύχη Απολογισμών Εσόδων-Εξόδων Κρατικού Προϋπολογισμού, Υπουργείο Οικονομικών

2.1 Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας είναι ο πιο διαδεδομένος γενικός φόρος κατανάλωσης, ο οποίος έχει υιοθετηθεί από το σύνολο σχεδόν των χωρών σε παγκόσμιο επίπεδο.

Από τις 193 χώρες μέλη των Ηνωμένων Εθνών, οι 169 έχουν εισαγάγει τον ΦΠΑ, ενώ η μόνη μεγάλη οικονομία χωρίς ΦΠΑ είναι οι ΗΠΑ.[3] Στην Ελλάδα, ο ΦΠΑ αποφέρει περίπου το 60% των συνολικών εσόδων από την έμμεση φορολογία (βλ. Πίνακα 2.1). Παρόλο που οι βασικές αρχές που διέπουν την επιβολή του ΦΠΑ είναι κοινές στις περισσότερες χώρες που τον εφαρμόζουν, υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τον αριθμό και το ύψος των συντελεστών του ΦΠΑ, καθώς και ως προς τους κλάδους που εξαιρούνται από τον ΦΠΑ.

Η εφαρμογή του ΦΠΑ στην Ελλάδα, όπως και σε όλες τις χώρες της ΕΕ, διέπεται από τους κανονισμούς της Οδηγίας ΦΠΑ (VAT Directive), η οποία καθορίζει και τα όρια μέσα στα οποία μπορούν να τίθενται οι συντελεστές ΦΠΑ. Ο κανονικός συντελεστής ΦΠΑ δεν μπορεί να είναι χαμηλότερος του 15% και επιτρέπονται δύο μειωμένοι συντελεστές, οι οποίοι δεν μπορούν να είναι χαμηλότεροι από 5% και μπορούν να επιβάλλονται σε συγκεκριμένα αγαθά και υπηρεσίες, όπως τρόφιμα, μεταφορές, φαρμακευτικά προϊόντα κτλ., που αναφέρονται πλήρως στο παράρτημα ΙΙΙ της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ. «Ειδικοί συντελεστές» επιτρέπονται, επίσης, ως εξαιρέσεις στους βασικούς κανόνες. Πολλές χώρες, κυρίως για ιστορικούς λόγους, είχαν από παλαιότερα υιοθετήσει συγκεκριμένους συντελεστές σε ειδικές περιπτώσεις, όπως μηδενικούς συντελεστές ΦΠΑ, ή, στην περίπτωση της χώρας μας, μειωμένους συντελεστές σε ορισμένα νησιά του Αιγαίου.[4] Επίσης, ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής ΦΠΑ. Για την Ελλάδα, τέτοιες δραστηριότητες είναι οι υπηρεσίες υγείας και εκπαίδευσης, οι χρηματοοικονομικές και ασφαλιστικές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες των ΕΛΤΑ κλπ.[5]

Ο Πίνακας 2.2 δείχνει πώς εξελίχθηκαν οι συντελεστές ΦΠΑ το 2008, το 2014 και το 2019, καθώς διαδοχικές αυξήσεις στους συντελεστές αυτούς χρησιμοποιήθηκαν ως εργαλεία άντλησης επιπρόσθετων φορολογικών εσόδων. Ο κανονικός συντελεστής αυξήθηκε από 19% το 2008 σε 23% το 2014 και 24% έως το 2019. Σήμερα ο συντελεστής αυτός είναι ο τέταρτος υψηλότερος ανάμεσα σε όλες τις χώρες της ΕΕ, χαμηλότερος μόνο από αυτόν της Ουγγαρίας (27%), της Δανίας και της Κροατίας

3. Για μια πρόσφατη ενδελεχή ανάλυση της εξέλιξης του ΦΠΑ σε παγκόσμιο επίπεδο, βλ. James (2015).

4. Συγκεκριμένα όλοι οι συντελεστές ΦΠΑ εφαρμόζονται μειωμένοι κατά 30% σε ορισμένα νησιά του Αιγαίου. Το 2008 τα συγκεκριμένα νησιά ήταν όλα τα νησιά του Αιγαίου εκτός από την Κρήτη, ενώ μέχρι το 2019 ο αριθμός των νησιών είχε περιοριστεί στα εξής πέντε: Λέρο, Λέσβο, Κω, Σάμο και Χίο.

5. Για μια αναλυτική αναφορά των υπηρεσιών που απαλλάσσονται από ΦΠΑ, βλ. https://www.gov.gr/el/sdg/taxes/vat/vat-exemption/goods-and-services-excempt-from-vat.

(25%). Ο μειωμένος συντελεστής αυξήθηκε από 9% το 2008 σε 13% το 2019 και ο υπερμειωμένος από 4,5% σε 6% το 2019. Στον Πίνακα 2.3 εμφανίζονται οι κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών που υπάγονταν στους μειωμένους συντελεστές το 2019. Τα είδη διατροφής και τα μη οινοπνευματώδη ποτά, τα εστιατόρια, οι υπηρεσίες καταλυμάτων, οι υπηρεσίες ύδρευσης, τα βρεφικά είδη υπάγονταν στον μειωμένο συντελεστή του 13%, ενώ μια μικρή ομάδα αγαθών, όπου περιλαμβάνονταν τα φάρμακα, τα εισιτήρια θεατρικών παραστάσεων, τα βιβλία και άλλα έντυπα, υπάγονταν στον υπερμειωμένο συντελεστή του 6%. Μόλις το 2019 μεταφέρθηκαν από τον μειωμένο στον υπερμειωμένο συντελεστή η ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο.

Παρόλο που η βασική κατηγοριοποίηση των αγαθών και υπηρεσιών μεταξύ των τριών συντελεστών ΦΠΑ είναι αρκετά σταθερή διαχρονικά, υπήρξαν και αρκετές

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.2

Μεταβολές στους συντελεστές ΦΠΑ, 2008, 2014 και 2019

	2008	2014	2019
ΦΠΑ	Κανονικός: 19% Μειωμένος: 9% Υπερμειωμένος: 4,5%	Κανονικός: 23% Μειωμένος: 13% Υπερμειωμένος: 6,5%	Κανονικός: 24% Μειωμένος: 13% Υπερμειωμένος: 6%

Πηγές: Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή (διάφορα τεύχη), Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων ΔΟΥ, Φορολογική Επιθεώρηση (διάφορα τεύχη)

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.3

Αγαθά και υπηρεσίες που υπάγονται σε μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ, 2019

Μειωμένος συντελεστής (13%)	Βασικά προϊόντα ευρείας κατανάλωσης όπως ψωμί, γάλα, κρέας, ψάρια, ελαιόλαδο, τυριά, ζυμαρικά, άλευρα, δημητριακά, λαχανικά, καφές, τσάι, αλάτι, ξίδι, διάφορα παρασκευάσματα διατροφής με βάση τα δημητριακά, τα αλεύρια, τα άμυλα, ζώντα ζώα, είδη για εξυπηρέτηση ατόμων με ειδικές ανάγκες, αγροτικά εφόδια, παιδικά καθίσματα αυτοκινήτου, πάνες για βρέφη, κράνη δικυκλιστών, υπηρεσίες όπως διαμονή σε τουριστικά καταλύματα, παροχή υπηρεσιών κατ' οίκον φροντίδας παιδιών, ηλικιωμένων, ασθενών κτλ., εκμετάλλευση εστιατορίων, καφενείων, ζαχαροπλαστείων και συναφών επιχειρήσεων κτλ.
Υπερμειωμένος συντελεστής (6%)	Φάρμακα, βιβλία, εφημερίδες, περιοδικά, εισιτήρια θεατρικών παραστάσεων και συναυλιών, ηλεκτρική ενέργεια, φυσικό αέριο.

Πηγές: Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή (διάφορα τεύχη), Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων ΔΟΥ, Φορολογική Επιθεώρηση (διάφορα τεύχη)

μετατάξεις αγαθών και υπηρεσιών στο υπό εξέταση χρονικό διάστημα. Το 2010, για παράδειγμα, ψηφίστηκαν τρεις νόμοι οι οποίοι επέβαλαν σταδιακές ανοδικές αναπροσαρμογές όλων των συντελεστών ΦΠΑ, παράλληλα, όμως, ο Ν. 3899/2010 μετέφερε τα φάρμακα και τη διαμονή σε ξενοδοχεία και καταλύματα από τον μειωμένο στον υπερμειωμένο συντελεστή. Η διαμονή σε ξενοδοχεία μεταφέρθηκε και πάλι στον μειωμένο συντελεστή του 13% το 2015 (Ν. 4334/2015). Με τον Ν. 4024/2011, τα αναψυκτικά, οι χυμοί, τα έτοιμα ροφήματα και οι υπηρεσίες εστίασης εντάχθηκαν στον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ (23%). Οι υπηρεσίες εστίασης επέστρεψαν στον μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ τον Αύγουστο του 2013 (Ν. 4172/2013) για περιορισμένο χρονικό διάστημα, το οποίο όμως παρατάθηκε αρχικά με τον Ν. 4224/2014 έως 3.12.2014 και έπειτα με τον Ν. 4305/2014 έως 31.12.2015. Στα μέσα του 2015, όμως, με την ψήφιση του Ν. 4334/2015, οι υπηρεσίες εστίασης, μαζί με όλα τα μεταποιημένα, συσκευασμένα και κονσερβοποιημένα τρόφιμα, τα αναψυκτικά, τις μεταφορές και τα εισιτήρια θεαμάτων, μεταφέρθηκαν από τον μειωμένο στον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ του 23%.[6] Τα τρόφιμα, τα ποτά (με εξαίρεση τα αλκοολούχα και μη αλκοολούχα ποτά, τους χυμούς και τα ροφήματα) και οι υπηρεσίες εστίασης μεταφέρθηκαν εκ νέου στον μειωμένο συντελεστή τον Μάιο του 2019 (Ν. 4611/2019), αλλά δεν συνέβη το ίδιο με τις μεταφορές και τα εισιτήρια κινηματογράφου. Η παρούσα μελέτη παρακολουθεί τις αλλαγές αυτές στον βαθμό που ίσχυαν τα τρία έτη που εξετάζουμε, δηλαδή το 2008, το 2014 και το 2019. Με αυτόν τον τρόπο, λαμβάνεται, για παράδειγμα, υπόψη η μετάταξη της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου από το 13% το 2014 στο 6% το 2019. Δεν αναλύεται όμως, για παράδειγμα, η αναδιανεμητική επίπτωση της μετάταξης της εστίασης στον κανονικό συντελεστή το 2015, αφού οι υπηρεσίες αυτές υπάγονταν στον μειωμένο συντελεστή τόσο το 2014 όσο και το 2019.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, στον απόηχο της πανδημικής κρίσης, το Συμβούλιο της ΕΕ στις 7 Δεκεμβρίου 2021 συμφώνησε σε μια κοινή πρόταση σχετικά με τους επιτρεπόμενους συντελεστές ΦΠΑ, λαμβάνοντας υπόψη τις τρέχουσες ανάγκες των κρατών μελών και τους νέους στόχους πολιτικής της ΕΕ. Η πρόταση προβλέπει αυξημένη ευελιξία αναφορικά με την εφαρμογή μειωμένων και μηδενικών συντελεστών και επικαιροποιεί τον κατάλογο των αγαθών και υπηρεσιών για τα οποία επιτρέπονται μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ με βάση το όφελος του τελικού καταναλωτή και το γενικό συμ-

6. Ειδικά το μοσχαρίσιο κρέας μετατάχθηκε από τον μειωμένο (13%) στον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ (23%) το 2015 με τον Ν. 4334/2015, αλλά μετατάχθηκε ξανά στον μειωμένο συντελεστή με άλλο νόμο του ίδιου έτους (Ν. 4336/2015)!

φέρον. Ως εκ τούτου, προβλέπεται η εφαρμογή τέτοιων συντελεστών στο πλαίσιο της ενίσχυσης της ανθεκτικότητας των συστημάτων υγείας και διευρύνεται ο σχετικός κατάλογος με αγαθά και υπηρεσίες που θεωρούνται ουσιώδη για τη στήριξη της παροχής υγειονομικής περίθαλψης, ενώ λαμβάνεται υπόψη και η ενίσχυση της πράσινης οικονομίας, με την προσθήκη στον κατάλογο, για παράδειγμα, φιλικών προς το περιβάλλον αγαθών και υπηρεσιών, όπως είναι οι ηλιακοί συλλέκτες, τα ηλεκτρικά ποδήλατα και οι υπηρεσίες ανακύκλωσης αποβλήτων. Για τον σκοπό αυτό, πέρα από τους δύο μειωμένους συντελεστές, επιτρέπεται η θέσπιση και πρόσθετου συντελεστή χαμηλότερου από το ελάχιστο όριο του 5% ή ακόμα και μηδενικού συντελεστή ΦΠΑ.[7] Στον χαμηλότερο ή και μηδενικό αυτόν συντελεστή θα επιτρέπεται να υπάγονται έως επτά αγαθά ή υπηρεσίες από όσα απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ, τα οποία θεωρούνται ότι καλύπτουν βασικές ανάγκες, όπως τα τρόφιμα, το νερό, τα φάρμακα και φαρμακευτικά προϊόντα, τα προϊόντα υγείας και υγιεινής, η μεταφορά προσώπων και ορισμένα πολιτιστικά αγαθά (βλ. Council of the European Union, 2021). Η εφαρμογή της συγκεκριμένης πρότασης δεν είχε ενεργοποιηθεί κατά το διάστημα συγγραφής της παρούσας μελέτης και δεν αναλύεται εδώ.

2.2 Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης

Ένα σημαντικό ποσοστό εσόδων από την έμμεση φορολογία σε παγκόσμιο επίπεδο αντλείται από τους Ειδικούς Φόρους Κατανάλωσης, οι οποίοι επιβαρύνουν πολύ συγκεκριμένες κατηγορίες αγαθών, όπως τα προϊόντα καπνού, τα αλκοολούχα ποτά και τα καύσιμα. Η υψηλότερη φορολόγηση αυτών των αγαθών δικαιολογείται με βάση τόσο θεωρητικά επιχειρήματα όσο και καθαρά πρακτικούς λόγους. Τα θεωρητικά επιχειρήματα εδράζονται κυρίως στη θεωρία των εξωτερικοτήτων (Pigou, 1920), σύμφωνα με την οποία ένας φόρος επιβάλλεται με σκοπό την αποθάρρυνση της κατανάλωσης αγαθών, η οποία έχει επιπτώσεις άλλες πέρα από την άμεση ευχαρίστηση του καταναλωτή. Προφανείς είναι οι δυσμενείς περιβαλλοντικές επιπτώσεις της χρήσης ορυκτών καυσίμων, όπως και η επιβάρυνση των εθνικών συστημάτων υγείας από τις καταστροφικές συνέπειες του καπνίσματος στην υγεία των ενεργητικών και παθητικών καπνιστών.

7. Σημειώνεται ότι ο μηδενικός συντελεστής ΦΠΑ προβλέπει την απαλλαγή από ΦΠΑ με δικαίωμα έκπτωσης του ΦΠΑ εισροών.

Ο πρακτικός λόγος για τον οποίο τέτοιοι φόροι είναι δημοφιλείς στις κυβερνήσεις είναι η σχετική διοικητική ευχέρεια εφαρμογής τους, καθώς οι φορολογικές αρχές είναι εύκολο να εντοπίσουν τα συγκεκριμένα προϊόντα, τα οποία συνήθως παράγονται από έναν μικρό αριθμό παραγωγών. Μπορούμε να συγκρίνουμε, για παράδειγμα, την ευκολία επιβολής του Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης στα καύσιμα στα διυλιστήρια με την πολυπλοκότητα επιβολής του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων. Υψηλά μερίδια τέτοιων φόρων στα συνολικά φορολογικά έσοδα τείνουν να είναι χαρακτηριστικό χωρών με σχετικά αδύναμη φορολογική διοίκηση (Hines, 2008). Η επιβολή υψηλών φορολογικών συντελεστών σε λίγα προϊόντα μπορεί, επομένως, να αποτελέσει εύκολο τρόπο συγκέντρωσης εσόδων για το κράτος, ειδικά μάλιστα αν τα προϊόντα αυτά χαρακτηρίζονται από ανελαστική ζήτηση γιατί είτε αφορούν προϊόντα που δημιουργούν εθισμό (π.χ. τσιγάρα) είτε είναι αγαθά πρώτης ανάγκης (π.χ. πετρέλαιο θέρμανσης). Βέβαια, ακριβώς για τους ίδιους λόγους δημιουργούνται ισχυρά κίνητρα για λαθρεμπόριο, του οποίου η αντιμετώπιση αποτελεί πρόκληση για τις φοροεισπρακτικές αρχές.

Η επιβολή Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης στις χώρες της ΕΕ διέπεται από ενιαίους κανόνες ως προς τα αγαθά που αφορούν, ενώ παράλληλα έχουν θεσπιστεί ελάχιστοι συντελεστές φορολόγησης. Η Ελλάδα έχει υιοθετήσει συντελεστές οι οποίοι στις περισσότερες περιπτώσεις υπερβαίνουν κατά πολύ τα ελάχιστα όρια, ενώ στη διάρκεια της δεκαετίας 2009-2019 έγιναν πολλαπλές και μεγάλες αυξήσεις σε όλους ανεξαιρέτως τους Ειδικούς Φόρους Κατανάλωσης. Ο Πίνακας 2.4 παρουσιάζει τα αγαθά που υπόκεινται σε Ειδικούς Φόρους Κατανάλωσης και αποτελούν μέρος της καταναλωτικής δαπάνης των νοικοκυριών,[8] το ύψος των συντελεστών τα έτη 2008, 2014 και 2019, καθώς και τους ελάχιστους συντελεστές που έχει επιβάλει η ΕΕ.

Η φορολόγηση του καπνού και των προϊόντων του ακολουθεί την Οδηγία 2011/54/ΕΕ, η οποία προβλέπει πάγιο και αναλογικό στοιχείο, με το πάγιο να ορίζεται ως σταθερό ποσό σε ευρώ ανά 1.000 τσιγάρα και το αναλογικό ως ποσοστό επί της αξίας. Σύμφωνα με την Οδηγία, το πάγιο στοιχείο δεν μπορεί να είναι χαμηλότερο των 90 ευρώ ανά 1.000 τσιγάρα, ενώ ο συνολικός συντελεστής του Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης δεν πρέπει να είναι μικρότερος του 60% της λιανικής τιμής (συμπεριλαμβανομένων όλων των φόρων). Στην Ελλάδα, συνολικά οι φόροι αποτελούν το μεγαλύτερο τμήμα της τιμής ενός πακέτου τσιγάρων, με το ποσοστό αυτό να αυξάνεται από περίπου 75%

8. Δεν παρουσιάζεται, για παράδειγμα, ο Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης στη βενζίνη αεροπλάνων, στην ηλεκτρική ενέργεια που δεν προορίζεται για οικιακή χρήση κτλ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.4

Οι βασικότεροι Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης, 2008, 2014 και 2019

	2008	2014	2019	Ελάχιστος συντελεστής ΕΕ
ΕΦΚ καπνού				
– Πάγιο στοιχείο (ευρώ/1.000 τσιγάρα)	5,51	82,5	82,5	Μεταξύ 7,5% και 76,5% της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης
– Αναλογικό στοιχείο (% της λιανικής τιμής)	53,83%	20%	26%	
– ΦΠΑ	19%	23%	24%	
Συνολικός φόρος (% της λιανικής τιμής)	*73,47%*	*85,80%*	*84,82%*	*Τουλάχιστον 60% (+ ΦΠΑ)*
ΕΦΚ σε άλλα προϊόντα καπνού				
Πούρα και πουράκια				
– Πάγιο στοιχείο (ευρώ/1.000 τεμάχια)	–	–	–	12 ευρώ ή
– Αναλογικό στοιχείο (% της λιανικής τιμής)	26%	35%	35%	5%
Ψιλοκομμένος καπνός				
– Πάγιο στοιχείο (ευρώ/κιλό)		156,7	170	60 ευρώ ή
– Αναλογικό στοιχείο (% της λιανικής τιμής)	59%			48%
ΕΦΚ οινοπνευματωδών ποτών				
Αιθυλική αλκοόλη	1.090 ευρώ/ 100 λίτρα αιθ. αλκοόλης	2.450 ευρώ/ 100 λίτρα αιθ. αλκοόλης	2.450 ευρώ/ 100 λίτρα αιθ. αλκοόλης	550 ευρώ/ 100 λίτρα αιθ. αλκοόλης
Μπίρα	1,13 ευρώ/ εκατόλιτρο/ βαθμό PLATO	2,60 ευρώ/ εκατόλιτρο/ βαθμό PLATO	5,00 ευρώ/ εκατόλιτρο/ βαθμό PLATO	0,748 ευρώ/ εκατόλιτρο/ βαθμό PLATO
Κρασί	0	0	0	0
Ενδιάμεσα προϊόντα	45 ευρώ/ εκατόλιτρο προϊόντος	102 ευρώ/ εκατόλιτρο προϊόντος	102 ευρώ/ εκατόλιτρο προϊόντος	45 ευρώ/ εκατόλιτρο προϊόντος

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.4 (συνέχεια)

	2008	2014	2019	Ελάχιστος συντελεστής ΕΕ
ΕΦΚ στην ενέργεια				
Πετρέλαιο θέρμανσης	21 ευρώ/χιλιόλιτρο	330 ευρώ/χιλιόλιτρο	280 ευρώ/χιλιόλιτρο	21 ευρώ/χιλιόλιτρο
Πετρέλαιο κίνησης	293 ευρώ/χιλιόλιτρο	330 ευρώ/χιλιόλιτρο	410 ευρώ/χιλιόλιτρο	330 ευρώ/χιλιόλιτρο
Βενζίνη (αμόλυβδη)	350 ευρώ/χιλιόλιτρο	670 ευρώ/χιλιόλιτρο	700 ευρώ/χιλιόλιτρο	359 ευρώ/χιλιόλιτρο
Υγραέριο θέρμανσης	13 ευρώ/1.000 Kg	60 ευρώ/1.000 Kg	60 ευρώ/1.000 Kg	0 ευρώ/1.000 Kg
Υγραέριο κίνησης	125 ευρώ/1.000 Kg	330 ευρώ/1.000 Kg	430 ευρώ/1.000 Kg	125 ευρώ/1.000 Kg
Ηλεκτρική ενέργεια	0	2,2 ευρώ/MWh	2,2 ευρώ/MWh	1 ευρώ/MWh
Φυσικό αέριο	0	1,5 ευρώ/gj	0,3 ευρώ/gj	0,3 ευρώ/gj
ΕΦΚ στον καφέ	0	0	3 ή 4 ευρώ/κιλό	–

Πηγές: European Commission – Taxation and Customs Union (http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/energy_products/rates/index_en.htm), Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή (διάφορα τεύχη), Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων ΔΟΥ, Φορολογική Επιθεώρηση (διάφορα τεύχη), Ευρωπαϊκή Επιτροπή

το 2008 σε περίπου 85% το 2019. Συγκριτικά με τη φορολόγηση των τσιγάρων στις άλλες χώρες της ΕΕ, η κατάταξη της χώρας μας ήταν 21η ανάμεσα στις 27 χώρες το 2008 και 6η το 2019. Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης επιβάλλονται και σε άλλα προϊόντα καπνού, όπως είναι τα πούρα και ο ψιλοκομμένος καπνός (βλ. Πίνακα 2.4), ενώ και αυτή η φορολογία εξελίχθηκε ανοδικά στη διάρκεια της περιόδου που εξετάζουμε. Το 2016 εισήχθη ειδική φορολογία και στα υγρά αναπλήρωσης των ηλεκτρονικών τσιγάρων ύψους 0,10 ευρώ ανά χιλιοστόλιτρο (ml).

Τα αλκοολούχα ποτά είναι μια άλλη μεγάλη κατηγορία αγαθών που υπόκειται σε ειδική φορολόγηση, η οποία οφείλει να συμμορφώνεται με κανονισμούς σε επίπεδο ΕΕ (Οδηγία 92/84/ΕΕC). Η Οδηγία αυτή προσδιορίζει τη δομή των Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης στα αλκοολούχα ποτά, τις κατηγορίες ποτών που υπόκεινται σε τέτοιους φόρους και τη βάση επιβολής τους.[9] Αναφορικά με την μπίρα, ο ελάχιστος φόρος είναι 0,748 ευρώ ανά βαθμό PLATO κατά όγκο και εκατόλιτρο μπίρας, για το κρασί δεν υπάρ-

9. Με ισχύ από 1.1.2022 εφαρμόζεται η Οδηγία 2020/1151 του Συμβουλίου, η οποία, μεταξύ άλλων, προβλέπει τη δυνατότητα χαμηλότερης φορολόγησης (κάτω από τους ελάχιστους συντελεστές) για μικρούς ανεξάρτητους παραγωγούς.

χει ελάχιστος συντελεστής, για την αιθυλική αλκοόλη ο ελάχιστος ΕΦΚ είναι 550 ευρώ ανά εκατόλιτρο αιθυλικής αλκοόλης (αφορά ποτά όπως το ουίσκι, τη βότκα κτλ.), ενώ για ενδιάμεσα ποτά (π.χ. πορτό) ο ελάχιστος ΕΦΚ διαμορφώνεται στα 45 ευρώ ανά εκατόλιτρο προϊόντος. Σε καμία από τις παραπάνω περιπτώσεις ο ΕΦΚ δεν είναι φόρος επί της αξίας, επομένως είναι δύσκολο να υπολογιστεί η τελική φορολογική επιβάρυνση ως ποσοστό της τιμής του ποτού και να γίνουν συγκρίσεις ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ. Στην περίπτωση της αιθυλικής αλκοόλης, ο ΕΦΚ που επιβάλλεται ανά εκατόλιτρο διαφοροποιούνταν από 565 ευρώ στη Βουλγαρία έως 8.023 ευρώ στη Σουηδία για το 2021. Η Ελλάδα επιβάλλει ΕΦΚ τεσσερισήμισι φορές πάνω από το ελάχιστο όριο, ο οποίος είναι και ο 6ος υψηλότερος ανάμεσα στις χώρες αυτές (το 2008 ήταν ο 14ος υψηλότερος). Αναφορικά με την μπίρα, η φορολόγηση στη χώρα μας τοποθετείται μάλλον σε μέτριο επίπεδο σε σχέση με άλλες χώρες της ΕΕ, ενώ ορισμένες χώρες, όπως η Γερμανία, που αποτελούν κορυφαίους παραγωγούς μπίρας υιοθετούν ΕΦΚ που προσεγγίζει το χαμηλότερο όριο που θέτει η ΕΕ. Το αντίστοιχο συμβαίνει με χώρες οινοπαραγωγούς, όπως η Ιταλία, η Ελλάδα και η Ισπανία, οι οποίες δεν επιβάλλουν ΕΦΚ στο κρασί.

Τα ενεργειακά προϊόντα είναι η τελευταία κατηγορία προϊόντων των οποίων η ειδική φορολόγηση υπόκειται σε κανόνες σε επίπεδο ΕΕ (Οδηγία 2003/96/ΕC). Εδώ θα αναφερθούμε σε ορισμένα μόνο από αυτά τα προϊόντα (κυρίως καύσιμα θέρμανσης και κίνησης), τα οποία επιβαρύνουν τον οικογενειακό προϋπολογισμό. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρουσιάζονται στον Πίνακα 2.4, ο ΕΦΚ σε όλα τα καύσιμα αυξήθηκε σημαντικά από το 2008 μέχρι το 2019. Στο πετρέλαιο θέρμανσης, για παράδειγμα, αυξήθηκε από 21 σε 280 ευρώ/χιλιόλιτρο και στην αμόλυβδη βενζίνη διπλασιάστηκε από 350 σε 700 ευρώ/χιλιόλιτρο. Επιπρόσθετα, το 2010 επιβλήθηκε για πρώτη φορά ΕΦΚ στην ηλεκτρική ενέργεια και το 2011 στο φυσικό αέριο. Οι περισσότεροι από τους ΕΦΚ στα καύσιμα και στην ενέργεια είναι σημαντικά υψηλότεροι από τα ελάχιστα όρια που έχει θέσει η ΕΕ. Συγκριτικά με άλλες χώρες της ΕΕ, ο ΕΦΚ στην αμόλυβδη βενζίνη είναι στην Ελλάδα ο 4ος υψηλότερος μετά την Ολλανδία, τη Φινλανδία και την Ιταλία (στοιχεία 1.7.22). Αντίστοιχα, η Ελλάδα ανήκει στη δεκάδα των χωρών της ΕΕ με την υψηλότερη φορολόγηση του πετρελαίου θέρμανσης. Δεν συμβαίνει το ίδιο με το πετρέλαιο κίνησης, την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο, στα οποία ο ΕΦΚ κινείται σε σχετικά χαμηλότερα όρια συγκριτικά με πολλές άλλες χώρες της ΕΕ. Βέβαια, ειδικά στην περίπτωση των ενεργειακών προϊόντων οι συγκρίσεις των φορολογικών συντελεστών δίνουν μερική μόνο εικόνα της σχετικής επιβάρυνσης των νοικοκυριών, καθώς οι προ φόρων τιμές των προϊόντων αυτών δεν είναι ενιαίες σε όλες τις χώρες και, επιπλέον, τα προϊόντα αυτά επιβαρύνονται και με ΦΠΑ, ο οποίος επίσης διαφοροποιείται μεταξύ των χωρών.

Η αγορά και η κατοχή αυτοκινήτου συνεπάγονται επιπρόσθετη φορολογική επιβάρυνση για τα νοικοκυριά. Η αγορά καινούριου αυτοκινήτου επιβαρύνεται, εκτός από τον εκάστοτε ΦΠΑ, με τέλη ταξινόμησης, των οποίων η δομή διαχρονικά έχει αλλάξει πολλές φορές. Μέχρι το 2016, το ύψος των συντελεστών του τέλους ταξινόμησης προσδιοριζόταν με βάση τον κυλινδρισμό του κινητήρα του αυτοκινήτου και την αντιρρυπαντική του τεχνολογία (βλ. Πίνακα 2.5). Τα τέλη ταξινόμησης ήταν δομημένα στη λογική ότι τα αυτοκίνητα με πιο σύγχρονη αντιρρυπαντική τεχνολογία επιβαρύνονται λιγότερο και ότι τα αυτοκίνητα περισσότερων κυβικών εκατοστών υπάγονται σε υψηλότερο συντελεστή, προσδίδοντας μια έννοια προοδευτικότητας στο σύστημα φορολόγησης. Παράλληλα, οι τρίτεκνοι/πολύτεκνοι δικαιούνταν απαλλαγή από τα τέλη ταξινόμησης για αυτοκίνητα μέχρι και 2000cc, απαλλαγή που ισχύει μέχρι και σήμερα.[10] Με τον Ν. 4389/2016 καταργείται το κριτήριο του κυλινδρισμού του κινητήρα και ορίζονται νέοι συντελεστές για την επιβολή του τέλους ταξινόμησης των αυτοκινήτων,

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.5

Φόροι στα οχήματα, 2008, 2014 και 2019

	2008	2014	2019
Τέλη ταξινόμησης οχημάτων	Διαφοροποιούνται με βάση την αντιρρυπαντική τεχνολογία αλλά και τα κυβικά του οχήματος (π.χ. στα αυτοκίνητα: 12% επί της τιμής παραγωγού για 1.000cc, 20% για 1.600cc, 40% για 2.000cc)	Διαφοροποιούνται με βάση την αντιρρυπαντική τεχνολογία αλλά και τα κυβικά του οχήματος (π.χ. στα αυτοκίνητα: 12% επί της τιμής παραγωγού για 1.000cc, 20% για 1.600cc, 40% για 2.000cc)	Διαφοροποιείται με βάση τη φορολογητέα αξία του αυτοκινήτου αλλά και την αντιρρυπαντική τεχνολογία, (π.χ. στα αυτοκίνητα: 4% επί της φορολογητέας αξίας για φορ. αξία < 14.000 ευρώ, 32% επί της φορολογητέας αξίας για φορ. αξία < 25.000 ευρώ)
Τέλη κυκλοφορίας οχημάτων	Διαφοροποιούνται με βάση τα κυβικά του αυτοκινήτου (π.χ. 168 ευρώ για 1.600cc)	Διαφοροποιούνται με βάση τα κυβικά του αυτοκινήτου (π.χ. 265 ευρώ για 1.600cc)	Διαφοροποιούνται με βάση τα κυβικά και την ηλικία του αυτοκινήτου (π.χ. 280 ευρώ για 1.600cc και έτος ταξινόμησης μετά το 2005)

Πηγές: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ACEA TAX Guide (διάφορα έτη)

10. Το 2010 εισήχθη και φόρος πολυτελείας στην αγορά αυτοκινήτων με χονδρική τιμή άνω των 20.000 ευρώ (Ν. 3833/2010), ο οποίος όμως καταργήθηκε το 2016.

οι οποίοι κυμαίνονται από 4% ως 32%, ανάλογα με τη φορολογητέα αξία τους, ενώ εισάγονται δύο πρόσθετα κριτήρια, η εκπεμπόμενη μάζα διοξειδίου του άνθρακα και οι προδιαγραφές του ευρωπαϊκού προτύπου εκπομπών ρύπων. Η αλλαγή αυτή θεωρείται ότι γενικώς ελάφρυνε τη σχετική φορολόγηση της αγοράς αυτοκινήτων, άμβλυνε την προοδευτικότητά της και ενίσχυσε τον περιβαλλοντικό χαρακτήρα της. Τα ετήσια τέλη κυκλοφορίας, αντιθέτως, έχουν αυξηθεί σημαντικά κατά την περίοδο που εξετάζουμε, ενώ πρόσφατα για αυτοκίνητα που έχουν κυκλοφορήσει μετά το 2010 τα τέλη έχουν συνδεθεί με την τεχνολογία του αυτοκινήτου ως προς τους ρύπους που εκπέμπει.

Τέλος, αναλύεται η αναδιανεμητική επίδραση στα νοικοκυριά των τελών κινητής τηλεφωνίας, των φόρων ασφαλίστρων και του χαρτοσήμου, στις περιπτώσεις που αυτή μπορεί να υπολογιστεί. Συγκεκριμένα, το τέλος κινητής τηλεφωνίας από σταθερό ποσό για κλιμάκια λογαριασμού το 2008 έχει μετατραπεί σε κλιμακωτό επί της αξίας φόρο ανάλογα με το ύψος του λογαριασμού. Οι συντελεστές αυξάνονται κλιμακωτά από 12% έως και 20% και επιπλέον επιβάλλεται ΦΠΑ 24%.[11] Αναφορικά με τις ασφάλειες και με δεδομένο ότι ο κλάδος αυτός απαλλάσσεται από ΦΠΑ, ο φόρος ασφαλίστρων αντικατέστησε από το 2006 τον παλαιότερο φόρο κύκλου εργασιών. Επιβάλλεται με διαφορετικούς συντελεστές ανάλογα με το είδος του κλάδου ασφάλισης (π.χ. πυρός, ατυχημάτων, αυτοκινήτου, υγείας κ.ά.), ενώ το 2015 με τον Ν. 4334/2015 αυξήθηκαν οι συντελεστές σχεδόν σε όλους τους κλάδους. Αναφορικά με το τέλος χαρτοσήμου, αποτελεί μια πολύ παλιά μορφή φορολογίας σε διάφορες συναλλαγές (σε πάγια ή αναλογική μορφή), της οποίας η χρήση διαχρονικά περιορίζεται. Στην παρούσα μελέτη, το 2008 λαμβάνεται υπόψη στην περίπτωση των ασφαλιστηρίων συμβολαίων.

Συμπερασματικά, με ελάχιστες εξαιρέσεις οι συντελεστές όλων των έμμεσων φόρων, είτε πρόκειται για τον ΦΠΑ είτε για Ειδικούς Φόρους Κατανάλωσης, αυξήθηκαν σημαντικά κατά τη δεκαετία των μνημονίων. Αυτό εξηγεί και την κατακόρυφη αύξηση του μεριδίου του ΑΕΠ που καταλαμβάνουν τα έσοδα από την έμμεση φορολογία στο ίδιο χρονικό διάστημα. Το επόμενο ερώτημα που προκύπτει είναι πώς κατανέμεται αυτό το φορολογικό βάρος στα νοικοκυριά τόσο πριν την κρίση όσο και κατά τη διάρκειά της. Επιχειρούμε, λοιπόν, να απαντήσουμε στο ερώτημα «Ποιοι πληρώνουν τους έμμεσους φόρους στην Ελλάδα;» αλλά και στο ερώτημα «Ποιοι πλήρωσαν ένα μεγάλο τμήμα των πολιτικών λιτότητας που εφαρμόστηκαν για να επιτευχθεί ο στόχος της δημοσιονομικής προσαρμογής;».

11. Από 1.1.2022 το τέλος εξομοιώνεται σε ενιαίο ύψος 10% ανεξάρτητα από το ύψος του λογαριασμού.

03

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Μεθοδολογία και στοιχεία για την ανάλυση του συστήματος των έμμεσων φόρων

Για την ανάλυση της ανισότητας στην ευημερία των νοικοκυριών και πώς αυτή η ανισότητα επηρεάζεται από την έμμεση φορολογία χρησιμοποιούμε μικροδεδομένα της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών (ΕΟΠ) η οποία διενεργείται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ) και καλύπτει όλα τα ιδιωτικά νοικοκυριά της χώρας. Χρησιμοποιούμε τα μικροδεδομένα τριών ετών, του 2008, του 2014 και του 2019. Η έρευνα καλύπτει ένα δείγμα περίπου 4.000 νοικοκυριών το 2008, και περισσότερα από 6.000 νοικοκυριά το 2014 και το 2019. Ο βαθμός ανταπόκρισης των νοικοκυριών (μεταξύ 65% και 75%) είναι σε γενικές γραμμές υψηλότερος σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες (π.χ. Eurostat, 2020). Η έρευνα καλύπτει τα ιδιωτικά νοικοκυριά της χώρας και εξαιρεί τις συλλογικές κατοικίες, όπως τα ξενοδοχεία, τα γηροκομεία και τα στρατόπεδα, όπως και τα νοικοκυριά με μέλη ξένους υπηκόους που υπηρετούν σε ξένες διπλωματικές αποστολές. Από το 2005 και μετά, η ΕΛΣΤΑΤ εφαρμόζει συντελεστές στάθμισης για κάθε νοικοκυριό προκειμένου να βελτιώσει την αντιπροσωπευτικότητα του δείγματος ως προς ορισμένες βασικές διαστάσεις, ακολουθώντας τη σχετική μεθοδολογία της Eurostat.

Η έρευνα καταγράφει πολλές μεταβλητές που αφορούν τη σύνθεση του νοικοκυριού, την απασχόληση των μελών του, τις συνθήκες στέγασης και άλλα οικονομικά, κοινωνικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά του, όπως επίσης και τις δαπάνες διαβίωσής του. Οι δαπάνες των νοικοκυριών καταγράφονται σε πολύ λεπτομερές επίπεδο (καλύπτοντας αρκετές εκατοντάδες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών), δίνοντας στον ερευνητή σημαντική αναλυτική ευελιξία. Η αξιοπιστία των στοιχείων για τις δαπάνες απασχολεί τους ερευνητές σε πολλές χώρες που αξιοποιούν τα συγκεκριμένα στοι-

χεία (π.χ. Deaton, 2005· Edgar and Safir, 2011). Ο πιο συνηθισμένος τρόπος για να αξιολογήσουμε την αξιοπιστία των στοιχείων για τις δαπάνες που καταγράφονται στις Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών είναι να υπολογίσουμε το μερίδιο που αντιπροσωπεύουν εάν αναχθούν στο σύνολο του πληθυσμού, στην ιδιωτική κατανάλωση όπως αυτή καταγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς. Το μερίδιο αυτό δεν αναμένεται να είναι 100%, αφού η κάλυψη του πληθυσμού δεν είναι ίδια με τις δύο πηγές (ήδη έχουμε αναφέρει, π.χ., ότι οι Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών καλύπτουν μόνο τα ιδιωτικά νοικοκυριά, Meyer and Sullivan, 2009). Στην περίπτωση της Ελλάδας, το μερίδιο υπολογίζεται σε 75-80%. Αυτό θεωρείται μάλλον ικανοποιητικό σε σχέση τουλάχιστον με άλλες χώρες. Οι Barrett et al. (2012), για παράδειγμα, υπολογίζουν ποσοστό κάλυψης της τάξης του 67% με 77% για την Αυστραλία, το Ηνωμένο Βασίλειο και τις ΗΠΑ για την περίοδο 2005-2010. Υπάρχουν, όμως, ορισμένες κατηγορίες δαπανών, όπως τα αλκοολούχα ποτά και το τσιγάρο, όπου οι ερωτώμενοι φαίνεται να μη δηλώνουν με ακρίβεια τις δαπάνες τους, με αποτέλεσμα η συνολική δαπάνη που προκύπτει από τις Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών να ανάγεται στα 2/3 μόλις της σχετικής δαπάνης των εθνικών λογαριασμών (Eurostat, 2020).

Κάθε μικροπροσομοιωτική ανάλυση της φορολογίας απαιτεί την υιοθέτηση επιλογών σε συγκεκριμένα μεθοδολογικά ζητήματα.[12] Ένα τέτοιο ζήτημα αφορά τον υποτιθέμενο βαθμό μετακύλισης των έμμεσων φόρων, δηλαδή το κατά πόσο οι έμμεσοι φόροι και οι μεταβολές τους αντικατοπτρίζονται στις τιμές καταναλωτή. Στην παρούσα μελέτη βασιζόμαστε στην παραδοχή ότι υπάρχει πλήρης μετακύλιση των έμμεσων φόρων στις τιμές καταναλωτή, υπόθεση που συνεπάγεται ότι οι τιμές παραγωγού παραμένουν σταθερές. Κάτι τέτοιο μπορεί να υποστηριχτεί θεωρητικά σε συνθήκες γενικής ισορροπίας και σε αγορές μη πλήρως ανταγωνιστικές ως ενδιάμεση υπόθεση και όχι ως ακραία περίπτωση (όπως θα συνέβαινε εάν υπήρχαν συνθήκες μερικής ισορροπίας και ανταγωνιστικές αγορές). Αρκετές εμπειρικές μελέτες στηρίζουν την υπόθεση αυτή. Οι Besley and Rosen (1999), για παράδειγμα, συμπεραίνουν ότι η πλήρης μετακύλιση του φόρου επί των πωλήσεων στις ΗΠΑ είναι μια ενδιάμεση και όχι ακραία υπόθεση εργασίας.

Ειδικές μελέτες για την περίπτωση της Ελλάδας υποδεικνύουν ανάλογα εμπειρικά αποτελέσματα (βλ. Καράγιωργας και Πάκος, 1988· Γεωργακόπουλος, 1991). Σύμφωνα με πιο πρόσφατη μελέτη των Καράμπαλη και Κοντέλη (2013), η οποία εξετάζει δεδομένα μέσα στην περίοδο που μελετάμε, η μετακύλιση των Ειδικών Φόρων

12. Πιο αναλυτικά, βλ. Kaplanoglou (2015).

Κατανάλωσης υπολογίζεται κοντά στο 100%, ενώ οι αυξήσεις του ΦΠΑ φαίνεται να έχουν μεταφερθεί στις τιμές καταναλωτή σε πολύ μεγάλο βαθμό, γεγονός που αποδίδεται στη δομή της αγοράς και την έλλειψη ανταγωνισμού.[13] Σε παρόμοια συμπεράσματα καταλήγουν και εκθέσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (International Monetary Fund, 2013). Επιπλέον, η υπόθεση της πλήρους μετακύλισης των έμμεσων φόρων είναι η κυρίαρχη μεθοδολογική επιλογή σε αντίστοιχες μελέτες (π.χ. Thomas, 2020· Bird and Smart, 2016· IFS 2011). Σημειώνουμε πάντως ότι λαμβάνονται υπόψη μόνο οι έμμεσοι φόροι που καταβάλλονται απευθείας από τους καταναλωτές και όχι οι έμμεσες επιβαρύνσεις των τιμών των τελικών προϊόντων από έμμεσους φόρους στην παραγωγή ενδιάμεσων αγαθών, όπως, για παράδειγμα, οι φόροι στο πετρέλαιο κίνησης που χρησιμοποιούν οι επιχειρήσεις.[14]

Η εφαρμογή του ονομαστικού συντελεστή ενός έμμεσου φόρου στο ύψος της αντίστοιχης καταναλωτικής δαπάνης του νοικοκυριού προκειμένου να υπολογιστεί η φορολογική επιβάρυνση του νοικοκυριού αυτού, πέρα από πλήρη μετακύλιση του φόρου στον καταναλωτή, έμμεσα προϋποθέτει και πλήρη συμμόρφωση με το φορολογικό σύστημα. Αυτό σίγουρα δεν αντανακλά πιστά την πραγματικότητα. Παρόλο που η φοροδιαφυγή αποτελεί συχνό φαινόμενο και στην περίπτωση των έμμεσων φόρων, δεν υπάρχουν στοιχεία αναφορικά με το ύψος της για συγκεκριμένες κατηγορίες έμμεσων φόρων. Εξαίρεση αποτελούν οι εκθέσεις της ΕΕ, οι οποίες υπολογίζουν το «κενό συμμόρφωσης» του ΦΠΑ, το οποίο ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ του ποσού του ΦΠΑ που έχει εισπραχθεί και του ποσού που θεωρητικά θα μπορούσε να εισπραχθεί με βάση την ισχύουσα νομοθεσία. Για την Ελλάδα το «κενό ΦΠΑ» υπολογίζεται περίπου στο 25% της θεωρητικής απόδοσης ΦΠΑ (European Commission, 2021). Παρόλο που τέτοιοι δείκτες υποδηλώνουν εκτεταμένη φοροδιαφυγή, αυτό δεν σημαίνει ότι η φορολογική επιβάρυνση των νοικοκυριών μειώνεται αντίστοιχα. Η μη έκδοση παραστατικού πώλησης και ο επιμερισμός του οφέλους σε πωλητή και τελικό καταναλωτή είναι ένα είδος φοροδιαφυγής, ανάμεσα σε πολλά άλλα (για μια πλήρη ανάλυση, βλ. Keen and Smith, 2007). Επιπρόσθετα, η έκταση της φοροδιαφυ-

13. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση αγαθών με ανελαστική ζήτηση, οι Καράμπαλης και Κοντέλης (2013) υπολογίζουν ότι ο βαθμός μετακύλισης του ΦΠΑ είναι σχεδόν πλήρης (περίπου 95% στην περίπτωση της ενέργειας και 81-87% στην περίπτωση των επεξεργασμένων τροφίμων). Αντίθετα, η μετακύλιση της αύξησης του ΦΠΑ τον Σεπτέμβριο του 2011 σε μη αλκοολούχα ποτά και σε εστιατόρια ήταν μερική (περίπου στο 30%), ίσως επειδή η μετακύλιση δεν πραγματοποιήθηκε άμεσα και δεν ήταν ακόμα ορατή στα δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν, όπως επισημαίνουν οι ίδιοι οι συγγραφείς.

14. Η προσέγγιση αυτή είναι διαδεδομένη σε παρόμοιες μελέτες (Warren, 2008).

γής ενδέχεται να ποικίλλει ανάλογα είτε με το είδος του αγαθού ή της υπηρεσίας είτε με τη γεωγραφική περιοχή. Τέλος, το «κενό ΦΠΑ» περιλαμβάνει τις ληξιπρόθεσμες οφειλές, οι οποίες ανέρχονται σε αρκετά δισεκατομμύρια ευρώ, αλλά δεν αποτελούν φοροδιαφυγή. Για τους παραπάνω λόγους, δεν είναι εφικτό να υπολογίσουμε και να επιμερίσουμε στα νοικοκυριά το ενδεχόμενο όφελος που έχουν από τη φοροδιαφυγή των έμμεσων φόρων. Η υπόθεση της πλήρους συμμόρφωσης είναι εξάλλου και η σχετική μεθοδολογική επιλογή του συνόλου της σχετικής βιβλιογραφίας (Thomas, 2020· Bird and Smart, 2016· IFS 2011).

Η αξιολόγηση των αναδιανεμητικών επιπτώσεων των έμμεσων φόρων προϋποθέτει, επίσης, την κατάταξη των νοικοκυριών με βάση το επίπεδο ευημερίας τους. Το επίπεδο ευημερίας, όμως, είναι πολύ δύσκολο να οριστεί και να προσεγγιστεί από μια συγκεκριμένη μετρήσιμη μεταβλητή. Μολονότι το εύρος των πιθανών δεικτών ευημερίας είναι μεγάλο, η ανάλυση που ακολουθεί επικεντρώνεται στις δύο μεταβλητές που χρησιμοποιούνται συχνότερα σε παρόμοιες μελέτες, δηλαδή στο εισόδημα και την κατανάλωση. Στην Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών καταγράφονται αναλυτικά τόσο τα εισοδήματα όσο και οι δαπάνες των νοικοκυριών. Μεταξύ των δύο προτιμάται η χρησιμοποίηση της δαπάνης, τόσο για θεωρητικούς όσο και για πρακτικούς λόγους. Οι θεωρητικοί λόγοι σχετίζονται με την «υπόθεση μόνιμου εισοδήματος» (Friedman, 1957· Browne and Levell, 2010), η οποία υποστηρίζει ότι οι άνθρωποι εξομαλύνουν την κατανάλωσή τους στις διάφορες φάσεις του κύκλου της ζωής τους. Ως εκ τούτου, η κατανάλωση φαίνεται να προσεγγίζει καλύτερα το επίπεδο του «μόνιμου εισοδήματος» ενός ατόμου, καθώς δεν υπόκειται στις ευρείες διακυμάνσεις τις οποίες συνήθως παρουσιάζει η εισοδηματική του εικόνα και οι οποίες μπορεί να οφείλονται σε βραχυπρόθεσμους παράγοντες ή απλώς στις διαφορετικές φάσεις της ζωής του.

Οι ειδικές συνθήκες που διαμορφώθηκαν στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της βαθιάς οικονομικής κρίσης την περίοδο που εξετάζουμε καθιστούν το επίπεδο κατανάλωσης –και όχι εισοδήματος– περισσότερο κατάλληλη μεταβλητή για την προσέγγιση της ευημερίας των νοικοκυριών για μια σειρά από πρόσθετους λόγους. Ένας από αυτούς είναι ότι το τρέχον εισόδημα των νοικοκυριών δεν αντικατοπτρίζει τη μεταβολή της ιδιωτικής αποταμίευσης και άρα το γεγονός ότι κάποια νοικοκυριά είχαν τη δυνατότητα να υποστηρίξουν ένα επίπεδο διαβίωσης μειώνοντας τις αποταμιεύσεις τους. Η υπόθεση αυτή υποστηρίζεται από μακρο-οικονομικά στοιχεία, καθώς ο ρυθμός καθαρής αποταμίευσης των νοικοκυριών διαμορφώθηκε στο μείον 12% κατά μέσο όρο σε ετήσια βάση την περίοδο 2009-2019, αποτελώντας ακραίο παράδειγμα ανά-

μεσα σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ (OECD, 2021b). Ένας άλλος λόγος είναι το γεγονός ότι η κατανάλωση είναι πιθανότερο να συμπεριλαμβάνει την επίδραση ιδιωτικών και κρατικών μεταβιβάσεων, σε χρήμα αλλά και σε είδος (Desilver, 2015). Σε πρόσφατη μελέτη του ΟΟΣΑ υποστηρίζεται ότι, ειδικά, όταν μελετάμε τις αναδιανεμητικές διαστάσεις των έμμεσων φόρων, ενδείκνυται η προσέγγιση της ευημερίας των νοικοκυριών με βάση τη συνολική τους κατανάλωση (Thomas, 2020). Η χρησιμοποίηση της κατανάλωσης πάντως υπαγορεύεται και από πρακτικούς λόγους, δεδομένου ότι οι δαπάνες δηλώνονται στις Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών με πολύ μεγαλύτερη ακρίβεια από ό,τι τα εισοδήματα.

Μια πρόσθετη δυσχέρεια προκύπτει από το γεγονός ότι οι Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών καταγράφουν την τρέχουσα *δαπάνη* και όχι την τρέχουσα *κατανάλωση* και ότι τα δύο μεγέθη μπορεί να διαφέρουν σημαντικά στην περίπτωση των διαρκών καταναλωτικών αγαθών, όπως, για παράδειγμα, τα αυτοκίνητα. Για τον λόγο αυτό, η δαπάνη για διαρκή καταναλωτικά αγαθά εξαιρείται, εξαιτίας του στοχαστικού της χαρακτήρα, από τον ορισμό της καταναλωτικής δαπάνης. Περιλαμβάνονται όμως οι τεκμαρτές δαπάνες, όπως η αξία της κατανάλωσης ίδιας παραγωγής στην περίπτωση των αγροτών ή το τεκμαρτό ενοίκιο. Επιπλέον, οι δαπάνες του νοικοκυριού για μη διαρκή αγαθά και υπηρεσίες έχουν αποπληθωριστεί προκειμένου να καταστούν συγκρίσιμες διαχρονικά, δεδομένου ότι η Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών καλύπτει περίοδο ενός έτους.

Τέλος, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι διαφορές ως προς το μέγεθος και τη σύνθεση των νοικοκυριών και να προσαρμοστεί ανάλογα η καταναλωτική τους δαπάνη. Η ηλικιακή δομή του νοικοκυριού επηρεάζει το συνολικό ύψος της δαπάνης που απαιτείται προκειμένου να επιτευχθεί ένα συγκεκριμένο επίπεδο ευημερίας (π.χ. ένα παιδί χρειάζεται συνήθως λιγότερα από ό,τι ένας ενήλικας). Επιπλέον, το οριακό κόστος ενός επιπρόσθετου μέλους δεν είναι σταθερό και επηρεάζεται από το συνολικό μέγεθος του νοικοκυριού εάν κανείς υποθέσει, λογικά, ότι υπάρχουν οικονομίες κλίμακας από τη συγκατοίκηση. Για τους λόγους αυτούς χρησιμοποιούμε την τροποποιημένη κλίμακα ισοδυναμίας του ΟΟΣΑ, όπου ο πρώτος ενήλικας έχει ειδικό βάρος 1, ο/η σύζυγος, οι επιπρόσθετοι ενήλικες και τα παιδιά 14 ετών και άνω έχουν ειδικό βάρος 0,5 και τα παιδιά κάτω των 14 ετών έχουν ειδικό βάρος 0,3. Με βάση την κλίμακα αυτή, υπολογίζουμε για κάθε νοικοκυριό την «ισοδύναμη καταναλωτική δαπάνη» διαιρώντας τη συνολική δαπάνη με τον αριθμό των ισοδύναμων μελών του νοικοκυριού.

Ως εκ τούτου, στην ανάλυση που ακολουθεί, τα νοικοκυριά έχουν καταταχθεί κατά αύξουσα τάξη μεγέθους της ισοδύναμης καταναλωτικής τους δαπάνης, για μη διαρκή

αγαθά και υπηρεσίες, προκειμένου να αξιολογηθούν οι αναδιανεμητικές επιδράσεις των έμμεσων φόρων, ενώ, για να υπολογισθούν οι διάφοροι δείκτες ανισοκατανομής, έχει αποδοθεί η ισοδύναμη καταναλωτική δαπάνη σε κάθε ισοδύναμο μέλος. θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η χρήση της ισοδύναμης καταναλωτικής δαπάνης υπονοεί ότι όλα τα μέλη του νοικοκυριού μοιράζονται το ίδιο επίπεδο ευημερίας, δηλαδή, ότι όλοι οι πόροι του νοικοκυριού μοιράζονται εξίσου σε όλα τα μέλη του, κάτι το οποίο μπορεί να απέχει πολύ από την πραγματικότητα.

04

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

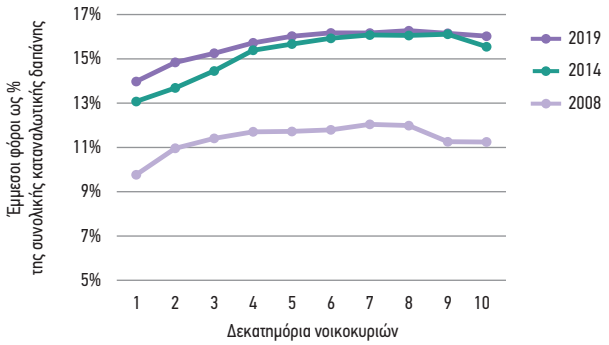
Η άνιση κατανομή των έμμεσων φόρων στην Ελλάδα

Το 2008, πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, οι έμμεσοι φόροι απορροφούσαν κατά μέσο όρο το 11,4% περίπου της καταναλωτικής δαπάνης των νοικοκυριών, με την επιβάρυνση αυτή να εκτοξεύεται στο 15,2% το 2014 και περαιτέρω στο 15,7% το 2019, ως αποτέλεσμα των εκτεταμένων και αλλεπάλληλων αυξήσεων στους συντελεστές των έμμεσων φόρων. Παράλληλα μεταβλήθηκε και η κατανομή της επιβάρυνσης αυτής στα νοικοκυριά διαφορετικού βιοτικού επιπέδου. Το Διάγραμμα 4.1 παρουσιάζει το μερίδιο της καταναλωτικής δαπάνης των νοικοκυριών που ανήκουν σε διαφορετικά δεκατημόρια, το οποίο απορροφάται από έμμεσους φόρους (αριστερά στο διάγραμμα τοποθετούνται τα φτωχότερα νοικοκυριά και δεξιά τα πιο εύπορα).

Παρόλο που η δημοσιονομική κρίση και τα διαδοχικά πακέτα λιτότητας που υιοθετήθηκαν αύξησαν δραστικά την επιβάρυνση όλων των ελληνικών νοικοκυριών με έμμεσους φόρους, η αύξηση αυτή δεν κατανεμήθηκε ισομερώς. Κατά την πρώτη περίοδο που εξετάζουμε (2008-2014), οι μεταβολές στην επιβάρυνση ήταν υψηλότερες στο μέσο της κατανομής αλλά και στο πλουσιότερο 20%, ενώ την περίοδο 2015-2019 η επιβάρυνση σταθεροποιήθηκε στα υψηλότερα επίπεδα για το σύνολο των νοικοκυριών. Η συνολική επιβάρυνση με τους έμμεσους φόρους στο τέλος της περιόδου (η μοβ σκούρα καμπύλη στο Διάγραμμα 4.1) βαίνει αυξανόμενη καθώς μετακινούμαστε από τα φτωχότερα προς τα μεσαία στρώματα, αλλά μειώνεται ελαφρώς στο πλουσιότερο 20% του πληθυσμού. Η ερμηνεία των μεταβολών αυτών είναι πολυπαραγοντική, καθώς, εκτός από τους φορολογικούς συντελεστές, μεταβάλλονταν κατά μη ενιαίο τρόπο τόσο το συνολικό ύψος των δαπανών όσο και η διάρθρωση των δαπανών των νοικοκυριών που ανήκουν σε διαφορετικά τμήματα της κατανομής που απεικονίζεται στο Διάγραμμα 4.1.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.1

Επιβάρυνση των νοικοκυριών από έμμεσους φόρους κατά δεκατημόριο, 2008, 2014 και 2019



Πηγή: Επεξεργασία μικροδεδομένων Ερευνών Οικογενειακών Προϋπολογισμών των ετών 2008, 2014 και 2019

Σημείωση: Τα νοικοκυριά έχουν ιεραρχηθεί με βάση την ισοδύναμη δαπάνη τους σε μη διαρκή καταναλωτικά αγαθά.

Παίρνοντας ως αφετηρία τη συνολική μεταβολή των καταναλωτικών δαπανών των νοικοκυριών, η ισοδύναμη καταναλωτική δαπάνη των νοικοκυριών στην Ελλάδα κατά μέσο όρο μειώθηκε σε πραγματικούς όρους κατά περισσότερο από 22% μεταξύ του 2008 και του 2014, ενώ σημείωσε οριακή αύξηση από το 2014 έως το 2019. Οι μέσοι όροι, αν και σημαντικοί, δεν μεταβιβάζουν καμία πληροφόρηση σχετικά με το τι συνέβη σε διαφορετικά σημεία της κατανομής. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με το ολοένα αυξανόμενο ενδιαφέρον των ερευνητών, αλλά και των πολιτικών και της κοινής γνώμης, σχετικά με την κατάσταση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, της σχετικής θέσης των πλουσίων και, επίσης, με την πορεία της «μεσαίας τάξης». Το ερευνητικό ενδιαφέρον στρέφεται, επομένως, όχι μόνο στα άκρα της κατανομής αλλά και στο μέσο της, καθώς όλο και περισσότερες μελέτες επισημαίνουν ότι η οικονομική αποδυνάμωση της μεσαίας τάξης δημιουργεί κινδύνους για την κοινωνική συνοχή, την οικονομική σταθερότητα, ακόμα και για τη νομιμοποίηση των δυτικών δημοκρατιών (Easterly, 2001· Winkelmann and Winkelmann, 2010· Pew Research Center, 2015· OECD, 2019· Milanovic, 2020).

Εφαρμόζουμε τη μεθοδολογία των Atkinson and Brandolini (2013) στην κατανομή καταναλωτικών δαπανών των νοικοκυριών, ιεραρχώντας τα νοικοκυριά κατά

ισοδύναμη καταναλωτική δαπάνη και ξεχωρίζοντας τη μεσαία τάξη ως το ενδιάμεσο 60% της συνολικής κατανομής. Το Διάγραμμα 4.2 παρουσιάζει την εξέλιξη του μεριδίου της συνολικής καταναλωτικής δαπάνης που απέσπασε η μεσαία τάξη το 2008, το 2014 και το 2019, σε σχέση με το αντίστοιχο μερίδιο του φτωχότερου 10% (1ο δεκατημόριο), του αμέσως πλουσιότερου 10% (2ο δεκατημόριο), του πλουσιότερου 10% (10ο δεκατημόριο) και του αμέσως φτωχότερου 10% (9ο δεκατημόριο). Εξετάζει, με άλλα λόγια, το πώς μοιράστηκε η συνολική καταναλωτική δαπάνη των νοικοκυριών ανάμεσα σε αυτές τις πέντε ομάδες σε κάθε περίοδο. Εδώ πρέπει φυσικά να ληφθεί υπόψη ότι η συνολική καταναλωτική δαπάνη συρρικνώθηκε κατά ένα τέταρτο περίπου στη διάρκεια της περιόδου που εξετάζουμε. Τα δεδομένα του Διαγράμματος 4.2 επιβεβαιώνουν την άποψη ότι κύριος χαμένος της οικονομικής κρίσης ήταν η μεσαία τάξη, καθώς το μερίδιό της στη δραματικά συρρικνούμενη συνολική κατανάλωση περιορίστηκε. Ειδικότερα, την περίοδο 2008-2014, ενώ η κατανάλωση μειώθηκε για τα νοικοκυριά σε όλο το μήκος της κατανομής, η μεσαία τάξη έχασε και σε σχετικούς όρους, καθώς μερίδιο της κατανάλωσής της μετακινήθηκε στο πλουσιότερο 10%. Το φτωχότερο 20% των νοικοκυριών συγκράτησε το μερίδιό του στη συνολική κατανάλωση, γεγονός που δεν είναι ιδιαίτερα καθησυχαστικό για διάφορους λόγους. Η διατήρηση του μεριδίου σε ένα σύνολο που έχει συρρικνωθεί κατά τουλάχιστον ένα τέταρτο σημαίνει μεγάλες περικοπές στον προϋπολογισμό των πιο ευάλωτων νοικοκυριών. Αυτό είναι ιδιαίτερα προβληματικό εάν αναλογιστεί κανείς ότι τα νοικοκυριά αυτά αφιερώνουν σχεδόν το σύνολο των δαπανών τους σε αγαθά πρώτης ανάγκης. Τέλος, όπως θα επισημανθεί στη συνέχεια της μελέτης, η σύνθεση των φτωχότερων νοικοκυριών μεταβλήθηκε μέσα στην κρίση κυρίως εξαιτίας της μαζικής μετακίνησης οικογενειών με παιδιά στα φτωχότερα τμήματα του πληθυσμού.

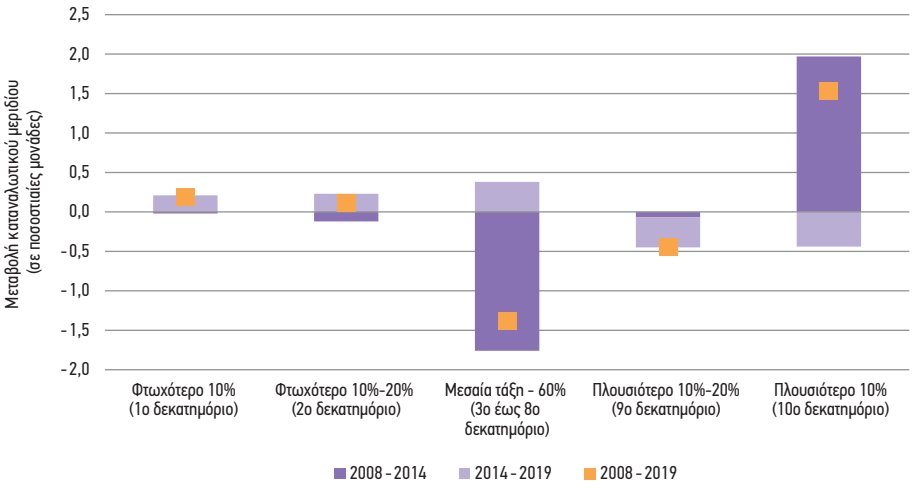
Η περίοδος 2014-2019 αντέστρεψε τις τάσεις της προηγούμενης περιόδου, καθώς σηματοδότησε μια οριακή ανάκαμψη της συνολικής καταναλωτικής δαπάνης των νοικοκυριών, αλλά και μια μεταβολή στην κατανομή της προς όφελος τόσο των φτωχότερων ομάδων όσο και της μεσαίας τάξης (στήλες με μοβ ανοιχτό στο Διάγραμμα 4.2).

Αυτή η αλλαγή τάσης δεν αρκεί για να ανατρέψει τις εξελίξεις της περιόδου 2008-2014, οι οποίες φαίνεται ότι κυριαρχούν στο σύνολο της περιόδου 2008-2019 (βλ. πορτοκαλί τετράγωνα στο Διάγραμμα 4.2).

Τα Διαγράμματα 4.3α, 4.3β και 4.3γ απεικονίζουν την αθροιστική επιβάρυνση με έμμεσους φόρους στην κατανομή των νοικοκυριών ανά κατηγορία αγαθών για το 2008, το 2014 και το 2019 αντίστοιχα, όπου οι φόροι έχουν καταταχθεί με σειρά αντίστροφης προοδευτικότητας. Παραδείγματος χάριν, το 2008 το φτωχότερο 10%

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.2

Μερίδια καταναλωτικής δαπάνης των φτωχών, της μεσαίας τάξης και των πλουσίων: μεταβολές κατά τις περιόδους 2008-2014, 2014-2019 και 2008-2019



Πηγή: Επεξεργασία μικροδεδομένων Ερευνών Οικογενειακών Προϋπολογισμών των ετών 2008, 2014 και 2019

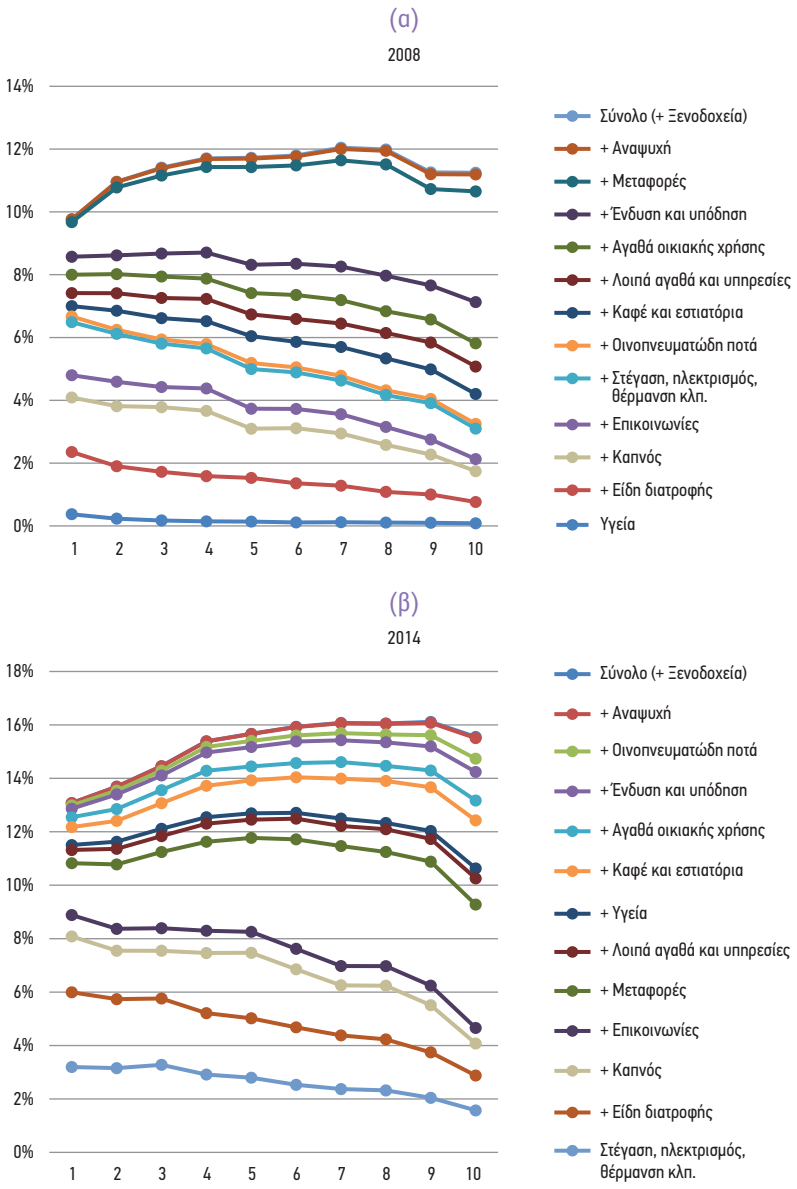
Σημείωση: Τα νοικοκυριά έχουν ιεραρχηθεί με βάση την συνολική ισοδύναμη καταναλωτική τους δαπάνη.

του πληθυσμού πλήρωνε περίπου 0,4% της συνολικής του δαπάνης για φόρους στην υγεία (οι οποίοι το έτος εκείνο ήταν και οι πιο έντονα αντίστροφα προοδευτικοί φόροι), ένα επιπλέον 2% για φόρους στα είδη διατροφής, 1,7% για φόρους στον καπνό, 0,7% στις επικοινωνίες, 1,7% για φόρους στη στέγαση (ηλεκτρισμό, μέσα θέρμανσης κτλ.) κ.ο.κ, έτσι ώστε η συνολική φορολογική επιβάρυνση αθροίζεται για το πρώτο δεκατημόριο σχεδόν στο 10% της συνολικής του δαπάνης. Με ανάλογο τρόπο, η συνολική επιβάρυνση με έμμεσους φόρους και στα άλλα δεκατημόρια του πληθυσμού απεικονίζεται από την τελευταία καμπύλη στο άνω τμήμα του κάθε διαγράμματος.

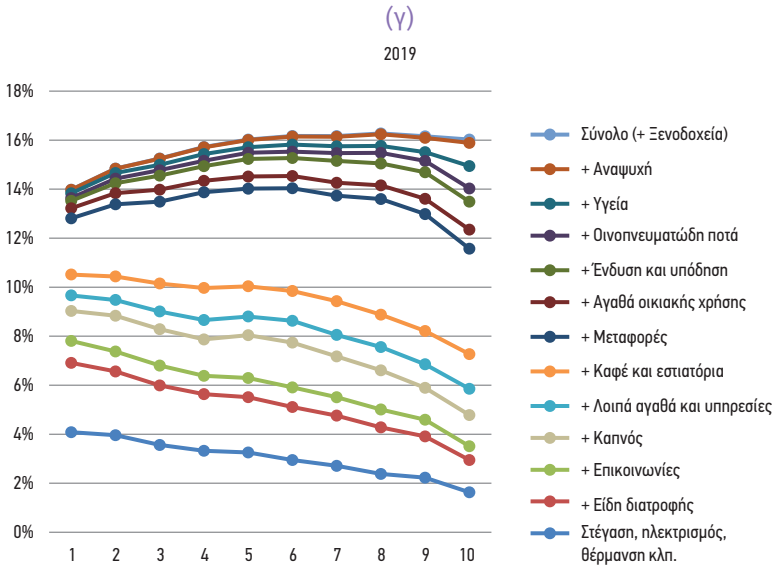
Από τα Διαγράμματα 4.3α, 4.3β και 4.3γ γίνεται εμφανές ότι οι έμμεσοι φόροι σε ορισμένες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών είναι έντονα αντίστροφα προοδευτικοί, καθώς οι αντίστοιχες πληρωμές φόρων αντιπροσωπεύουν μειούμενα μερίδια της συνολικής δαπάνης στα δεκατημόρια των νοικοκυριών. Παίρνοντας ως αφετηρία το έτος 2008 (Διάγραμμα 4.3α), τέτοιοι φόροι είναι, όπως είναι αναμενόμενο, όλοι οι

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.3

Αθροιστική φορολογική επιβάρυνση κατά δεκατημόριο, 2008, 2014 και 2019



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.3 (συνέχεια)



Πηγή: Επεξεργασία μικροδεδομένων Ερευνών Οικογενειακών Προϋπολογισμών των ετών 2008, 2014 και 2019

Σημείωση: Τα νοικοκυριά έχουν ιεραρχηθεί με βάση τη συνολική ισοδύναμη καταναλωτική τους δαπάνη.

φόροι σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες, όπως στα είδη διατροφής, στη στέγαση (περιλαμβάνεται το πετρέλαιο θέρμανσης και η ηλεκτρική ενέργεια), στην υγεία και στις επικοινωνίες. Στον κατάλογο αυτό προστίθενται ο καπνός και τα οινοπνευματώδη ποτά. Οι φόροι σε άλλα αγαθά και υπηρεσίες εμφανίζονται προοδευτικοί, καθώς αυτά τα αγαθά και οι υπηρεσίες απορροφούν αυξανόμενο μερίδιο του προϋπολογισμού των πιο εύπορων νοικοκυριών. Τέτοιοι είναι οι φόροι στις μεταφορές (όπως η αγορά, κυκλοφορία και συντήρηση αυτοκινήτων), τα είδη ένδυσης και υπόδησης, τα αγαθά οικιακής χρήσης (διαρκή και μη), η αναψυχή και τα ταξίδια. Μια βασική διαπίστωση που προκύπτει από το Διάγραμμα 4.3α είναι ότι οι φόροι στις μεταφορές ανατρέπουν εν μέρει τις αρνητικές αναδιανεμητικές επιδράσεις των περισσότερων από τους υπόλοιπους φόρους.[15] Έχει ήδη επισημανθεί στο προηγούμενο Κεφάλαιο ότι οι

15. Για μια αναλυτική εξέταση των φόρων στα μέσα μεταφοράς και τη χρήση τους, βλ. Kaplanoglou, 2009.

φόροι στην αγορά αυτοκινήτων (κυρίως τα τέλη ταξινόμησης) είχαν έντονα προοδευτικό χαρακτήρα, το ίδιο ίσχυε και για τα τέλη κυκλοφορίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι το φτωχότερο 10% των νοικοκυριών πληρώνει σε φόρους αυτής της κατηγορίας το 1,1% της συνολικής του δαπάνης, ποσοστό που αυξάνεται σε 3,5% στο πλουσιότερο 10%. Το γεγονός αυτό ερμηνεύεται κυρίως από τις διαφορές στην κατοχή αυτοκινήτου, καθώς τα φτωχότερα νοικοκυριά διαθέτουν πολύ λιγότερα αυτοκίνητα και επομένως επιβαρύνονται σε μικρότερο βαθμό με τους σχετικούς φόρους.

Το 2014, οι τέσσερις κατηγορίες έντονα αντίστροφα προοδευτικών φόρων είναι οι φόροι στη στέγαση, στα είδη διατροφής, στον καπνό και στις επικοινωνίες, ενώ όλοι οι υπόλοιποι φόροι είναι σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό προοδευτικοί (βλ. Διάγραμμα 4.3β). Τη σημαντικότερη επίδραση στην ανατροπή των αρνητικών αναδιανεμητικών επιπτώσεων της έμμεσης φορολογίας φαίνεται να έχουν πάλι οι φόροι στις μεταφορές. Παρόμοια εικόνα εμφανίζεται και το 2019 στο Διάγραμμα 4.3γ. Συγκρίνοντας, όμως, τα δύο αυτά χρόνια με την αρχή της κρίσης, παρατηρούμε ότι έχει σημειωθεί σημαντική αναδιάταξη ως προς τα διανεμητικά χαρακτηριστικά των φόρων σε διαφορετικές κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών. Οι φόροι στη στέγαση, για παράδειγμα, έχουν αναδειχθεί μέσα στη δεκαετία της κρίσης ως οι πλέον αντίστροφα προοδευτικοί φόροι, επιβαρύνοντας τα φτωχότερα νοικοκυριά σχετικά περισσότερο ακόμα και σε σύγκριση με τα είδη διατροφής. Οι φόροι σε άλλες υπηρεσίες πρώτης ανάγκης, όπως είναι η υγεία, από τους πιο αντίστροφα προοδευτικούς το 2008, είχαν μετατραπεί στους σχεδόν πιο προοδευτικούς φόρους μέχρι το 2019.

Οι μεταβολές αυτές μπορούν να ερμηνευθούν εάν εξεταστούν ταυτόχρονα οι διαφορικές αυξήσεις στους φορολογικούς συντελεστές ανά κατηγορία αγαθών σε συνδυασμό με τον τρόπο με τον οποίο αντέδρασαν τα νοικοκυριά στην κρίση και με τον οποίο προσάρμοσαν τις δαπάνες τους σε συνθήκες δραματικής συρρίκνωσης του συνολικού τους οικογενειακού προϋπολογισμού. Ο Πίνακας 4.1 δείχνει το μέσο μερίδιο στην καταναλωτική δαπάνη των νοικοκυριών που αντιπροσώπευε η κάθε κατηγορία αγαθών και υπηρεσιών το 2008 και πώς αυτό μεταβλήθηκε στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης – στήλες (1) έως και (3). Δείχνει, επίσης, τον βαθμό προοδευτικότητας των φόρων στις αντίστοιχες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών, όπως αυτός μετριέται από τον δείκτη προοδευτικότητας του Kakwani[16] – στήλες (4) έως και (6). Τέλος, οι

16. Ο δείκτης προοδευτικότητας του Kakwani είναι ένας ευρέως χρησιμοποιούμενους δείκτης που μετράει την προοδευτικότητα ενός φόρου ως τη διαφορά ανάμεσα στον δείκτη συγκέντρωσης του φόρου και του συντελεστή Gini της προ-φόρου κατανομής (βλ. Kakwani, 1977).

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.1

Αναδιανεμητικές διαστάσεις των έμμεσων φόρων ανά ομάδα αγαθών και υπηρεσιών, 2008, 2014 και 2019

	Καταναλωτικό μερίδιο			Δείκτης προοδευτικότητας Kakwani			Μεταβολή φόρου ως % της λιανικής τιμής	
	2008 (1)	2014 (2)	2019 (3)	2008 (4)	2014 (5)	2019 (6)	2008/14 (7)	2014/19 (8)
Είδη διατροφής	15,9	19,4	18,0	-0,20	-0,16	-0,20	3,4	0,6
Οινοπνευματώδη ποτά	0,6	1,1	1,0	-0,02	0,19	0,12	9,2	1,3
Καπνός	2,5	2,7	2,0	-0,14	-0,10	-0,09	11,3	-1,2
Ένδυση/Υπόδηση	8,0	5,6	5,2	0,12	0,11	0,10	2,7	0,8
Στέγαση	14,5	18,0	22,5	-0,09	-0,16	-0,23	5,2	-2,0
εκ των οποίων								
– πετρέλαιο θέρμανσης	*2,5*	*1,9*	*1,7*	*-0,17*	*-0,10*	*-0,18*	*26,9*	*0,3*
– ηλεκτρισμός	*1,7*	*2,9*	*3,5*	*-0,20*	*-0,25*	*-0,29*	*23,6*	*-8,7*
– φυσικό αέριο	*0,1*	*0,3*	*0,4*	*0,05*	*0,01*	*-0,06*	*9,7*	*-9,9*
Αγαθά οικιακής χρήσης	6,9	4,7	4,0	0,09	0,10	0,05	2,7	0,7
Υγεία	6,5	6,9	6,4	-0,28	0,09	0,21	2,7	3,1
εκ των οποίων φαρμακευτικά προϊόντα	*1,3*	*2,3*	*2,2*	*-0,32*	*-0,22*	*-0,26*	*-2,1*	*-0,4*
Μεταφορές	13,0	12,0	12,0	0,14	0,08	0,03	10,2	0,0
Επικοινωνίες	4,3	3,9	3,7	-0,13	-0,09	-0,14	6,9	-0,2
Εκπαίδευση	3,0	3,3	3,0	–	–	–	0,0	0,0
Αναψυχή	4,7	4,5	4,5	0,19	0,28	0,27	2,7	1,8
Καφέ και Εστιατόρια	9,9	8,8	9,4	0,07	0,10	0,03	9,9	-4,3
Ξενοδοχεία	0,6	0,5	0,6	0,22	0,34	0,41	-2,2	5,5
Λοιπά αγαθά και υπηρεσίες	9,8	8,7	7,6	0,08	0,08	0,01	1,8	2,1

Πηγή: Επεξεργασία μικροδεδομένων Ερευνών Οικογενειακών Προϋπολογισμών των ετών 2008, 2014 και 2019

Σημείωση: Τα καταναλωτικά μερίδια υπολογίζονται ως ποσοστό των συνολικών αγορών των νοικοκυριών.

στήλες (7) και (8) δείχνουν τη μεταβολή του φόρου ως ποσοστό της λιανικής τιμής από το 2008 έως το 2014 και από το 2014 έως το 2019 αντίστοιχα.

Ξεκινώντας από τις μεταβολές των συντελεστών των έμμεσων φόρων, οι φόροι ως ποσοστό της λιανικής τιμής των αγαθών μεταξύ του 2008 και του 2014 αυξήθηκαν σε όλες τις κατηγορίες (πλην των ξενοδοχείων), οι αυξήσεις όμως δεν ήταν ενιαίες. Ορισμένες κατηγορίες αγαθών, όπως η ένδυση και η υπόδηση, τα αγαθά οικιακής χρήσης (διαρκή και μη) και η αναψυχή επηρεάστηκαν μόνο από την αύξηση του συντελεστή ΦΠΑ από 19% σε 23%. Οι μεγαλύτερες αυξήσεις παρατηρούνται στα οινοπνευματώδη ποτά, στον καπνό και στην ενέργεια (ηλεκτρισμό και καύσιμα κίνησης και θέρμανσης), καθώς σχεδόν διπλασιάστηκαν οι Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης στα αγαθά αυτά (βλ. προηγούμενο Κεφάλαιο). Ακραίο παράδειγμα αποτελεί το πετρέλαιο θέρμανσης, ο Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης στο οποίο αυξήθηκε από 21 ευρώ σε 330 ευρώ το χιλιόλιτρο. Την ίδια περίοδο, η εστίαση μετακινήθηκε από τον μειωμένο στον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ, γεγονός που εξηγεί τη μεγάλη αύξηση στον σχετικό φορολογικό συντελεστή. Η αύξηση στον φορολογικό συντελεστή στις επικοινωνίες ερμηνεύεται από την αύξηση στα τέλη κινητής τηλεφωνίας. Στην περίπτωση των αγαθών και υπηρεσιών υγείας, τα φάρμακα μεταφέρθηκαν από τον μειωμένο στον υπερμειωμένο συντελεστή· η συνολική φορολογική επιβάρυνση της κατηγορίας αυτής έχει, όμως, αυξηθεί λόγω της αύξησης του συντελεστή ΦΠΑ στα λοιπά μη φαρμακευτικά προϊόντα αλλά και της εισαγωγής ΦΠΑ στα νοσήλια ιδιωτικών νοσοκομείων. Οι ξενοδοχειακές υπηρεσίες, σε μια προσπάθεια στήριξης του τουρισμού, μεταφέρθηκαν από τον μειωμένο στον υπερμειωμένο συντελεστή, αποτελώντας τη μοναδική κατηγορία της οποίας η φορολόγηση μειώθηκε.

Την περίοδο 2014-2019 οι φορολογικοί συντελεστές εξακολούθησαν να μεταβάλλονται, αλλά κατά πολύ μικρότερο βαθμό και όχι προς ενιαία κατεύθυνση. Οι περισσότερες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών (π.χ. ένδυση και υπόδηση, αγαθά οικιακής χρήσης, αναψυχή) επηρεάστηκαν από την οριακή αύξηση του κανονικού συντελεστή ΦΠΑ από 23% σε 24%. Η φορολογία κάποιων άλλων αγαθών, όπως των φαρμάκων, που εντάσσονταν στον υπερμειωμένο συντελεστή ΦΠΑ, μειώθηκε οριακά καθώς ο συντελεστής αυτός μειώθηκε από 6,5% σε 6%. Το 2019 υπάχθηκαν σε αυτήν την κατηγορία η ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο, γεγονός που εξηγεί τη μείωση που εμφανίζεται στη στήλη (8). Στον χαμηλό από τον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ μεταφέρθηκε επίσης η εστίαση (εκτός των κέντρων διασκέδασης), ενώ οι ξενοδοχειακές υπηρεσίες μεταφέρθηκαν από τον υπερμειωμένο στον χαμηλό συντελεστή του 13%. Μεταβολές σημειώθηκαν και σε αρκετούς Ειδικούς Φόρους Κατανάλωσης. Οι μεταβο-

λές στους Ειδικούς Φόρους Κατανάλωσης είχαν οριακές επιπτώσεις στους συνολικούς φορολογικούς συντελεστές, όπως, για παράδειγμα, η εισαγωγή Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης στον καφέ φαίνεται ότι αύξησε οριακά τον φορολογικό συντελεστή των τροφίμων – βλ. στήλη (8) στον Πίνακα 4.1.

Οι αυξήσεις στους φορολογικούς συντελεστές που επιβλήθηκαν μετά το 2008 δεν μεταφράστηκαν σε ισόποσες αυξήσεις στη φορολογική επιβάρυνση των νοικοκυριών, καθώς αυτά προσάρμοσαν τα καταναλωτικά τους πρότυπα τόσο στις μεταβολές των σχετικών τιμών των αγαθών όσο και στη δραματική μείωση των εισοδημάτων τους. Η επίπτωση της οικονομικής κρίσης στη σύνθεση των δαπανών των οικογενειακών προϋπολογισμών είναι προφανής. Το συνδυαστικό μερίδιο στον συνολικό οικογενειακό προϋπολογισμό των δαπανών για είδη διατροφής και στέγαση, που θα μπορούσαν να θεωρηθούν τα πλέον αναγκαία αγαθά, αυξήθηκε από περίπου 30% το 2008 σε πάνω από 40% το 2019 – βλ. στήλες (1) έως και (3) στον Πίνακα 4.1.

Ειδικότερα, το φτωχότερο 20% των νοικοκυριών στην Ελλάδα το 2019 αφιέρωνε το 66% του προϋπολογισμού του μόνο σε τρόφιμα και στέγαση, έναντι 46% το 2008. Με δεδομένη τη συνολική συρρίκνωση των συνολικών δαπανών των νοικοκυριών αυτών, η δαπάνη τους για όλα τα υπόλοιπα αγαθά και υπηρεσίες (ένδυση και υπόδηση, αγαθά οικιακής χρήσης, μεταφορές κτλ.) μειώθηκε σε απόλυτα πραγματικά μεγέθη περίπου στο μισό. Σε αυτήν την ομάδα νοικοκυριών, οι μόνες δαπάνες που έχουν αυξηθεί σε απόλυτους όρους είναι οι δαπάνες εκπαίδευσης, προφανώς ως απόρροια της μεταβολής στη σύνθεση των φτωχότερων στρωμάτων της κοινωνίας, προς την οποία μετακινήθηκαν σε δυσανάλογο βαθμό οικογένειες με παιδιά (βλ., π.χ., Kaplanoglou and Rapanos, 2018· Kaplanoglou, 2022).

Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, τα νοικοκυριά συνολικά περιόρισαν σημαντικά τις δαπάνες τους σε ένδυση και υπόδηση, σε αγαθά οικιακής χρήσης (διαρκή και μη) και στα λοιπά αγαθά και υπηρεσίες (τα οποία αφορούν κυρίως υπηρεσίες ατομικού ευπρεπισμού και προσωπικά είδη), καθώς τα αντίστοιχα καταναλωτικά μερίδια στον οικογενειακό προϋπολογισμό μειώνονται διαχρονικά. Λαμβάνοντας υπόψη ότι και οι οικογενειακοί προϋπολογισμοί συρρικνώθηκαν, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι οι μειώσεις σε πραγματικούς όρους είναι ακόμα μεγαλύτερες. Τα οινοπνευματώδη ποτά και ο καπνός αθροιστικά διατήρησαν το καταναλωτικό τους μερίδιο κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Τα διανεμητικά χαρακτηριστικά των φόρων στις διάφορες ομάδες αγαθών και υπηρεσιών, όπως αποτυπώνονται από τον δείκτη προοδευτικότητας του Kakwani, δεν έμειναν σταθερά στη διάρκεια της κρίσης, κυρίως ως αποτέλεσμα των μεταβολών των

καταναλωτικών προτύπων που επισημάνθηκαν προηγουμένως. Οι φόροι στα τρόφιμα και στη στέγαση αναδεικνύονται ως οι πιο αντίστροφα προοδευτικοί φόροι, έχοντας τις χαμηλότερες τιμές του αντίστοιχου δείκτη του Kakwani – βλ. στήλες (4) έως και (6) του Πίνακα 4.1. Έχει ήδη επισημανθεί ότι αυτές οι δύο κατηγορίες αποτελούν τα 2/3 των συνολικών δαπανών των φτωχότερων νοικοκυριών το 2019, από 45% περίπου πριν την κρίση. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το μείγμα των ενεργειακών δαπανών στέγασης των νοικοκυριών. Η ακραία αύξηση του Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης στο πετρέλαιο θέρμανσης, που επισημάνθηκε παραπάνω, οδήγησε σε σημαντικές στρεβλώσεις στην κατανάλωσή του, με το καταναλωτικό του μερίδιο να περιορίζεται σημαντικά. Αντιθέτως, επεκτάθηκε η χρήση υποκατάστατων αγαθών, καθώς διπλασιάστηκε το καταναλωτικό μερίδιο της ηλεκτρικής ενέργειας και πολλαπλασιάστηκε αυτό του φυσικού αερίου. Αυτό συνέβη παρά την αύξηση στους φορολογικούς συντελεστές του ηλεκτρισμού και του φυσικού αερίου, οι οποίοι πάντως διαμορφώνονται σε σημαντικά χαμηλότερο επίπεδο από τον φορολογικό συντελεστή του πετρελαίου θέρμανσης. Η αλλαγή στα καταναλωτικά πρότυπα μετέβαλε τον διανεμητικό χαρακτήρα των αντίστοιχων φόρων. Η αντίστροφη προοδευτικότητα του φόρου στο πετρέλαιο θέρμανσης παροδικά μειώθηκε σημαντικά, καθώς πολλά φτωχά νοικοκυριά όχι μόνο στράφηκαν σε άλλες πηγές θέρμανσης αλλά έμειναν και χωρίς ικανοποιητική θέρμανση, όπως προκύπτει από σχετικές μελέτες της Eurostat.[17] Παράλληλα, ο αρνητικός διανεμητικός χαρακτήρας της φορολογίας στην ηλεκτρική ενέργεια ενισχύθηκε στη διάρκεια της κρίσης, με τον αντίστοιχο συντελεστή του Kakwani να έχει χαμηλότερη τιμή ακόμα και από αυτόν των φαρμάκων, ενώ σε αντίστροφα προοδευτικό μετατράπηκε και ο φόρος στο φυσικό αέριο. Αυτές είναι ιδιαίτερα ανησυχητικές εξελίξεις που υποδεικνύουν ότι οι πρόσφατες μεγάλες ανατιμήσεις των αγαθών αυτών πιθανότατα πλήττουν δυσανάλογα περισσότερο τα φτωχότερα στρώματα του πληθυσμού.

Οι φόροι στα αγαθά και στις υπηρεσίες υγείας πριν από την κρίση ήταν οι πλέον αντίστροφα προοδευτικοί φόροι – βλ. στήλη (4) του Πίνακα 4.1 και Διάγραμμα 4.3α. Το 2008 τα μόνα αγαθά που υπόκεινταν σε φορολογία από την κατηγορία αυτή ήταν τα φάρμακα, τα οποία υπάγονταν στον τότε χαμηλό συντελεστή ΦΠΑ του 9%, καθώς οι ιατρικές υπηρεσίες και η νοσοκομειακή περίθαλψη απαλλάσσονταν από τον ΦΠΑ. Το 2014, όμως, οι φόροι στην υγεία εμφανίζονται ως καθαρά προοδευτικοί φόροι.

17. Σύμφωνα με την έρευνα EU-SILC (Survey on Income and Living Conditions), το ποσοστό των νοικοκυριών στην Ελλάδα που δήλωναν ότι δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα για επαρκή θέρμανση αυξήθηκε από 16% το 2008 σε πάνω από 27% το 2014, αλλά μειώθηκε στο 17% το 2019 (ΕΛΣΤΑΤ, 2010· ΕΛΣΤΑΤ, 2015· ΕΛΣΤΑΤ, 2020).

Αυτό είναι το συνδυαστικό αποτέλεσμα δύο παραγόντων: της υπαγωγής σε ΦΠΑ των νοσηλίων των ιδιωτικών νοσοκομείων και κλινικών και της μείωσης των δαπανών υγείας στα φτωχότερα στρώματα του πληθυσμού. Παρόλο που από τον Πίνακα 4.1 – στήλες (1) έως και (3)– προκύπτει ότι το καταναλωτικό μερίδιο των δαπανών υγείας έχει παραμείνει διαχρονικά σταθερό, από λεπτομερέστερη ανάλυση των αντίστοιχων δεδομένων προκύπτει ότι το φτωχότερο 20% των νοικοκυριών μείωσε το ποσοστό των συνολικών δαπανών που αφιέρωνε στην υγειονομική του φροντίδα από 7,3% το 2008 σε 5,9% το 2014 και περαιτέρω σε 4,1% το 2019. Με δεδομένη τη συρρίκνωση του συνολικού προϋπολογισμού των νοικοκυριών αυτών εξαιτίας της κρίσης, αντιλαμβάνεται κανείς ότι οι περικοπές στις δαπάνες υγείας ήταν πολύ μεγάλες. Για παράδειγμα, το φτωχότερο 10% των νοικοκυριών μείωσε τις δαπάνες του για φάρμακα σχεδόν στο μισό μεταξύ του 2008 και του 2014. Έτσι εξηγείται και η μείωση της αντίστροφης προοδευτικότητας των φόρων στα φάρμακα που παρατηρείται στον Πίνακα 4.1 – στήλες (4) έως και (6).

Εάν οι περικοπές στις ιδιωτικές δαπάνες υγείας των φτωχών νοικοκυριών αντισταθμίζονταν από επέκταση της δημόσιας περίθαλψης, η σημασία του προβλήματος θα μετριαζόταν. Αντιθέτως όμως, συνέπεσαν με πολιτικές δραστικής περικοπής των *δημόσιων* δαπανών υγείας, πολιτικές οι οποίες, μεταξύ άλλων, συνεπάγονταν αυξήσεις στη συμμετοχή των ασφαλισμένων στην αγορά φαρμάκων και στο κόστος διαγνωστικών εξετάσεων, καθώς και περιορισμό των φαρμάκων και των διαγνωστικών εξετάσεων για τα οποία ο ασφαλισμένος δικαιούνταν αποζημίωση από το ταμείο κοινωνικής ασφάλισης κτλ. Σύμφωνα με μελέτες, οι αλλαγές επιβάρυναν δυσανάλογα τα φτωχότερα και πιο ευάλωτα νοικοκυριά (Simou and Koutsogeorgou, 2014· Kyriopoulos et al., 2019· Yfantopoulos and Chantzaras, 2018· Gouvalas et al., 2016). Επομένως, η μείωση της αντίστροφης προοδευτικότητας των φόρων στα φάρμακα φαίνεται ότι επιτεύχθηκε με τίμημα την πλημμελή κάλυψη των υγειονομικών αναγκών των φτωχότερων στρωμάτων του πληθυσμού. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, το ποσοστό των ανθρώπων που δήλωναν ότι για οικονομικούς λόγους δεν ήταν σε θέση να καλύψουν τις ανάγκες τους για υγειονομική φροντίδα πολλαπλασιάστηκε κατά 230% μεταξύ 2008 και 2014, και μειώθηκε κατά μόλις 25% από το 2014 μέχρι το 2019.[18]

Η προοδευτικότητα των φόρων στις δαπάνες υγείας προκύπτει προφανώς από τη φορολόγηση των νοσηλίων σε ιδιωτικές κλινικές και νοσοκομεία. Είναι χαρακτηριστικό

18. Βάση δεδομένων της Eurostat στο https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do.

ότι, με βάση τα στοιχεία του 2019, το φτωχότερο 60% του πληθυσμού πραγματοποίησε κάτω από το 7% της συνολικής σχετικής δαπάνης, το 75% της οποίας συγκεντρώνεται μόνο στο πλουσιότερο 10% των νοικοκυριών. Πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, το 2008, τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν 22% για το φτωχότερο 60% του πληθυσμού και 29% για το πλουσιότερο 10%. Κατά τη διάρκεια της κρίσης, μάλιστα, τα πλουσιότερα νοικοκυριά πολλαπλασίασαν τις δαπάνες τους για ιδιωτική νοσοκομειακή περίθαλψη, το μερίδιο της οποίας στον συνολικό τους προϋπολογισμό αυξήθηκε από 0,7% σε 1,8%. Η ακραία άνιση κατανομή των δαπανών αυτών εξηγεί και τη μεγάλη προοδευτικότητα του αντίστοιχου φόρου, με τον αντίστοιχο δείκτη προοδευτικότητας του Kakwani να φτάνει το 0,47 το 2019. Συνεπώς, η μεγάλη προοδευτικότητα του φόρου στη συγκεκριμένη περίπτωση προκαλεί μάλλον προβληματισμό, καθώς υποδηλώνει ότι, σε συνθήκες δραστικών περικοπών των δημόσιων δαπανών για την υγεία, τα πιο εύπορα νοικοκυριά στράφηκαν στον ιδιωτικό τομέα για την κάλυψη κάποιων αναγκών υγειονομικής φροντίδας, ενώ μεγάλα τμήματα του πληθυσμού άφησαν ακάλυπτες τέτοιες ανάγκες, όπως επισημάνθηκε παραπάνω. Με βάση, λοιπόν, αυτά τα στοιχεία εγείρονται σοβαρά ζητήματα ισότητας ως προς την πρόσβαση σε ένα από τα βασικότερα αγαθά, θέμα που αποτελεί σημαντικό πεδίο για μελλοντική έρευνα.

Κατά την ίδια περίοδο, οι φόροι στα οινοπνευματώδη ποτά απέκτησαν όλο και πιο έντονα προοδευτικό χαρακτήρα, ενώ αμβλύνθηκε και η έντονη αντίστροφη προοδευτικότητα των εξαιρετικά υψηλών φόρων στον καπνό. Τέλος, οι φόροι σε αγαθά όπως στην ένδυση και υπόδηση και στα αγαθά οικιακής χρήσης διατήρησαν τον προοδευτικό τους χαρακτήρα, όμως συνολικά το καταναλωτικό τους μερίδιο έχει μειωθεί σημαντικά και με αυτόν τον τρόπο περιορίστηκε η συμβολή των φόρων αυτών στην ανατροπή της επίδρασης των αντίστροφα προοδευτικών φόρων. Οι οικογενειακές δαπάνες σε ορισμένες άλλες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών, όπως η αναψυχή, τα εστιατόρια, οι μεταφορές και τα ξενοδοχεία, μειώθηκαν κατ' αναλογία με τον συνολικό οικογενειακό προϋπολογισμό. Σε κάποιες από αυτές τις περιπτώσεις, όπως στις μεταφορές, η σύνθεση των δαπανών άλλαξε, μεταβάλλοντας και τη διανεμητική επίδραση των σχετικών φόρων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, τα νοικοκυριά αντικατέστησαν τις δαπάνες για αγορές καινούριων ΙΧ με δαπάνες συντήρησης και κυκλοφορίας των αυτοκινήτων που ήδη κατείχαν. Οι πολύ προοδευτικοί φόροι ταξινόμησης αδρανοποιήθηκαν, καθώς οι πωλήσεις καινούριων ΙΧ μειώθηκαν κατά 75% μεταξύ του 2008 και του 2014. Ως αποτέλεσμα, ο δείκτης προοδευτικότητας του Kakwani για την κατηγορία των μεταφορών μειώθηκε από 0,14 το 2008 σε 0,08 το 2014 και περαιτέρω στο 0,03 το 2019 – βλ. στήλες (4) έως και (6) στον Πίνακα 4.1. Το Διά-

γραμμα 4.3γ αντικατοπτρίζει ακριβώς το ίδιο φαινόμενο, όπου οι φόροι στις μεταφορές είναι πολύ λιγότερο αποτελεσματικοί στο να μεταβάλουν την αρνητική κλίση της καμπύλης της φορολογικής επιβάρυνσης κατά μήκος της κατανομής των νοικοκυριών. Αντιθέτως, η αναψυχή και τα ξενοδοχεία απέκτησαν χαρακτηριστικά πολυτελών αγαθών και υπηρεσιών, με την αντίστοιχη φορολογία να εμφανίζεται όλο και πιο προοδευτική, με αποτέλεσμα οι σχετικοί δείκτες Kakwani να είναι οι υψηλότεροι ανάμεσα σε όλες τις γενικές κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών το 2019. Τα καταναλωτικά τους μερίδια είναι όμως πολύ μικρά για να αλλάξουν ουσιαστικά την κατανομή του συνολικού φορολογικού βάρους (βλ. Διάγραμμα 4.3γ).

Συμπερασματικά, στην περίοδο 2008-2019 οι αυξήσεις στους συντελεστές όλων των ειδών έμμεσης φορολογίας ήταν μεγάλες και συνεχείς. Στη συντριπτική τους πλειονότητα οι αυξήσεις αυτές πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο των δύο πρώτων μνημονίων, μεταξύ δηλαδή του 2010 και του 2014. Αλλά και την περίοδο μετά το 2014 η νέα κυβέρνηση ως επί το πλείστον διατήρησε τις αυξήσεις και, μάλιστα, επέβαλε περαιτέρω οριακές αυξήσεις, όπως την αύξηση του κανονικού συντελεστή ΦΠΑ, ενώ παράλληλα προέβη σε ορισμένες διορθωτικές κινήσεις, όπως τη μείωση των φόρων στην ενέργεια και τη θέρμανση. Μία βασική δύναμη πίσω από τις μεταβολές στις αναδιανεμητικές επιδράσεις της έμμεσης φορολογίας ήταν η δραματική συρρίκνωση των οικογενειακών προϋπολογισμών και η συνακόλουθη αναδιάρθρωση των οικογενειακών δαπανών. Μεγάλα μερίδια των δαπανών αυτών απορροφώνται πλέον από δαπάνες σε απολύτως αναγκαία αγαθά και υπηρεσίες, όπως στα τρόφιμα και στη στέγαση, των οποίων οι φόροι είναι καθαρά αντίστροφα προοδευτικοί. Παράλληλα, η συμβολή στα διανεμητικά χαρακτηριστικά της έμμεσης φορολογίας ορισμένων προοδευτικών φόρων μειώθηκε επειδή η οικονομική κρίση προκάλεσε μεγάλη μείωση στην κατανάλωση των αγαθών στα οποία οι φόροι αυτοί επιβάλλονταν. Τέτοια είναι η περίπτωση των φόρων στην ένδυση και την υπόδηση, όπως και στα αγαθά οικιακής χρήσης (διαρκή ή μη). Τέλος, τα στοιχεία δείχνουν ότι τα φτωχά νοικοκυριά μείωσαν αισθητά τις δαπάνες τους και για απαραίτητα αγαθά όπως τα φάρμακα ή το πετρέλαιο θέρμανσης, αφήνοντας βασικές ανάγκες τους ακάλυπτες. Με δεδομένο ότι οι φόροι στα αγαθά αυτά ήταν πριν από την κρίση οι πιο έντονα αντίστροφα προοδευτικοί φόροι, αντιλαμβανόμαστε ότι η έμμεση φορολογία εμφανίζεται μέσα στην κρίση λιγότερο αντίστροφα προοδευτική εν μέρει επειδή πολλά φτωχά νοικοκυριά στερούνται βασικών αγαθών και επομένως δεν πληρώνουν τους αντίστοιχους φόρους. Αυτό σίγουρα θα έπρεπε να προβληματίσει τους σχεδιαστές της οικονομικής πολιτικής.

2022: Αναδιανεμητικές διαστάσεις των ανατιμήσεων στα είδη διατροφής και την ενέργεια

Η εκρηκτική άνοδος του επιπέδου τιμών τους τελευταίους μήνες, η οποία οφείλεται κυρίως στις αυξήσεις στις τιμές των τροφίμων και της ενέργειας παγκοσμίως, έχει προκαλέσει προβληματισμό ως προς τον κατάλληλο τρόπο αντίδρασης σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής, με τις κεντρικές τράπεζες των περισσότερων κρατών του δυτικού κόσμου να υιοθετούν αυστηρά περιοριστική νομισματική πολιτική και τις κυβερνήσεις να προσπαθούν να αναχαιτίσουν την επίπτωση του υψηλού πληθωρισμού στο διαθέσιμο εισόδημα των πολιτών. Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία της Eurostat,[19] στην Ελλάδα καταγράφεται ο 6ος υψηλότερος ρυθμός πληθωρισμού ανάμεσα στις 19 χώρες της ευρωζώνης (12,1% τον Σεπτέμβριο του 2022, έναντι 10% του μέσου όρου της Ευρωζώνης).

Ο υψηλός πληθωρισμός, πέρα από τις γενικότερες επιπτώσεις του στην οικονομία, έχει και σημαντική αναδιανεμητική διάσταση. Οι περισσότεροι οικονομολόγοι, αναλυτές και οι υπεύθυνοι χάραξης οικονομικής πολιτικής, όταν εξετάζουν την επίδραση του πληθωρισμού στα οικονομικά μεγέθη, συνήθως αναφέρονται στη μεταβολή του δείκτη τιμών καταναλωτή. Ο συγκεκριμένος δείκτης συντίθεται από ένα σύνολο υποδεικτών μικρότερων ομάδων αγαθών και υπηρεσιών. Η Ελληνική Στατιστική Αρχή καταγράφει την εξέλιξη των τιμών σε αρκετές εκατοντάδες προϊόντων κάθε μήνα,[20] και από

19. Βλ. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14698140/2-30092022-AP-EN.pdf/727d4958-dd57-de9f-9965-99562e1286bf.

20. Βλ. το σημείωμα της ΕΛΣΤΑΤ, «Ερευνώμενα είδη (αγαθά και υπηρεσίες) ΔΤΚ», https://www.statistics.gr/el/statistics?p_p_id=documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_0q0bWqzRnXSG&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=4&p_p_col_pos=1&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_0q0bWqzRnXSG_javax.faces.resource=document&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_0q0bWqzRnXSG_ln=downloadResources&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_0q0bWqzRnXSG_documentID=114864&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_0q0bWqzRnXSG_locale=el.

τις μεταβολές των τιμών αυτών κατασκευάζεται ο δείκτης τιμών καταναλωτή, υπολογίζοντας έναν σταθμικό μέσο όρο των μεταβολών, όπου οι σταθμίσεις βασίζονται στα καταναλωτικά μερίδια της κάθε κατηγορίας προϊόντων στο καλάθι του *μέσου* ελληνικού νοικοκυριού. Η χρήση μέσων όρων είναι η κατάλληλη μεθοδολογική προσέγγιση για να υπολογιστεί ο δείκτης τιμών καταναλωτή σε εθνικό επίπεδο, δεν δίνει όμως επαρκείς πληροφορίες σχετικά με το πόσο έχει αυξηθεί το κόστος ζωής για διαφορετικούς τύπους νοικοκυριών. Ένα άλλο χαρακτηριστικό του δείκτη τιμών καταναλωτή, το οποίο σπάνια επισημαίνεται, είναι ότι ο πληθωρισμός δεν υπολογίζεται ως ο μέσος όρος της αύξησης των τιμών που αντιμετωπίζουν τα νοικοκυριά, δεν υπολογίζεται δηλαδή η αύξηση του κόστους ζωής για κάθε νοικοκυριό και στη συνέχεια ο μέσος όρος αυτής της αύξησης. Αντίθετα, κάθε *ευρώ* δαπάνης σταθμίζεται το ίδιο, επομένως σιωπηρά κάθε νοικοκυριό σταθμίζεται ανάλογα με το συνολικό ύψος των καταναλωτικών του δαπανών. Αφού στα φτωχότερα νοικοκυριά αντιστοιχεί χαμηλότερη καταναλωτική δαπάνη, αυτό σημαίνει ότι ο πληθωρισμός που αφορά το δικό τους καλάθι αγαθών και υπηρεσιών υπο-αντιπροσωπεύεται στον εθνικό δείκτη.[21]

Οι Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών που χρησιμοποιούνται από την ΕΛΣΤΑΤ για τον υπολογισμό του «καλαθιού αγορών» του μέσου νοικοκυριού στην Ελλάδα καταγράφουν τις δαπάνες για αρκετές εκατοντάδες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών ενός αντιπροσωπευτικού δείγματος των νοικοκυριών της χώρας, καθώς και πλήθος δημογραφικών και άλλων κοινωνικο-οικονομικών χαρακτηριστικών των νοικοκυριών αυτών. Τα μικροδεδομένα αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν προκειμένου να υπολογιστεί η επίδραση του πληθωρισμού στην αύξηση του κόστους ζωής για κάθε νοικοκυριό ξεχωριστά. Εξετάζουμε, επομένως, την επίδραση των αυξήσεων στις τιμές των ειδών διατροφής και της ενέργειας σε διαφορετικά σημεία της κατανομής των νοικοκυριών, χρησιμοποιώντας αναλυτικούς υποδείκτες τιμών για περισσότερες από 70 κατηγορίες ειδών διατροφής και ενέργειας που συμμετέχουν στον επίσημο δείκτη τιμών καταναλωτή και υπολογίζοντας για κάθε νοικοκυριό στην Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών την αύξηση του κόστους ζωής του. Για τον σκοπό αυτό χρησιμοποιείται η Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών του 2019, καθώς τα καταναλωτικά πρότυπα του 2020 και του 2021 θεωρούμε ότι αλλοιώθηκαν σημαντικά από την υγειονομική κρίση του COVID-19 και από τα μεγάλα διαστήματα περιορισμού της οικονομικής δραστηριότητας. Απαντάμε, επομένως, στην ερώτηση: «Ποια

21. Η συζήτηση αυτή ανάγεται στη βιβλιογραφία περί «δημοκρατικών» και «πλουτοκρατικών» δεικτών πληθωρισμού (Pollak, 1998).

είναι η ποσοστιαία αύξηση στις καταναλωτικές δαπάνες που θα απαιτούνταν προκειμένου ένα νοικοκυριό σήμερα να μπορεί να διατηρήσει το επίπεδο και τη διάρθρωση της κατανάλωσης που είχε το 2019, αν λάβουμε υπόψη τις αυξήσεις στις τιμές των ειδών διατροφής και της ενέργειας;».

Η μεθοδολογική αυτή προσέγγιση έχει χρησιμοποιηθεί και από τον ΟΟΣΑ (OECD, 2022) για την περίπτωση άλλων χωρών (π.χ. ΗΠΑ, Κίνα, Ολλανδία), σε μια μελέτη που επίσης χρησιμοποιεί δεδομένα του 2019 για την κατανάλωση των νοικοκυριών.[22] Στην περίπτωση της Ελλάδας, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε σταθερές τιμές το 2019 ήταν παρόμοιο με αυτό του 2022 (17.128 ευρώ το 2019 έναντι 17.499 ευρώ το 2022 σύμφωνα με τη βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ),[23] επομένως οι επιδράσεις εισοδήματος στη σχετική ζήτηση αναμένεται να είναι περιορισμένη. Οι επιδράσεις των σχετικών τιμών, όμως, είναι μάλλον σημαντικές και δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη σε αυτό το αναλυτικό πλαίσιο. Μια επίδραση που, επίσης, δεν μπορεί να εκτιμηθεί στο παρόν πλαίσιο ανάλυσης είναι η αντικατάσταση από τα νοικοκυριά προϊόντων με άλλα της ίδιας κατηγορίας, για παράδειγμα, η αντικατάσταση προϊόντων επώνυμης μάρκας με προϊόντα ιδιωτικής ετικέτας. Αν, για παράδειγμα, αυξηθούν η τιμή ενός προϊόντος επώνυμης μάρκας και η τιμή του ίδιου προϊόντος αλλά ιδιωτικής ετικέτας κατά τέτοιον τρόπο ώστε να διατηρείται μεταξύ τους η διαφορά τιμής, ένα νοικοκυριό έχει την επιλογή να στραφεί προς το προϊόν ιδιωτικής ετικέτας. Ένα νοικοκυριό, όμως, χαμηλού εισοδήματος που ήδη κατανάλωνε το προϊόν ιδιωτικής ετικέτας θα πρέπει είτε να δαπανήσει περισσότερα χρήματα είτε να περιορίσει την ποσότητα που καταναλώνει. Αυτή η επίδραση δεν μπορεί να ποσοτικοποιηθεί με τα υπάρχοντα στατιστικά στοιχεία.[24] Τέλος, διαφορές στο κόστος ζωής μεταξύ των νοικοκυριών θα μπορούσαν να προκύπτουν εάν διαφορετικά νοικοκυριά πληρώνουν διαφορετικές τιμές για το ίδιο ακριβώς προϊόν. Μια μελέτη για τις ΗΠΑ, για παράδειγμα, βασισμένη σε δεδομένα συναλλαγών, έδειξε ότι νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, πολυμελή νοικοκυριά και νοικοκυριά με αρχηγό άτομο μεγαλύτερης ηλικίας πληρώνουν για τα ίδια ακρι-

22. Η ίδια μεθοδολογία ακολουθείται για τις ΗΠΑ και από τους He and Sun (2021), με βάση δεδομένα των ερευνών οικογενειακών προϋπολογισμών (US Consumer Expenditure Survey) του 2019 και του 2020.

23. OECD (2022).

24. Εάν θεωρήσουμε ότι τα προϊόντα επώνυμης μάρκας και τα προϊόντα ιδιωτικής ετικέτας είναι ίδιας ποιότητας, η προσέγγιση που ακολουθείται εδώ υπερεκτιμά την επίδραση της αύξησης των τιμών στο κόστος ζωής. Η υπερεκτίμηση αυτή είναι απίθανο να αφορά τα φτωχά νοικοκυριά τα οποία είναι πιθανόν ήδη να μην αγόραζαν προϊόντα επώνυμης μάρκας.

βώς προϊόντα υψηλότερες τιμές σε σχέση με τα υπόλοιπα νοικοκυριά διότι δεν είναι σε θέση να αποθηκεύουν αποθέματα όταν οι τιμές είναι μειωμένες ή να αγοράζουν μεγαλύτερες ποσότητες ή να καθυστερούν τις αγορές όταν υπάρχει ευκαιρία εξοικονόμησης στο μέλλον (Kaplan and Schulhofer-Wohl, 2017). Πάντως, οι δύο παραπάνω περιορισμοί της μεθοδολογικής προσέγγισης που ακολουθείται εδώ σημαίνουν ότι οι εκτιμήσεις της επίδρασης του πληθωρισμού στο φτωχότερο τμήμα του πληθυσμού είναι μάλλον συντηρητικές.

Για καθένα από τα 6.500 νοικοκυριά που συμμετείχαν στην Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών του 2019 έχει υπολογιστεί η ποσοστιαία αύξηση στη συνολική καταναλωτική του δαπάνη που έχει προκύψει από την αύξηση των τιμών στα είδη διατροφής και στην ενέργεια, αν υποθέσουμε ότι διατηρεί τα ίδια καταναλωτικά πρότυπα. Όπως και στην περίπτωση της αξιολόγησης των αναδιανεμητικών επιδράσεων των έμμεσων φόρων, τα νοικοκυριά ιεραρχούνται με βάση την ισοδύναμη καταναλωτική τους δαπάνη σε μη διαρκή αγαθά και υπηρεσίες (βλ. Κεφάλαιο 3). Στο Διάγραμμα Π1 παρουσιάζεται, επομένως, η εκτιμώμενη επίπτωση στο κόστος διαβίωσης (ποσοστιαία αύξηση της καταναλωτικής δαπάνης) της αύξησης των τιμών στα είδη διατροφής και στην ενέργεια, για όλους τους μήνες για τους οποίους υπάρχουν μέχρι στιγμής δεδομένα για το πώς εξελίχθηκε ο δείκτης τιμών καταναλωτή για αναλυτικές κατηγορίες αγαθών (Ιανουάριο 2022 έως Σεπτέμβριο 2022).

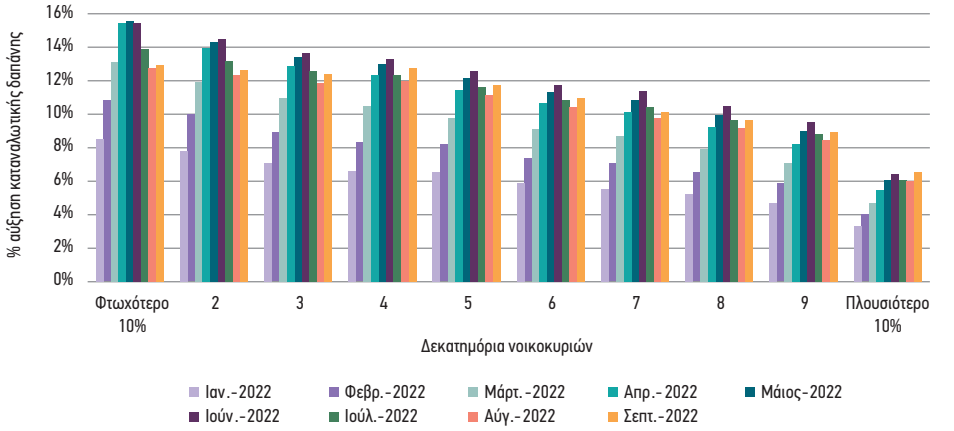
Είναι σαφές και ίσως αναμενόμενο ότι τα φτωχότερα νοικοκυριά αντιμετωπίζουν αρκετά υψηλότερες ποσοστιαίες αυξήσεις στο κόστος ζωής τους. Τον Ιούνιο, για παράδειγμα, όταν καταγράφηκε ο υψηλότερος πληθωρισμός μέσα στο 2022, το φτωχότερο 10% των νοικοκυριών θα έπρεπε να αυξήσει τις συνολικές του δαπάνες κατά 15,5% προκειμένου να διατηρήσει σταθερή την κατανάλωση τροφίμων και ενέργειας, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για το πλουσιότερο 10% των νοικοκυριών είναι μόλις 6,4%. Επιπρόσθετα, τα φτωχότερα νοικοκυριά έχουν μικρότερη ευχέρεια να μειώσουν άλλες κατηγορίες δαπανών, καθώς οι ανελαστικές δαπάνες (σε τρόφιμα, ενέργεια και υγεία) καλύπτουν πάνω από τα δύο τρίτα των συνολικών τους δαπανών.

Τα εμπειρικά δεδομένα, επομένως, δείχνουν μια σαφή κλιμακούμενη διαφοροποίηση της επίπτωσης του πληθωρισμού εις βάρος των φτωχότερων στρωμάτων, η οποία επιδεινώνεται από τις αρχές του χρόνου μέχρι τον Ιούνιο του 2022. Μικρή αποκλιμάκωση παρατηρείται τον Ιούλιο και τον Αύγουστο, η οποία αντιστρέφεται εκ νέου τον Σεπτέμβριο.

Σημειώνεται ότι η αντίστοιχη έρευνα του ΟΟΣΑ (OECD, 2022), που δημοσιεύθηκε τον Ιούνιο του 2022 και αναφερόταν στον Απρίλιο του 2022, περιελάμβανε 8 χώρες,

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ Π1

Εκτιμώμενη επίπτωση στο κόστος διαβίωσης, ανά μήνα, της αύξησης των τιμών στα είδη διατροφής και στην ενέργεια



Πηγή: Επεξεργασία μικροδεδομένων της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών του έτους 2019 και της ΕΛΣΤΑΤ (2022α)

Σημείωση: Τα νοικοκυριά έχουν ιεραρχηθεί με βάση την ισοδύναμη δαπάνη τους σε μη διαρκή καταναλωτικά αγαθά και υπηρεσίες.

μεταξύ των οποίων δεν βρισκόταν η Ελλάδα.[25] Σύμφωνα με την έρευνα, η αύξηση στο κόστος ζωής είναι, επίσης, μεγαλύτερη για τα φτωχότερα νοικοκυριά σε όλες τις υπό εξέταση χώρες. Οι διαφορές, όμως, στην ποσοστιαία αύξηση του κόστους ζωής ανάμεσα στο φτωχότερο και το πλουσιότερο 20% των νοικοκυριών κυμαίνονται ανάμεσα σε 1 και 3 ποσοστιαίες μονάδες, με τις υψηλότερες διαφορές να παρατηρούνται στην Ολλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο.[26] Η αντίστοιχη διαφορά στην Ελλάδα για τον ίδιο μήνα πλησιάζει τις 8 ποσοστιαίες μονάδες.

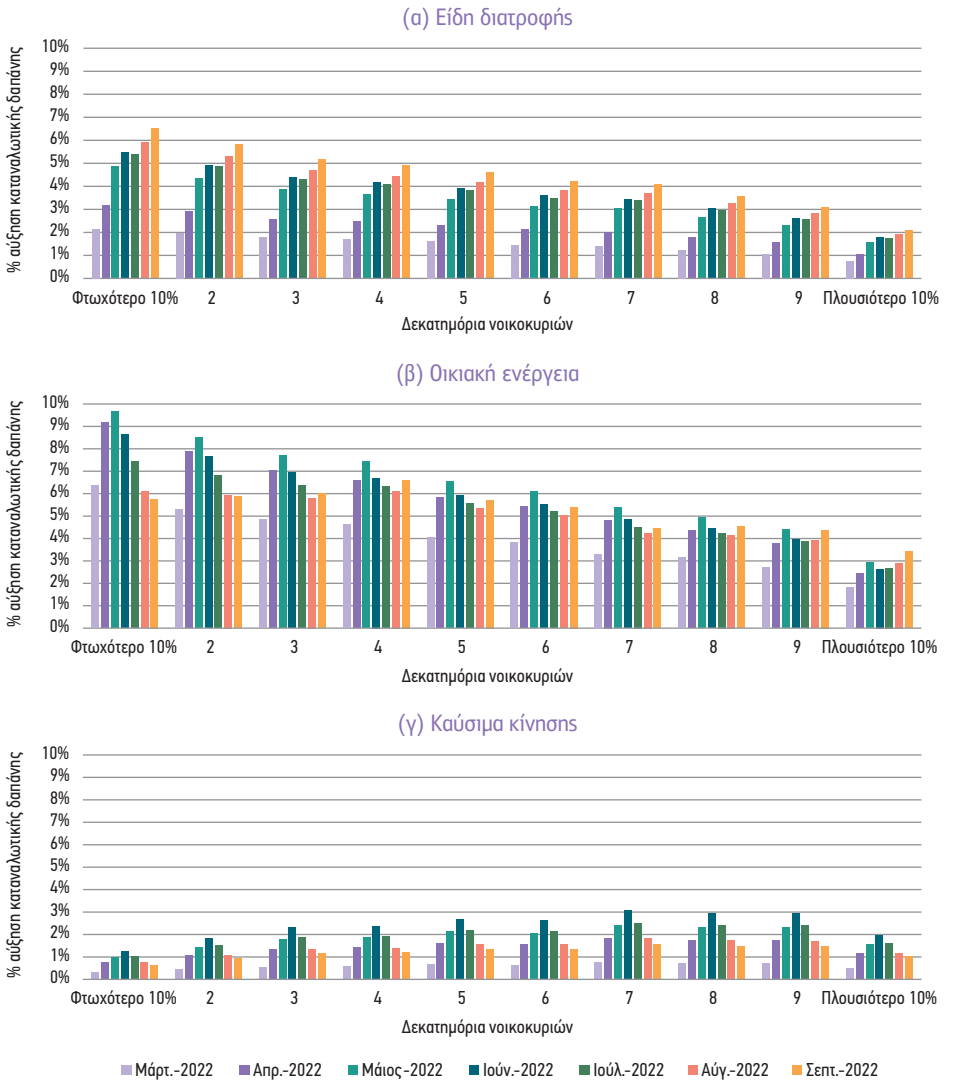
Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περαιτέρω ανάλυση της αύξησης του κόστους ζωής ανά κατηγορία αγαθών, δηλαδή στα είδη διατροφής, στην οικιακή ενέργεια και στα καύσιμα κίνησης. Τα Διαγράμματα Π2α, Π2β και Π2γ παρουσιάζουν πώς η εξέλιξη των

25. Συγκεκριμένα, η μελέτη του ΟΟΣΑ περιλαμβάνει την Ολλανδία, την Πολωνία, το Ηνωμένο Βασίλειο, τις ΗΠΑ, τη Γερμανία, την Ισπανία, την Ιαπωνία και τη Γαλλία.

26. Μελέτη του Institute for Fiscal Studies για το Ηνωμένο Βασίλειο δίνει παρόμοια αποτελέσματα (Karjalainen and Lovell, 2022).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ Π2

Εκτιμώμενη επίπτωση της αύξησης των τιμών ανά κατηγορία αγαθών, Μάρτιος έως Σεπτέμβριος 2022



Πηγή: Επεξεργασία μικροδεδομένων της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών του έτους 2019 και της ΕΛΣΤΑΤ (2022α)

Σημείωση: Τα νοικοκυριά έχουν ιεραρχηθεί με βάση την ισοδύναμη δαπάνη τους σε μη διαρκή καταναλωτικά αγαθά και υπηρεσίες.

τιμών σε καθεμία από τις παραπάνω κατηγορίες αγαθών επιβάρυνε το κόστος ζωής στα διαφορετικά δεκατημόρια των νοικοκυριών. Είναι σαφές ότι η συνεχής ανοδική πορεία του δείκτη τιμών καταναλωτή στα είδη διατροφής έχει επιφέρει όλο και υψηλότερες αυξήσεις στο κόστος διαβίωσης των φτωχότερων στρωμάτων. Για το φτωχότερο 10% του πληθυσμού η αύξηση αυτή κλιμακώνεται από 2% τον Μάρτιο του 2022 σε 6,5% τον Σεπτέμβριο του ίδιου χρόνου. Η αντίστοιχη αύξηση για το πλουσιότερο 10% του πληθυσμού κλιμακώνεται από 0,7% τον Μάρτιο σε 2,1% τον Σεπτέμβριο.

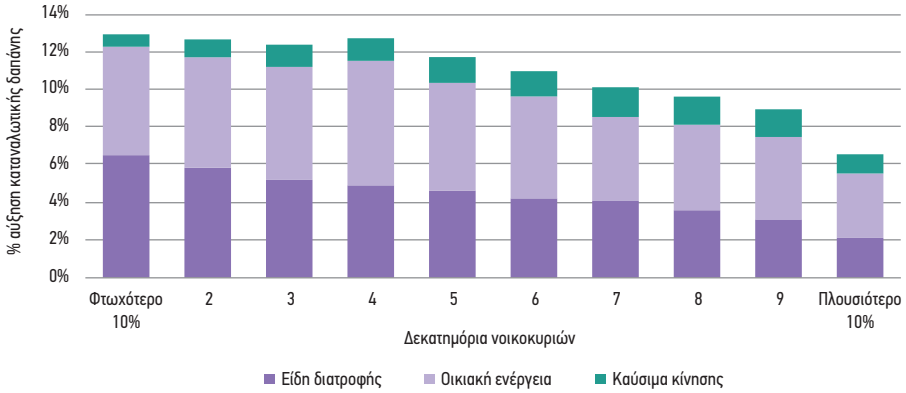
Η οικιακή ενέργεια (ηλεκτρισμός, φυσικό αέριο και πετρέλαιο θέρμανσης), παρόλο που έχει μικρότερο καταναλωτικό μερίδιο σε σχέση με τα είδη διατροφής, επιβαρύνει περισσότερο τις οικογενειακές δαπάνες, επειδή οι αντίστοιχες αυξήσεις τιμών ήταν πολλαπλάσιες από αυτές των τροφίμων. Η εικόνα διαμορφώνεται κυρίως από την εξέλιξη της τιμής της ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς το ηλεκτρικό ρεύμα αποτελεί το μεγαλύτερο μέρος της δαπάνης για οικιακή ενέργεια, ενώ το σχετικό καταναλωτικό μερίδιο αυξάνει διαρκώς καθώς κινούμαστε προς χαμηλότερα δεκατημόρια νοικοκυριών. Η σχετική αποκλιμάκωση της τιμής της ηλεκτρικής ενέργειας από τον Ιούλιο και μετά, κυρίως ως αποτέλεσμα της κρατικής επιδότησης ανά μεγαβατώρα, ωφέλησε αναλογικά περισσότερο τα φτωχότερα νοικοκυριά. Αντιθέτως, με βάση αναλυτικότερα στοιχεία, η απότομη κλιμάκωση της τιμής του φυσικού αερίου τους τελευταίους τρεις μήνες φαίνεται να επηρεάζει σχετικά λιγότερο το φτωχότερο 30% των νοικοκυριών. Ακόμα και με βάση αυτές τις εξελίξεις, τον Σεπτέμβριο του 2022 η επιβάρυνση του κόστους ζωής συνολικά από την οικιακή ενέργεια εξακολουθεί να είναι αναλογικά μεγαλύτερη για το φτωχότερο μισό των νοικοκυριών.

Αναφορικά με τα καύσιμα κίνησης, η ποσοστιαία επιβάρυνση του οικογενειακού προϋπολογισμού από την αύξηση στην τιμή τους είναι μεν σημαντική, αλλά χαμηλότερη από εκείνη των τροφίμων και της οικιακής ενέργειας. Η επίπτωση των αυξημένων τιμών είναι σχετικά υψηλότερη στο μέσο προς υψηλό τμήμα της κατανομής των νοικοκυριών, ενώ κορυφώνεται τον μήνα Ιούνιο, όταν δηλαδή σημειώθηκε και η υψηλότερη τιμή στα καύσιμα κίνησης.

Με βάση τα παραπάνω, οι μελλοντικές εξελίξεις δεν προοιωνίζονται θετικές. Η επιβάρυνση του οικογενειακού προϋπολογισμού των νοικοκυριών, ιδιαίτερα των φτωχότερων, τείνει να αποκτήσει μια δυναμική που καθορίζεται πρωτίστως από τις συνεχείς ανατιμήσεις στα τρόφιμα. Δεν είναι τυχαίο ότι, για πρώτη φορά τον μήνα Σεπτέμβριο, για το φτωχότερο 20% των νοικοκυριών οι αυξήσεις στις τιμές των τροφίμων επέφεραν μεγαλύτερη ποσοστιαία επιβάρυνση στις οικογενειακές δαπάνες συγκριτικά με την οικιακή ενέργεια (βλ. Διάγραμμα Π3). Έξι μήνες νωρίτερα, η επιβάρυνση από τα τρόφιμα για το φτωχότερο 20% του πληθυσμού ήταν μόλις το 1/3 εκείνης του

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ Π3

Πού οφείλεται η αύξηση στο κόστος ζωής, Σεπτέμβριος 2022



Πηγή: Επεξεργασία μικροδεδομένων της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών του έτους 2019 και της ΕΛΣΤΑΤ (2022α)

Σημείωση: Τα νοικοκυριά έχουν ιεραρχηθεί με βάση την ισοδύναμη δαπάνη τους σε μη διαρκή καταναλωτικά αγαθά και υπηρεσίες.

Σεπτεμβρίου. Επιπρόσθετα, η κρατική παρέμβαση στην περίπτωση των ειδών διατροφής είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Με όποια μεθοδολογική επιφύλαξη έχει αναφερθεί παραπάνω, παίρνοντας ως βάση τις τιμές του Σεπτεμβρίου 2022, μία οικογένεια με δύο παιδιά που ανήκει στο μέσο της κατανομής των νοικοκυριών θα χρειαζόταν επιπλέον 1.400 ευρώ σε ετήσια βάση για να διατηρήσει σταθερή την κατανάλωση τροφίμων. Το ποσό είναι ενδεικτικό τουλάχιστον της τάξης μεγέθους και δικαιολογεί ευρήματα πρόσφατων ερευνών για το πώς αλλάζουν οι αγοραστικές συνήθειες των νοικοκυριών (ΙΕΛΚΑ, 2022· Ierax Analytix, 2022).[27] Όσο για τις επιπτώσεις των ανατιμήσεων στην οικιακή ενέργεια, είναι αλήθεια πως από τον Ιούλιο του 2022 έχουν περιοριστεί ελαφρώς. Αυτό, όμως, έγινε με τεράστιο κόστος σε δημόσιο χρήμα και είναι αμφίβολο εάν θα διατηρηθεί, ενώ είναι άγνωστο πώς θα εξελιχθούν οι τιμές των καυσίμων στο προσεχές μέλλον.

27. Σύμφωνα με τις έρευνες κοινής γνώμης, πέρα από τη μείωση των αγορών τους, οι καταναλωτές φαίνεται να στρέφονται σε τροφές χαμηλής διατροφικής αξίας, αφού το κύριο κριτήριο είναι η τιμή και όχι η ποιότητα του τροφίμου. Ως εκ τούτου, μεγαλύτερα ποσοστά των καταναλωτών, και μάλιστα αυτοί με μικρότερη οικονομική άνεση, δηλώνουν ότι αγοράζουν περισσότερο πρόχειρο φαγητό (junk food) σε σχέση με το παρελθόν και άρα τρέφονται με περισσότερες κενές θερμίδες από παλαιότερα. Αυτό θα έχει μεσοπρόθεσμα επιπτώσεις και στο σύστημα υγείας (Ierax Analytix, 2022).

ΜΕΡΟΣ Β

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

05

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Εισαγωγή

Ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων (ΦΕΦΠ), ο οποίος εισήχθη για πρώτη φορά στην Ελλάδα με το Ν.Δ. 3323/1955, είναι το πιο απτό παράδειγμα άμεσου φόρου, καθώς επιβάλλεται στα εισοδήματα των φυσικών προσώπων και, επομένως, έχει τη δυνατότητα να σχεδιαστεί λαμβάνοντας υπόψη τις προσωπικές συνθήκες του φορολογούμενου. Σε αντίθεση με τους έμμεσους φόρους, οι οποίοι επιβάλλονται σε ανώνυμες συναλλαγές στην αγορά και πληρώνονται με τον ίδιο συντελεστή ανεξάρτητα από το εισόδημα του φορολογούμενου, την ηλικία του, την κατάσταση της υγείας του και τον αριθμό των παιδιών του, ο φόρος εισοδήματος μπορεί να σχεδιαστεί λαμβάνοντας υπόψη ακριβώς τέτοιου είδους παράγοντες. Υπό αυτήν την έννοια, ο φόρος εισοδήματος μπορεί να προσαρμοστεί στη φοροδοτική ικανότητα του φορολογούμενου και στην πράξη βασικό κριτήριο σχεδιασμού του είναι η προοδευτικότητα, αποτελώντας με αυτόν τον τρόπο ένα βασικό εργαλείο αναδιανεμητικής πολιτικής του κράτους.

Σύμφωνα με τα ιστορικά δεδομένα, σε χώρες υψηλότερου εισοδήματος, οι φόροι εισοδήματος αποτελούν την κυριότερη πηγή δημοσίων εσόδων. Αντιθέτως, οι χώρες χαμηλότερης οικονομικής ανάπτυξης στηρίζονται κυρίως στην έμμεση φορολογία για τη χρηματοδότηση των δημόσιων δαπανών. Έχουν προταθεί πολλές θεωρίες για να εξηγηθεί το συγκεκριμένο φαινόμενο, όπως, για παράδειγμα, ότι η παραγωγική δομή της οικονομίας (π.χ. το μέγεθος του αγροτικού τομέα), η δημόσια διοίκηση, οι πολιτικοί θεσμοί, η απαίτηση για φορολογική δικαιοσύνη, το μέγεθος της παραοικονομίας κ.ά. επηρεάζουν αποφασιστικά τη δομή της φορολογίας και των εσόδων (Tanzi and Zee, 2000· Fox and Gurley, 2005· Bird, 2007).

Όπως επισημαίνεται στην εισαγωγή της μελέτης αυτής (Διάγραμμα 1.7), ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων αποφέρει σχετικά λιγότερα έσοδα σε σχέση με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ. Είναι αλήθεια πως, κατά την περίοδο της κρίσης,

η αύξηση της φορολογίας μετατόπισε τη χώρα μας προς τον μέσο όρο, όμως ακόμα και το 2019 η Ελλάδα κατατασσόταν 25η ανάμεσα στις 38 χώρες του ΟΟΣΑ με βάση τον λόγο των εσόδων από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων προς το ΑΕΠ. Η κατάταξη αυτή δεν συνάδει με τη γενικευμένη εικόνα των σχετικά υψηλών φορολογικών συντελεστών που επικρατούν στη χώρα. Σύμφωνα με το Διάγραμμα 5.1, η Ελλάδα κατατάσσεται 8η ανάμεσα στις χώρες της Ευρώπης που είναι μέλη του ΟΟΣΑ με βάση τον ανώτατο οριακό συντελεστή της φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων. Παράλληλα οι χώρες που κατατάσσονται σε υψηλότερες θέσεις από την Ελλάδα (π.χ. η Δανία, η Σουηδία, το Βέλγιο) είναι χώρες που συλλέγουν και πολύ υψηλότερα φορολογικά έσοδα από τον συγκεκριμένο φόρο με βάση το Διάγραμμα 1.7. Η αναντιστοιχία στην περίπτωση της Ελλάδας αποτελεί ένδειξη υψηλής φοροδιαφυγής, της οποίας η έκταση και τα αίτια αποτελούν εξαιρετικά ενδιαφέρον αντικείμενο έρευνας, το οποίο δεν μπορεί να αναλυθεί στην παρούσα μελέτη.[28]

Η ανάλυση της κατανομής του φορολογικού βάρους από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων στην παρούσα μελέτη γίνεται με βάση τα στατιστικά στοιχεία που δημοσιεύει η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων στον ιστότοπό της.[29] Γίνεται κατανοητό ότι τα στοιχεία αυτά λαμβάνουν υπόψη μόνο τα εισοδήματα που *δηλώνονται* στις φορολογικές αρχές από τα φυσικά πρόσωπα που υπόκεινται σε υποχρέωση υποβολής δήλωσης εισοδήματος και, επομένως, εξ ορισμού δεν περιλαμβάνει εισοδήματα που αποκτώνται αλλά δεν δηλώνονται, ούτε την αντίστοιχη φοροδιαφυγή και τις διανεμητικές της συνέπειες.[30] Τέλος, τα στατιστικά δελτία περιλαμβάνουν συγκεκριμένες ομαδοποιήσεις των μικροδεδομένων που διαθέτει η ΑΑΔΕ· επομένως, η ανάλυση περιορίζεται στις δυνατότητες που δίνουν οι συγκεκριμένες ομαδοποιήσεις.

---

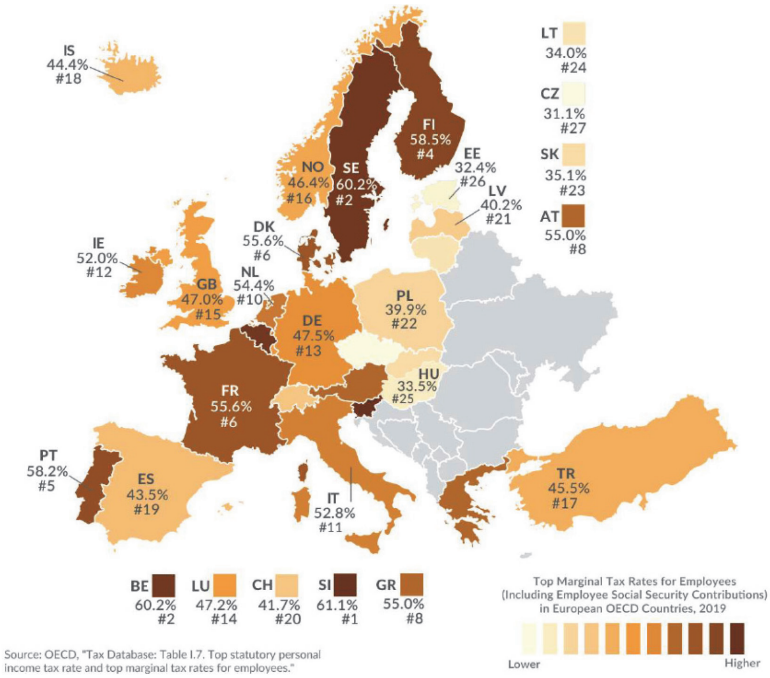
28. Οι Kaplanoglou and Rapanos (2013, 2015) και Kaplanoglou et al. (2016) αναλύουν διαφορετικές πλευρές των αιτίων της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, ενώ η Ernst & Young (2016) συνοψίζει τα εμπειρικά αποτελέσματα μελετών που έχουν επιχειρήσει να μετρήσουν τη φοροδιαφυγή στην Ελλάδα.

29. Βλ. https://www.aade.gr/menoy/statistika-deiktes/eisodima/etisia-statistika-deltia. Άλλες πρόσφατες μελέτες που χρησιμοποιούν την ίδια πηγή δεδομένων είναι οι Δαρσινός (2013), Μισσός (2018) και ΙΟΒΕ και ΔιαΝΕΟσις (2018).

30. Μια εναλλακτική μεθοδολογική προσέγγιση θα περιελάμβανε τη χρήση δειγματοληπτικών βάσεων δεδομένων, όπως κάναμε στην περίπτωση της αποτύπωσης της επιβάρυνσης των έμμεσων φόρων στο Πρώτο Μέρος της μελέτης. Σε αυτήν την περίπτωση, όμως, θα έπρεπε να υποθέσουμε ότι οι συμμετέχοντες στη δειγματοληπτική έρευνα δηλώνουν ειλικρινώς τα εισοδήματά τους στη στατιστική αρχή και αυτό μπορεί να είναι προβληματικό από μεθοδολογική άποψη. Για τέτοιου είδους έρευνα, βλ. Leventi and Picos (2019).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.1

Ανώτατος οριακός φορολογικός συντελεστής ΦΕΦΠ σε χώρες της Ευρώπης (μέλη του ΟΟΣΑ) – 2019



Πηγή: Tax Foundation (https://taxfoundation.org/top-individual-income-tax-rates-in-europe/)

Αναφορικά με την κατανομή του βάρους του ΦΕΦΠ στους φορολογούμενους, αυτή εξαρτάται, εκτός από την κλίμακα φορολόγησης (το εύρος δηλαδή των εισοδηματικών κλιμακίων και τον οριακό φορολογικό συντελεστή που αντιστοιχεί σε κάθε κλιμάκιο), και από άλλες παραμέτρους του συστήματος, όπως είναι το εύρος των εισοδημάτων που φορολογούνται αυτοτελώς (π.χ. τα μερίσματα), οι εκπτώσεις δαπανών που αφαιρούνται από το φορολογητέο εισόδημα (π.χ. τα ασφάλιστρα ζωής), το ύψος του αφορολόγητου ορίου και οι παράγοντες από τους οποίους εξαρτάται (π.χ. αριθμός τέκνων), οι προβλεπόμενες μειώσεις φόρου κτλ. Ένα βασικό χαρακτηριστικό του ΦΕΦΠ κατά την περίοδο που εξετάζουμε είναι οι συνεχείς μεταβολές όλων των παραπάνω παραμέτρων. Η παρούσα μελέτη, όπως και στην περίπτωση των έμμεσων φόρων, θα επικεντρωθεί στα έτη 2008, 2014 και 2019. Το 2008 είναι το τελευταίο

έτος πριν την εκδήλωση της δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, επομένως αποτελεί το σημείο σύγκρισης για να αξιολογήσουμε το πώς μεταβλήθηκε το ύψος και η κατανομή της φορολογικής επιβάρυνσης του ΦΕΦΠ ως αποτέλεσμα της κρίσης αυτής. Το 2014 αποτελεί το τελευταίο έτος πριν την έλευση στην εξουσία μίας κυβέρνησης με ριζικά διαφορετικό πολιτικό πρόσημο. Το 2019 αποτελεί το τελευταίο έτος διακυβέρνησης της συγκεκριμένης κυβέρνησης (και παράλληλα το τελευταίο έτος για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία). Επομένως, έχει ενδιαφέρον να παρατηρήσουμε κατά πόσο η αλλαγή στο πολιτικό πρόσημο της κυβέρνησης μετέβαλε το ύψος και την κατανομή του ΦΕΦΠ. Θα αναφερόμαστε, όμως, με μη συστηματικό τρόπο και σε ενδιάμεσα έτη στα οποία συντελέστηκαν σημαντικές δομικές αλλαγές στο σύστημα φορολόγησης των φυσικών προσώπων.

Στα κεφάλαια που ακολουθούν, κατ' αρχάς θα εξεταστεί στο Κεφάλαιο 6 η διαχρονική εξέλιξη της δομής του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων και των βασικών παραμέτρων του φόρου αυτού οι οποίες παίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση του ύψους του φόρου που καλείται να πληρώσει ο κάθε φορολογούμενος. Στο Κεφάλαιο 7 αναλύεται η εξέλιξη της φορολογικής βάσης επί της οποίας επιβάλλεται ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και η κατανομή του φορολογικού βάρους. Οι Ενότητες 7.3 και 7.4 εξετάζουν δύο ειδικότερα θέματα, δηλαδή τη λειτουργία του συστήματος τεκμηρίων δαπανών διαβίωσης και κατά πόσο αυτό επιτελεί τον σκοπό ύπαρξής του, καθώς και το πώς έχει διαμορφωθεί μέσα στην κρίση η φορολογική επιβάρυνση των οικογενειών με παιδιά, αφού η στήριξη της οικογένειας θεωρητικά τοποθετείται στην κορυφή της ατζέντας των διαμορφωτών πολιτικής.

06

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Βασικές παράμετροι του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων τα έτη 2008, 2014 και 2019

Το έτος 2009 είχαν υποχρέωση να υποβάλουν φορολογική δήλωση (για τα εισοδήματα που είχαν αποκτηθεί το 2008) τα φυσικά πρόσωπα με ετήσιο φορολογούμενο (πραγματικό ή τεκμαρτό) εισόδημα που υπερέβαινε τα 3.000 ευρώ, καθώς και όταν ήταν μικρότερο από 3.000 ευρώ αλλά περιελάμβανε και ζημιά από εμπορική ή γεωργική επιχείρηση.[31]

Το εισόδημα του φυσικού προσώπου δηλώνεται ανάλογα με την πηγή (κατηγορία) προέλευσής του, οι οποίες για τα εισοδήματα του **2008** ήταν οι ακόλουθες:

Μισθωτές υπηρεσίες: περιλαμβάνει κυρίως μισθούς, ημερομίσθια, επιχορηγήσεις, επιδόματα κτλ. και γενικά κάθε παροχή που καταβάλλεται περιοδικά ως αντάλλαγμα εξαρτημένης εργασίας, καθώς και το εισόδημα που προκύπτει από συντάξεις (κύριες ή επικουρικές), μερίσματα ή βοηθήματα και κάθε άλλου είδους παροχές που καταβάλλουν οι ασφαλιστικοί φορείς στους συνταξιούχους τους.

Γεωργικές επιχειρήσεις: περιλαμβάνει το κέρδος που προέρχεται από την εκμετάλλευση γεωργικών επιχειρήσεων, όπως αγροτικών, κτηνοτροφικών κτλ. Προσδιορίζεται με την εφαρμογή των προβλεπόμενων κατά κλάδο γεωργικής εκμετάλλευσης συντελεστών καθαρού κέρδους επί των ακαθαρίστων εσόδων, στα οποία προστίθενται και οι επιδοτήσεις ή αποζημιώσεις επί της παραγωγής.

31. Για άλλες περιπτώσεις υποχρέωσης υποβολής δήλωσης (π.χ. σε περίπτωση αγοράς αυτοκινήτων), βλ. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2009).

Εμπορικές επιχειρήσεις: περιλαμβάνει το εισόδημα από εμπορικές επιχειρήσεις, δηλαδή από ατομική ή εταιρική εμπορική, βιοτεχνική, βιομηχανική επιχείρηση ή από την άσκηση οποιουδήποτε κερδοσκοπικού επαγγέλματος που δεν θεωρείται από το νόμο ελευθέριο επάγγελμα, καθώς και το εισόδημα που αποκτάται από συμμετοχή σε προσωπικές εταιρείες που δεν υπάγονται στο Άρθρο 10 του ΚΦΕ. Ως εισόδημα από εμπορικές επιχειρήσεις θεωρείται και η επιχειρηματική αμοιβή του ομόρρυθμου εταίρου.[32]

Ελευθέρια επαγγέλματα: περιλαμβάνει το εισόδημα από την ατομική άσκηση κάποιου ελευθέριου επαγγέλματος, όπως αυτά προσδιορίζονται από τον νόμο Ν. 2238/1994 (π.χ. ιατροί, δικηγόροι, συμβολαιογράφοι, μηχανικοί, αρχιτέκτονες κτλ.).

Ακίνητα: περιλαμβάνει το εισόδημα από εκμίσθωση κτλ. ακινήτων (οικοδομών ή γαιών).

Κινητές αξίες: περιλαμβάνει το εισόδημα από κινητές αξίες ημεδαπής προέλευσης που φορολογούνται με τις γενικές διατάξεις και όχι αυτά που φορολογούνται αυτοτελώς με εξάντληση φορολογικής υποχρέωσης ή εκείνα που καταβάλλονται στους δικαιούχους ελεύθερα φόρου, όπως, για παράδειγμα, τόκοι καταθέσεων, μερίσματα ημεδαπών ανώνυμων εταιρειών κτλ.

Αλλοδαπή προέλευση: περιλαμβάνει τα εισοδήματα που προέρχονται από την αλλοδαπή και εμπίπτουν σε όλες τις προηγούμενες κατηγορίες (συντάξεις, εισόδημα από συμμετοχή σε εμπορικές εταιρείες, εισόδημα από κινητές αξίες, εισόδημα από τόκους από χώρες που έχουν επιλέξει το σύστημα παρακράτησης φόρου αντί της ανταλλαγής πληροφοριών κτλ.).

Το Υπουργείο Οικονομικών έχει, επίσης, θεσπίσει «τεκμήρια διαβίωσης», τα οποία αποτελούν έμμεσους τρόπους προσδιορισμού του εισοδήματος των φυσικών προσώπων, πέρα από το εισόδημα που εκείνα δηλώνουν. Προσδιορίζεται, επομένως, με «αντικειμενικό τρόπο» το ελάχιστο ετήσιο εισόδημα που απαιτείται για να μπορεί ο φορολογούμενος να συντηρεί τα κινητά και ακίνητα περιουσιακά του στοιχεία (όπως αυτοκίνητα, σκάφη αναψυχής, κύριες και δευτερεύουσες κατοικίες κτλ.), καθώς και το ελάχιστο κόστος ετήσιας διαβίωσής του. Το τεκμήριο υπολογίζεται χωριστά για

32. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2009: 18).

κάθε περιουσιακό στοιχείο με συγκεκριμένα κριτήρια από τη φορολογική αρχή.[33] Το εισόδημα που προκύπτει με βάση τα τεκμήρια συγκρίνεται με το συνολικό ετήσιο πραγματικό δηλωθέν εισόδημα του φορολογούμενου από όλες τις πηγές και η διαφορά προστίθεται στο φορολογούμενο εισόδημα. Παρόλο που τα τεκμήρια διαβίωσης αλλάζουν διαχρονικά (π.χ. το ύψος του τεκμαρτού εισοδήματος ανά τετραγωνικό μέτρο κύριας κατοικίας), αποτέλεσαν εργαλείο προσδιορισμού της φορολογητέας ύλης σε όλη τη διάρκεια της περιόδου που εξετάζουμε.[34]

Για τον προσδιορισμό του φορολογούμενου εισοδήματος το 2008, για παράδειγμα, τα τεκμήρια διαβίωσης που λαμβάνονταν υπόψη αφορούσαν την επιφάνεια της κύριας κατοικίας (εφόσον αυτή ξεπερνούσε τα 200 τ.μ.), την επιφάνεια της δευτερεύουσας κατοικίας πάνω από 150 τ.μ., τα IX επιβατικά αυτοκίνητα με εργοστασιακή τιμολογιακή αξία άνω των 50.000 ευρώ (λαμβάνοντας όμως υπόψη κριτήρια παλαιότητας κτλ.), τα σκάφη αναψυχής (με βάση τα μέτρα, το είδος και την παλαιότητα του σκάφους), τα αεροσκάφη, τις πισίνες (με βάση τα τετραγωνικά μέτρα) κτλ.

Σημαντικό στοιχείο στον προσδιορισμό του φορολογητέου εισοδήματος αποτελεί και το γεγονός ότι ορισμένα εισοδήματα απαλλάσσονταν από τον φόρο (όπως το εισόδημα από πράξεις REPOS, οι αναπηρικές συντάξεις, οι συντάξεις αλλοδαπής προέλευσης που φορολογούνταν μόνο στην αλλοδαπή, τα κέρδη από πώληση μετοχών εισηγμένων στο χρηματιστήριο κτλ.) ή φορολογούνταν αυτοτελώς (όπως οι αμοιβές μελών ΔΣ οι οποίες φορολογούνταν αυτοτελώς με 35%, το εισόδημα από μερίσματα που φορολογούνταν με 10%, το εισόδημα από τόκους τραπεζικών καταθέσεων που φορολογούνταν με 10% κτλ.).

Από το ακαθάριστο εισόδημα που δηλώνεται αφαιρούνται ορισμένες δαπάνες που έγιναν για την απόκτησή του, όπως αυτές προσδιορίζονται από τον νόμο. Οι δαπάνες αυτές αφαιρούνται είτε (ακέραια ή κατά ένα μέρος) από το εισόδημα είτε από τον φόρο που προκύπτει από το εισόδημα. Μέχρι το 2013 ο κατάλογος των δαπανών αυτών ήταν αρκετά εκτεταμένος, αλλά έκτοτε έχει περιοριστεί σε πολύ μεγάλο βαθμό, διευρύνοντας σημαντικά την πραγματική φορολογική βάση του ΦΕΦΠ. Για τα εισοδήματα του 2008, ο κατάλογος δαπανών και εκπτώσεων περιελάμβανε τις ασφαλιστικές εισφορές, τις φιλανθρωπικές δωρεές προς συγκεκριμένους φορείς (Δημόσιο,

33. Βλ. https://www.aade.gr/menoy/hristikoi-odigoi/dilosi-forologias-eisodimatos-f-p/tekmiria-diabiosis.

34. Μετά το 2019, εξαίρεση αποτέλεσαν τα εισοδήματα του 2020 σε ορισμένες κατηγορίες που επλήγησαν από την υγειονομική κρίση.

Εκκλησία, κοινωφελή ιδρύματα κτλ.), ορισμένες κατηγορίες δαπανών (το 40% των οποίων αφαιρείτο από το εισόδημα), όπως για διενέργεια δεξιώσεων γάμων, βαπτίσεων κτλ., τις δαπάνες προς μία ευρεία κατηγορία κυρίως ελεύθερων επαγγελματιών (μεσίτες, κομμωτήρια, λογοθεραπευτές, ηλεκτρολόγοι, υδραυλικοί κτλ.), τις δαπάνες για επισκευή και συντήρηση κατοικίας, τις δαπάνες ιατρικής και νοσοκομειακής περίθαλψης (το 20% των οποίων αφαιρείτο από τον φόρο με το ποσό της μείωσης να μην μπορεί να υπερβεί τα 6.000 ευρώ ανά φορολογούμενο), τους τόκους στεγαστικού δανείου πρώτης κατοικίας για έως 120 τ.μ. (το 20% των οποίων αφαιρείτο από τον φόρο), τις δαπάνες για ενοίκιο κύριας κατοικίας (το 20% των οποίων αφαιρείτο από τον φόρο), την ετήσια δαπάνη για ασφάλιστρα ασφαλίσεων ζωής ή θανάτου (η οποία αφαιρείτο από το εισόδημα, με το ποσό της έκπτωσης να μην μπορεί να υπερβαίνει τα 1.200 ευρώ), τις δαπάνες για δίδακτρα φροντιστηρίων οποιασδήποτε βαθμίδας (το 20% των οποίων αφαιρείτο από τον φόρο).[35]

Είναι προφανές ότι ο παραπάνω ευρύς κατάλογος των εκπιπτόμενων δαπανών εξυπηρετεί ανομοιογενείς σκοπούς. Κάποιες δαπάνες εκπίπτουν επειδή στην πραγματικότητα αποτελούν ένα άλλο είδος υποχρεωτικής επιβάρυνσης του φορολογούμενου (π.χ. ασφαλιστικές εισφορές), άλλες διότι το κράτος θέλει με αυτόν τον τρόπο να ενθαρρύνει ορισμένες δραστηριότητες (π.χ. ασφαλίσεις ζωής, εγκατάσταση φυσικού αερίου), άλλες γιατί το κράτος θεωρεί ότι με αυτόν τον τρόπο θα ελέγξει σε μεγαλύτερο βαθμό τη φορολογητέα ύλη σε ορισμένους κλάδους δραστηριότητας (όπως στην περίπτωση δαπανών προς ορισμένα ελευθέρια επαγγέλματα) και άλλες διότι θεωρούνται δαπάνες κάλυψης βασικών αναγκών (τόκοι στεγαστικού δανείου ή ενοικίου πρώτης κατοικίας). Στο πλαίσιο ενός προοδευτικού φορολογικού συστήματος, όπου κλιμάκια υψηλότερου εισοδήματος υπόκεινται σε υψηλότερους οριακούς συντελεστές φορολογίας, οι δαπάνες που μειώνουν το φορολογητέο εισόδημα συνεπάγονται διαφορετικά οφέλη για φορολογούμενους διαφορετικού εισοδήματος. Για παράδειγμα, με βάση την κλίμακα φορολογίας που ίσχυε για τα εισοδήματα του 2008, ένας φορολογούμενος με εισόδημα, για παράδειγμα, 80.000 ευρώ, ο οποίος αντιμετωπίζει οριακό φορολογικό συντελεστή 40%, θα έχει όφελος 0,4 ευρώ για κάθε ευρώ δαπάνης που εκπίπτει. Ένας φορολογούμενος με πολύ χαμηλότερο εισόδημα (π.χ. 15.000 ευρώ), ο οποίος αντιμετωπίζει οριακό φορολογικό συντελεστή ύψους 27% θα ωφελείται αντίστοιχα μόλις 0,27 ευρώ. Ακριβώς για να αποφεύγεται αυτή η αρνητική διανεμητική επίδραση των εκπτώ-

35. Για μια λεπτομερή παρουσίαση των προβλεπόμενων δαπανών και εκπτώσεων, βλ. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2009).

σεων δαπανών, υπάρχουν όρια στο ανώτατο ύψος των δαπανών που μπορούν να αφαιρεθούν από το εισόδημα (όπως, για παράδειγμα, στην περίπτωση των ασφαλίστρων ζωής) ή οι εκπτώσεις αυτές μετατρέπονται σε μειώσεις *φόρου*.[36]

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1

Κλίμακα φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων για τα εισοδήματα που αποκτώνται το έτος 2008

(α) Κλίμακα μισθωτών – συνταξιούχων

Κλιμάκιο εισοδήματος	Φορολογικός συντελεστής %	Φόρος κλιμακίου	Σύνολο	
(ευρώ)		(ευρώ)	Εισοδήματος (ευρώ)	Φόρου (ευρώ)
12.000	0	0	12.000	0
18.000	27	4.860	30.000	4.860
45.000	37	16.650	75.000	21.510
Άνω των 75.000	40			

(β) Κλίμακα μη μισθωτών – επαγγελματιών

Κλιμάκιο εισοδήματος	Φορολογικός συντελεστής %	Φόρος κλιμακίου	Σύνολο	
(ευρώ)		(ευρώ)	Εισοδήματος (ευρώ)	Φόρου (ευρώ)
10.500	0	0	10.500	0
1.500	15	225	12.000	225
18.000	27	4.860	30.000	5.085
45.000	37	16.650	75.000	21.735
Άνω των 75.000	40			

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2009)

36. Για μια λεπτομερή ανάλυση, βλ. Loizides and Kaplanoglou (2006).

Το τελικό φορολογητέο εισόδημα, όπως αυτό διαμορφώνεται ύστερα από τον συνυπολογισμό των τεκμηρίων αλλά και από την αφαίρεση των εκπιπτόμενων δαπανών, υποβαλλόταν σε φόρο με βάση την παραπάνω κλίμακα (ελαφρώς διαφορετική για μισθωτούς – συνταξιούχους και μη μισθωτούς – επαγγελματίες).

Το αφορολόγητο ποσό του πρώτου κλιμακίου και στις δύο παραπάνω κλίμακες αυξάνεται κατά 1.000 ευρώ εάν ο φορολογούμενος έχει ένα τέκνο που τον βαρύνει, κατά 2.000 ευρώ εάν έχει δύο τέκνα που τον βαρύνουν, κατά 10.000 ευρώ εάν έχει τρία τέκνα που τον βαρύνουν και κατά 1.000 ευρώ επιπλέον για καθένα τέκνο πάνω από τα τρία. Διαπιστώνουμε, λοιπόν, ότι το κράτος προέβλεπε ελαφρώς χαμηλότερο αφορολόγητο για τους μη μισθωτούς – επαγγελματίες, θεωρώντας προφανώς ότι η φοροδιαφυγή είναι υψηλότερη στις ομάδες αυτές. Επίσης, οι οικογένειες με παιδιά είχαν ευνοϊκή μεταχείριση, καθώς το αφορολόγητο όριο αυξανόταν σημαντικά με την παρουσία παιδιών (κυρίως τριών και άνω).

Από το 2009 και μετά συντελέστηκαν ριζικές αλλαγές σχεδόν σε όλες τις παραμέτρους του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων. Οι μεταβολές αυτές ήταν απόρροια προσπαθειών να διευρυνθεί η φορολογική βάση, να αυξηθούν τα έσοδα από τον φόρο προκειμένου να μειωθεί το δημοσιονομικό έλλειμμα αλλά και να συμμορφωθεί το σύστημα φορολογίας με τις απαιτήσεις των διαδοχικών μνημονίων που είχε συνάψει η χώρα με τους εξωτερικούς της δανειστές. Ο βασικότερος νέος φορολογικός νόμος που επηρέασε τον ΦΕΦΠ ήταν ο Ν. 4172/2013· σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση «επιδιώκεται η δημιουργία μιας δίκαιης βάσης αναδιανομής του εισοδήματος, μιας σταθερής πηγής χρηματοδότησης των δημόσιων υπηρεσιών και αγαθών και, παράλληλα, η δημιουργία ενός Κώδικα εύληπτου, κατανοητού και προσιτού στον κάθε πολίτη, προκειμένου να επαναθεμελιώσουμε συνθήκες εμπιστοσύνης και σταθερότητας στο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον και να θέσουμε τις προϋποθέσεις ώστε η φορολογική διοίκηση να μπορεί να αντιμετωπίσει τη μεγαλύτερη πηγή οικονομικής αδικίας που είναι η φοροδιαφυγή».[37]

Όμως, αλλαγές σε επιμέρους άρθρα και διατάξεις για τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων επιβάλλονταν σε διαρκή βάση (π.χ. Ν. 3986/2011, Ν. 4093/2012, Ν. 4254/2014, Ν. 4587/2018 κτλ.). Παίρνοντας το παράδειγμα του Άρθρου 8, το οποίο αναφέρεται στις εκπτώσεις δαπανών από το συνολικό εισόδημα, το συγκεκριμένο άρθρο άλλαξε από το 2009 έως το 2011 με έξι διαφορετικούς φορολογικούς

37. Βλ. https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/f-fordiak-eis.pdf.

νόμους και τέσσερις ΠΟΛ (δηλαδή υπουργικές αποφάσεις). Ο Ν. 4172/2013 αντικατέστησε το άρθρο αυτό με σειρά άλλων άρθρων τα οποία αναφέρονται σε υποπεριπτώσεις (π.χ. το Άρθρο 14 αναφέρεται σε «απαλλαγές εισοδήματος από μισθωτή εργασία και συντάξεις», το Άρθρο 16 αναφέρεται σε «μείωση φόρου εισοδήματος», το Άρθρο 17 σε «πρόσθετες μειώσεις φόρου», το Άρθρο 18 σε «μειώσεις φόρου για ιατρικές δαπάνες» και το Άρθρο 19 σε «μειώσεις φόρου για δωρεές»). Καθένα από αυτά τα άρθρα υπέστη έκτοτε μεταβολές με άλλους νόμους, διατάγματα, αποφάσεις ή εγκυκλίους. Σύμφωνα με ιδιωτικό συνδρομητικό ιστότοπο που απευθύνεται σε επαγγελματίες του χώρου, από το 2013 μέχρι σήμερα έγιναν συνολικά 35 τέτοιες μεταβολές στο Άρθρο 14, 37 μεταβολές στο Άρθρο 16, 13 μεταβολές στο Άρθρο 17, 13 μεταβολές στο Άρθρο 18 και 17 μεταβολές στο Άρθρο 19. Γίνεται αντιληπτό ότι μια εξαντλητική παρουσίαση των πολλών μεταρρυθμίσεων που επηρέασαν τον ΦΕΦΠ δεν είναι δυνατή στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας. Θα επικεντρωθούμε στην παρουσίαση μεταβολών που θεωρούμε ότι είχαν βασικό ρόλο στη διαμόρφωση των διανεμητικών χαρακτηριστικών του ΦΕΦΠ.

Το 2014, το οποίο είναι το επόμενο έτος που εξετάζουμε, εφαρμόστηκε για πρώτη φορά ο νέος κώδικας φορολογίας εισοδήματος (Ν. 4172/2013 – ΦΕΚ Α΄167/23.7.2013 με έναρξη ισχύος από 1.1.2014). Λόγω της μεταβολής του βασικού φορολογικού νόμου επήλθαν ευρύτατες φορολογικές αλλαγές στον τρόπο δήλωσης και αντιμετώπισης των διαφορετικών πηγών εισοδήματος των φυσικών προσώπων. Παράλληλα, υποχρέωση υποβολής δήλωσης είχαν πλέον όλα τα φυσικά πρόσωπα που είχαν συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας τους και είχαν αποκτήσει πραγματικό ή τεκμαρτό εισόδημα.

Οι πηγές (κατηγορίες) προέλευσης του εισοδήματος των φυσικών προσώπων άλλαξαν και επαναπροσδιορίστηκαν για το 2014 ως εξής:

Μισθωτές υπηρεσίες και ναυτικό εισόδημα: περιλαμβάνει κυρίως μισθούς, ημερομίσθια, επιχορηγήσεις, επιδόματα κτλ. και γενικά οτιδήποτε από κάθε παροχή που καταβάλλεται περιοδικά ως αντάλλαγμα εξαρτημένης εργασίας, καθώς και το εισόδημα που προκύπτει από συντάξεις (κύριες ή επικουρικές), μερίσματα ή βοηθήματα και κάθε άλλου είδους παροχές που καταβάλλουν οι ασφαλιστικοί φορείς στους συνταξιούχους τους. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει και το ναυτικό εισόδημα (σε ευρώ ή σε ξένο νόμισμα), αν και φορολογείται αυτοτελώς. Στην κατηγορία αυτή δηλώνεται πλέον και *δεν* φορολογείται αυτοτελώς το εισόδημα διευθυντών ή μελών ΔΣ εταιρειών και νομικών προσώπων.

Αγροτική επιχειρηματική δραστηριότητα: περιλαμβάνει το κέρδος που προέρχεται από ατομική αγροτική επιχείρηση, το οποίο φορολογείται με συντελεστή 13%. Επομένως, παύει να ισχύει ο τεκμαρτός προσδιορισμός του αγροτικού εισοδήματος και εφαρμόζεται λογιστικός τρόπος προσδιορισμού.

Επιχειρηματική δραστηριότητα: περιλαμβάνει το εισόδημα από εμπορικές επιχειρήσεις, δηλαδή από ατομική ή εταιρική εμπορική, βιοτεχνική, βιομηχανική επιχείρηση ή από την άσκηση οποιουδήποτε κερδοσκοπικού επαγγέλματος, καθώς και των πρώην ελευθέριων επαγγελμάτων. Η συμμετοχή στα κέρδη προσωπικών εταιρειών (ΟΕ και ΕΕ) δεν δηλώνεται πλέον σε αυτήν την κατηγορία· πιο συγκεκριμένα, τα καθαρά κέρδη από συμμετοχή σε νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες που τηρούν απλογραφικά βιβλία και η φορολόγησή τους έχει ήδη γίνει σε επίπεδο νομικού προσώπου. Ακριβώς, επειδή τα συγκεκριμένα εισοδήματα έχουν φορολογηθεί στο όνομα του νομικού προσώπου, εξαντλείται η φορολογική υποχρέωση για τα φυσικά πρόσωπα που τα καρπούνται (εταίροι) και για αυτόν τον λόγο δεν εντάσσονται στις περιπτώσεις φορολογητέου εισοδήματος φυσικών προσώπων.[38]

Ακίνητη περιουσία: περιλαμβάνει το εισόδημα από εκμίσθωση κτλ. ακινήτων (οικοδομών ή γαιών).

Μερίσματα, τόκοι, δικαιώματα και υπεραξία μεταβίβασης κεφαλαίου: περιλαμβάνει όλα τα εισοδήματα από κεφάλαιο που αποκτήθηκαν κατά το 2014 στην Ελλάδα ή στην αλλοδαπή, καθώς και τον φόρο που έχει παρακρατηθεί ή αυτοαποδοθεί στην Ελλάδα ή στην αλλοδαπή. Είναι υποχρεωτική η συμπλήρωση, για παράδειγμα, των τόκων καταθέσεων ημεδαπών και αλλοδαπών τραπεζών, και των μερισμάτων εισηγμένων στο Ελληνικό Χρηματιστήριο μετοχών. Σημειώνεται ότι οι περισσότερες κατηγορίες εισοδήματος που δηλώνονται εδώ φορολογούνται αυτοτελώς (π.χ. οι τόκοι καταθέσεων ημεδαπών τραπεζών με 15%, τα μερίσματα ημεδαπών εταιρειών με 10%). Άλλα όμως εισοδήματα, όπως δικαιώματα από επιχειρηματική δραστηριότητα (π.χ. επαγγελματίες συγγραφείς) φορολογούνται ως εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα.

Επισημαίνεται ότι το εισόδημα με αλλοδαπή προέλευση δεν παρουσιάζεται πλέον ως ξεχωριστή πηγή εισοδήματος, αλλά τα οικονομικά στοιχεία εισοδημάτων αλλοδαπής ενσωματώνονται στις αντίστοιχες επιμέρους κατηγορίες εισοδημά-

38. Τα ποσά αυτά χρησιμοποιούνται ως ποσά για τη μείωση της επίπτωσης του τεκμηρίου δαπανών του φορολογουμένου.

των (π.χ. μισθούς, ναυτικό εισόδημα, καθαρά κέρδη από άσκηση ατομικής επιχείρησης στην αλλοδαπή, διανεμόμενα κέρδη από συμμετοχή σε εταιρείες της αλλοδαπής τα οποία θεωρούνται μερίσματα κτλ.). Εκτός από τις αλλαγές στην κατηγοριοποίηση των πηγών εισοδήματος, τομή του νέου φορολογικού νόμου αποτελεί η **υποχρεωτική** δήλωση όλων των εισοδημάτων από κεφάλαιο (είτε αυτά έχουν αποκτηθεί στην Ελλάδα είτε στην αλλοδαπή). Αυτό, όπως θα δούμε στη συνέχεια, είχε μεγάλο αντίκτυπο στην απεικόνιση των εισοδημάτων, ιδιαίτερα στα ανώτερα εισοδηματικά κλιμάκια.

Το σύστημα τεκμηρίων διαβίωσης, το οποίο ήδη είχε αυστηροποιηθεί με τον Ν. 3842/10, έγινε ακόμα αυστηρότερο με τον νέο φορολογικό νόμο του 2013. Σύμφωνα με τον νόμο αυτό, η κύρια κατοικία, για παράδειγμα, αποτελεί κριτήριο προσδιορισμού των ετήσιων αντικειμενικών δαπανών διαβίωσης του φορολογούμενου όχι μόνο στην περίπτωση που η επιφάνειά της ξεπερνά τα 200 τ.μ., αλλά με βάση ένα κλιμακωτό σύστημα σύμφωνα με το οποίο η τεκμαρτή δαπάνη αυξάνεται από το πρώτο τετραγωνικό μέτρο, ενώ συμπληρωματικά λαμβάνονται υπόψη και η αντικειμενική τιμή ζώνης όπου βρίσκεται η κατοικία, εάν η πρώτη κατοικία είναι μονοκατοικία κτλ. Παρόμοιο σύστημα ισχύει και για τις δευτερεύουσες κατοικίες. Όλα τα ΙΧ επιβατικά αυτοκίνητα, επίσης, αποτελούν κριτήριο προσδιορισμού τεκμαρτής δαπάνης, με βάση τα κυβικά εκατοστά και ένα κλιμακωτό σύστημα υπολογισμού. Τεκμήρια διαβίωσης εξακολουθούν να αποτελούν τα σκάφη αναψυχής (με βάση τα μέτρα, το είδος και την παλαιότητα του σκάφους), τα αεροσκάφη, οι πισίνες (με βάση την επιφάνειά τους), οι δαπάνες χρηματοδοτικής μίσθωσης αυτοκινήτων κτλ.[39]

Σύμφωνα με τον φορολογικό νόμο του 2013, εξακολουθούν να απαλλάσσονται από τον φόρο ορισμένα εισοδήματα, όπως οι τόκοι ομολόγων ή εντόκων γραμματίων του Ελληνικού Δημοσίου, οι αναπηρικές συντάξεις, τα εισοδήματα αλλοδαπής προέλευσης, τα οποία σύμφωνα με τις υφιστάμενες συμφωνίες αποφυγής διπλής φορολόγησης φορολογούνται μόνο στην αλλοδαπή, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα κτλ. Επίσης, ισχύει και η αυτοτελής φορολόγηση ορισμένων κατηγοριών εισοδήματος, όπως οι αμοιβές των ναυτικών, το εισόδημα από μερίσματα (αυτοτελής φορολόγηση με 10%), το εισόδημα από τόκους τραπεζικών καταθέσεων, του οποίου η φορολόγηση αυξήθηκε το 2013 από 10% σε 15% κτλ.

39. Για μια λεπτομερή παρουσίαση του προσδιορισμού της ετήσιας αντικειμενικής δαπάνης διαβίωσης, βλ. Υπουργείο Οικονομικών (2015).

Οι δαπάνες που αφαιρούνται από το φορολογητέο εισόδημα ή από τον φόρο περιορίστηκαν δραστικά με τον Ν. 4172/2013. Διατηρήθηκαν οι δαπάνες ιατρικής και νοσοκομειακής περίθαλψης, από τις οποίες μόνο το 10% αφαιρείται από τον φόρο εφόσον οι δαπάνες υπερβαίνουν το 5% του φορολογητέου εισοδήματος. Διατηρήθηκαν, επίσης, οι δωρεές σε συγκεκριμένους φορείς, όπου πάλι το όφελος για τον φορολογούμενο υπολογίζεται ως μείωση φόρου κατά το 10% του ποσού της δωρεάς εφόσον η τελευταία δεν υπερβαίνει το 5% του φορολογητέου εισοδήματος του δωρητή. Τέλος, διατηρήθηκε η απαλλαγή της διατροφής στην πρώην ή τον πρώην σύζυγο.

Ο Ν. 4172/2013 μετέβαλε δραστικά και τον τρόπο φορολόγησης του φορολογητέου εισοδήματος, όπως αυτό διαμορφώνεται ύστερα από τον συνυπολογισμό των τεκμηρίων αλλά και από την αφαίρεση των εκπιπτόμενων δαπανών, καθώς εισήγαγε τρεις διαφορετικές κλίμακες φορολογίας για διαφορετικές πηγές εισοδήματος, δηλαδή (α) για μισθούς και συντάξεις, (β) για εισοδήματα από ατομική άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, και (γ) για εισοδήματα από ακίνητα. Όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, «παύει να ισχύει πλέον η έννοια του συνολικού εισοδήματος». Οι τρεις φορολογικές κλίμακες παρουσιάζονται στον Πίνακα 6.2.

Το αφορολόγητο όριο που ίσχυε το 2008 (αυξανόμενο με βάση τον αριθμό των παιδιών μιας οικογένειας) δεν ισχύει πλέον το 2014, καθώς έχει προβλεφθεί μείωση φόρου (μόνο για τα εισοδήματα της πρώτης κλίμακας) η οποία υπολογίζεται ως εξής: εφόσον το φορολογητέο εισόδημα δεν υπερβαίνει τις 21.000 ευρώ, η μείωση φόρου υπολογίζεται σε 2.100 ευρώ (άρα αντιστοιχεί σε αφορολόγητο εισόδημα 9.545 ευρώ). Για κάθε 1.000 ευρώ φορολογητέου εισοδήματος πάνω από τις 21.000, η μείωση φόρου μειώνεται κατά 100 ευρώ, έως ότου μηδενιστεί για φορολογητέο εισόδημα ύψους 42.000. Το ποσό της μείωσης του φόρου που προκύπτει διατηρείται εφόσον ο φορολογούμενος προσκομίσει αποδείξεις αγορών σε ποσοστό 10% του δηλούμενου ατομικού εισοδήματος. Η ύπαρξη παιδιών δεν μείωνε πια με κάποιο τρόπο τον οφειλόμενο φόρο μιας οικογένειας. Τα εισοδήματα από επιχειρηματική δραστηριότητα και από ενοίκια φορολογούνταν με βάση τη δεύτερη και τρίτη κλίμακα αντίστοιχα και δεν προβλεπόταν καμία μείωση φόρου ανεξάρτητα από το ύψος του δηλωθέντος εισοδήματος.

Το σύνολο των εισοδημάτων που αποκτάται από ένα φυσικό πρόσωπο, όπως αυτό προκύπτει από την άθροιση των εισοδημάτων από μισθωτή εργασία και συντάξεις, από επιχειρηματική δραστηριότητα, από κεφάλαιο, από υπεραξία μεταβίβασης κεφαλαίου, είτε αυτό είναι φορολογούμενο ή απαλλασσόμενο, πραγματικό ή τεκμαρτό (συμπεριλαμβανομένου και του εισοδήματος από συμμετοχή στα κέρδη προσωπικών εταιρειών

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.2

Κλίμακα φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων για τα εισοδήματα που αποκτώνται το έτος 2014

(α) Φορολογική κλίμακα για εισόδημα από μισθωτή εργασία και συντάξεις

Κλιμάκιο εισοδήματος (ευρώ)	Φορολογικός συντελεστής %	Φόρος κλιμακίου (ευρώ)	Σύνολο	
			Εισοδήματος (ευρώ)	Φόρου (ευρώ)
25.000	22%	5.500	25.000	5.500
17.000	32%	5.440	42.000	10.940
Υπερβάλλον	42%			

(β) Φορολογική κλίμακα για εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα (εκτός αγροτών)

Κλιμάκιο εισοδήματος (ευρώ)	Φορολογικός συντελεστής %	Φόρος κλιμακίου (ευρώ)	Σύνολο	
			Εισοδήματος (ευρώ)	Φόρου (ευρώ)
50.000	26%	13.000	50.000	13.000
Υπερβάλλον	33%			

(γ) Φορολογική κλίμακα για εισόδημα από ακίνητα φυσικών προσώπων

Κλιμάκιο εισοδήματος (ευρώ)	Φορολογικός συντελεστής %	Φόρος κλιμακίου (ευρώ)	Σύνολο	
			Εισοδήματος (ευρώ)	Φόρου (ευρώ)
12.000	11%	1.320	12.000	1.320
Υπερβάλλον	33%			

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών (2015)

–ΟΕ και ΕΕ–, τα οποία δεν υπάγονται στην κανονική κλίμακα φορολόγησης αφού έχουν φορολογηθεί σε επίπεδο εταιρείας) και εφόσον το σύνολο αυτό υπερβαίνει τις 12.000 ευρώ επιβαρύνεται από το 2011 (Ν. 3986/2011) και από την ειδική εισφορά αλληλεγγύης, η οποία υπολογίζεται βάσει κλίμακας. Η κλίμακα για το 2014 παρουσιάζεται στον Πίνακα 6.3. Σημειώνεται ότι οι συντελεστές που εμφανίζονται στη δεξιά στήλη δεν είναι οριακοί, αλλά επιβαρύνουν το σύνολο του εισοδήματος του φορολογούμενου.

Το τρίτο έτος που εξετάζουμε είναι το 2019, το τελευταίο έτος για το οποίο η ΑΑΔΕ έχει δημοσιεύσει αναλυτικά στοιχεία. Αναφορικά με τις πηγές (κατηγορίες) προέλευσης

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.3

Κλίμακα ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης για τα εισοδήματα που αποκτώνται το έτος 2014

Κλιμάκιο εισοδήματος	Συντελεστής %
12.001 – 20.000	1%
20.001 – 50.000	2%
50.001 – 100.000	3%
100.001 -	4%

Πηγή: Εγκύκλιος ΠΟΛ. 1099/9.4.2014

του εισοδήματος των φυσικών προσώπων, αυτές δεν άλλαξαν σε σχέση με το 2014, είναι επομένως οι μισθωτές υπηρεσίες και το ναυτικό εισόδημα, η αγροτική επιχειρηματική δραστηριότητα, η επιχειρηματική δραστηριότητα, η ακίνητη περιουσία και τα μερίσματα, τόκοι, δικαιώματα και υπεραξία μεταβίβασης κεφαλαίου. Εξακολουθεί να είναι υποχρεωτική η συμπλήρωση όλων των εισοδημάτων ανεξάρτητα από τον τρόπο φορολόγησής τους, ακόμα και των εισοδημάτων που απαλλάσσονται από τον φόρο. Ο φορολογούμενος, επίσης, είναι υποχρεωμένος να δηλώνει το ύψος του φόρου που έχει ήδη παρακρατηθεί ή αποδοθεί στην Ελλάδα στις περιπτώσεις που το αντίστοιχο εισόδημα φορολογείται αυτοτελώς ή με ειδικό τρόπο.

Το αυστηρότερο σύστημα τεκμηρίων διαβίωσης που υιοθετήθηκε με τον Ν. 4172/2013 και έχει περιγραφεί παραπάνω διατηρήθηκε και το 2019. Εξακολουθούν να απαλλάσσονται από τον φόρο ορισμένα εισοδήματα, όπως οι τόκοι ομολόγων ή εντόκων γραμματίων του Ελληνικού Δημοσίου, οι αναπηρικές συντάξεις, τα εισοδήματα αλλοδαπής προέλευσης που σύμφωνα με τις υφιστάμενες συμφωνίες αποφυγής διπλής φορολόγησης φορολογούνται μόνο στην αλλοδαπή, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα κτλ. Επίσης, ισχύει και η αυτοτελής φορολόγηση ορισμένων κατηγοριών εισοδήματος, όπως στην περίπτωση των αμοιβών των ναυτικών, του εισοδήματος από μερίσματα (αυτοτελής φορολόγηση με 10%),[40] του εισοδήματος από τόκους τραπεζικών καταθέσεων (αυτοτελής φορολόγηση 15%) κτλ. Τέλος, οι δαπάνες που αφαιρούνται από το φορολογητέο εισόδημα ή από τον φόρο περιορίστηκαν

40. Για τα έτη 2017 και 2018 η φορολογία μερισμάτων είχε αυξηθεί στο 15%. Από το 2020, ο συντελεστής αυτοτελούς φορολόγησης των μερισμάτων έχει μειωθεί στο 5%.

περαιτέρω έως το 2019, καθώς ο Ν. 4472/2017 κατάργησε τη μείωση φόρου για έξοδα ιατρικής και νοσοκομειακής περίθαλψης. Προστέθηκε, επίσης, μείωση φόρου 10% επί των δαπανών για ιδιωτική χρηματοδότηση πολιτικού κόμματος ή υποψηφίου της Βουλής των Ελλήνων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, υπό προϋποθέσεις. Σημειώνεται ότι το ποσοστό της εν λόγω μείωσης φόρου αυξήθηκε στο 20% για τα εισοδήματα του 2020 και μετά.

Βασική μεταβολή του συστήματος φορολογίας εισοδήματος το 2019 σε σχέση με το 2014 είναι η κατάργηση της διαφορετικής κλίμακας φορολόγησης των εισοδημάτων που προέρχονται από επιχειρηματική δραστηριότητα. Τα κέρδη από επιχειρηματική δραστηριότητα φορολογούνται πλέον με την κλίμακα που ισχύει για τους μισθούς

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.4

Κλίμακα φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων για τα εισοδήματα που αποκτώνται το έτος 2019

(α) Φορολογική κλίμακα μισθωτών – συνταξιούχων – αγροτών – ατομικών επιχειρήσεων – επαγγελματιών

Κλιμάκιο εισοδήματος (ευρώ)	Φορολογικός συντελεστής %	Φόρος κλιμακίου (ευρώ)	Σύνολο	
			Εισοδήματος (ευρώ)	Φόρου (ευρώ)
20.000	22%	4.400	20.000	4.400
10.000	29%	2.900	30.000	7.300
10.000	37%	3.700	40.000	11.000
Άνω 40.000	45%			

(β) Φορολογική κλίμακα για εισόδημα από ακίνητα φυσικών προσώπων

Κλιμάκιο εισοδήματος (ευρώ)	Φορολογικός συντελεστής %	Φόρος κλιμακίου (ευρώ)	Σύνολο	
			Εισοδήματος (ευρώ)	Φόρου (ευρώ)
12.000	15%	1.800	12.000	1.800
23.000	35%	8.050	35.000	9.850
35.001 και άνω	45%			

Πηγή: ΑΑΔΕ (2020)

και τις συντάξεις, αφού προστεθούν σε τυχόν εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις του φορολογούμενου. Καταργείται, επίσης, ο αυτοτελής συντελεστής φορολόγησης 13% που ίσχυε για τα αγροτικά εισοδήματα, τα οποία πλέον υπάγονται στην κλίμακα των μισθών και συντάξεων. Διατηρήθηκε η αυτόνομη κλίμακα φορολόγησης για τα εισοδήματα από ακίνητα, με αύξηση των οριακών φορολογικών συντελεστών και αλλαγή των κλιμακίων. Οι δύο πλέον φορολογικές κλίμακες που ίσχυαν για τα εισοδήματα του 2019 παρουσιάζονται στον Πίνακα 6.4.

Για τα εισοδήματα από μισθούς, συντάξεις και αγροτική δραστηριότητα (όχι όμως από ακίνητα, επιχειρηματική δραστηριότητα κτλ.) ισχύουν μειώσεις φόρου και το 2019, οι οποίες είναι πάντως σχετικά μειωμένες. Για φορολογητέο εισόδημα έως και 20.000 η μείωση φόρου είναι 1.900 ευρώ, ενώ αυξάνεται σε 1.950 ευρώ για φορολογούμενους με 1 εξαρτώμενο τέκνο, σε 2.000 ευρώ για φορολογούμενους με 2 εξαρτώμενα τέκνα και σε 2.100 ευρώ για φορολογούμενους με 3 εξαρτώμενα τέκνα και άνω. Συγκρίνοντας με το 2014, το αφορολόγητο των 9.545 ευρώ ισχύει πλέον μόνο για φορολογούμενους με 3 τέκνα και άνω, ενώ έχει μειωθεί σε 8.636 ευρώ για φορολογούμενους χωρίς παιδιά, σε 8.863 ευρώ για φορολογούμενους με 1 παιδί και σε 9.090 ευρώ για φορολογούμενους με 2 παιδιά. Το ποσό της μείωσης μειώνεται κατά 10 ευρώ ανά 1.000 ευρώ φορολογητέου εισοδήματος, άρα μηδενίζεται

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.5

Κλίμακα ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης για τα εισοδήματα που αποκτώνται το έτος 2019

Εισόδημα	Συντελεστής %
Ατομικό εισόδημα έως 12.000 €	0%
Για το τμήμα ατομικού εισοδήματος από 12.001 έως 20.000 €	2,20%
Για το τμήμα ατομικού εισοδήματος από 20.001 έως 30.000 €	5,00%
Για το τμήμα ατομικού εισοδήματος από 30.001 έως 40.000 €	6,50%
Για το τμήμα ατομικού εισοδήματος από 40.001 έως 65.000 €	7,50%
Για το τμήμα ατομικού εισοδήματος από 65.001 έως 220.000 €	9,00%
Για το τμήμα ατομικού εισοδήματος από 220.001 και άνω	10,00%

Πηγή: ΑΑΔΕ (2020)

για εισοδήματα άνω των 39.000 ευρώ στην περίπτωση του φορολογούμενου χωρίς παιδιά και για εισοδήματα άνω των 41.000 ευρώ για έναν φορολογούμενο με τρία παιδιά. Επίσης, για να δοθεί η μείωση φόρου απαιτείται να έχουν πραγματοποιηθεί δαπάνες απόκτησης αγαθών και υπηρεσιών με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής, ανάλογα με το ύψος του εισοδήματος σύμφωνα με συγκεκριμένη κλίμακα (ΑΑΔΕ, 2020).

Η κλίμακα της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης το 2019 περιελάμβανε σημαντικά αυξημένους συντελεστές σε σχέση με την κλίμακα του 2014. Οι συντελεστές εδώ είναι οριακοί· επομένως, ο κάθε συντελεστής που εμφανίζεται στη δεξιά στήλη του παρακάτω πίνακα επιβαλλόταν μόνο για το *τμήμα* του ετήσιου εισοδήματος που εμφανίζεται στην αριστερή στήλη.

07

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Ανάλυση δεδομένων φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων

7.1 Εισόδημα φυσικών προσώπων και οι πηγές προέλευσής του

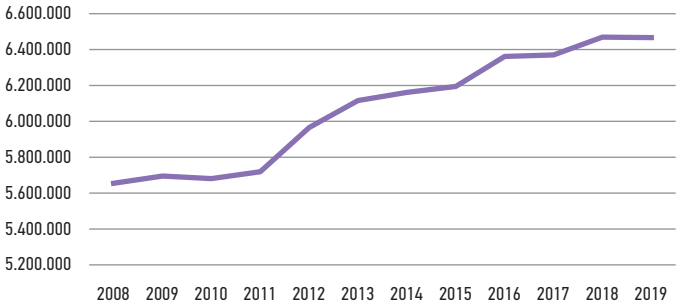
Η υποβολή δήλωσης φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων διαχρονικά γίνεται υποχρεωτική για όλο και περισσότερα φυσικά πρόσωπα και πλέον καλύπτει σχεδόν το σύνολο του ενήλικου πληθυσμού της χώρας. Το γεγονός αυτό αντανακλάται στο Διάγραμμα 7.1, όπου ο αριθμός των φορολογικών δηλώσεων βαίνει αυξανόμενος κατά την περίοδο που εξετάζουμε. Παρόλο που η δήλωση των εισοδημάτων όλο και περισσότερων φυσικών προσώπων γίνεται υποχρεωτική, το συνολικό δηλωθέν εισόδημα βαίνει μειούμενο κατά την ίδια περίοδο (βλ. Διάγραμμα 7.2).

Καθώς η συγκεκριμένη μελέτη αφορά την κατανομή του φορολογικού βάρους σε διαφορετικά σημεία της κατανομής εισοδήματος των φυσικών προσώπων, έχει ιδιαίτερη σημασία να εξετάσουμε πώς εξελίχθηκε η ίδια η κατανομή του εισοδήματος με βάση τις φορολογικές δηλώσεις κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Με βάση την κατανομή των φορολογουμένων σε κλιμάκια οικογενειακού εισοδήματος, όπως αυτή παρουσιάζεται στα αναλυτικά δημοσιευμένα στοιχεία της ΑΑΔΕ, χωρίζουμε τους φορολογούμενους σε πεμπτημόρια, δηλαδή το φτωχότερο 20%, το επόμενο αμέσως πλουσιότερο 20%, έως και το πλουσιότερο 20%. Ο Πίνακας 7.1 παρουσιάζει το όριο οικογενειακού εισοδήματος που χωρίζει τα πεμπτημόρια για τα έτη 2008, 2014 και 2019, καθώς και το όριο δηλωθέντος εισοδήματος που είναι αναγκαίο για να ενταχθεί ένας φορολογούμενος στο πλουσιότερο 10%, 1% και 0,1% της κατανομής.

Από τα στοιχεία του πίνακα προκύπτει ότι η κατανομή οικογενειακού εισοδήματος το 2008 εμφανίζεται πιο συγκεντρωμένη σε μεσαία εισοδήματα. Το φτωχότερο 20%

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.1

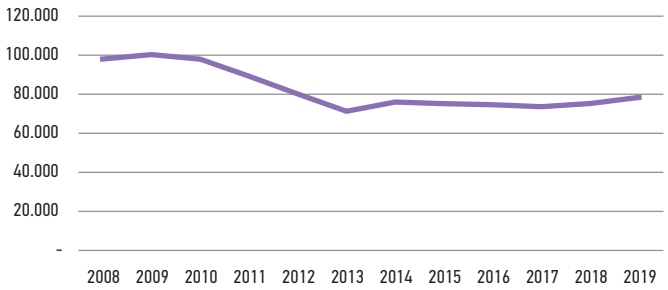
Αριθμός φορολογικών δηλώσεων, 2008-2019



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.2

Συνολικό δηλωθέν εισόδημα (σε εκατ. ευρώ), 2008-2019



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

των φορολογουμένων το 2008 δηλώνει ετήσιο εισόδημα έως 5.000 ευρώ, κατώφλι που μειώνεται στα 1.000 ευρώ το 2014 και το 2019. Η κάθετη αυτή μείωση αντανακλά εν μέρει τη φτωχοποίηση του πληθυσμού στη διάρκεια της κρίσης, σημαντικό όμως ρόλο παίζουν και οι διατάξεις του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων, οι οποίες δεν προέβλεπαν το 2008 την υποχρεωτική υποβολή δήλωσης εισοδήματος για φυσικά πρόσωπα των οποίων το ετήσιο φορολογούμενο (πραγματικό

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.1

Κατώφλι εισοδήματος σε διαφορετικά σημεία της κατανομής του οικογενειακού εισοδήματος

	2008	2014	2019
1ο πεμπτημόριο (φτωχότερο 20%)	< 5.000	< 1.000	< 1.000
2ο πεμπτημόριο	5.000	1.000	1.000
3ο πεμπτημόριο	10.000	6.000	6.000
4ο πεμπτημόριο	15.000	11.000	11.000
5ο πεμπτημόριο	26.000	19.000	19.000
Πλουσιότερο 10%	39.000	28.000	28.000
Πλουσιότερο 1%	85.000	65.000	70.000
Πλουσιότερο 0,1%	400.000	650.000	700.000

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

ή τεκμαρτό) εισόδημα δεν υπερέβαινε τις 3.000 ευρώ (ή τις 6.000 ευρώ στην περίπτωση φυσικών προσώπων με εισόδημα αποκλειστικά από μισθωτές υπηρεσίες).[41] Κατά συνέπεια η μεγάλη μείωση του ορίου οικογενειακού εισοδήματος προκειμένου να ενταχθεί ένας φορολογούμενος στο φτωχότερο 20% είναι εν μέρει πλασματική.

Το εισοδηματικό όριο για να ενταχθεί ένας φορολογούμενος στα επόμενα πεμπτημόρια της κατανομής έχει μειωθεί σημαντικά, γεγονός που αντανακλά σε μεγαλύτερο βαθμό τη συνολική πτώση των εισοδημάτων κατά τη διάρκεια της κρίσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2014 και το 2019 οικογενειακό εισόδημα ύψους 6.000 ευρώ αρκούσε για να εντάξει έναν φορολογούμενο στο μέσο της κατανομής των φορολογουμένων (3ο πεμπτημόριο), ενώ ένας φορολογούμενος το 2008 θα χρειαζόταν εισόδημα τουλάχιστον 10.000 ευρώ προκειμένου να ιεραρχηθεί στην ίδια κατηγορία. Αντίστοιχα, ένας φορολογούμενος που δηλώνει μόλις 19.000 ανήκει στο πλουσιό-

41. Η διάταξη προέβλεπε εξαιρέσεις σε μια σειρά περιπτώσεων (π.χ. για εκείνους που είχαν αγοράσει αυτοκίνητο, ασκούσαν ατομική επιχείρηση ή ελευθέριο επάγγελμα κτλ.). Κατά συνέπεια, στην πράξη περιοριζόταν αρκετά ο αριθμός των φυσικών προσώπων με χαμηλά εισοδήματα που δεν υπέβαλλε φορολογική δήλωση.

τερο 20% των φορολογουμένων το 2014 και το 2019, ενώ το 2008 θα χρειαζόταν τουλάχιστον 26.000 ευρώ. Προκαλεί ίσως έκπληξη το γεγονός ότι ακριβώς το αντίθετο φαινόμενο παρουσιάζεται στο άνω άκρο της κατανομής. Το εισοδηματικό κατώφλι για να ενταχθεί κάποιος στο πλουσιότερο 0,1% των φορολογουμένων αυξάνεται από 400.000 ευρώ το 2008 σε 650.000 ευρώ το 2014 και περαιτέρω σε 700.000 ευρώ το 2019. Όπως θα δούμε και παρακάτω, το γεγονός αυτό αντανακλά μεταβολές στις διατάξεις του φορολογικού νόμου, ο οποίος από το 2014 προβλέπει την υποχρεωτική δήλωση όλων των εισοδημάτων από κεφάλαιο στην ημεδαπή ή στην αλλοδαπή, ακόμα και όταν αυτά δεν φορολογούνται περαιτέρω στο πλαίσιο του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων. Όπως είναι αναμενόμενο, τα εισοδήματα αυτά είναι συγκεντρωμένα στο ανώτερο άκρο της κατανομής.

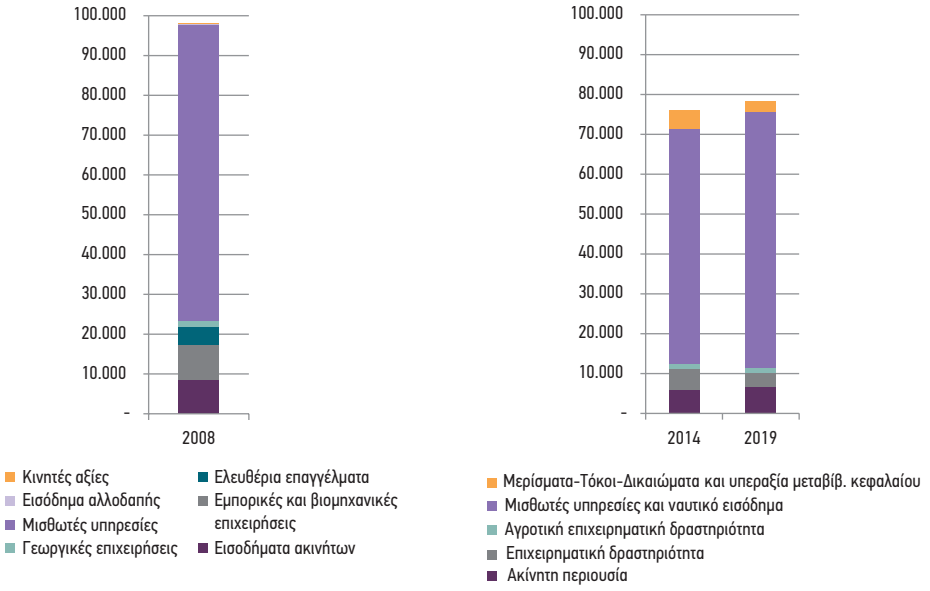
Το Διάγραμμα 7.3 παρουσιάζει το συνολικό ύψος αλλά και τη διάρθρωση του δηλωθέντος εισοδήματος ανά πηγή προέλευσης το 2008, το 2014 και το 2019. Τα στοιχεία των τριών ετών δεν είναι απολύτως συγκρίσιμα για τρεις λόγους. Κατ' αρχάς το 2008 δεν ήταν υποχρεωτική η υποβολή δήλωσης φορολογίας εισοδήματος για πολύ χαμηλά εισοδήματα κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, οπότε τα εισοδήματα του 2008 είναι υποεκτιμημένα σε σχέση με το 2014 και 2019. Αντιθέτως, το 2014 και το 2019, όπως προαναφέρθηκε, είχε γίνει υποχρεωτική η δήλωση εισοδημάτων από κεφάλαιο (μερίσματα, τόκοι, δικαιώματα κτλ.) είτε αποκτήθηκαν στην Ελλάδα είτε στην αλλοδαπή (Ν. 4172/2013). Επομένως, στο Διάγραμμα 7.3, τα εισοδήματα εμφανίζονται υψηλότερα (κατά το ανώτερο πορτοκαλί τμήμα) συγκριτικά με το 2008. Τέλος, οι πηγές προέλευσης του δηλωθέντος εισοδήματος διαφοροποιήθηκαν ελαφρώς μετά το 2013· οπότε το διάγραμμα χωρίζεται σε δύο τμήματα, αριστερά εμφανίζεται το δηλωθέν εισόδημα και οι πηγές του για το 2008 και δεξιά τα εισοδήματα και οι πηγές τους για το 2014 και το 2019.

Η σύνθεση των εισοδημάτων ανά πηγή προέλευσης ήδη το 2008 αποκαλύπτει ότι περίπου το 76% των συνολικών δηλωθέντων εισοδημάτων προέρχεται από μισθούς και συντάξεις, το 9% από ακίνητα, το 9% από εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις, ενώ μόλις το 4,4% των δηλωθέντων εισοδημάτων προέρχεται από ελευθέρια επαγγέλματα και το 1,7% από τον αγροτικό τομέα. Αυτό σε μια οικονομία υψηλού εισοδήματος και οικονομικής άνθησης, με ένα από τα υψηλότερα ποσοστά αυτοαπασχολούμενων ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης στον ΟΟΣΑ,[42] αποτελεί

42. Το 2008, για παράδειγμα, οι αυτοαπασχολούμενοι αποτελούσαν το 35% της απασχόλησης, βλ. https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.3

Ύψος και προέλευση δηλωθέντος εισοδήματος, 2008, 2014 και 2019 (σε εκατ. ευρώ)



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

σαφή ένδειξη μιας στρέβλωσης στον τρόπο που αποτυπώνονται τα εισοδήματα στις φορολογικές αρχές.

Παρά το γεγονός ότι η κάλυψη των εισοδημάτων των οποίων η δήλωση ήταν υποχρεωτική είναι πολύ πιο πλήρης το 2014 και το 2019 σε σχέση με το 2008, υπάρχει καθίζηση των δηλωθέντων εισοδημάτων από όλες ανεξαρτήτως τις πηγές. Το ποσοστό μείωσης, ωστόσο, δεν είναι ενιαίο. Οι μισθοί και οι συντάξεις μειώθηκαν κατά 21% μεταξύ 2008 και 2014, ανακάμπτοντας ελαφρώς κατά 9% από το 2014 μέχρι το 2019. Το εισόδημα από ακίνητη περιουσία (κυρίως ενοίκια) μειώθηκε κατά 30% έως το 2014 και αυξήθηκε κατά 11% μετέπειτα, έως το 2019. Τα αγροτικά εισοδήματα βαίνουν διαρκώς μειούμενα, ενώ το εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα συρρικνώνεται συνεχώς, κατά 52% από το 2008 έως το 2014 και κατά 33% από το 2014 έως το 2019. Συνολικά την περίοδο της κρίσης, από το 2008 έως το 2019, το εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις είναι μειωμένα κατά 14% περίπου, το εισο-

δήματα από ακίνητα κατά 22%, τα αγροτικά εισοδήματα κατά ένα τέταρτο και τα εισοδήματα από επιχειρηματική δραστηριότητα κατά 75% περίπου.

Η ερμηνεία των μεταβολών αυτών αφορά κυρίως –αλλά όχι αποκλειστικά– την οικονομική κρίση και την επίδρασή της στη συρρίκνωση των εισοδημάτων των φορολογουμένων. Οι αλλεπάλληλες μειώσεις των συντάξεων, η αλματώδης αύξηση της ανεργίας, η συρρίκνωση των μισθών, η αύξηση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης και γενικότερα η αποκαθήλωση του πλέγματος προστασίας της εργασίας προφανώς δικαιολογούν τη μείωση του δηλωθέντος εισοδήματος από μισθούς και συντάξεις. Παράλληλα, όμως, είναι άγνωστη η επίδραση του παράγοντα της αδήλωτης εργασίας και της υποεκτίμησης των εισοδημάτων που δηλώνονται στις φορολογικές αρχές.

Η απότομη και συνεχόμενη συρρίκνωση των εισοδημάτων από επιχειρηματική δραστηριότητα εγείρει ακόμα μεγαλύτερες αμφιβολίες για την ακρίβεια των εισοδημάτων που δηλώνονται. Αρκεί, για παράδειγμα, η οικονομική κρίση για να δικαιολογήσει την κατά τρία τέταρτα συρρίκνωση του εισοδήματος από επιχειρηματική δραστηριότητα κατά τη διάρκεια της περιόδου 2008-2019; Δεν είναι λογικό να υποθέσουμε ότι η από το 2014 πλήρης κατάργηση του αφορολόγητου ή της μείωσης φόρου για εισοδήματα από επιχειρηματική δραστηριότητα, η φορολόγηση επομένως του δηλωμένου εισοδήματος από το πρώτο ευρώ, δημιούργησε κίνητρα για απόκρυψη εισοδημάτων ή για εμφάνιση αυτών των εισοδημάτων στο πλαίσιο εταιρικών μορφών; Παρόμοια ερωτήματα εγείρονται και από την κατά 1/3 μείωση των εισοδημάτων που δηλώνονται από επιχειρηματική δραστηριότητα την περίοδο 2014-2019, περίοδος που χαρακτηρίζεται από αύξηση της γενικής οικονομικής δραστηριότητας. Το εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα αποτελούσε το 6,6% των δηλωθέντων εισοδημάτων το 2014 και μόλις το 4,3% των εισοδημάτων του 2019. Με δεδομένο ότι το 2019 η αυτοαπασχόληση εξακολουθούσε να αποτελεί το 32% της συνολικής απασχόλησης, εύλογα προκύπτει το ερώτημα πώς φορολογούνται τα εισοδήματα που προέρχονται από αυτόν τον τομέα. Ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων δεν καλύπτει, βεβαίως, τα εισοδήματα των εταιρειών, επομένως θα μπορούσε κάποιος να υποστηρίξει ότι εισοδήματα των αυτοαπασχολούμενων εμφανίζονται σε εταιρικές μορφές και φορολογούνται σε επίπεδο νομικών προσώπων. Γεγονός πάντως παραμένει ότι το 2019, πάνω από το 82% των εισοδημάτων που δήλωναν οι φορολογούμενοι προερχόταν από μισθούς και συντάξεις. Περαιτέρω ανάλυση με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία δεν είναι δυνατή στην παρούσα μελέτη, όμως σίγουρα θα υπήρχε τεράστιο ενδιαφέρον να εξεταστούν οι παράγοντες που εξηγούν τόσο τη σύνθεση όσο και την

ανομοιόμορφη μείωση των δηλωμένων εισοδημάτων ανά πηγή κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης.

Με δεδομένους τους παραπάνω περιορισμούς των δεδομένων του δηλωθέντος από τους φορολογούμενους εισοδήματος, έχει ενδιαφέρον η ανάλυση του εισοδήματος και των πηγών προέλευσής του σε διαφορετικά σημεία της εισοδηματικής κατανομής· η διερεύνηση δηλαδή ερωτημάτων όπως, «Τι ποσοστό του συνολικού εισοδήματος δηλώνεται από το φτωχότερο 20% των φορολογουμένων;», «Ποιο είναι το ποσοστό του εισοδήματος από ακίνητα που δηλώνεται από το πλουσιότερο 20% των φορολογουμένων;», «Πώς μοιράζεται το εισόδημα από κεφάλαιο, η δήλωση του οποίου έγινε υποχρεωτική από το 2014, στην κατανομή εισοδήματος των φορολογουμένων;».

Ήδη πριν από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, το 2008, η κατανομή του δηλωθέντος εισοδήματος παρουσιάζεται εξαιρετικά άνιση, με το φτωχότερο 20% των φορολογουμένων να δηλώνει μόλις το 2,2% του συνολικού εισοδήματος.[43] Σχετικά μεγαλύτερη συμμετοχή του πρώτου πεμπτημορίου παρατηρείται στο αγροτικό εισόδημα (13%), το οποίο μάλλον υποδηλώνει την παρουσία πολλών αγροτών στο συγκεκριμένο πεμπτημόριο. Γενικότερα, το φτωχότερο 60% των φορολογουμένων (πρώτα τρία πεμπτημόρια) δηλώνει αθροιστικά το 25% του συνολικού εισοδήματος. Το υπόλοιπο 75% συγκεντρώνεται στο πλουσιότερο 40% των φορολογουμένων. Η κατανομή αυτή προσδιορίζεται σε μεγάλο βαθμό από την κατανομή του εισοδήματος από μισθούς και συντάξεις (τελευταία στήλη στο Διάγραμμα 7.4), γεγονός που δεν προκαλεί έκπληξη, με δεδομένο ότι το 76% του συνολικού δηλωθέντος εισοδήματος το 2008 προέρχεται από μισθούς και συντάξεις. Το αγροτικό εισόδημα (μόλις 1,7% του συνολικού εισοδήματος) κατανέμεται πιο ομοιόμορφα στα πεμπτημόρια των φορολογουμένων. Το πλουσιότερο 20% των φορολογουμένων εμφανίζεται να δηλώνει, με εξαίρεση το αγροτικό εισόδημα, πάνω από το 50% σε όλες τις κατηγορίες εισοδήματος, και με ακόμα πιο δυσανάλογα υψηλά ποσοστά στην περίπτωση του εισοδήματος από ελευθέρια επαγγέλματα, κινητές αξίες και ακίνητη περιουσία.

Τι ποσοστό εισοδήματος δηλώνεται από τους ακόμα πλουσιότερους φορολογούμενους; Σύμφωνα με το Διάγραμμα 7.5, το πλουσιότερο 10% των φορολογουμένων έχει τριπλάσιο μερίδιο εισοδήματος από αυτό που θα του αναλογούσε, και το πλουσιότερο 1% έχει μερίδιο 7,6 φορές υψηλότερο από αυτό που θα του αντιστοιχούσε σε μια ίση κατανομή. Μερίδια ακόμα πιο δυσανάλογα εμφανίζονται στο άνω άκρο της

43. Υπενθυμίζεται ότι το 2008 ορισμένα εισοδήματα στο κάτω άκρο της κατανομής δεν εμφανίζονται, καθώς δεν υπήρχε η υποχρέωση υποβολής φορολογικής δήλωσης κάτω από ένα όριο εισοδήματος.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.4

Κατανομή εισοδήματος ανά πηγή προέλευσης στα πεμπτημόρια των φορολογουμένων, 2008



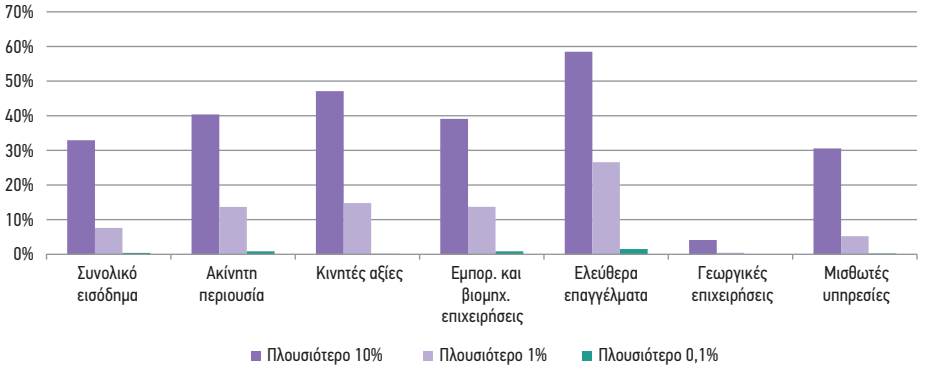
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

κατανομής των φορολογουμένων στην περίπτωση του εισοδήματος από ακίνητη περιουσία, κινητές αξίες, επιχειρήσεις και κυρίως ελευθέρια επαγγέλματα, ενώ ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι το πλουσιότερο 0,1% των φορολογουμένων έχει ακραία δυσανάλογα ποσοστά των εισοδημάτων από ακίνητα και από ελευθέρια επαγγέλματα.

Η οικονομική κρίση αλλά και η επέκταση της υποχρέωσης υποβολής φορολογικής δήλωσης στο σύνολο σχεδόν του ενήλικου πληθυσμού είχαν ως αποτέλεσμα την υποβολή μηδενικών φορολογικών δηλώσεων από ένα αρκετά μεγάλο μέρος των φορολογουμένων. Το μερίδιο του συνολικού εισοδήματος που δηλώνει το φτωχότερο 20% των φορολογουμένων δεν ξεπερνά το 0,2% το 2014 και το 2019 (βλ. Διαγράμματα 7.6 και 7.7). Επιπρόσθετα, το δηλωθέν εισόδημα είναι συγκεντρωμένο σε μεγαλύτερο βαθμό από πριν στα δύο πλουσιότερα πεμπτημόρια, στα οποία ανήκει πλέον πάνω από το 80% του συνολικού εισοδήματος. Όπως και το 2008, η κατανομή αυτή

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.5

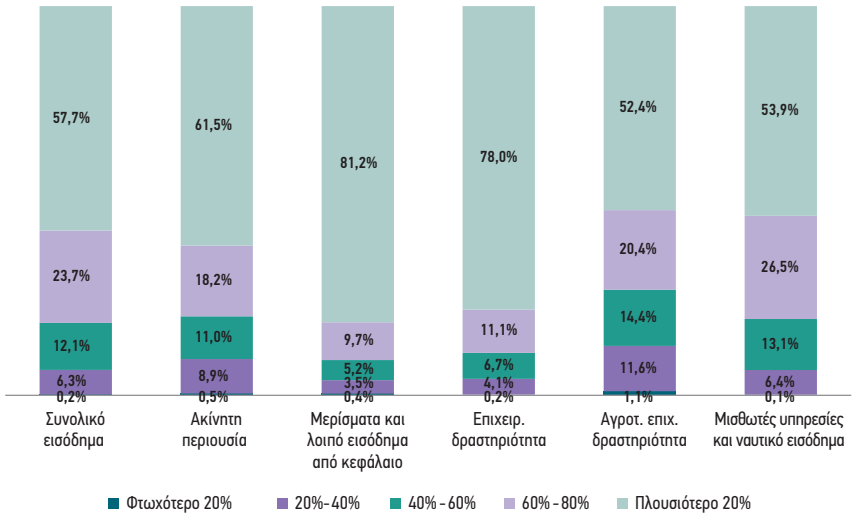
Ποσοστό εισοδήματος ανά πηγή που δηλώνεται από τους πλουσιότερους, 2008



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.6

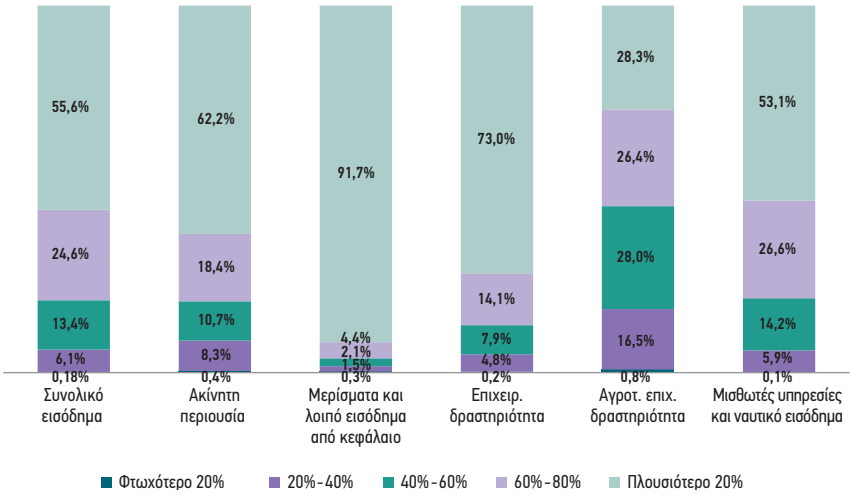
Κατανομή εισοδήματος ανά πηγή προέλευσης στα πεμπτημόρια των φορολογουμένων, 2014



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.7

Κατανομή εισοδήματος ανά πηγή προέλευσης στα πεμπτημόρια των φορολογουμένων, 2019

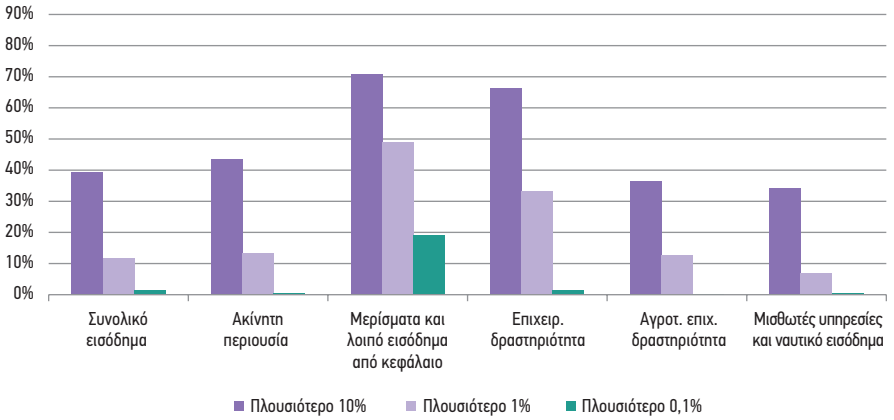


Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό την κατανομή του εισοδήματος από μισθούς και συντάξεις (εδώ περιλαμβάνεται πλέον και το ναυτικό εισόδημα), το οποίο, μαζί με το αγροτικό εισόδημα, είναι λιγότερο άνισα κατανεμημένο συγκριτικά με τις άλλες κατηγορίες εισοδήματος. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2014, το πλουσιότερο 20% των φορολογουμένων δήλωνε το 62% των εισοδημάτων από ακίνητα, το 78% των εισοδημάτων από επιχειρηματική δραστηριότητα και το 81% των εισοδημάτων από μερίσματα, τόκους και υπεραξία κεφαλαίου. Τα αντίστοιχα ποσοστά για τα εισοδήματα του 2019 ήταν 62% των εισοδημάτων από ακίνητα, 73% των εισοδημάτων από επιχειρηματική δραστηριότητα και 92% των εισοδημάτων από μερίσματα, τόκους και υπεραξία κεφαλαίου. Το εντυπωσιακό εδώ είναι ότι το όριο ετήσιου οικογενειακού εισοδήματος για να ενταχθεί ένας φορολογούμενος στο πλουσιότερο πεμπτημόριο είχε μειωθεί στις μόλις 19.000 ευρώ, επομένως η γενικότερη εικόνα της κατανομής εισοδήματος παραπέμπει μάλλον σε μια γενικευμένη κατάρρευση των δηλωθέντων εισοδημάτων παρά στη συγκέντρωση του εισοδήματος στα χέρια μιας μικρής ευημερούσας μειοψηφίας.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.8

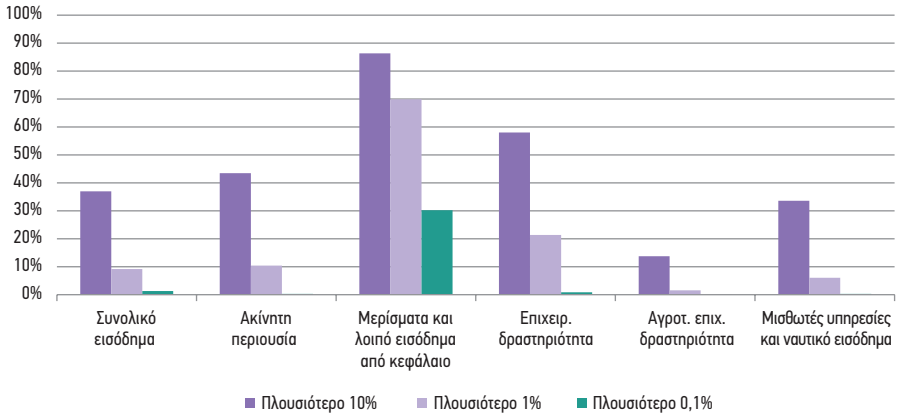
Ποσοστό εισοδήματος ανά πηγή που δηλώνεται από τους πλουσιότερους, 2014



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.9

Ποσοστό εισοδήματος ανά πηγή που δηλώνεται από τους πλουσιότερους, 2019



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

Εστιάζοντας στους φορολογούμενους με τα ακόμα υψηλότερα εισοδήματα (Διαγράμματα 7.8 και 7.9), το μερίδιο που κατέχει το πλουσιότερο 10% των φορολογουμένων στο συνολικό εισόδημα αυξήθηκε από 30% το 2008 σε περίπου 40% το 2014, ενώ υποχωρεί οριακά στο 37% το 2019. Αυτό ερμηνεύεται εν μέρει από την εμφάνιση της νέας κατηγορίας εισοδημάτων από κεφάλαιο, των οποίων η δήλωση έγινε υποχρεωτική από το 2014 και μετά. Από τα διαγράμματα αυτά προκύπτει ότι το εισόδημα αυτό παρουσιάζει εξαιρετικά υψηλή συγκέντρωση ακριβώς στο άνω άκρο της κατανομής εισοδήματος, με το 20% του εισοδήματος από αυτήν την πηγή να δηλώνεται από το 0,1% των πλουσιότερων φορολογουμένων το 2014 και να αυξάνεται στο 30% μέχρι το 2019. Ενδιαφέρον όμως παρουσιάζει και το γεγονός ότι η συμμετοχή των πλουσιότερων έχει αυξηθεί στις περισσότερες πηγές εισοδημάτων.

7.2 Κατανομή του φορολογικού βάρους του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων

Σύμφωνα με τα αναλυτικά στοιχεία της ΑΑΔΕ, το 2008 βεβαιώθηκαν 9,1 δισ. ευρώ από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων επί δηλωθέντος εισοδήματος ύψους 98 δισ. ευρώ και φορολογούμενου εισοδήματος 98,4 δισ. ευρώ.[44] Το 2014 οι φόροι που βεβαιώθηκαν μειώθηκαν σε 8,3 δισ. ευρώ, επί πολύ χαμηλότερης φορολογικής βάσης ύψους 76 δισ. ευρώ δηλωθέντος εισοδήματος και 83 δισ. ευρώ φορολογούμενου εισοδήματος. Τέλος, το 2019 βεβαιώθηκαν περίπου όσοι φόροι είχαν βεβαιωθεί και πριν την κρίση, περίπου 9 δισ. ευρώ, πάνω σε δηλωθέν εισόδημα 20 δισ. ευρώ χαμηλότερο από αυτό του 2008, δηλαδή 78 δισ. ευρώ στους οποίους όμως αντιστοιχούσαν 85 δισ. ευρώ φορολογούμενου εισοδήματος. Επομένως, ύστερα από έντεκα χρόνια ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων επέβαλε το ίδιο φορολογικό βάρος πάνω σε μια φορολογική βάση μειωμένη στο 80% της αρχικής. Πώς κατανέμεται αυτό το βάρος στα εισοδηματικά κλιμάκια στα τρία χρόνια που εξετάζουμε;

Με βάση τα στοιχεία που δημοσιεύει η ΑΑΔΕ, οι φορολογούμενοι ιεραρχούνται σε κλιμάκια δηλωθέντος οικογενειακού εισοδήματος. Ο μέσος φορολογικός συντελεστής που αντιμετωπίζουν μπορεί να υπολογιστεί ως ο λόγος τού φόρου εισοδήματος προς το *δηλωθέν* εισόδημα ή προς το *φορολογούμενο* εισόδημα, όπως αυτό υπολογίζεται

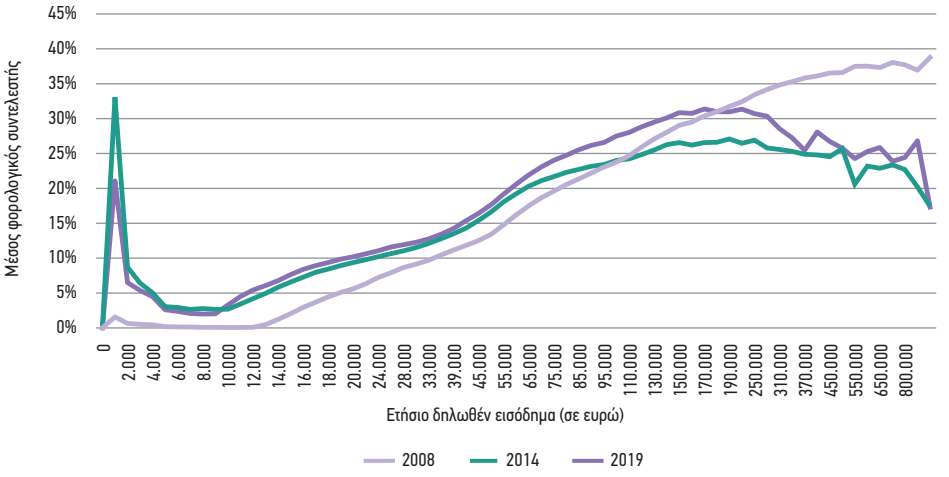
44. Η διαφορά μεταξύ δηλωθέντος και φορολογούμενου εισοδήματος ανάγεται στο τεκμαρτό εισόδημα, το οποίο αναλύεται σε επόμενη ενότητα.

από τις φορολογικές αρχές με τη χρήση των τεκμηρίων δαπανών διαβίωσης. Τα Διαγράμματα 7.10 και 7.11 παρουσιάζουν πώς εξελίσσεται ο μέσος φορολογικός συντελεστής στην κατανομή των φορολογουμένων με βάση κλιμάκια δηλωθέντος οικογενειακού εισοδήματος, όπου στο Διάγραμμα 7.10 ο φορολογικός συντελεστής υπολογίζεται ως ο φόρος εισοδήματος προς το *δηλωθέν* εισόδημα και στο Διάγραμμα 7.11 οι φόροι υπολογίζονται ως ποσοστό του *φορολογητέου* εισοδήματος.

Το σύστημα φορολογίας του 2008 αντιστοιχεί σε σχεδόν μηδενικό μέσο φορολογικό συντελεστή για εισοδήματα έως 12.000 ευρώ, είτε ο φόρος υπολογίζεται ως ποσοστό του δηλωθέντος είτε ως ποσοστό του φορολογητέου εισοδήματος. Για εισοδήματα υψηλότερα των 12.000 ευρώ, ο μέσος φορολογικός συντελεστής αυξάνεται συνεχώς, εικόνα που αντιπροσωπεύει αυτό που αναμένουμε στο πλαίσιο ενός προοδευτικού φορολογικού συστήματος. Οι μεταρρυθμίσεις στο σύστημα φορολογίας εισοδήματος από το 2008 μέχρι το 2014 που αναλύθηκαν στο Κεφάλαιο 6 συνεπάγονται οριζόντιες αλλά όχι ομοιόμορφες αυξήσεις στη φορολογική επιβάρυνση για το 99,6% των φορολογουμένων, των οποίων το εισόδημα βρίσκεται

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.10

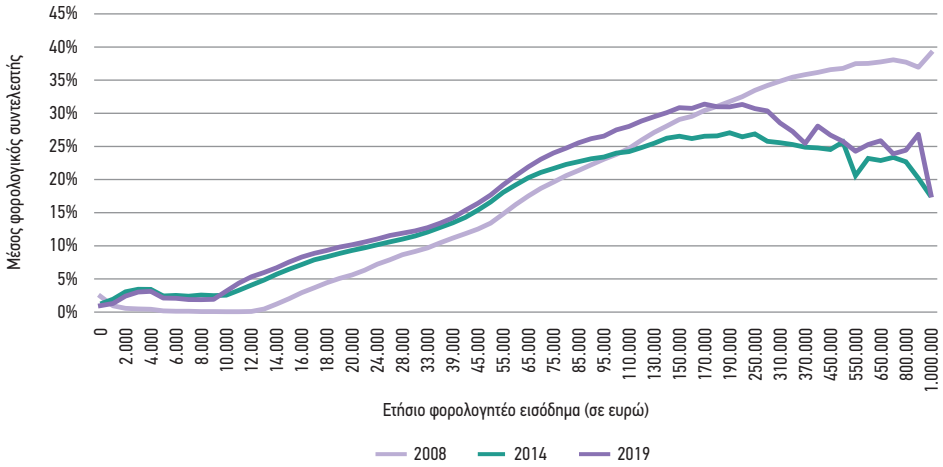
Μέσος φορολογικός συντελεστής, φόρος εισοδήματος ως % του δηλωθέντος εισοδήματος



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.11

Μέσος φορολογικός συντελεστής, φόρος εισοδήματος ως % του φορολογούμενου εισοδήματος



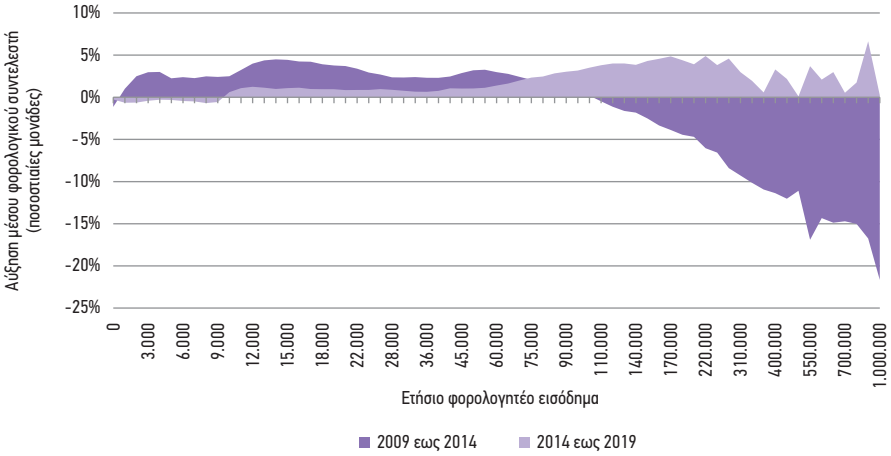
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

κάτω από τις 100.000 ευρώ. Η απότομη αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή στα πολύ χαμηλά εισοδηματικά κλιμάκια στο Διάγραμμα 7.10 αντικατοπτρίζει την ευρεία εφαρμογή των τεκμηρίων δαπανών διαβίωσης, η οποία οδήγησε στον καταλογισμό φόρων σε πολύ χαμηλά ή και μηδενικά δηλωθέντα εισοδήματα. Επομένως, η φορολογική επιβάρυνση ως ποσοστό του δηλωθέντος εισοδήματος εμφανίζεται εξαιρετικά υψηλή.

Η μέση φορολογική επιβάρυνση εξομαλύνεται σημαντικά όταν οι φόροι διαιρεθούν με το *φορολογητέο* εισόδημα (Διάγραμμα 7.11). Και πάλι η εφαρμογή των τεκμηρίων και η πλήρης κατάργηση του αφορολόγητου για ορισμένες κατηγορίες εισοδημάτων έχουν οδηγήσει σε αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή κατά 3 περίπου ποσοστιαίες μονάδες ακόμα και στα πολύ χαμηλά εισοδηματικά κλιμάκια (βλ. Διάγραμμα 7.12). Η φορολογική επιβάρυνση, όμως, αυξάνεται αναλογικά περισσότερο για τα μεσαία εισοδηματικά κλιμάκια, στα οποία ανήκουν τα τρία μεσαία πεμπτημόρια των φορολογουμένων και τα οποία καλύπτουν εισοδήματα από 5.000 έως 19.000 ευρώ. Οι αυξήσεις εδώ πλησιάζουν τις 5 ποσοστιαίες μονάδες και σε πολλές περιπτώσεις συνεπάγονται πολλαπλασιασμό της σχετικής φορολογικής επιβάρυνσης. Για

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.12

Αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης σε ποσοστιαίες μονάδες
(φόροι ως ποσοστό του φορολογητέου εισοδήματος)



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

παράδειγμα, ένας φορολογούμενος με δηλωθέν εισόδημα 15.000 ευρώ αντιμετώπιζε μέσο φορολογικό συντελεστή 2% το 2008, ο οποίος αυξήθηκε σε 6,5% το 2014. Η αύξηση αυτή εξηγείται σε μεγάλο βαθμό από τη μείωση φόρου που αντικατέστησε το αφορολόγητο των 12.000, η οποία ήταν λιγότερο γενναιόδωρη για εισοδήματα άνω των 9.500 ευρώ, από την κατάργηση του πρόσθετου αφορολόγητου για παιδιά, από τη φορολόγηση του εισοδήματος από επιχειρηματική δραστηριότητα και από ακίνητα από το πρώτο ευρώ και από την πρόσθετη επιβολή της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης για εισοδήματα άνω των 12.000 ευρώ. Αρκετά μεγάλες αυξήσεις της τάξης των 3 ποσοστιαίων μονάδων παρατηρούνται και στα κλιμάκια οικογενειακού εισοδήματος ύψους 45.000-70.000 ευρώ. Εδώ καθοριστικό ρόλο παίζει και η μεταβολή των οριακών συντελεστών των κλιμακίων. Με το φορολογικό σύστημα του 2008, ο ανώτατος οριακός φορολογικός συντελεστής του 40% επιβαλλόταν σε εισοδήματα που υπερέβαιναν τις 75.000 ευρώ. Το 2014 όμως το εισοδηματικό όριο για την επιβολή του ανώτατου οριακού συντελεστή (42%) είχε μειωθεί στις μόλις 42.000 ευρώ. Το να εξαντλείται όλη η προοδευτικότητα του συστήματος φορολογίας εισοδήματος σε τόσο βραχύ εύρος εισοδημάτων αντανακλά μια μάλλον φοροεισπρακτική λογική.

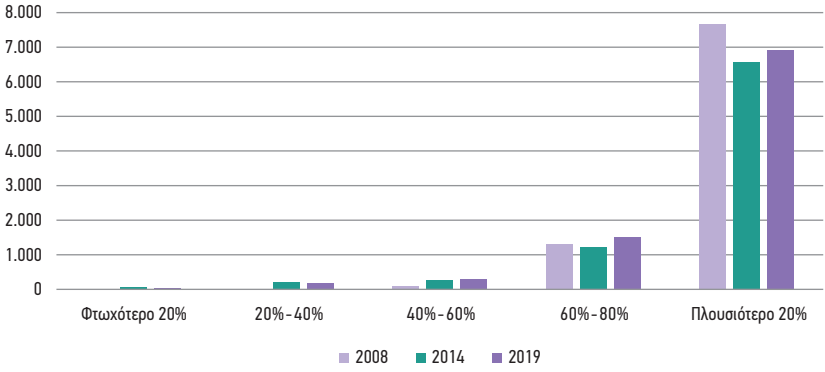
Για τα πολύ υψηλά εισοδήματα παρατηρείται μια ποσοστιαία μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης (βλ. Διάγραμμα 7.12), η οποία δεν αντανακλά αντίστοιχη αλλαγή στη φορολογική πολιτική, αλλά μάλλον την πληρέστερη απεικόνιση των εισοδημάτων των φυσικών προσώπων. Η από το 2014 υποχρεωτική δήλωση εισοδημάτων από μερίσματα, τόκους, δικαιώματα και υπεραξία κεφαλαίου από την ημεδαπή ή την αλλοδαπή σπάνια δημιουργούσε πρόσθετη φορολογική επιβάρυνση, αφού τα περισσότερα από αυτά τα εισοδήματα φορολογούνταν αυτοτελώς (όπως οι τόκοι ή τα μερίσματα) ή δεν φορολογούνταν, αφού η Ελλάδα δεν έχει δικαίωμα φορολόγησης στο πλαίσιο διμερών συμβάσεων αποφυγής διπλής φορολογίας. Ο φόρος που έχει καταβληθεί, π.χ. το 10% των τόκων καταθέσεων, συνυπολογίζεται στον φόρο εισοδήματος του φυσικού προσώπου, όμως συνήθως οι συντελεστές στα εισοδήματα που φορολογούνται αυτοτελώς είναι πολύ χαμηλότεροι από τον ανώτερο οριακό συντελεστή της κλίμακας φορολογίας εισοδήματος των φυσικών προσώπων. Επομένως, το 2014 ο μέσος φορολογικός συντελεστής εμφανίζεται μειωμένος για τα πολύ υψηλά εισοδήματα σε σχέση με το 2008.

Οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν από το 2014 έως το 2019 αύξησαν περαιτέρω τη μέση φορολογική επιβάρυνση για όλους, εκτός από αυτούς που ανήκουν στα χαμηλά εισοδηματικά κλιμάκια (με οικογενειακό εισόδημα έως 9.000 ευρώ). Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 7.12, η αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή είναι εντονότερη για υψηλότερα εισοδήματα και αντανακλά την αύξηση των οριακών φορολογικών συντελεστών για τα εισοδήματα αυτά (βλ. Πίνακα 6.4 στο Κεφάλαιο 6), αλλά και τη μεγαλύτερη προοδευτικότητα της κλίμακας της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης.

Αν συνδυάσουμε τη διαμόρφωση του μέσου φορολογικού συντελεστή στα διαφορετικά κλιμάκια οικογενειακού εισοδήματος με την κατανομή των φορολογουμένων στα κλιμάκια αυτά προκύπτει ένα πολύ ενδιαφέρον εύρημα σχετικά με το ποιος σηκώνει το βάρος του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων. Από το Διάγραμμα 7.13 προκύπτει ότι το βάρος του συγκεκριμένου φόρου επωμίζονται αυτοί που στις φορολογικές δηλώσεις εμφανίζουν τα υψηλότερα εισοδήματα, αυτοί δηλαδή που ανήκουν με βάση τις δηλώσεις αυτές στο πλουσιότερο 20%. Αυτό αποτελεί ένα διαχρονικό δομικό χαρακτηριστικό της φορολογίας εισοδήματος, το οποίο λίγο επηρεάστηκε από τις μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης. Όπως προκύπτει και από το Διάγραμμα 7.14, μετά το 2008 ένα μικρό ποσοστό της φορολογικής επιβάρυνσης μετατοπίστηκε προς το φτωχότερο 60% των φορολογουμένων. Όμως συνολικά, το 99% των φόρων το 2008 και το 94% των φόρων το 2014 και το 2019 καταλογίζονται

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.13

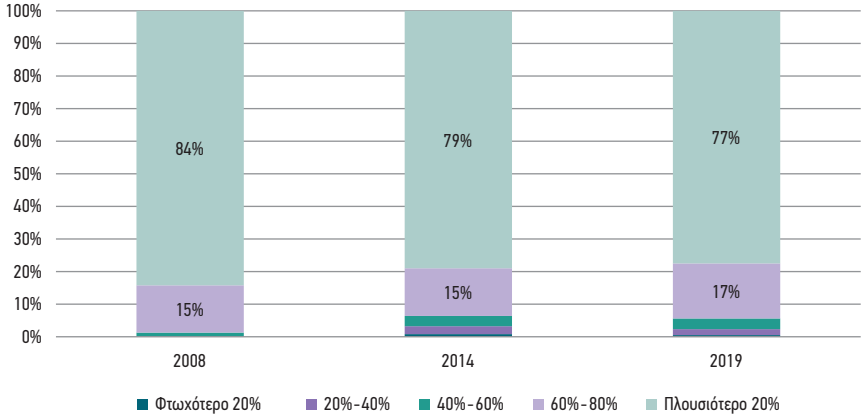
Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων ανά πεμπτημόριο φορολογουμένων (σε ευρώ)



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.14

Ποσοστιαία κατανομή των εσόδων από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων στα πεμπτημόρια φορολογουμένων



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

στο πλουσιότερο 40%. Εκείνο που βέβαια έχει αλλάξει διαχρονικά είναι το επίπεδο εισοδήματος που χρειάζεται ένας φορολογούμενος για να τοποθετηθεί στο πλουσιότερο 40% ή 20%. Πριν την κρίση, το 2008, φορολογούμενοι με δηλωθέν εισόδημα άνω των 15.000 ευρώ θεωρούνταν ότι ανήκαν στο πλουσιότερο 40% των φορολογουμένων, ενώ το όριο αυτό μειώθηκε στις 11.000 ευρώ το 2014 και το 2019. Ακόμα και αν επικεντρωθούμε στο πλουσιότερο 20% των φορολογουμένων, το 2019 αρκούσε οικογενειακό εισόδημα 19.000 για να ενταχθεί ένας φορολογούμενος σε αυτήν την κατηγορία. Το αντίστοιχο όριο πριν την κρίση ήταν 26.000 ευρώ.

7.3 Τεκμήρια δαπανών διαβίωσης και η επίδρασή τους στα φορολογικά έσοδα

Η χρήση του τεκμαρτού εισοδήματος ως βάση φορολόγησης αφορά γενικότερα διαδικασίες όπου η επιθυμητή φορολογική βάση δεν μπορεί να μετρηθεί, αλλά τεκμαίρεται από κάποιους απλούς δείκτες οι οποίοι, σε αντίθεση με τη φορολογική βάση, μπορούν να μετρηθούν με ευκολία (Ahmad and Stern, 1991). Η χρήση του τεκμαρτού προσδιορισμού του εισοδήματος στην περίπτωση του φόρου εισοδήματος των φυσικών προσώπων αποσκοπεί στον έλεγχο του κατά πόσο το εισόδημα που δηλώνεται από το φυσικό πρόσωπο είναι συμβατό με τις καταναλωτικές του δαπάνες και το επίπεδο ζωής του γενικότερα. Τα τεκμήρια διαβίωσης, επομένως, είναι συγκεκριμένα ποσά δαπανών διαβίωσης, τα οποία προσδιορίζονται αντικειμενικά και σύμφωνα με τη φορολογική διοίκηση αντιστοιχούν στις ετήσιες δαπάνες χρήσης και συντήρησης κατοικιών, αυτοκινήτων και άλλων αντικειμένων μεγάλης αξίας κτήσης, όπως πισίνες, σκάφη, αεροσκάφη κτλ. Εδώ θα μπορούσαν να προστίθενται και τα τεκμήρια απόκτησης περιουσιακών στοιχείων που αφορούν κυρίως τις πραγματικές δαπάνες αγοράς ακινήτων ή κινητών αντικειμένων μεγάλης αξίας (π.χ. αυτοκινήτων) αλλά και την αποπληρωμή δανείων. Με βάση το παραπάνω σύστημα, ο φόρος εισοδήματος δεν υπολογίζεται πάνω στο εισόδημα που δηλώνεται από τον φορολογούμενο, αλλά δυνητικά πάνω σε ένα υψηλότερο ποσό που προσδιορίζεται από τη φορολογική διοίκηση με βάση τα τεκμήρια διαβίωσης.

Είναι προφανές ότι οι φορολογικές αρχές καταφεύγουν σε αυτήν την προσπάθεια σύλληψης φορολογητέας ύλης όταν για διάφορους λόγους δεν θεωρούν δυνατό τον απευθείας προσδιορισμό της. Είναι χαρακτηριστικό ότι, μεταξύ των χωρών υψηλού εισοδήματος, μόνο η Ελλάδα και η Ιταλία χρησιμοποιούν τεκμήρια διαβίωσης με αυτόν

τον τρόπο στη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων, ενώ η μέθοδος είναι πιο συνηθισμένη σε αναπτυσσόμενες χώρες, όπως η Κένυα (Bucci, 2020).

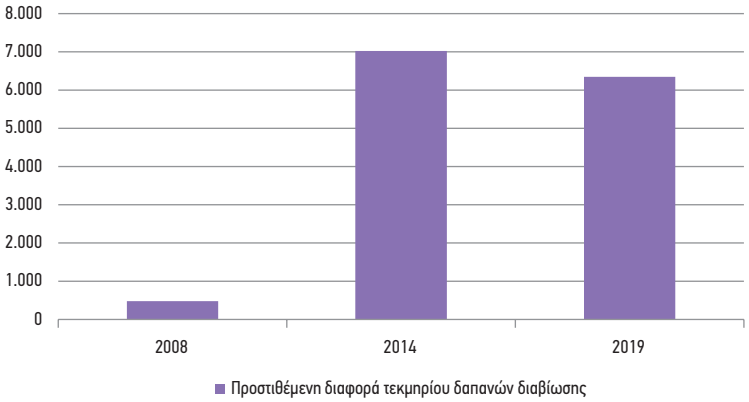
Μία από τις σημαντικές αλλαγές που επέφεραν οι μεταρρυθμίσεις στον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης ήταν η σημαντική επέκταση της χρήσης των τεκμηρίων δαπανών διαβίωσης. Έως το 2009, τα τεκμήρια αυτά υπήρχαν, αλλά αφορούσαν μια μάλλον περιορισμένη μερίδα φορολογουμένων, καθώς ενεργοποιούνταν μόνο για κύρια κατοικία άνω των 200 τ.μ., δευτερεύουσα κατοικία άνω των 150 τ.μ., αυτοκίνητα εργοστασιακής αξίας μετά τη μείωση παλαιότητας άνω των 50.000 ευρώ, σκάφη άνω των 10 μ., πισίνες και αεροσκάφη. Από το 2010 και μετά, προφανώς υπό την πίεση συλλογής φορολογικών εσόδων και ως μέσο σύλληψης αδήλωτης φορολογητέας ύλης, η χρήση των τεκμηρίων διαβίωσης επεκτάθηκε στο σύνολο σχεδόν των φορολογουμένων. Ετήσια αντικειμενική δαπάνη διαβίωσης ορίστηκε για όλες τις κύριες και δευτερεύουσες κατοικίες από το πρώτο τετραγωνικό μέτρο κλιμακωτά με βάση την επιφάνειά τους, για όλα τα αυτοκίνητα με βάση τα κυβικά εκατοστά τους, για όλα τα σκάφη με βάση το ολικό τους μήκος κλιμακωτά. Παράλληλα αυξήθηκε η αντικειμενική δαπάνη διαβίωσης για πισίνες και προστέθηκαν οι δαπάνες ιδιωτικών σχολείων, οικιακών βοηθών, οδηγών κτλ. Το σύστημα αυτό διατηρείται με πολύ μικρές αλλαγές (π.χ. αύξηση της αντικειμενικής δαπάνης ανά τετραγωνικό μέτρο κατοικίας) μέχρι σήμερα.

Οι αλλαγές αυτές αντανακλώνται στην κάθετη αύξηση του συνολικού εισοδήματος, το οποίο προκύπτει από τα τεκμήρια δαπανών διαβίωσης και προστίθεται στο εισόδημα που δηλώνουν οι ίδιοι οι φορολογούμενοι. Ενώ το 2008 η διαφορά ανάμεσα στο φορολογητέο και το δηλωθέν εισόδημα ήταν μικρότερη από 500 εκατ. ευρώ, το 2014 εκτοξεύεται σε περισσότερα από 7 δισ. ευρώ και διατηρείται κοντά στα 6,5 δισ. ευρώ το 2019 (βλ. Διάγραμμα 7.15).

Το ενδιαφέρον ερώτημα εδώ είναι πώς κατανέμεται το πρόσθετο εισόδημα που προκύπτει από τα τεκμήρια δαπανών διαβίωσης στα κλιμάκια οικογενειακού εισοδήματος. Με βάση τα δημοσιευμένα στοιχεία της ΑΑΔΕ για τα εισοδήματα των ετών 2008, 2014 και 2019, χωρίζουμε τους φορολογούμενους σε πεμπτημόρια (δηλαδή στο φτωχότερο 20%, στο αμέσως πλουσιότερο 20% κτλ., έως το πλουσιότερο 20%) με βάση το δηλωθέν εισόδημα σύμφωνα με τη διαδικασία που έχει περιγραφεί παραπάνω στην Ενότητα 7.1. Επιπρόσθετα, εστιάζουμε την προσοχή μας στο ανώτερο άκρο της κατανομής δηλωθέντος οικογενειακού εισοδήματος, εξετάζοντας το πλουσιότερο 10%, 1% και 0,1%. Από το Διάγραμμα 7.16 προκύπτει ότι το μεγαλύτερο ποσοστό του εισοδήματος που προσδιορίζουν οι φορολογικές αρχές με βάση τα τεκμήρια

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.15

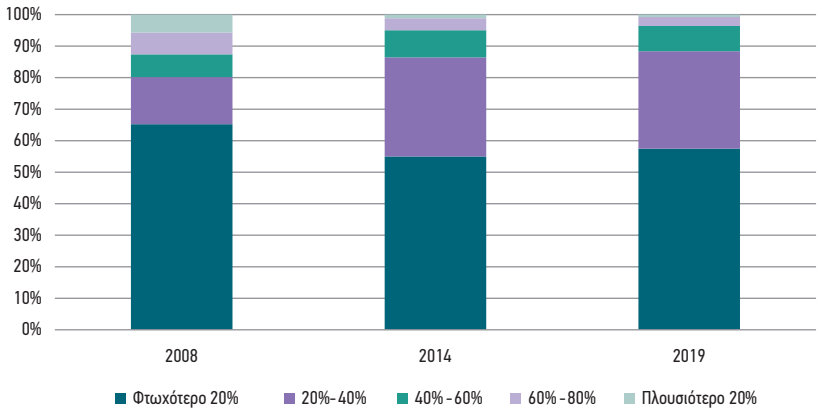
Προστιθέμενη διαφορά τεκμηρίου δαπανών διαβίωσης (εκατ. ευρώ)



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.16

Μερίδιο προστιθέμενης διαφοράς τεκμηρίου δαπανών διαβίωσης σε πεμπτημόρια της κατανομής οικογενειακού εισοδήματος



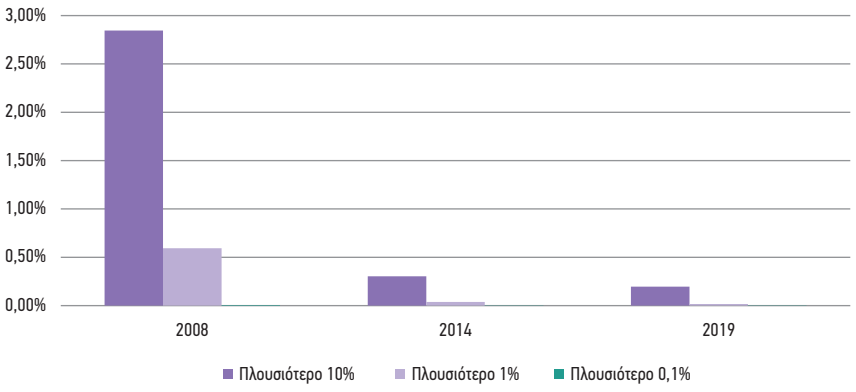
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

αφορά φορολογούμενους που ανήκουν στο χαμηλότερο 40% της κατανομής οικογενειακού εισοδήματος. Αυτό συμβαίνει ακόμα και το 2008, όταν τα τεκμήρια αφορούσαν μάλλον ένα μικρό μερίδιο φορολογουμένων με πολύ μεγάλα σπίτια, πολύ ακριβά αυτοκίνητα κτλ., αλλά πολύ περισσότερο το 2014 και το 2019, έτη που η χρήση των τεκμηρίων είχε επεκταθεί στο σύνολο των φορολογουμένων. Για παράδειγμα, το 2014 το 86% από τα 7 περίπου δισ. ευρώ του πρόσθετου εισοδήματος από τεκμήρια διαβίωσης που είχε υπολογιστεί από τις φορολογικές αρχές αφορούσε το 40% των φτωχότερων φορολογουμένων, με το ποσοστό να αυξάνεται σε πάνω από 88% το 2019. Μεταξύ 7% και 8,5% του τεκμαρτού εισοδήματος αφορά το μέσο της κατανομής, τις δηλώσεις δηλαδή που βρίσκονται ±10% από το διάμεσο δηλωθέν εισόδημα. Το γεγονός ότι οι φορολογούμενοι με πολυτελή τρόπο ζωής έπαψαν να είναι ο αποκλειστικός στόχος του συστήματος τεκμηρίων μετά το 2010 επίσης αντανακλάται στο Διάγραμμα 7.16: το μερίδιο του τεκμαρτού εισοδήματος που επιβαρύνει το πλουσιότερο 40% μειώνεται από περίπου 13% το 2008 σε 5% το 2014 και περαιτέρω σε 3,6% το 2019.

Το Διάγραμμα 7.17 εστιάζει στη συμμετοχή του ανώτερου άκρου της κατανομής δηλωθέντος οικογενειακού εισοδήματος στο συνολικό εισόδημα από τεκμήρια που

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.17

Προστιθέμενη διαφορά τεκμηρίου δαπανών διαβίωσης, % συμμετοχή των πλουσιότερων στο σύνολο



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

προσθέτουν οι φορολογικές αρχές για να υπολογίσουν το τελικό φορολογητέο εισόδημα. Το 2008, το 3% από τα περίπου 500 εκατ. ευρώ που πρόσθεταν οι φορολογικές αρχές στο δηλωθέν εισόδημα με βάση τα τεκμήρια αφορούσε το υψηλότερο 10% των φορολογικών δηλώσεων και το 0,6% αφορούσε το υψηλότερο 1%. Η συμμετοχή αυτή μειώθηκε σε 0,3% και σε 0,2% για το πλουσιότερο 10% το 2014 και 2019 αντίστοιχα. Όσο για το πλουσιότερο 1% πρακτικά μηδενίστηκε, καθώς διαμορφώθηκε στο 0,04% το 2014 και στο 0,02% το 2019.

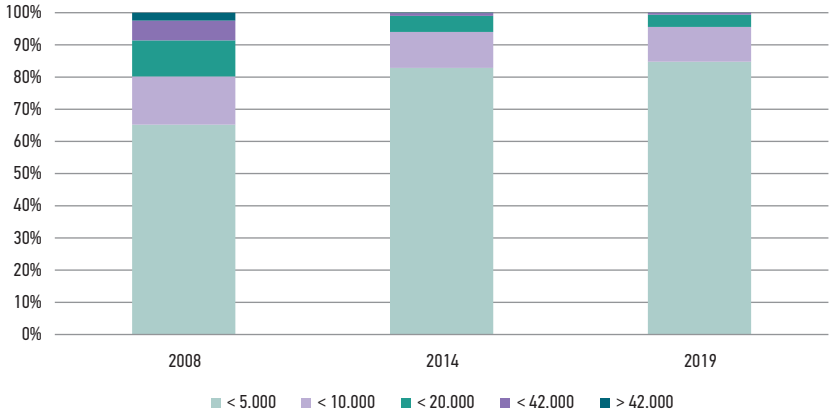
Ένας παράγοντας που δεν έχει ληφθεί υπόψη στην παραπάνω ανάλυση είναι ότι ολόκληρη η κατανομή οικογενειακού εισοδήματος έχει μετακινηθεί προς τα κάτω στις ακραίες συνθήκες οικονομικής κρίσης που βίωνε η χώρα. Επομένως, ενώ το 2008 το φτωχότερο 40% των φορολογουμένων, το οποίο επιβαρυνόταν με τα 4/5 του τεκμαρτού εισοδήματος, δήλωνε οικογενειακό εισόδημα κάτω από 10.000 ευρώ, το 2014 το φτωχότερο 40% των φορολογουμένων, που επιβαρυνόταν με το 86% του τεκμαρτού εισοδήματος, δήλωνε ετήσιο οικογενειακό εισόδημα κάτω από 6.000 ευρώ. Αντίστοιχα, το πλουσιότερο 20% των φορολογουμένων, που επιβαρυνόταν με το 6% περίπου του τεκμαρτού εισοδήματος, δήλωνε οικογενειακό εισόδημα πάνω από 39.000 ευρώ. Το 2014, η αντίστοιχη ομάδα φορολογουμένων δήλωνε εισόδημα πάνω από 28.000 ευρώ και επιβαρυνόταν με μόλις το 1,2% από τα περίπου 7 δισ. ευρώ που αποκάλυπταν τα τεκμήρια διαβίωσης.

Εάν εξετάσουμε πώς το εισόδημα από τα τεκμήρια διαβίωσης κατανέμεται όχι στα πεμπτημόρια των νοικοκυριών αλλά σε κλιμάκια οικογενειακού εισοδήματος, προκύπτει η εικόνα του Διαγράμματος 7.18. Εδώ φαίνεται καθαρά ότι ο στόχος των σχετικών μεταρρυθμίσεων κατά τη διάρκεια της κρίσης ήταν να εντοπιστεί φορολογητέα ύλη κυρίως σε ζώνες χαμηλού οικογενειακού εισοδήματος. Σταδιακά το μερίδιο του τεκμαρτού εισοδήματος που εντοπίζεται σε φορολογούμενους με ετήσιο δηλωθέν εισόδημα κάτω από 5.000 ευρώ αυξάνεται από 65% το 2008 σε 83% το 2014 και περαιτέρω στο 85% το 2019.

Αν εστιάσουμε σε δηλωμένα οικογενειακά εισοδήματα έως 10.000 ευρώ, εκεί εντοπίζεται το 94% των 7 δισ. πρόσθετου εισοδήματος που αποκαλύπτουν τα τεκμήρια το 2014. Το ποσοστό αυτό ανεβαίνει στο 96% των 6,5 περίπου δισ. ευρώ τεκμαρτού εισοδήματος το 2019. Με βάση, λοιπόν, τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι τα τεκμήρια δαπανών διαβίωσης στην πράξη δυνητικά εντοπίζουν εισοδήματα φορολογουμένων οι οποίοι, ενώ διατηρούν κάποιο αποδεκτό ή και υψηλό βιοτικό επίπεδο, δηλώνουν εξαιρετικά χαμηλά εισοδήματα. Δεν φαίνεται, όμως, να εντοπίζουν αντίστοιχες δαπάνες ενδεχομένως πολυτελούς διαβίωσης στα υψηλά εισοδηματικά κλιμάκια.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.18

Κατανομή του εισοδήματος από τα τεκμήρια δαπανών διαβίωσης σε κλιμάκια οικογενειακού εισοδήματος



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

Ακόμα και αν ο πήχης τοποθετηθεί στο όχι υπέρμετρα υψηλό επίπεδο των 42.000 ευρώ ετήσιου οικογενειακού εισοδήματος, μόνο το 0,1% των 7 δισ. τεκμαρτού εισοδήματος του 2014 εντοπίζεται σε αυτήν την κατηγορία (το αντίστοιχο ποσοστό του 2019 είναι μόλις 0,06%). Αυτό θα μπορούσε να συμβαίνει επειδή είτε τα εισοδήματα στα υψηλότερα κλιμάκια δηλώνονται με ακρίβεια είτε οι φορολογούμενοι υψηλού εισοδήματος, με κατάλληλο φορολογικό σχεδιασμό, βρίσκουν τρόπους να αποφύγουν την παγίδα των τεκμηρίων διαβίωσης.

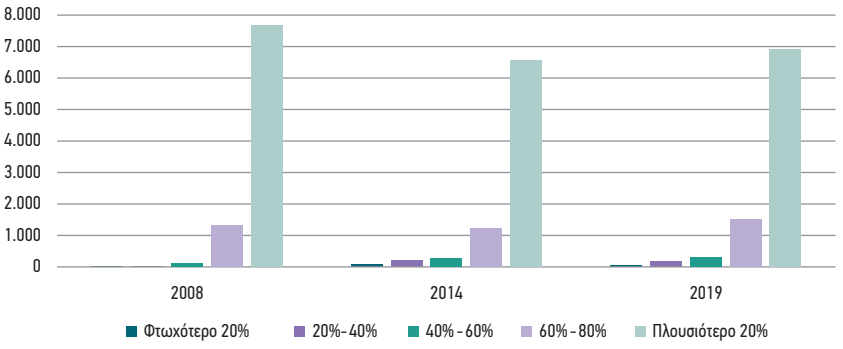
Το επόμενο ερώτημα που προκύπτει σχετίζεται με την αποδοτικότητα των τεκμηρίων δαπανών διαβίωσης σε όρους φορολογικών εσόδων. Κατά πόσο δηλαδή ο εντοπισμός αυτών των πρόσθετων, δυνητικά κρυμμένων εισοδημάτων όχι μόνο αυξάνει τη φορολογητέα ύλη, αλλά και βελτιώνει το φοροεισπρακτικό αποτέλεσμα. Εξάλλου, το σύστημα των τεκμηρίων αυτών είναι αρκετά πολύπλοκο, απαιτεί τη συλλογή και ακριβή αποτύπωση πρόσθετων πληροφοριών και αναμφίβολα προσθέτει σημαντικό κόστος συμμόρφωσης στους φορολογούμενους, αλλά και σημαντικό διοικητικό κόστος στις φορολογικές αρχές. Για να απαντηθεί το ερώτημα αυτό με ακρίβεια, απαραίτητη είναι η εκπόνηση μιας προσεκτικά σχεδιασμένης μελέτης η οποία θα στηριζόταν στην αναλυτική βάση δεδομένων της ΑΑΔΕ και θα προσομοίωνε το φορο-

λογικό σύστημα με και χωρίς το πρόσθετο εισόδημα από τεκμήρια. Εδώ, όμως, θα περιοριστούμε σε ορισμένες εξαιρετικά ενδιαφέρουσες ενδείξεις που προκύπτουν από τα δημοσιευμένα στοιχεία της ΑΑΔΕ.

Συγκεκριμένα, θα εξετάσουμε τα ποσά του φόρου εισοδήματος που βεβαιώνονται σε εκείνα τα κλιμάκια οικογενειακού εισοδήματος στα οποία φαίνεται να βεβαιώνονται τα μεγαλύτερα ποσά του πρόσθετου εισοδήματος από τα τεκμήρια δαπανών διαβίωσης. Το Διάγραμμα 7.19 παρουσιάζει τα ποσά φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων που βεβαιώνονται σε κάθε πεμπτημόριο των φορολογουμένων, οι οποίοι έχουν ιεραρχηθεί με βάση το συνολικό ετήσιο δηλωθέν οικογενειακό τους εισόδημα. Η ομάδα των φορολογουμένων που δηλώνει χαμηλά εισοδήματα είναι προφανώς η ομάδα με το μεγαλύτερο ενδιαφέρον, αφού, όπως είδαμε παραπάνω, στο χαμηλότερο 40% των δηλώσεων εντοπίζεται πάνω από το 85% του πρόσθετου εισοδήματος από τα τεκμήρια δαπανών διαβίωσης. Από το συγκεκριμένο Διάγραμμα προκύπτει ότι το φτωχότερο 40% των φορολογουμένων (με βάση πάντα τα δηλωθέντα εισοδήματά τους) πληρώνει ένα πολύ μικρό ποσό σε φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων. Το 2008 το ποσό αυτό ήταν 19 εκατ. ευρώ (ή το 0,2% των συνολικών εσόδων του κράτους από ΦΕΦΠ). Μετά την επέκταση της εφαρμογής των τεκμηρίων σε όλους τους φορολογούμενους, το 2014 το ποσό του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.19

Έσοδα από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων ανά πεμπτημόριο της κατανομής οικογενειακού εισοδήματος (σε εκατ. ευρώ)



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

που επιβάρυνε το φτωχότερο 40% αυξήθηκε στα 270 εκατ. ευρώ (ή το 3,3% των συνολικών εσόδων από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων). Τέλος, το 2019 το αντίστοιχο ποσό ήταν 211 εκατ. ευρώ ή το 2,4% των συνολικών εσόδων. Ακόμα και αν εστιάσουμε στο φτωχότερο 60% των φορολογουμένων, στους οποίους εντοπίζεται το 2014 και το 2019 πάνω από το 95% του πρόσθετου τεκμαρτού εισοδήματος, η εικόνα δεν αλλάζει. Από αυτούς το κράτος εισπράττει συνολικά μόλις το 5,5%-6% των συνολικών εσόδων από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων. Η άμεση συμβολή των τεκμηρίων, επομένως, στα φορολογικά έσοδα από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων είναι μάλλον εξαιρετικά περιορισμένη.[45]

Στη διαμόρφωση των ποσών φορολογικών εσόδων που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο προφανώς συμβάλλουν πολλοί παράγοντες πέραν της εφαρμογής του συστήματος των τεκμηρίων, όπως το ύψος του αφορολόγητου, η διάρθρωση των εισοδημάτων και των φορολογικών συντελεστών κτλ. Αυτό όμως που μπορούμε να συμπεράνουμε με σχετική βεβαιότητα είναι ότι το σύστημα των τεκμηρίων όπως εφαρμόζεται, ενώ προσθέτει σημαντικά ποσά στη φορολογητέα ύλη, δεν είναι καθόλου αποτελεσματικό στο να εντοπίζει τα υψηλά εισοδήματα που ενδεχομένως δεν δηλώνονται και από τα οποία θα προέκυπταν σημαντικά φορολογικά έσοδα. Με βάση τις παραπάνω ενδείξεις τίθενται πολύ σημαντικά ερωτήματα: Κατά πόσο συμβάλλει τελικά το σύστημα των τεκμηρίων στον εντοπισμό αδήλωτων εισοδημάτων; Αυξάνει τη φορολογική δικαιοσύνη ή απλώς παρουσιάζεται ότι την αυξάνει; Πώς επιδρά στη φορολογική συμμόρφωση;

Σε κάθε περίπτωση, το σύστημα των τεκμηρίων προσθέτει πολυπλοκότητα στο φορολογικό σύστημα, δημιουργεί υψηλό κόστος συμμόρφωσης στους φορολογούμενους και κόστος διοίκησης στις φορολογικές αρχές, ενώ η συμβολή του στα φορολογικά έσοδα φαίνεται ότι είναι περιορισμένη. Άρα μόνο κατ' επίφαση μάλλον συμβάλλει στον έμμεσο περιορισμό της φοροδιαφυγής. Το εάν στην πραγματικότητα συνεισφέρει στην εμφάνιση της πραγματικής εισοδηματικής κατάστασης των φορολογουμένων δεν μπορεί να κριθεί με βάση τα δημοσιευμένα διαθέσιμα στοιχεία. Το γεγονός όμως ότι ο ρόλος του στην άντληση φορολογικών εσόδων φαίνεται περιορισμένης σημασίας σημαίνει είτε ότι τα μη δηλωθέντα εισοδήματα είναι κατανεμημένα σε χαμηλά εισοδηματικά κλιμάκια και άρα με βάση το φορολογικό σύστημα υπόκεινται

45. Θα μπορούσε κάποιος να υποστηρίξει ότι η ύπαρξη των τεκμηρίων δαπανών διαβίωσης παρακινεί τους φορολογούμενους να δηλώνουν υψηλότερα εισοδήματα, όμως, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, δεν υπάρχουν τέτοιες ενδείξεις.

σε πολύ χαμηλό φορολογικό συντελεστή είτε ότι τα αδήλωτα εισοδήματα βρίσκονται όντως σε υψηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια αλλά οι φορολογούμενοι αφιερώνουν αρκετούς πόρους σε φορολογικό σχεδιασμό που τα προφυλάσσει από τον εντοπισμό και τη φορολόγησή τους.

7.4 Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και οικογένειες με παιδιά στη διάρκεια της κρίσης

Σύμφωνα με τις υπάρχουσες μελέτες, η σχετική θέση των παιδιών επιδεινώθηκε σημαντικά κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης (OFCE et al., 2014· Fanjul, 2014· Mitrakos, 2014· Kaplanoglou and Rapanos, 2018· Kaplanoglou, 2022). Σύμφωνα με όλες τις παραπάνω μελέτες, το ποσοστό των παιδιών που διαβιούσαν σε φτωχά νοικοκυριά εκτοξεύτηκε μετά το 2010, γεγονός που εξηγείται από έναν συνδυασμό παραγόντων, όπως η δραματική αύξηση της ανεργίας, η μείωση των μισθών, η ελλειμματική κοινωνική προστασία αλλά και η μεταρρύθμιση του συστήματος φορολογίας κατά τρόπο δυσμενή απέναντι στις οικογένειες. Στην περίπτωση του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, πέρα από τη γενικότερη αύξηση της φορολογίας που ίσχυσε για όλο τον πληθυσμό, υιοθετήθηκαν και μεταρρυθμίσεις που έπληξαν ειδικά τις οικογένειες με εξαρτώμενα τέκνα.

Έχει προαναφερθεί ότι, σύμφωνα με το φορολογικό σύστημα του 2008, το αφορολόγητο όριο των 12.000 ευρώ (ή 10.500 για μη μισθωτούς και επαγγελματίες) αυξανόταν κατά 1.000 ευρώ για οικογένειες με ένα παιδί, κατά 2.000 ευρώ για οικογένειες με δύο παιδιά και κατά 10.000 ευρώ για τις τρίτεκνες οικογένειες, ενώ η αύξηση του αφορολόγητου ήταν ακόμα μεγαλύτερη για τις πολύτεκνες οικογένειες. Αυτό στην πράξη σήμαινε ότι, για παράδειγμα, το αφορολόγητο για μία τρίτεκνη οικογένεια διαμορφωνόταν στις 22.000 ευρώ. Αντίθετα, στο σύστημα φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων που ίσχυε το 2014, είχε καταργηθεί τελείως η έννοια του πρόσθετου αφορολόγητου για παιδιά, ενώ παράλληλα το ίδιο το αφορολόγητο είχε αντικατασταθεί από τη μείωση φόρου, η οποία προοδευτικά μειωνόταν για υψηλότερα εισοδήματα, ενώ δεν ίσχυε καθόλου στην περίπτωση του εισοδήματος από επιχειρηματική δραστηριότητα ή από ακίνητα. Έως το 2019 η μείωση φόρου ήταν γενικώς μικρότερη από το 2014 και αυξανόταν ελάχιστα με την ύπαρξη παιδιών (βλ. Κεφάλαιο 6). Πώς αποτυπώθηκαν οι αλλαγές αυτές στη σχετική φορολογική επιβάρυνση των οικογενειών με παιδιά;

Πριν απαντηθεί αυτό το ερώτημα, θα είχε ενδιαφέρον να δούμε πού τοποθετούνται τα παιδιά στην κατανομή του εισοδήματος που δηλώνεται από τους φορολογούμενους. Στα αναλυτικά στοιχεία που δημοσιεύει η ΑΑΔΕ, υπάρχουν δεδομένα που αφορούν τα αναλυτικά κλιμάκια οικογενειακού εισοδήματος, τον αριθμό των ατομικών δηλώσεων (χωρίς τέκνα και χωρίς σύζυγο), των δηλώσεων με σύζυγο χωρίς τέκνα και των δηλώσεων με ένα, δύο, τρία, τέσσερα, πέντε ή έξι και περισσότερα εξαρτώμενα τέκνα, καθώς και το δηλωθέν εισόδημα και τον συνολικό φόρο κάθε κλιμακίου ανά οικογενειακή κατάσταση.[46] Από μεθοδολογική άποψη, προφανώς, δεν είναι δυνατή η πραγματική ιεράρχηση των οικογενειών με βάση το εισόδημά τους. Αυτό θα απαιτούσε τον υπολογισμό του ισοδύναμου εισοδήματος κάθε νοικοκυριού (ατόμων δηλαδή που μοιράζονται την ίδια στέγη και πόρους), κατά την έννοια που αναλύσαμε στην περίπτωση των έμμεσων φόρων και με τη χρήση των αναλυτικών μικροδεδομένων της ΕΛΣΤΑΤ. Η ίδια η έννοια του εξαρτώμενου τέκνου δεν συμπίπτει αναγκαστικά με την έννοια του ανήλικου, ούτε είναι γνωστές οι ηλικίες των εξαρτώμενων τέκνων. Σύμφωνα με τη φορολογική νομοθεσία του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, εξαρτώμενα τέκνα θεωρούνται και οι φοιτητές ή οι άνεργοι κάτω των 25 ετών που συνοικούν με τους γονείς τους, ακόμα και αν έχουν κάποιο πολύ χαμηλό εισόδημα (βλ. παρ. 1 του Άρθρου 11 του Ν. 4172/2013).

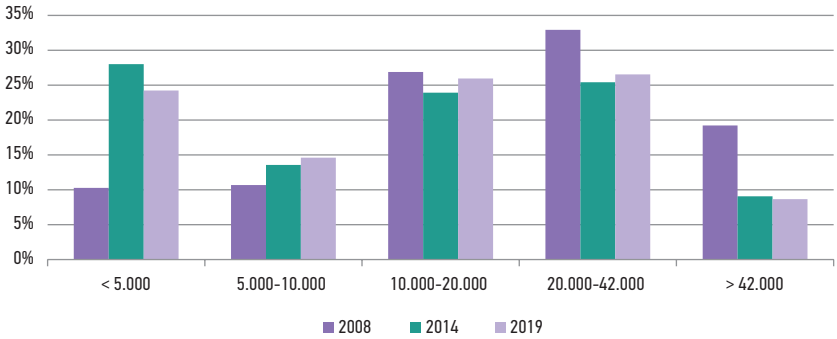
Με βάση, λοιπόν, τα διαθέσιμα στοιχεία, το Διάγραμμα 7.20 παρουσιάζει πώς κατανέμονται τα εξαρτώμενα τέκνα στα κλιμάκια οικογενειακού δηλωθέντος εισοδήματος το 2008, το 2014 και το 2019. Κρατώντας διαχρονικά σταθερά τα κλιμάκια οικογενειακού εισοδήματος (δηλωθέν οικογενειακό εισόδημα κάτω από 5.000 ευρώ, ανάμεσα σε 5.000 και 10.000 ευρώ, ανάμεσα σε 10.000 και 20.000 ευρώ, ανάμεσα σε 20.000 και 42.000 ευρώ, και πάνω από 42.000 ευρώ), υπολογίζουμε το ποσοστό των παιδιών που ανήκει σε κάθε κατηγορία.

Για παράδειγμα, σύμφωνα με την πρώτη στήλη του διαγράμματος, με βάση τα δηλωμένα εισοδήματα του 2008, το 10% των εξαρτώμενων τέκνων ζούσαν σε οικογένειες με οικογενειακό εισόδημα που δεν ξεπερνούσε τις 5.000 ευρώ. Μία τάση είναι ξεκάθαρη από το Διάγραμμα 7.20: η μαζική μετακίνηση της κατανομής των παιδιών από υψηλά σε χαμηλά κλιμάκια δηλωθέντος οικογενειακού εισοδήματος στη διάρκεια της περιόδου 2008-2019. Το ποσοστό των παιδιών που ανήκουν σε οικογένειες με εισόδημα άνω των 42.000 μειώνεται στο μισό, υπάρχει επίσης μείωση στο ποσοστό των παιδιών σε οικογένειες με οικογενειακό εισόδημα μεταξύ 20.000

46. Βλ., για παράδειγμα, τον Πίνακα 4 των αναλυτικών στοιχείων για το 2019.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.20

Κατανομή των εξαρτώμενων τέκνων σε κλιμάκια οικογενειακού εισοδήματος, 2008, 2014 και 2019



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

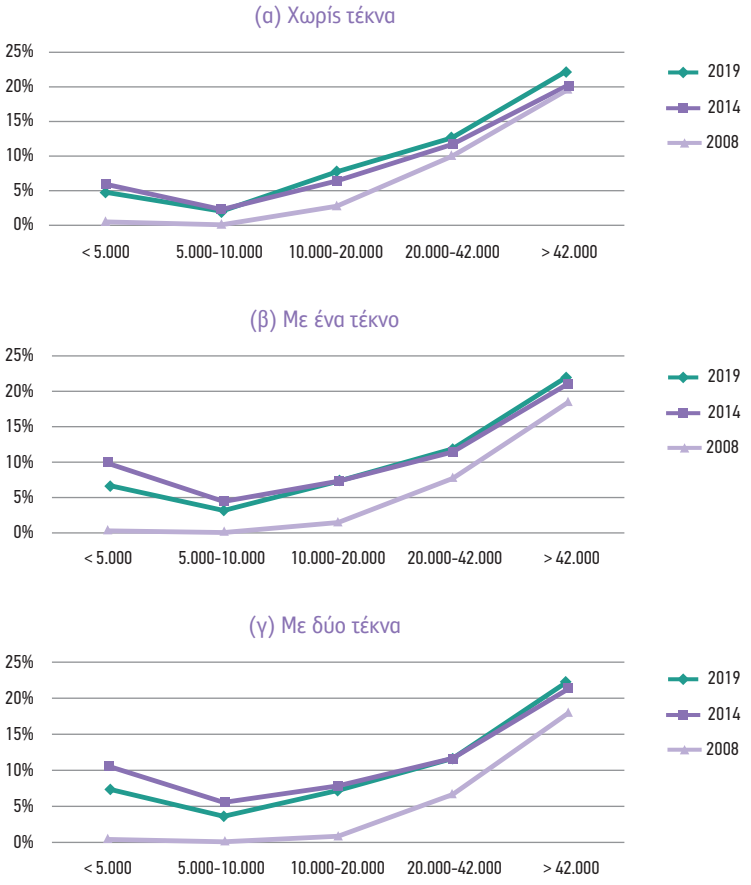
και 42.000 ευρώ, 1 στα 4 παιδιά ανήκουν σε οικογένειες με οικογενειακό εισόδημα μεταξύ 10.000 και 20.000 και στα τρία έτη που μελετάμε, ενώ διαχρονικά αυξάνεται το ποσοστό των παιδιών σε οικογένειες με εισόδημα μεταξύ 5.000 και 10.000. Το 2014, το 28% των παιδιών μένουν σε οικογένειες που δηλώνουν εισόδημα κάτω από 5.000, με το ποσοστό αυτό να μειώνεται ελαφρώς το 2019. Εδώ, βέβαια, πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι το 2008 δεν ήταν υποχρεωτική η φορολογική δήλωση, υπό προϋποθέσεις, για πολύ χαμηλά εισοδήματα. Υπό την έννοια αυτή, το ποσοστό παιδιών σε αυτήν την κατηγορία είναι ενδεχομένως πλασματικά χαμηλό. Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι μετακινήσεις υποδηλώνουν μια ξεκάθαρη τάση, που δεν οφείλεται σε διαφορές σε διατάξεις του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων.

Τα Διαγράμματα 7.21α έως και 7.21ε απεικονίζουν τον μέσο φορολογικό συντελεστή για φορολογούμενους με διαφορετικό αριθμό τέκνων που ανήκουν σε διαφορετικά κλιμάκια οικογενειακού εισοδήματος. Ο μέσος φορολογικός συντελεστής έχει υπολογιστεί ως ο συνολικός φόρος που έχει βεβαιωθεί σε κάθε κατηγορία φορολογουμένων διά το συνολικό δηλωθέν εισόδημα αυτής της κατηγορίας. Καθένα από τα πέντε διαγράμματα παρουσιάζει πώς μεταβάλλεται ανάλογα με το ετήσιο δηλωθέν οικογενειακό εισόδημα ο μέσος φορολογικός συντελεστής ανάμεσα σε φορολογούμενους που έχουν τον ίδιο αριθμό τέκνων ή δεν έχουν εξαρτώμενα τέκνα. Έτσι, το Διάγραμμα 7.21α περιλαμβάνει όλους τους φορολογούμενους που δεν έχουν

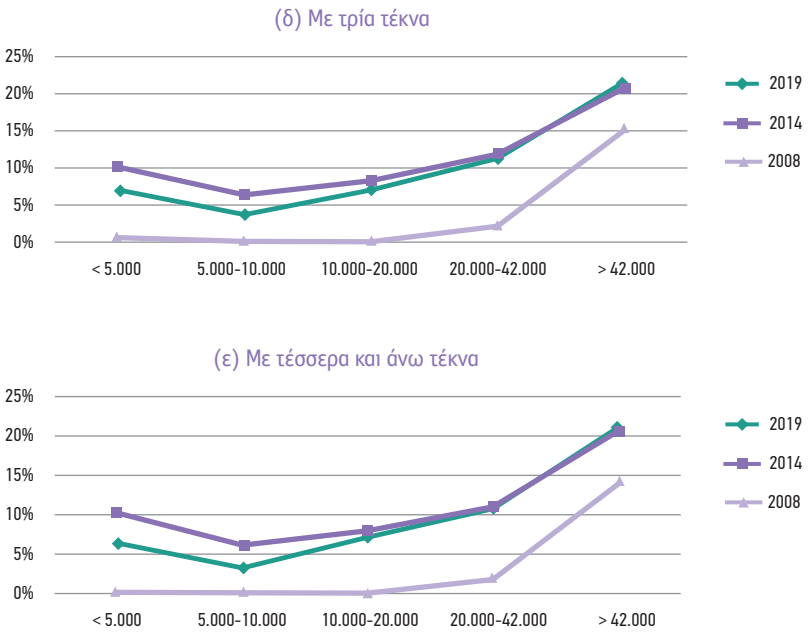
εξαρτώμενα τέκνα, το Διάγραμμα 7.21β περιλαμβάνει τους φορολογούμενους με ένα τέκνο, το Διάγραμμα 7.21γ εκείνους που έχουν δύο εξαρτώμενα τέκνα, το Διάγραμμα 7.21δ εκείνους που έχουν τρία τέκνα και, τέλος, το Διάγραμμα 7.21ε περιλαμβάνει τους φορολογούμενους με τέσσερα ή περισσότερα τέκνα. Κάθε διάγραμμα παρουσιάζει πώς διαμορφώνεται ο μέσος φορολογικός συντελεστής για διαφορετικά επίπεδα εισοδήματος για καθένα από τα έτη 2008, 2014 και 2019.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.21

Μέσος φορολογικός συντελεστής: φορολογούμενοι με ίδιο αριθμό παιδιών και διαφορετικό οικογενειακό εισόδημα



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.21 (συνέχεια)



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

Από αυτά τα διαγράμματα κατ' αρχάς προκύπτει η ενιαία εικόνα της αύξησης της φορολογικής επιβάρυνσης για όλα τα κλιμάκια εισοδήματος και για όλες τις οικογενειακές καταστάσεις. Οι αυξήσεις αυτές δεν ήταν ισόποσες, καθώς οι φορολογούμενοι χωρίς τέκνα εμφανίζονται να αντιμετωπίζουν μικρότερη αύξηση της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης. Στην περίπτωση των φορολογουμένων χωρίς τέκνα, τη μεγαλύτερη αύξηση στον μέσο φορολογικό συντελεστή εμφανίζονται να αντιμετωπίζουν εκείνοι με δηλωθέν εισόδημα κάτω των 5.000 ευρώ. Αυτό είναι μια τάση που εμφανίζεται και στις άλλες ομάδες φορολογουμένων και εικάζεται ότι οφείλεται στην επέκταση των τεκμηρίων δαπανών διαβίωσης σε ένα ευρύτερο φάσμα περιουσιακών στοιχείων αλλά και στην κατάργηση του αφορολόγητου σε ορισμένες κατηγορίες εισοδήματος, όπως έχει αναλυθεί παραπάνω. Μια άλλη ομοιόμορφη τάση είναι η κάπως πιο περιορισμένη αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή στο εισοδηματικό κλιμάκιο των 5.000 έως 10.000 ευρώ. Αυτό εξηγείται με βάση τη διατήρηση του

αφορολόγητου με τη μορφή της μείωσης φόρου, γύρω στα 8.500 με 9.500 ευρώ για εισοδήματα από μισθούς, συντάξεις και αγροτικά εισοδήματα, όπως έχει εξηγηθεί σε προηγούμενη Ενότητα.

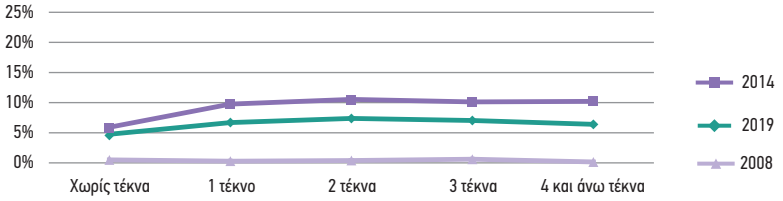
Οι αυξήσεις της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης αποτελούν αύξουσα συνάρτηση του αριθμού των εξαρτώμενων τέκνων. Εδώ είναι προφανής η εγκατάλειψη της πολιτικής της φορολογικής ελάφρυνσης των οικογενειών με παιδιά μέσω της αύξησης του αφορολόγητου ορίου που ίσχυε μέχρι το 2012. Η κατάργηση του πρόσθετου αφορολόγητου ορίου στην περίπτωση ύπαρξης εξαρτώμενων τέκνων μετά το 2013 αλλά και η σύνδεση της μείωσης φόρου με το ύψος του φορολογητέου εισοδήματος σήμαναν μεγάλες φορολογικές επιβαρύνσεις ειδικά για οικογένειες με τρία ή περισσότερα παιδιά και με μεσαίο προς υψηλό επίπεδο εισοδημάτων (από 10.000 έως 42.000 ευρώ). Είναι χαρακτηριστικό ότι, με βάση το φορολογικό σύστημα του 2008, οικογένειες με δύο τέκνα και εισόδημα έως 20.000 ευρώ είχαν εξαιρετικά χαμηλό μέσο φορολογικό συντελεστή, το ίδιο συνέβαινε για οικογένειες με τρία ή και περισσότερα παιδιά και εισόδημα έως και 42.000 ευρώ (βλ. την ανοιχτή μοβ γραμμή στα Διαγράμματα 7.21γ έως και 7.21ε). Αυτές ακριβώς οι κατηγορίες φορολογουμένων αντιμετώπισαν τις μεγαλύτερες πρόσθετες επιβαρύνσεις με τις μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο των μνημονίων λιτότητας. Για να πάρουμε το παράδειγμα μιας τρίτεκνης οικογένειας, με έναν εργαζόμενο και ετήσιο οικογενειακό εισόδημα από μισθούς 30.000 ευρώ είχε αφορολόγητο ύψους 22.000 ευρώ το 2008 και μόλις 5.454 ευρώ το 2014, ενώ η ίδια οικογένεια με εισόδημα 42.000 ευρώ είχε αφορολόγητο 22.000 ευρώ το 2008 και κανένα αφορολόγητο το 2014.

Τα Διαγράμματα 7.22α έως και 7.22ε παρουσιάζουν, επίσης, τη διαχρονική εξέλιξη του μέσου φορολογικού συντελεστή, αλλά αυτή τη φορά κάθε διάγραμμα παρουσιάζει πώς διαφοροποιείται ο μέσος φορολογικός συντελεστής ανάμεσα σε φορολογούμενους που ανήκουν στο *ίδιο* κλιμάκιο ετήσιου δηλωθέντος εισοδήματος, αλλά έχουν διαφορετικό αριθμό τέκνων ή δεν έχουν καθόλου εξαρτώμενα τέκνα. Από τα δεδομένα αυτά προκύπτει καθαρά ότι το 2008 το αφορολόγητο των 12.000 ευρώ (ή 10.500 ευρώ για επαγγελματίες) εξασφαλίζει σχεδόν μηδενική φορολογική επιβάρυνση για όλους τους φορολογούμενους ανεξαρτήτως οικογενειακής κατάστασης για τα δύο πρώτα κλιμάκια εισοδήματος που εμφανίζονται στα Διαγράμματα 7.22α και 7.22β και φτάνουν έως τα 10.000 ευρώ. Για υψηλότερα οικογενειακά εισοδήματα, ο μέσος φορολογικός συντελεστής είναι πάντα χαμηλότερος για τις οικογένειες με παιδιά και μάλιστα μειώνεται όσο αυξάνεται ο αριθμός των παιδιών (βλ. την κατερχόμενη ανοιχτή μοβ γραμμή στα Διαγράμματα 7.22γ έως και 7.22ε).

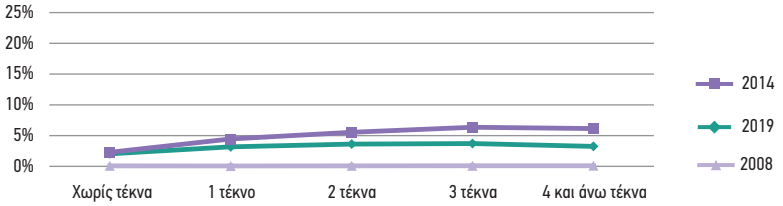
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.22

Μέσος φορολογικός συντελεστής: φορολογούμενοι με ίδιο οικογενειακό εισόδημα και διαφορετικό αριθμό παιδιών

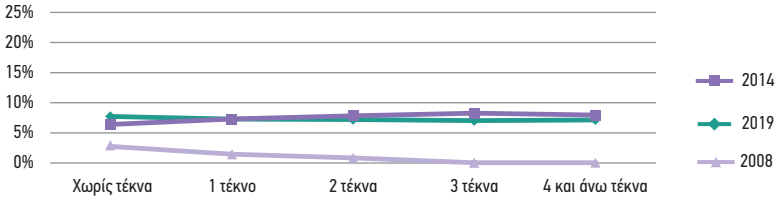
(α) Οικογενειακό εισόδημα κάτω από 5.000 ευρώ



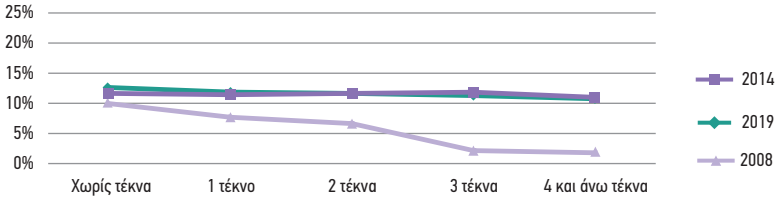
(β) Οικογενειακό εισόδημα μεταξύ 5.000-10.000 ευρώ



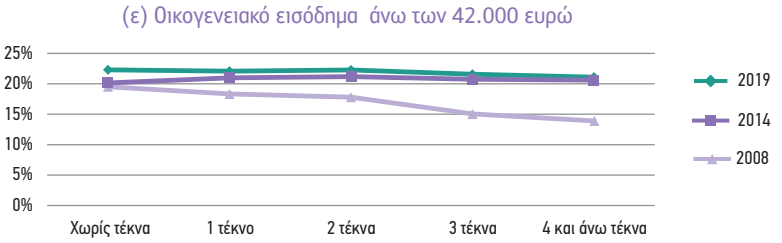
(γ) Οικογενειακό εισόδημα μεταξύ 10.000-20.000 ευρώ



(δ) Οικογενειακό εισόδημα μεταξύ 20.000-42.000 ευρώ



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.22 (συνέχεια)



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων – Εισόδημα Φυσικών Προσώπων, Ετήσια Στατιστικά Δελτία, ΑΑΔΕ (διάφορα τεύχη)

Τα εισοδήματα του 2014 φορολογήθηκαν με πολύ υψηλότερο μέσο συντελεστή (γραμμές με σκούρο μοβ), ο οποίος πλέον για οικογενειακό εισόδημα έως 20.000 ευρώ αποτελεί και αύξουσα συνάρτηση του αριθμού των εξαρτώμενων τέκνων (με εξαίρεση τις πολύτεκνες οικογένειες). Αυτό που δεν μπορεί να εξηγηθεί με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία είναι για ποιον λόγο, για παράδειγμα, ο φορολογούμενος με δηλωθέν εισόδημα κάτω από 5.000 ευρώ αντιμετωπίζει μέσο φορολογικό συντελεστή περίπου 6% όταν δεν έχει τέκνα και πάνω από 10% όταν έχει δύο τέκνα, εκτός και υποθέσει κάποιος ότι μια οικογένεια με παιδιά είναι πιθανότερο να χρειάζεται αυτοκίνητο για τις μετακινήσεις της ή ιδιόκτητο σπίτι και, επομένως, της καταλογίζεται υψηλότερο *φορολογητέο* εισόδημα με βάση τα τεκμήρια δαπανών διαβίωσης. Το συγκεκριμένο θέμα χρήζει πάντως αναλυτικότερης μελέτης με βάση μικροδεδομένα που διαθέτουν οι φορολογικές αρχές. Όσο για οικογενειακά εισοδήματα άνω των 20.000 ευρώ, η φορολογική επιβάρυνση δεν φαίνεται να διαφοροποιείται ανάλογα με την οικογενειακή κατάσταση.

Οι περαιτέρω μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν μεταξύ 2014 και 2019 μείωσαν οριακά τη φορολογική επιβάρυνση για τα εισοδήματα κάτω των 10.000 ευρώ, ενώ η μείωση είναι αρκετά μεγαλύτερη για τους φορολογούμενους με εξαρτώμενα τέκνα, προφανώς ως αποτέλεσμα της επανασύνδεσης της μείωσης φόρου με τον αριθμό των εξαρτώμενων τέκνων (βλ. Διαγράμματα 7.22α και 7.22β), ενώ οριακά μειώθηκε η φορολογική επιβάρυνση για τις οικογένειες με παιδιά και για το εισοδηματικό κλιμάκιο έως τις 20.000 ευρώ. Για εισοδήματα άνω των 20.000 ευρώ, ο μέσος φορολογικός συντελεστής είναι οριακά αυξημένος, ακόμα κι αν ανεπαίσθητα μειώνεται ανάλογα με τον αριθμό των εξαρτώμενων τέκνων. Σε κάθε περίπτωση όμως, η φορο-

λογική επιβάρυνση των οικογενειών με παιδιά το 2019 σε σύγκριση με το 2008 είχε σταθεροποιηθεί σε πολύ υψηλότερα επίπεδα.

Συνδυάζοντας τα στοιχεία που προκύπτουν από τη μεταβολή στην κατανομή των παιδιών στα εισοδηματικά κλιμάκια, αλλά και τη μεταβολή της φορολογικής επιβάρυνσης των οικογενειών στα εισοδηματικά κλιμάκια, προκύπτει ότι οι μεγαλύτερες επιβαρύνσεις εντοπίζονται στα κλιμάκια κάτω από 5.000 ευρώ και μεταξύ 10.000 και 42.000 ευρώ, εκεί ακριβώς που συγκεντρώνεται ο παιδικός πληθυσμός, καθώς πάνω από τρία στα τέσσερα παιδιά ανήκουν σε αυτά τα κλιμάκια μετά την κρίση. Αυτό προφανώς ήταν η παράπλευρη συνέπεια μιας οικονομικής πολιτικής που απέβλεπε στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης αλλά και στην αύξηση των φορολογικών εσόδων, με την παράλληλη ουσιαστική εγκατάλειψη της πολιτικής φορολογικών ελαφρύνσεων για τις οικογένειες με παιδιά. Αυτό δεν θα ήταν απαραίτητα αρνητικό στο πλαίσιο μιας προσέγγισης απλοποίησης του φορολογικού συστήματος, εάν είχε συνοδευτεί από άλλες πολιτικές ουσιαστικής ενίσχυσης των οικογενειών με παιδιά μέσω, για παράδειγμα, του συστήματος κοινωνικής πολιτικής και δαπανών. Κάτι τέτοιο όμως δεν συνέβη σε επαρκή τουλάχιστον βαθμό, με αποτέλεσμα τη δραματική αύξηση των δεικτών παιδικής φτώχειας μέχρι το 2014 και πολύ μικρή αποκλιμάκωσή της από το 2014 μέχρι το 2019, με βάση πλήθος μελετών (OFCE et al., 2014· Fanjul, 2014· Thévenon et al., 2018· Kaplaloglou and Rapanos, 2018· Kaplanoglou, 2022). Αυτό απαιτεί ριζικό αναπροσανατολισμό της κρατικής πολιτικής απέναντι στις οικογένειες τόσο από άποψη κοινωνικής δικαιοσύνης όσο και σε όρους οικονομικής ανάπτυξης, καθώς ο παιδικός πληθυσμός είναι συρρικνούμενος, από τους πλέον ευάλωτους και ταυτόχρονα ο πιο κρίσιμος για το οικονομικό μέλλον της χώρας.

7.5 Μερικά συμπεράσματα

Ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων είναι εκείνο το εργαλείο φορολογικής πολιτικής που κατεξοχήν προσφέρεται για να σχεδιαστεί με προοδευτικό τρόπο, ακριβώς επειδή η φορολογική του βάση αποτελεί έναν καλό δείκτη της φοροδοτικής ικανότητας των φορολογουμένων (Piketty and Saez, 2012). Με αυτό ακριβώς το σκεπτικό, τα συστήματα φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων στην Ελλάδα αλλά και στις άλλες αναπτυγμένες χώρες του κόσμου έχουν χαρακτηριστικά που τους προσδίδουν προοδευτικό χαρακτήρα, το βασικότερο από τα οποία είναι οι αυξανόμε-

νοι οριακοί φορολογικοί συντελεστές σε υψηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια. Τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία για την Ελλάδα, όμως, υποδεικνύουν την ύπαρξη δομικών στρεβλώσεων στο σύστημα αυτό, ενώ πολλές από τις μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν κατά τη δεκαετή περίοδο της οικονομικής κρίσης που εκδηλώθηκε το 2009 αφενός αύξησαν περαιτέρω τη φορολογική επιβάρυνση και αφετέρου επέτειναν κάποια αρνητικά χαρακτηριστικά του συστήματος.

Η σύγκριση της Ελλάδας με τις άλλες χώρες της ΕΕ με βάση κάποιους απλούς στατιστικούς δείκτες υποδεικνύει τη συνύπαρξη υψηλών φορολογικών συντελεστών και συγκριτικά πολύ χαμηλότερων φορολογικών εσόδων, αποκαλύπτοντας μια διαχρονική δομική αδικία του συστήματος φορολογίας φυσικών προσώπων, ότι δηλαδή οι προοδευτικοί φορολογικοί συντελεστές τελικά επιβάλλονται μόνο σε τμήμα της φορολογικής βάσης. Η παρούσα μελέτη έχει αξιοποιήσει τα στατιστικά στοιχεία που δημοσιεύει η ΑΑΔΕ και προέρχονται από τις δηλώσεις εισοδήματος που υποβάλλουν τα ίδια τα φυσικά πρόσωπα στις φορολογικές αρχές. Το μειονέκτημα εδώ είναι ότι δεν γνωρίζουμε ποια είναι τα πραγματικά εισοδήματα των φυσικών προσώπων και τον βαθμό στον οποίο αυτά υποεκτιμώνται στις φορολογικές δηλώσεις. Τα εισοδήματα αυτά όμως αποτελούν τη βάση πάνω στην οποία επιβάλλονται τελικά οι φορολογικοί συντελεστές.

Από τα στοιχεία προκύπτει ότι ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων αφορά κυρίως τον κόσμο της μισθωτής εργασίας και τους συνταξιούχους. Ήδη πριν την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, οι μισθοί και οι συντάξεις αποτελούσαν το 74% του συνολικού δηλωθέντος εισοδήματος. Κατά τη διάρκεια της κρίσης, τα εισοδήματα από κάθε πηγή κατέρρευσαν, όχι όμως στον ίδιο βαθμό. Συνολικά την περίοδο 2008-2019, τα εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις μειώθηκαν κατά 14% περίπου, τα εισοδήματα από ακίνητα κατά 22%, τα αγροτικά εισοδήματα είχαν μειωθεί κατά 25%, ενώ τα εισοδήματα από επιχειρηματική δραστηριότητα κατά 75% περίπου. Η από το 2014 πλήρης κατάργηση του αφορολόγητου ή της μείωσης φόρου για εισοδήματα από επιχειρηματική δραστηριότητα, η φορολόγηση επομένως του δηλωμένου εισοδήματος από το πρώτο ευρώ, σε συνδυασμό με άλλα μέτρα, δεν είναι παράλογο να υποθέσουμε ότι δημιούργησε κίνητρα για απόκρυψη εισοδημάτων ή για εμφάνιση αυτών των εισοδημάτων στο πλαίσιο εταιρικών μορφών.

Γεγονός πάντως παραμένει ότι, το 2019, το 82% των συνολικών εισοδημάτων που δηλώθηκαν στις φορολογικές αρχές προερχόταν από μισθούς και συντάξεις. Από το υπόλοιπο, το 9% περίπου προέρχεται από εισοδήματα από ακίνητα και το υπόλοιπο 9% προέρχεται αθροιστικά από επιχειρηματική δραστηριότητα, από κεφάλαιο

(μερίσματα κτλ.) και από τους αγρότες. Εάν κάποιος εύλογα υποθέσει ότι το εισόδημα από κεφάλαιο στο μεγαλύτερο μέρος του φορολογείται αυτοτελώς και όχι με βάση την προοδευτική κλίμακα φορολόγησης του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο κόσμος της μισθωτής εργασίας είναι αυτός που σηκώνει σχεδόν αποκλειστικά το βάρος του φόρου αυτού.

Οι μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο των τριών μνημονίων αύξησαν τη φορολογική επιβάρυνση για το σύνολο σχεδόν των φορολογουμένων. Η κατάργηση του αφορολόγητου και η αντικατάστασή του με μειώσεις φόρου για ορισμένες μόνο κατηγορίες εισοδήματος, η κατάργηση των περισσότερων φοροαπαλλαγών, η διεύρυνση της χρήσης των τεκμηρίων δαπανών διαβίωσης στο σύνολο σχεδόν των φορολογουμένων, η εισαγωγή της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης, η συμπίεση των εισοδηματικών κλιμακίων και η εφαρμογή υψηλών οριακών φορολογικών συντελεστών από χαμηλότερα εισοδηματικά επίπεδα και άλλα μέτρα αύξησαν σημαντικά το ποσό των φόρων που καταλογίστηκε στα φυσικά πρόσωπα. Αν ιεραρχήσουμε τους φορολογούμενους με βάση το ετήσιο οικογενειακό τους εισόδημα, ανεξάρτητα από την πηγή προέλευσής του, τα στοιχεία δείχνουν ότι οι αυξήσεις την περίοδο 2008-2014 ήταν αναλογικά μεγαλύτερες για τα πολύ χαμηλά εισοδήματα (προφανώς ως αποτέλεσμα κυρίως της κατάργησης του αφορολόγητου για εισοδήματα που δεν προέρχονται από μισθούς και συντάξεις, της κατάργησης των περισσότερων φοροαπαλλαγών αλλά και της διεύρυνσης της χρήσης των τεκμηρίων) αλλά και για τα μεσαία εισοδήματα ύψους 11.000-19.000 ευρώ, τα οποία επιπροσθέτως επηρεάστηκαν από την αντικατάσταση του αφορολόγητου από τη μείωση φόρου, την κατάργηση του πρόσθετου αφορολόγητου για παιδιά και την επιβολή της εισφοράς αλληλεγγύης.

Οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν από το 2014 έως το 2019 αύξησαν περαιτέρω τη μέση φορολογική επιβάρυνση για όλους εκτός από αυτούς που ανήκουν στα χαμηλά εισοδηματικά κλιμάκια (με οικογενειακό εισόδημα έως 9.000 ευρώ). Η αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή είναι εντονότερη για τα υψηλότερα εισοδήματα και αντανακλά την αύξηση των οριακών φορολογικών συντελεστών για τα εισοδήματα αυτά αλλά και τη μεγαλύτερη προοδευτικότητα της κλίμακας της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης.

Ένα διαχρονικό δομικό χαρακτηριστικό της φορολογίας εισοδήματος, το οποίο λίγο επηρεάστηκε από τις μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης, είναι η συγκέντρωση του βάρους του φόρου σχεδόν αποκλειστικά σε αυτούς που με βάση τις φορολογικές τους δηλώσεις ανήκουν στο πλουσιότερο 40%. Μετά το 2008, ένα

μικρό ποσοστό της φορολογικής επιβάρυνσης μετατοπίστηκε προς το φτωχότερο 60% των φορολογουμένων. Όμως συνολικά, το 99% των φόρων το 2008 και το 94% των φόρων το 2014 και το 2019 καταλογίζονται στο πλουσιότερο 40%. Εκείνο που, βέβαια, έχει αλλάξει διαχρονικά είναι το επίπεδο εισοδήματος που χρειάζεται ένας φορολογούμενος για να τοποθετηθεί στο πλουσιότερο 40%. Πριν από την κρίση, το 2008, οι φορολογούμενοι με δηλωθέν εισόδημα άνω των 15.000 ευρώ θεωρούνταν ότι ανήκαν στο πλουσιότερο 40% των φορολογουμένων, ενώ το όριο αυτό μειώθηκε στις 11.000 ευρώ το 2014 και το 2019.

Ορισμένες μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο των μνημονίων στερούνται οικονομικής λογικής, τουλάχιστον από άποψη κοινωνικής δικαιοσύνης. Μία θεμελιώδης θεωρητική αρχή της επιβολής φορολογίας, με βάση την αρχή της φοροδοτικής ικανότητας στην περίπτωση του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, είναι ότι η βάση πάνω στην οποία επιβάλλεται ο φόρος πρέπει να είναι η ευρύτερη δυνατή έννοια του εισοδήματος (ορισμός κατά Haig-Simons), να περιλαμβάνει επομένως το εισόδημα από όλες τις πηγές, συμπεριλαμβανομένου του εισοδήματος από αποταμιεύσεις και από κεφάλαιο. Η διάσπαση του εισοδήματος κατά πηγή προέλευσης (από μισθούς, από επιχειρηματική δραστηριότητα, από ακίνητα) που εισήχθη το 2013 και η υπαγωγή κάθε κατηγορίας σε διαφορετική φορολογική κλίμακα αποτελούν πλήρη καταστρατήγηση της συγκεκριμένης αρχής. Μικρά ποσά ενοικίων, για παράδειγμα, φορολογήθηκαν από το πρώτο ευρώ, ενώ εάν προστίθεντο σε άλλα, ενδεχομένως ήδη χαμηλά εισοδήματα των φορολογουμένων, μπορεί να παρέμεναν κάτω από το αφορολόγητο όριο. Αντίθετα, η διαφοροποίηση της κλίμακας φορολογίας των ενοικίων, με ανώτατο οριακό συντελεστή ύψους 33%, αναμένεται να ευνόησε όσους είχαν ιδιαίτερα υψηλά εισοδήματα από ενοίκια, καθώς τα εισοδήματα από ενοίκια δεν προστέθηκαν στο συνολικό εισόδημα που θα οδηγούσε στη φορολόγησή τους με συντελεστή έως και 42%. Με δεδομένο ότι πάνω από το 40% του εισοδήματος από ακίνητη περιουσία δηλώνεται από το πλουσιότερο 10% των φορολογουμένων (και πάνω από 10% δηλώνεται από το πλουσιότερο 1%), η συγκεκριμένη φορολογική μεταρρύθμιση όχι μόνο μετέφερε φορολογικό βάρος από τους πλούσιους προς τους φτωχούς, αλλά πιθανότατα είχε και αρνητικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα στα φορολογικά έσοδα. Μεταγενέστερες διατάξεις προσάρμοσαν ανοδικά τον ανώτατο οριακό συντελεστή φορολόγησης των ενοικίων ώστε να ευθυγραμμιστεί με αυτόν των υπόλοιπων εισοδημάτων, η λογική όμως της διάσπασης των εισοδημάτων και της υπαγωγής τους σε διαφορετικές κλίμακες παραμένει.

Η αυτοτελής φορολόγηση ορισμένων εισοδημάτων, η οποία επίσης καταστρατηγεί την αρχή της φορολόγησης με βάση τη φοροδοτική ικανότητα των ατόμων, είναι αλήθεια ότι έχει περιοριστεί από την αρχή της περιόδου που εξετάζουμε. Σε κάποιες περιπτώσεις, όμως, εξακολουθεί να υπάρχει και, μάλιστα, φαίνεται να αποτελεί συνειδητή επιλογή πολιτικής. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της αυτοτελούς φορολόγησης των μερισμάτων, της οποίας ο συντελεστής μειώθηκε από 15% το 2017 σε 10% το 2019 και σε 5% το 2020, όπου και παραμένει μέχρι σήμερα. Η συντριπτική πλειονότητα των χωρών του ΟΟΣΑ φορολογούν τα μερίσματα με πολύ υψηλότερους συντελεστές, με το σκεπτικό αφενός της ενίσχυσης της προοδευτικότητας της φορολογίας και αφετέρου της παροχής κινήτρων ώστε να διακρατώνται τα κέρδη στις εταιρείες και να επανεπενδύονται. Σύμφωνα με τη βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ,[47] στην Ελλάδα ο *συνδυαστικός* συντελεστής φορολόγησης των μερισμάτων σε επίπεδο εταιρείας και φυσικού προσώπου ανερχόταν το 2022 σε 25,9%, ο τέταρτος χαμηλότερος ανάμεσα στις 38 χώρες μέλη του ΟΟΣΑ, υψηλότερος μόνο από αυτόν της Εσθονίας, της Λεττονίας και της Ουγγαρίας. Αν και υπέρ της υιοθέτησης ενός χαμηλού φορολογικού συντελεστή σε εταιρικό επίπεδο θα μπορούσε να προβληθεί το επιχείρημα της προσέλκυσης επενδύσεων, δεν συμβαίνει το ίδιο στην περίπτωση διανομής μερισμάτων. Το γεγονός ότι εισοδήματα από μερίσματα φορολογούνται, ανεξαρτήτως ύψους, με συντελεστή 25,9%, ενώ αντίστοιχα εισοδήματα από μισθωτή εργασία θα φορολογούνταν με ανώτατο οριακό συντελεστή 44%, σίγουρα δεν αποτελεί παράδειγμα φορολόγησης με βάση το κριτήριο της φοροδοτικής ικανότητας που υποστηρίζει το ελληνικό σύνταγμα.

Τέλος, οι μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης σήμαναν την ουσιαστική εγκατάλειψη της πολιτικής φορολογικών ελαφρύνσεων για τις οικογένειες με παιδιά. Επομένως, οι αυξήσεις στη φορολογική επιβάρυνση που διαπιστώσαμε για το σύνολο σχεδόν των φορολογουμένων ήταν ακόμα μεγαλύτερες για τις οικογένειες με εξαρτώμενα τέκνα, ειδικά για οικογένειες με τρία ή περισσότερα παιδιά και με μεσαίο προς υψηλό επίπεδο εισοδημάτων (από 10.000 έως 42.000 ευρώ). Η επανασύνδεση μετά το 2016 του ύψους της μείωσης φόρου με τον αριθμό των εξαρτώμενων τέκνων, και αυτό μόνο όταν το εισόδημα προέρχεται από μισθωτή εργασία, συντάξεις και αγροτική ατομική επιχείρηση, είχε μικρό μόνο αντίκτυπο στη διαμόρφωση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης. Σε κάθε περίπτωση, η φορολογική επιβάρυνση των οικογενειών με παιδιά το 2019 σε σύγκριση

47. Βλ. https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_II4.

με το 2008 είχε σταθεροποιηθεί σε πολύ υψηλότερα επίπεδα. Η απλοποίηση των φορολογικών διατάξεων και η διεύρυνση της φορολογικής βάσης θα μπορούσαν ενδεχομένως να δικαιολογήσουν τέτοιες μεταρρυθμίσεις εις βάρος των οικογενειών, αν παράλληλα ενισχύονταν με αποφασιστικό τρόπο οι πολιτικές ουσιαστικής υποστήριξης των οικογενειών με παιδιά μέσα από το σύστημα δημοσίων δαπανών. Η δραματική επιδείνωση των δεικτών παιδικής φτώχειας που διαπιστώνεται σε πλήθος ερευνών που αναφέρθηκαν παραπάνω αποδεικνύουν όμως τη βαθιά ελλειμματική αντιμετώπιση των οικογενειών από τις κρατικές πολιτικές.

08

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Συμπεράσματα

Η κοινωνικά δίκαιη κατανομή του φορολογικού βάρους αποτελεί βασικό κριτήριο αξιολόγησης ενός φορολογικού συστήματος, όχι μόνο για λόγους ηθικής τάξης. Ένα φορολογικό σύστημα που μοιράζει τα φορολογικά βάρη δίκαια ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στο κράτος, ενθαρρύνει την εθελοντική συμμόρφωση των φορολογουμένων με το σύστημα αυτό και εν τέλει δυναμώνει την κοινωνική συνοχή και το αίσθημα αλληλεγγύης μέσα στην κοινωνία. Η παρούσα μελέτη επιχείρησε ακριβώς να διαφωτίσει πλευρές της κατανομής του φορολογικού βάρους στην Ελλάδα. Το ζήτημα είναι κρίσιμο ειδικά τα τελευταία χρόνια, κατά τα οποία η χώρα μας βίωσε μια βαθιά οικονομική κρίση, με τη φορολογική επιβάρυνση να αυξάνεται σε μεγάλο βαθμό καθώς σημαντικές αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών συμβάδισαν με μειώσεις των εισοδημάτων.

Η μελέτη εξέτασε τη μεταβολή του φορολογικού βάρους των νοικοκυριών από το 2008 μέχρι το 2019, εστιάζοντας στους έμμεσους φόρους και στον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, αξιοποιώντας βάσεις μικροδεδομένων από Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών της ΕΛΣΤΑΤ και δεδομένα της ΑΑΔΕ για το εισόδημα και τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων. Συνδυαστικά, οι δύο αυτές κατηγορίες φόρων αποφέρουν πλέον πάνω από το 75% των συνολικών φορολογικών εσόδων του κράτους. Κατά τη διάρκεια της περιόδου που εξετάζουμε και στο πλαίσιο των τριών μνημονίων λιτότητας, υιοθετήθηκε μεγάλο πλήθος φορολογικών μεταβολών με τις οποίες αναπροσαρμόστηκαν ανοδικά οι σχετικοί φορολογικοί συντελεστές και αυξήθηκε, σε πολλές περιπτώσεις υπέρμετρα, το φορολογικό βάρος που σηκώνουν τα νοικοκυριά.

Στην περίπτωση των έμμεσων φόρων, οι εκτεταμένες και αλλεπάλληλες αυξήσεις των σχετικών συντελεστών, τόσο του ΦΠΑ όσο και των Ειδικών Φόρων Κατανάλω-

σης, εκτόξευσαν τη φορολογική επιβάρυνση από 11,4% της καταναλωτικής δαπάνης των νοικοκυριών το 2008, σε 15,7% το 2019. Στη συντριπτική τους πλειονότητα οι αυξήσεις αυτές πραγματοποιήθηκαν την περίοδο 2010-2014, στο πλαίσιο των δύο πρώτων μνημονίων. Την περίοδο 2014-2019, οι φορολογικοί συντελεστές εξακολούθησαν να μεταβάλλονται, αλλά κατά πολύ μικρότερο βαθμό και όχι προς ενιαία κατεύθυνση. Συνολικά από το 2008 έως το 2019, η αντίστροφη προοδευτικότητα των έμμεσων φόρων ενισχύθηκε, λιγότερο όμως από όσο θα αναμέναμε. Η δραματική συρρίκνωση των οικογενειακών προϋπολογισμών και η συνακόλουθη αναδιάρθρωση των οικογενειακών δαπανών εξηγούν αυτήν την εξέλιξη. Από τη μια πλευρά, μεγάλα μερίδια των δαπανών αυτών απορροφώνται πλέον από δαπάνες σε απολύτως αναγκαία αγαθά και υπηρεσίες, όπως τα τρόφιμα και η στέγαση, των οποίων οι φόροι είναι καθαρά αντίστροφα προοδευτικοί. Παράλληλα, η συμβολή στα διανεμητικά χαρακτηριστικά της έμμεσης φορολογίας ορισμένων προοδευτικών φόρων μειώθηκε επειδή η οικονομική κρίση προκάλεσε μεγάλη μείωση στην κατανάλωση των αγαθών στα οποία οι φόροι αυτοί επιβάλλονται. Τέτοια είναι η περίπτωση των φόρων στην ένδυση και την υπόδηση, όπως και στα αγαθά οικιακής χρήσης (διαρκή ή μη). Από την άλλη πλευρά, τα στοιχεία δείχνουν ότι τα φτωχά νοικοκυριά μείωσαν αισθητά τις δαπάνες τους και για απαραίτητα αγαθά, όπως τα φάρμακα ή το πετρέλαιο θέρμανσης, αφήνοντας βασικές ανάγκες τους ακάλυπτες. Με δεδομένο ότι οι φόροι στα συγκεκριμένα αγαθά ήταν πριν την κρίση οι πιο έντονα αντίστροφα προοδευτικοί φόροι, αντιλαμβανόμαστε ότι η έμμεση φορολογία εμφανίζεται μέσα στην κρίση λιγότερο αντίστροφα προοδευτική, εν μέρει επειδή πολλά φτωχά νοικοκυριά στερούνται βασικών αγαθών και επομένως δεν πληρώνουν τους αντίστοιχους φόρους.

Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η συρρίκνωση της καταναλωτικής δαπάνης των νοικοκυριών κατά 1/4 περίπου, κατά μέσο όρο, δεν ήταν ενιαία για όλα τα νοικοκυριά. Ο κύριος χαμένος της οικονομικής κρίσης ήταν η μεσαία τάξη, καθώς το μερίδιό της στη δραματικά συρρικνούμενη συνολική κατανάλωση μειώθηκε. Την περίοδο 2008-2014, ενώ η κατανάλωση μειώθηκε για τα νοικοκυριά σε όλο το μήκος της κατανομής, η μεσαία τάξη έχασε και σε σχετικούς όρους, καθώς μερίδιο της κατανάλωσής της μετακινήθηκε στο πλουσιότερο 10%. Η περίοδος 2014-2019 αντέστρεψε τις τάσεις της προηγούμενης περιόδου, καθώς σηματοδότησε μια οριακή ανάκαμψη της συνολικής καταναλωτικής δαπάνης των νοικοκυριών αλλά και μια μεταβολή στην κατανομή της προς όφελος τόσο των φτωχότερων ομάδων όσο και της μεσαίας τάξης. Αυτή η αλλαγή τάσης δεν αρκεί για να ανατρέψει τις εξελίξεις της περιόδου 2008-2014, οι οποίες κυριαρχούν στο σύνολο της περιόδου 2008-2019.

Τα στοιχεία οικογενειακών προϋπολογισμών του 2019 έχουν, επίσης, αξιοποιηθεί για να εκτιμηθούν οι διανεμητικές επιπτώσεις της τρέχουσας πληθωριστικής κρίσης και συγκεκριμένα να απαντηθεί το ερώτημα: «Πόσο θα αυξανόταν το κόστος διαβίωσης των νοικοκυριών σήμερα αν αυτά επιδίωκαν να διατηρήσουν σταθερή την κατανάλωση τροφίμων και ενέργειας στα επίπεδα του 2019, δηλαδή του έτους πριν την εκδήλωση της κρίσης του κορωνοϊού;». Όπως είναι ίσως αναμενόμενο, η ποσοστιαία αύξηση του κόστους ζωής είναι μεγαλύτερη όσο φτωχότερο είναι το νοικοκυριό. Αυτό όμως συμβαίνει σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι σε άλλες χώρες για τις οποίες έχουν γίνει παρόμοιες μελέτες, ενώ εξίσου ανησυχητικό είναι το γεγονός ότι η επιβάρυνση του οικογενειακού προϋπολογισμού των νοικοκυριών, ιδιαίτερα των φτωχότερων, τείνει να αποκτήσει μια δυναμική που καθορίζεται πρωτίστως από τις συνεχείς ανατιμήσεις στα τρόφιμα. Για πρώτη φορά τον μήνα Σεπτέμβριο, για το φτωχότερο 20% των νοικοκυριών, οι αυξήσεις στις τιμές των τροφίμων επέφεραν μεγαλύτερη ποσοστιαία επιβάρυνση στις οικογενειακές δαπάνες συγκριτικά με την οικιακή ενέργεια. Η προστασία της αγοραστικής δύναμης των νοικοκυριών, ιδιαίτερα των ευάλωτων, αποκτά επομένως υψηλή προτεραιότητα. Το ζήτημα αυτό έχει ήδη τεθεί με έμφαση στον δημόσιο διάλογο από τη ΓΣΕΕ, η οποία έχει επισημάνει την επίπτωση του πληθωρισμού στην αγοραστική δύναμη των μισθών (ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, 2022).

Στην περίπτωση του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, θεωρητικά πρόκειται για φορολογικό εργαλείο που κατεξοχήν μπορεί να συμβάλει στον σχεδιασμό προοδευτικής φορολογίας, αφού η φορολογική του βάση αποτελεί έναν καλό δείκτη της φοροδοτικής ικανότητας των φορολογουμένων. Στην Ελλάδα, παρόλο που η φορολογική κλίμακα έχει όντως σχεδιαστεί με προοδευτικό τρόπο, στην πράξη η προοδευτικότητά της υπονομεύεται από το γεγονός ότι δεν υπάγονται σε αυτήν όλα τα εισοδήματα, επειδή είτε αυτά δεν δηλώνονται στις φορολογικές αρχές είτε ο ίδιος ο νόμος προβλέπει τη φορολόγησή τους σε ξεχωριστή κλίμακα (π.χ. τα ενοίκια) ή με ενιαίο αυτοτελή συντελεστή (π.χ. τα μερίσματα). Αν εντοπίζονταν τα πραγματικά εισοδήματα και υπήρχε συνεκτικός ορισμός του εισοδήματος, θα μπορούσε να εξορθολογιστεί και η δομή του συστήματος με πολύ πιο σταδιακά ανερχόμενους οριακούς φορολογικούς συντελεστές.

Τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν στην παρούσα έρευνα μπορούν να παρέχουν μόνο κάποιες ισχυρές ενδείξεις για τα ζητήματα που αναλύθηκαν. Υπό την έννοια αυτή, πολύ χρήσιμα συμπεράσματα θα μπορούσαν να συναχθούν από ανάλυση των μικροδεδομένων που διαθέτει η ΑΑΔΕ, σε συνδυασμό με μικροπροσομοιωτικά υποδείγματα ανάλυσης φορολογικών πολιτικών. Θα ήταν, όμως, ασφαλές να ισχυρι-

στούμε ότι οι περισσότερες άδικες πλευρές του συστήματος φορολογίας που αναλύθηκαν στη μελέτη αυτή είτε απορρέουν από το γεγονός ότι στις φορολογικές δηλώσεις δεν απεικονίζονται τα πραγματικά εισοδήματα είτε αντανακλούν καθαρές επιλογές πολιτικής.

Η δυσκολία να εντοπίσουν οι φορολογικές αρχές τα πραγματικά εισοδήματα έχει οδηγήσει σε στρεβλώσεις την αρχιτεκτονική του συστήματος, η οποία, κακώς βέβαια, χρησιμοποιείται για να αντιμετωπιστεί η φοροδιαφυγή. Για παράδειγμα, το επιχειρηματικό εισόδημα φορολογείται από το πρώτο ευρώ ανεξάρτητα από το εάν τα σχετικά εισοδήματα έχουν δηλωθεί με ακρίβεια ή όχι, η μικρή μείωση φόρου που σχετίζεται με τα παιδιά δεν ενεργοποιείται όταν τα εισοδήματα προέρχονται από επιχειρηματική δραστηριότητα, ενώ ένα πολύπλοκο σύστημα τεκμηρίων προσθέτει μεν αρκετά δισεκατομμύρια ευρώ στη φορολογητέα ύλη, δεν φαίνεται όμως να εντοπίζει υψηλά εισοδήματα που δεν δηλώνονται και από τα οποία θα προέκυπταν σημαντικά φορολογικά έσοδα. Παράλληλα, η προοδευτικότητα του συστήματος φορολογίας εισοδήματος εξαντλείται σε πολύ βραχύ εύρος εισοδημάτων, με τον ανώτατο οριακό συντελεστή να εφαρμόζεται είτε το ατομικό εισόδημα είναι 40.000 ευρώ είτε πολλές δεκάδες ή και εκατοντάδες χιλιάδες ευρώ. Αυτά όλα οδηγούν σε υπέρμετρη φορολόγηση αυτών που δεν θέλουν ή δεν μπορούν να αποκρύψουν εισοδήματα και σε αύξηση του κόστους συμμόρφωσης και του διοικητικού κόστους του συστήματος για όλους.

Ο εντοπισμός της φορολογητέας ύλης από τις αρχές και η αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής ήταν πάντα στις διακηρυγμένες προτεραιότητες των κυβερνήσεων, οι ενδείξεις όμως που προκύπτουν και από τη συγκεκριμένη μελέτη συντείνουν στο ότι το περιθώριο βελτίωσης του επιπέδου φορολογικής συμμόρφωσης στη χώρα μας είναι μεγάλο. Η κατανόηση των παραγόντων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση γίνεται ένα όλο και πιο διεπιστημονικό πεδίο έρευνας σε παγκόσμιο επίπεδο (π.χ. Alm and Kasper, 2022· OECD, 2021c). Τα τελευταία χρόνια οι φορολογικές αρχές στην Ελλάδα δίνουν έμφαση στην επέκταση των ηλεκτρονικών πληρωμών και στον ψηφιακό μετασχηματισμό των φορολογικών ελέγχων (ΙΟΒΕ, 2021· ΑΑΔΕ, 2022). Γενικότερα, το μέλλον της φοροδιαφυγής σε συνθήκες μεταβαλλόμενων τεχνολογικών δυνατοτήτων αποτελεί πρόκληση για τις φορολογικές αρχές. Ο Alm (2021) ισχυρίζεται ότι οι τεχνολογικές αλλαγές, κυρίως αυτές που σχετίζονται με την αυξημένη χρήση πληροφοριών σε ψηφιακή μορφή, θα βελτιώσουν την ικανότητα των κυβερνήσεων να περιορίσουν τη φοροδιαφυγή· παράλληλα, όμως, οι ίδιες αλλαγές θα ανοίξουν νέες οδούς φοροδιαφυγής για ορισμένα άτομα και επιχειρήσεις. Παρόλο που δεν γνωρίζουμε ποια επίδραση θα είναι η πιο ισχυρή, έτσι ώστε να προ-

βλέψουμε εάν το εισόδημα που διαφεύγει των φόρων θα αυξηθεί ή θα μειωθεί, το πιθανότερο είναι ότι οι διανεμητικές συνέπειες της φοροδιαφυγής θα επιδεινωθούν. Οι ενισχυμένες δυνατότητες διασταύρωσης πληροφοριών εκ μέρους των φορολογικών αρχών πιθανότατα θα μειώσουν σημαντικά το περιθώριο απόκρυψης εισοδημάτων για τους περισσότερους φορολογούμενους, όμως δεν θα συμβεί το ίδιο με έναν μικρό αριθμό φορολογουμένων πολύ υψηλού εισοδήματος, οι οποίοι θα μπορούν να εκμεταλλευτούν προς όφελός τους τις δυνατότητες που θα τους δίνει η τεχνολογία.

Αναφορικά με τις επιλογές πολιτικής, η υπαγωγή διαφορετικών κατηγοριών εισοδημάτων σε διαφορετικές κλίμακες ή η προκλητικά χαμηλή αυτοτελής φορολόγηση των μερισμάτων είναι παραδείγματα επιλογών που δεν προάγουν ούτε την κοινωνική δικαιοσύνη αλλά ούτε και την ενίσχυση των φορολογικών εσόδων. Παράλληλα, οι μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης σήμαναν την ουσιαστική εγκατάλειψη της πολιτικής φορολογικών ελαφρύνσεων για τις οικογένειες με παιδιά. Η απλοποίηση των φορολογικών διατάξεων και η διεύρυνση της φορολογικής βάσης θα μπορούσαν, ενδεχομένως, να δικαιολογήσουν τέτοιες μεταρρυθμίσεις εις βάρος των οικογενειών, αν παράλληλα ενισχύονταν με αποφασιστικό τρόπο οι πολιτικές ουσιαστικής υποστήριξης των οικογενειών με παιδιά με άλλους τρόπους. Η δραματική επιδείνωση των δεικτών παιδικής φτώχειας που διαπιστώνεται σε πλήθος ερευνών που αναφέρθηκαν παραπάνω αποδεικνύει, όμως, τη βαθιά ελλειμματική αντιμετώπιση των οικογενειών από τις κρατικές πολιτικές.

Γενικότερα, το φορολογικό σύστημα στη χώρα μας αποτελεί πεδίο έντονων αντιπαραθέσεων, ενώ προτάσεις αναμόρφωσής του έχουν κατατεθεί πρόσφατα από ερευνητικά ινστιτούτα και επιτροπές ποικίλων ιδεολογικών και τεχνοκρατικών αποχρώσεων – βλ., για παράδειγμα, την Έκθεση Πισσαρίδη (Πισσαρίδης κ.ά., 2020), ΙΟΒΕ και ΔιαΝΕΟσις (2018)· Υπουργείο Οικονομικών (2021)· Ινστιτούτο Νίκος Πουλαντζάς (2022). Τα φορολογικά συστήματα αξιολογούνται στη βάση διάφορων κριτηρίων, όπως η αποδοτικότητά τους σε φορολογικά έσοδα, η πρόκληση των μικρότερων δυνατών στρεβλώσεων στην οικονομική δραστηριότητα, η απλή και κατανοητή δομή τους και, βέβαια, η δικαιοσύνη στην κατανομή των φορολογικών βαρών.

Όμως, ειδικά το αίτημα για προοδευτική φορολογία έχει πλέον αναδειχθεί κυρίαρχο σε παγκόσμιο επίπεδο, επειδή η αποδυνάμωση των αναδιανεμητικών χαρακτηριστικών των φορολογικών συστημάτων τις τελευταίες δεκαετίες θεωρείται ότι έχει συμβάλει αποφασιστικά στην αύξηση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων σε πρωτοφανή και πλέον απειλητικά επίπεδα (Godar et al., 2015· Atkinson, 2015· Saez and Zucman, 2020· Nallareddy et al., 2022). Παράλληλα, οι δημόσιοι προϋπο-

λογισμοί καλούνται να στηρίξουν τις εθνικές οικονομίες, οι οποίες έρχονται αντιμέτωπες με απανωτές κρίσεις. Ένα κύριο ερώτημα, επομένως, είναι ποιος θα σηκώσει το φορολογικό βάρος που απαιτείται για να χρηματοδοτηθούν οι σχετικές δημόσιες δαπάνες. Με τις ανισότητες στη χώρα μας να αυξάνονται εκ νέου από το 2019 (ΕΛΣΤΑΤ, 2022β) και τις ανάγκες για στήριξη της κοινωνίας να προβάλλουν επιτακτικές, οι παραπάνω προβληματισμοί είναι ιδιαίτερα επίκαιροι και η παρούσα μελέτη ελπίζουμε να είναι χρήσιμη για τον σχεδιασμό μιας κοινωνικά δικαιότερης φορολογικής πολιτικής.

Βιβλιογραφία

Ahmad, E. and Stern, N. (eds.) (1991). *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.

Alm, J. (2021). "Tax evasion, technology and inequality", *Economics of Governance*, 22, pp. 321-43.

Alm, J. and Kasper, M. (2022). "Using behavioural economics to understand tax compliance", *Economic and Political Studies*, https://doi.org/10.1080/20954816.2022.2117676 (accessed: 30.9.2022).

Atkinson, A.B. (2015). *Inequality. What Can be Done?*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Atkinson, A.B. and Brandolini, A. (2013). "On the identification of the 'middle class'", in Gornick, J.C. and Jaentti, M. (eds.), *Inequality and the Status of the Middle Class, 77–100*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Barrett, G., Levell, P. and Milligan, K. (2012). "A comparison of micro and macro expenditure measures across countries using differing survey methods", Paper prepared for "Conference on Improving the Measurement of Consumer Expenditures", National Bureau of Economic Research.

Besley, T. and Rosen, H. (1999). "Sales taxes and prices: an empirical analysis", *National Tax Journal*, 52(2), pp. 157-78.

Bird, R. (2007). "Tax challenges facing developing countries: a perspective from outside the policy arena", 31 March 2007, http://ssrn.com/abstract=1393991 (accessed: 30.9.2022).

Bird, R. and Smart, M. (2016). "Financing the nation: taxing consumption in Canada: rates, revenues, and distribution", *Canadian Tax Journal*, 64(2), pp. 412-42.

Browne, J. and Levell, P. (2010). "The distributional effect of tax and benefit Reforms to be introduced between June 2010 and April 2014: a first assessment", IFS Briefing Note BN108, Institute for Fiscal Studies, London.

Bucci, V. (2020). "Presumptive taxation methods: a review of the empirical literature", *Journal of Economic Surveys*, 34(2), pp. 372-97.

Council of the European Union (2021). "Proposal for a Council Directive amending the Directive 2006/112/EC as regards the rates of the value added tax", No. 14754/21, 7 December 2021, Brussels.

Deaton, A. (2005). "Measuring poverty in a growing world (or measuring growth in a poor world)", *Review of Economics and Statistics*, 87, pp. 1-19.

Desilver, D. (2015). "The many ways to measure economic inequality", Pew Research Centre, 22 September 2015, http://pewrsr.ch/1L2TVx8 (accessed: 30.9.2022).

Easterly, W. (2001). "The middle class consensus and economic development", *Journal of Economic Growth*, 6(4), pp. 317-35.

Edgar, J. and Safir, A. (2011). "Gemini Project Overview", in *Consumer Expenditure Survey Anthology, 2011*, US Bureau of Labor Statistics, Report 1030.

European Commission (2021). *VAT gap in the EU: report 2021*, Brussels: Directorate-General for Taxation and Customs Union, Publications Office.

Eurostat (2015). *Household Budget Survey, 2010 Wave, EU Quality Report, Version 2, July 2015*, Directorate F: Social Statistics, DOC HBS/2015/01/EN, Luxembourg.

Eurostat (2020). *Household Budget Survey, 2015 Wave, EU Quality Report*, Directorate F: Social Statistics, DOC HBS/2020/02/EN, Luxembourg.

Fanjul, G. (2014). "Children of the recession. The impact of the economic crisis on child wellbeing in rich countries", Innocenti Report Card 12, Florence: UNICEF, https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc12-eng-web.pdf (accessed: 30.9.2022).

Fox, W. and Gurley, T. (2005). "An exploration of tax patterns around the world", *Tax Notes International*, 28 February, pp. 793-807.

Friedman, M. (1957). *A Theory of the Consumption Function*, Princeton, N.J: Princeton University Press.

Godar, S., Paetz, C. and Truger, A. (2015). "The scope for progressive tax reform in the OECD countries", *Revue de l'OFCE*, 141, pp. 79-117.

Gordon, R. and Li, W. (2009). "Tax structures in developing countries: many puzzles and a possible explanation", *Journal of Public Economics*, 93(7-8), pp. 855-66.

Gouvalas, A., Igoumenidies, M. and Theodorou, M. (2016). "Cost-sharing rates increase during deep recession: preliminary data from Greece", *International Journal of Health Policy Management*, 5, pp. 687-92.

He, Z. and Sun, X. (2021). "Impact of inflation by household income", Budget Model, University of Pennsylvania, USA.

Hines, J.R. (2008). "Excise taxes", in Durlauf, S.N. and Blume, L.E. (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

IFS (2011). *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, Report prepared for the European Commission, TAXUD/2010/DE/328.

International Monetary Fund (2013). *IMF Country Report: Greece*, No. 13/20, Washington DC.

James, K. (2015). *The Rise of the Value-Added Tax*, «Cambridge Tax Law Series», Cambridge: Cambridge University Press, https://doi:10.1017/CBO9781107358522.

Jensen, A. (2022). "Employment structure and the rise of the modern tax system", *American Economic Review*, 112(1), pp. 213-34.

Kakwani, N. (1977). "Measurement of tax progressivity: an international comparison", *Economic Journal*, 87, pp. 71-80.

Kaplan, G. and Schulhofer-Wohl, S. (2017). "Inflation at the household level", *Journal of Monetary Economics*, 91, pp. 19-38.

Kaplanoglou, G. (2009). "Inequality and indirect taxation in Greece", Paper presented at the Social Policy Association Conference "Policy features: learning from the past", June/July 2009, Edinburgh.

Kaplanoglou, G. (2015). "Who pays indirect taxes in Greece? From EU entry to the fiscal crisis", *Public Finance Review*, 43(4), pp. 529-56.

Kaplanoglou, G. (2022). "Consumption inequality and poverty in Greece: evidence and lessons from a decade-long crisis", *Economic Analysis and Policy*, 75, pp. 244-61.

Kaplanoglou, G. and Rapanos, V.T. (2013). "Tax and trust: the fiscal crisis in Greece", *South European Society and Politics*, 18(3), pp. 283-304.

Kaplanoglou, G. and Rapanos, V.T. (2015). "Why do people evade taxes? New experimental evidence from Greece", *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 56, pp. 21-32.

Kaplanoglou, G. and Rapanos, V.T. (2018). "Evolutions in consumption inequality and poverty in Greece: the impact of the crisis and austerity policies", *Review of Income and Wealth*, 64, pp. 105-26.

Kaplanoglou, G., Rapanos, V.T. and Daskalakis, N. (2016). "Tax compliance behaviour during the crisis: the case of Greek SMEs", *European Journal of Law and Economics*, 42, pp. 405-44.

Karjalainen, H. and Lovell, P. (2022). "Inflation Hits 9% with Poorest Households Facing Even Higher Rates", May 2022, Institute for Fiscal Studies.

Keen, M. and Smith, S. (2007). "VAT Fraud and Evasion: What Do we Know, and What Can be Done?", Working Paper 07/31, International Monetary Fund.

Kyriopoulos, I., Nikoloski, Z. and Mossialos, E. (2019). "The impact of the Greek economic adjustment programme on household health expenditure", *Social Science & Medicine*, 222, pp. 274-84.

Leventi, C. and Picos, F. (2019). "The tax structure of an economy in crisis: Greece 2009-2017", JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms, No 03/2019, European Commission, Brussels.

Loizides, I. and Kaplanoglou, G. (2006). "Distributional effects of personal income tax expenditure programmes: the case of Greece", *Public Finance/Finances Publiques*, 54(3-4), pp. 231-54.

Magone, J.M. (2016). "The politics of Troika avoidance: The case of Spain", in Magone, J.M., Laffan, B. and Schweiger, C. (eds.), *Core-periphery Relations in the European Union*, Abingdon: Routledge.

Meyer, B.D. and Sullivan, J.X. (2009). "Five decades of consumption and income poverty", Working Paper 14827, National Bureau of Economic Research.

Milanovic, B. (2020). "America's unhappy middle", *Social Europe*, 1 June 2020, https://www.socialeurope.eu/americas-unhappy-middle (accessed: 30.9.2022).

Mitrakos, T. (2014). "Inequality, poverty and social welfare in Greece: distributional effects of austerity", Working Paper 174, Bank of Greece, Athens.

Nallareddy, S., Rouen, E. and Suárez Serrato, J.C. (2022). "Do corporate tax cuts increase income inequality?", *Tax Policy and the Economy*, 36, pp. 35-91.

OECD (2019). *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, Paris: OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/689afed1-en (accessed: 30.9.2022).

OECD (2021a). *Revenue Statistics 2021*, Paris: OECD Publishing.

OECD (2021b). *Economic Outlook*, No 109, May 2021, Paris: OECD Publishing.

OECD (2021c). *Building a Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Sourcebook on Taxpayer Education*, Paris: OECD Publishing.

OECD (2022). *Economic Outlook*, 2022(1), Paris: OECD Publishing.

OFCE, IMK and ECLM (2014). "Independent Annual Growth Survey 2015: Third Report", www.iags-project.org/documents/iags_report2015.pdf (accessed: 30.9.2022).

Pew Research Center (2015). "The American middle class is losing ground: no longer the majority and falling behind financially", *Pew Research Center*, http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/3/ 2015/12/2015-12-09_middle-class_FINAL-report.pdf (accessed: 30.9.2022).

Pigou, A.C. (1920). *The Economics of Welfare*, London: Macmillan.

Piketty, T. and Saez, E. (2012). "Optimal labor income taxation", NBER Working Paper Series No. 18521, NBER.

Pollak, R.A. (1998). "The consumer price index: a research agenda and three proposals", *Journal of Economic Perspectives,* 12(1), pp. 69-78.

Saez, E. and Zucman, G. (2020). "The rise of income and wealth inequality in America: evidence from distributional macroeconomic accounts", *Journal of Economic Perspectives*, 34(2), pp. 3-26.

Simons, H. (1938). *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, Chicago: University of Chicago Press.

Simou, E. and Koutsogeorgou, E. (2014). "Effects of the Economic Crisis on Health and Healthcare in Greece in the Literature from 2009 to 2013: a Systematic Review", *Health Policy*, 115, pp. 111-19.

Tanzi, V. and Zee, H.H. (2000). "Tax policy for emerging markets: developing countries", *National Tax Journal*, 53, pp. 299-322.

Thévenon, O., Manfredi, T., Govind, Y. and Klauzner, I. (2018). "Child Poverty in the OECD: Trends, Determinants and Policies to Tackle It", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 218, Paris: OECD Publishing, 10.1787/c69de229-en (accessed: 30.9.2022).

Thomas, A. (2020). "Reassessing the regressivity of the VAT", *OECD Taxation Working Papers*, No. 49, Paris: OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/b76ced82-en (accessed: 30.9.2022).

Warren, N. (2008). "A review of studies on the distributional impact of consumption taxes in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 64, Paris: OECD Publishing.

Winkelmann, L. and Winkelmann, R. (2010). "Does inequality harm the middle class?", *Kyklos*, 63(2), pp. 301-16.

Yfantopoulos, J.N. and Chantzaras, A. (2018). "Drug policy in Greece", *Value in Health Regional Issues*, 16, pp. 66-73.

ΑΑΔΕ (2020). *Οδηγίες για τη Συμπλήρωση της Δήλωσης Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων Φορολογικού Έτους 2019*, Απρίλιος 2020, Αθήνα: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων.

ΑΑΔΕ (2022). *Επιχειρησιακό Σχέδιο 2022*, Μάρτιος 2022, Αθήνα: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων.

Γεωργακόπουλος, Θ.Α. (1991). *Η εναρμόνιση των Έμμεσων Φόρων στην Ελλάδα και ο ΦΠΑ*, Πειραιάς: Εκδόσεις Σταμούλη.

Δαρσινός, Ε. (2013). «Φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων στην Ελλάδα την περίοδο 2004-2011», πτυχιακή εργασία στο πλαίσιο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος στην Εφαρμοσμένη Οικονομική και Χρηματοοικονομική, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

ΕΛΣΤΑΤ (2010). «Δελτίο Τύπου: Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών, έτους 2008», *Ελληνιστική Στατιστική Αρχή*, 19.7.2010.

ΕΛΣΤΑΤ (2015). «Δελτίο Τύπου: Υλική Στέρηση και Συνθήκες Διαβίωσης, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών, έτους 2014», *Ελληνιστική Στατιστική Αρχή*, 8.7.2015.

ΕΛΣΤΑΤ (2020). «Δελτίο Τύπου: Υλική Στέρηση και Συνθήκες Διαβίωσης, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών, έτος 2019», *Ελληνιστική Στατιστική Αρχή*, 16.6.2020.

ΕΛΣΤΑΤ (2022α). «Πίνακας VII. Μηνιαίοι υποδείκτες ομάδων, υπο-ομάδων ΔΤΚ έτους 2022», μήνες Ιανουάριος έως Σεπτέμβριος 2022, *Ελληνιστική Στατιστική Αρχή*, https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/DKT87/- (πρόσβαση: 30.9.2022).

ΕΛΣΤΑΤ (2022β). «Οικονομική ανισότητα: Έρευνα εισοδήματος και διαβίωσης των νοικοκυριών, έτος 2021», Δελτίο Τύπου, *Ελληνιστική Στατιστική Αρχή*, 27.2.2022.

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

ΙΕΛΚΑ (2022). «Η συνεχιζόμενη διεθνής κρίση επηρεάζει τις αγοραστικές συνήθειες των καταναλωτών», 20 Σεπτεμβρίου 2022, http://www.ielka.gr/?p=3060 (πρόσβαση: 30.9.2022).

Ierax Analytix (2022). «Ακρίβεια και ανατιμήσεις στρέφουν τους καταναλωτές σε χαμηλής διατροφικής αξίας τροφές», 30 Μαΐου 2022, https://ierax.gr/akrivia-anatimiseis-strefoun-katanalotes-se-xamilis-diatrofikis-aksias-trofes/ (πρόσβαση: 30.9.2022).

ΙΝΕ/ΓΣΕΕ (2022). *Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση, Ετήσια Έκθεση 2022*, Μάιος 2022, Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ.

Ινστιτούτο Νίκος Πουλαντζάς (2022). *Ένα Δίκαιο και Αποδοτικό Φορολογικό Σύστημα*, Αθήνα: Ινστιτούτο Νίκος Πουλαντζάς.

ΙΟΒΕ (2021). *Ηλεκτρονικές πληρωμές στη Ελλάδα: Πολιτικές και επιδράσεις στη χρήση καρτών, 2015-2020*, *Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών*, http://iobe.gr/docs/research/RES_05_F_22032021_PRE_GR.pdf (πρόσβαση: 30.9.2022).

ΙΟΒΕ και ΔιαΝΕΟσις (2018). *Η φορολογία εισοδήματος στην Ελλάδα: Συγκριτική ανάλυση και προτάσεις αναμόρφωσης*, Απρίλιος 2018, http://iobe.gr/docs/research/RES_29042018_PRE_GR%201.pdf (πρόσβαση: 30.9.2022).

Καράγιωργας, Δ. και Πάκος, Τ.Β. (1988). "Η κατανομή του φορολογικού βάρους στην Ελλάδα: 1982", στο Ψαλιδόπουλος, Μ. (επιμ.) *Σάκης Καράγιωργας – Μελέτες – Άρθρα – Ομιλίες*, τ. 3, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

Καράμπαλης, Ν. και Κοντέλης, Ε. (2013). "Οι αυξήσεις των έμμεσων φόρων και η επίπτωσή τους στον πληθωρισμό κατά την περίοδο 2010-2012", *Οικονομικό Δελτίο*, 38, σελ. 7-20.

Μισσός, Β. (2018). «Άνιση κατανομή φορολογικής επιβάρυνσης φυσικών προσώπων στην Ελλάδα της κρίσης», Κείμενα Πολιτικής (Policy Brief) No. 16, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ.

Πισσαρίδης, Χ., Βαγιανός, Δ., Βέττας, Ν. και Μεγήρ, Κ. (2020). *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία*, Αθήνα: Εκδόσεις 24 Γράμματα.

Ράπανος, Β.Θ. και Καπλάνογλου, Γ. (2014). «Φορολογία και οικονομική ανάπτυξη Η περίπτωση της Ελλάδας», στο Μασουράκης, Μ. και Γκόρτσος, Χρ. (επιμ.), *Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη: Προτάσεις Πολιτικής*, Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών.

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2009). *Οδηγίες για τη Συμπλήρωση της Δήλωσης Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων Οικονομικού Έτους 2009*, Αθήνα: Γενική Διεύθυνση Φορολογίας, Διεύθυνση Φορολογίας Εισοδήματος.

Υπουργείο Οικονομικών (2015). *Οδηγίες για τη Συμπλήρωση της Δήλωσης Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων Φορολογικού Έτους 2014*, Αθήνα: Γενική Γραμματεία Δημόσιων Εσόδων.

Υπουργείο Οικονομικών (2021). *Ελλάδα 2.0, Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας*, Next Generation EU, Αθήνα: Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης.

ISBN: 978-618-5668-20-4

Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΤΠΑ & ΤΣ
ΕΥΔ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ»

ΕΠΑνΕΚ 2014-2020
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ
ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ

ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης