

N. ΤΑΤΣΟΣ

**ΤΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ
ΣΑΝ ΜΕΣΟ ΑΣΚΗΣΗΣ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ:
Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ
ΔΑΠΑΝΩΝ**

Ν. ΤΑΤΣΟΣ

ΤΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΑΝ ΜΕΣΟ ΑΣΚΗΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ*

Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους διακρίνονται σ' αυτές που έχουν σαν στόχο την αναδιανομή του εισοδήματος, τη σταθεροποίηση και ανάπτυξη της οικονομίας και την κατανομή των μέσων παραγωγής.¹ Βασικός μηχανισμός μέσω του οποίου το κράτος επιτελεί τις λειτουργίες του είναι ο κρατικός προϋπολογισμός ο οποίος καθορίζει τι και πόσο θα παραχθεί από τα αγαθά τα οποία το κράτος έχει αναλάβει την ευθύνη να εφοδιάζει τη κοινωνία καθώς και πως θα επιμερισθεί το κόστος παροχής των αγαθών αυτών μεταξύ των φορολογούμενων. Δηλαδή, ο κρατικός προϋπολογισμός αντιμετωπίζεται συνήθως σαν ένα πρόγραμμα ή λογαριασμός με δύο σκέλη όπου στο ένα σκέλος περιλαμβάνονται οι δαπάνες που θα πραγματοποιήσει το κράτος για να φέρει σε πέρας τις διάφορες δραστηριότητές του και στο άλλο τα έσοδα που υπολογίζει ότι θα εισπράξει. Όμως στη πράξη, οι κυβερνήσεις δεν χρησιμοποιούν μόνο τις δημόσιες δαπάνες για την επίτευξη των στόχων τους αλλά και ορισμένες άλλες μεθόδους μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται οι φορολογικές απαλλαγές, οι φορολογικές εκπτώσεις, οι μειωμένοι φορολογικοί συντελεστές, κλπ. Οι φορολογικές αυτές ελαφρύνσεις δίνονται συνήθως σαν κίνητρα για την αύξηση των επενδύσεων, την αύξηση των εξαγωγών και την περιφερειακή ανάπτυξη. Κυρίως όμως δίνονται σαν μέσα άσκησης κοινωνικής πολιτικής.

Στο πρώτο μέρος της μελέτης δίνεται η έννοια των φορολογικών δαπανών και υποστηρίζεται ότι για να επιτευχθούν οι στόχοι που έχουν επιλεγεί πρέπει να συνδεθεί το σκέλος των εσόδων με το σκέλος των δαπανών. Τονίζεται η ανάγκη κατάρτισης προϋπολογισμού φορολογικών δαπανών και εξετάζεται η εμπειρία των άλλων χωρών. Στο δεύτερο μέρος συγκρίνονται οι φορολογικές δαπάνες με τις άμεσες δαπάνες σαν μέσο άσκησης οικονομικής και κοινωνι-

* Ευχαριστώ τον Θ. Πάκο ο οποίος με τις παρατηρήσεις του συνέβαλε στη βελτίωση του κειμένου.

1. Βλέπε Δ. Καράγιωργα: «Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους», Αθήνα 1979 και R. Musgrave: «The Theory of Public Finance», McGraw-Hill, 1959.

κής πολιτικής. Στο τρίτο μέρος εξετάζονται ορισμένες «ειδικές» ρυθμίσεις του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων στην Ελλάδα.

1. Η έννοια των φορολογικών δαπανών

a. Ορισμός

Σε κάθε φορολογικό σύστημα υπάρχουν ρυθμίσεις που για λόγους οικονομικούς ή κοινωνικούς παρέχουν προνομιακή μεταχείριση σε ορισμένους φορολογούμενους. Υπάρχουν ρυθμίσεις που ευνοούν μία μορφή εισοδήματος σε σχέση με κάποια άλλη, μία ομάδα ατόμων σε σχέση με μία άλλη ή μία κατηγορία οικονομικής δραστηριότητας περισσότερο από κάποια άλλη. Η προνομιακή αυτή μεταχείριση παρέχεται με τη μορφή των φορολογικών απαλλαγών, των εκπτώσεων ή μειώσεων από το εισόδημα, των μειώσεων από το φόρο (tax credits) και των μειωμένων φορολογικών συντελεστών. Σκοπός των ρυθμίσεων αυτών είναι να δοθεί επιδότηση ή κίνητρο κυρίως σε άτομα που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες συνθήκες απαλλάσσοντάς τους εντελώς από τη φορολογία ή ελαφρύνοντας τη φορολογική τους οφειλή.

Οι ρυθμίσεις αυτές αν και έχουν σαν συνέπεια σημαντική μείωση των φορολογικών εσόδων, θεωρούνται δικαιολογημένες γιατί ικανοποιούν ορισμένες ανάγκες, ή γιατί το όφελος από τη χορήγησή τους εκτιμάται ότι είναι μεγαλύτερο από το κόστος-αν και το κόστος που συνεπάγονται δεν είναι συνήθως γνωστό. Οι φορολογικές αυτές ελαφρύνσεις μοιάζουν από πολλές πλευρές με κρυφές επιδοτήσεις ή έμμεσες μεταβιβάσεις της πολιτείας προς τους φορολογούμενους. Θα μπορούσαν δηλαδή να θεωρηθούν ότι αποτελούν δαπάνες που γίνονται μέσω του φορολογικού συστήματος αφού με την παροχή τους είναι σαν να εισπράττει πρώτα το Δημόσιο τα έσοδα που θα προέκυπταν αν στο φορολογικό σύστημα δεν υπήρχαν οι πιο πάνω ειδικές ρυθμίσεις και στη συνέχεια δαπανά τα ποσά αυτά για την επίτευξη των συγκεκριμένων σκοπών². Οι «ειδικές» αυτές φορολογικές ρυθμίσεις ονομάζονται «φορολογικές δαπάνες» και πρέπει να παρομοιασθούν με τις άμεσες δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού. Για παράδειγμα, γιατί να θεωρούνται κοινωνικές δαπάνες οι συντάξεις, οι δαπάνες για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και τα βοηθήματα που δίνονται στους ανάπηρους και στους πολύτεκνους και να μη θεωρείται το ίδιο η απώλεια εσόδων που προκαλούν οι φορολογικές ελαφρύνσεις προς τους συνταξιούχους, η έκπτωση από το εισόδημα που υποβάλλεται σε φορολογία των ιατρικών δαπανών και οι φορολογικές ελαφρύνσεις προς τους ανάπηρους και τους πολύτεκνους; Με τις ελαφρύνσεις αυτές αναγνωρίζονται κάποιες ανάγκες και επιδιώκονται οι ίδιοι κοινωνικοί στόχοι που επιδιώκουν και οι αντίστοιχες άμεσες δαπάνες. Επιπλέον, οι φορολογικές ελαφρύνσεις παρέχουν με τη μορφή της μείωσης της φορολογικής οφειλής το ίδιο όφελος στους δικαιούχους με αυτό που παρέχουν οι άμεσες δαπάνες. Το ότι η απώλεια των

2. J. McKenna; «Tax Loopholes: A Procedural Proposal», National Tax Journal, 1963.

φορολογικών εσόδων που προκαλούν οι ειδικές φορολογικές ελαφρύνσεις πρέπει να θεωρηθεί σαν δαπάνη δικαιολογείται επιπλέον και από το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις η βοήθεια που παρέχει έμμεσα το φορολογικό σύστημα θα μπορούσε να δοθεί μέσω των άμεσων δημόσιων δαπανών³. Ιδιαίτερα, όσον αφορά τις επιδοτήσεις που δίνονται μέσω του φορολογικού συστήματος για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής έχει από χρόνια αναγνωρισθεί ότι στις περισσότερες περιπτώσεις θα μπορούσαν να αντικατασταθούν από άμεσες δαπάνες⁴.

Τόσο οι άμεσες όσο και οι φορολογικές δαπάνες χρησιμοποιούνται σαν μέσα για την ικανοποίηση κυβερνητικών προτεραιοτήτων, επηρεάζουν το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού και αποτελούν μια μορφή παρέμβασης στην οικονομία. Κατά τη λειτουργία τους είναι δυνατόν να υπάρχουν επικαλύψεις οι οποίες μπορεί να επηρεάσουν αρνητικά το κόστος, την αποτελεσματικότητα και τις αναδιανεμητικές επιδράσεις των προγραμμάτων. Οι κίνδυνοι που υπάρχουν για μια τέτοια εκδοχή δείχνει και την ανάγκη που υπάρχει οι αποφάσεις για τις φορολογικές δαπάνες να εναρμονισθούν με το όλο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης.

β. Προϋπολογισμός φορολογικών δαπανών

Από τα πιο πάνω φαίνεται ότι η κυβέρνηση μπορεί να επηρεάσει την οικονομική δραστηριότητα ή να ασκήσει την κοινωνική της πολιτική τόσο μέσω των άμεσων δημόσιων δαπανών όσο και μέσω του φορολογικού συστήματος. Στην πρώτη περίπτωση η κυβέρνηση επιβάλλει φόρους για να χρηματοδοτήσει κοινωνικές δαπάνες. Στη δεύτερη χάνει φορολογικά έσοδα για να επιδοτήσει συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες ή δραστηριότητες.

Με την επιλογή της έμμεσης μεθόδου δεν σημαίνει ότι μειώνεται ο ρόλος του δημόσιου τομέα. Έτσι αν δύο χώρες έχουν τις ίδιες άμεσες δαπάνες αλλά διαφέρουν σημαντικά στο μέγεθος των φορολογικών δαπανών, ο ρόλος του δημόσιου τομέα θα είναι σημαντικότερος στη χώρα με τις μεγαλύτερες φορολογικές δαπάνες. Κατά συνέπεια για να μπορεί να εκτιμηθεί ο ρόλος του κράτους και οι επιπτώσεις της κυβερνητικής πολιτικής δεν πρέπει να εξετάζεται μόνο το σκέλος των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού αλλά να συνυπολογίζονται και οι παροχές που δίνονται μέσα από το φορολογικό σύστημα με τη μορφή των φορολογικών δαπανών. Πρέπει δηλαδή να θεωρηθούν οι φορολογικές ελαφρύνσεις ότι αποτελούν δαπάνες του Δημοσίου, να καταταγούν όπως κατατάσσονται οι άμεσες δημόσιες δαπάνες και να εξετασθούν μαζί οι δύο κατηγορίες δαπανών. Ο λόγος που επιβάλλει την προσέγγιση αυτή είναι ότι οι ομοιότητες μεταξύ των δημοσίων δαπανών και των φορολογικών δαπα-

3. Βλέπε S. Surrey: «Pathways to Tax Reform», Harvard University Press, 1973 και J. Bossons: «A Comprehensive Tax Base as a Tax Reform Goal», Journal of Law and Economics, 1970.

4. R. Titmus: «Essays on the Welfare State», Allen and Unwin, 1973.

νών που αφορούν τους ίδιους στόχους είναι πολύ πιο σημαντικές από τις διαφορές τους. Έτσι, παρόλο που έχουν πολύ διαφορετική θεωρητική και νομική βάση είναι σωστότερο να εξετάζονται μαζί. Το συνολικό κόστος του Δημοσίου για κάθε κυβερνητική δραστηριότητα θα είναι τότε το άθροισμα των άμεσων δημόσιων δαπανών για τη συγκεκριμένη δραστηριότητα και των αντίστοιχων φορολογικών δαπανών.

Στην Ελλάδα όταν καταρτίζεται ο Κρατικός Προϋπολογισμός όχι μόνο δεν ακολουθείται η διαδικασία αυτή αλλά οι «φορολογικές δαπάνες» είναι άγνωστες και σαν όρος. Αντίθετα σε άλλες χώρες έχει δοθεί στις φορολογικές δαπάνες ιδιαίτερη προσοχή με αποτέλεσμα εδώ και πολλά χρόνια να περιλαμβάνονται στους κρατικούς προϋπολογισμούς, να αποτελούν παράρτημά τους ή προσαρτημένους λογαριασμούς¹. Σε ορισμένες χώρες η κατάρτιση και δημοσίευση προϋπολογισμού φορολογικών δαπανών είναι από το νόμο υποχρεωτική (π.χ. Γερμανία, Η.Π.Α., Γαλλία, Αυστρία, Ισπανία). Σε άλλες χώρες ενώ δεν υπάρχει νομική υποχρέωση εκτιμάται το κόστος τους και δημοσιεύεται σχετική έκθεση σε τακτά χρονικά διαστήματα (π.χ. Μ. Βρετανία, Καναδάς, Ιρλανδία, Πορτογαλία).

Ειδικότερα, στη Γερμανία η πρώτη φορά που κατατέθηκε στο Κοινοβούλιο έκθεση με τις φορολογικές δαπάνες ήταν το 1959. Αφορμή υπήρξε μια έρευνα που έκανε το Κοινοβούλιο για την έκταση των κάθε μορφής οικονομικών ενισχύσεων. Από το 1967 η Κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη με νόμο να υποβάλλει στο Κοινοβούλιο κάθε δύο χρόνια μαζί με το προϋπολογισμό έκθεση με τις άμεσες και έμμεσες επιδοτήσεις. Στην έκθεση περιλαμβάνονται στοιχεία για χρονική περίοδο τεσσάρων ετών και πληροφορίες σχετικά με τη νομική βάση των παροχών, τους επιδιωκόμενους στόχους, την ημερομηνία πρώτης εφαρμογής και την αναμενόμενη διάρκειά τους. Επίσης περιλαμβάνονται εκτιμήσεις για τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις τους, σκέψεις για το αν πρέπει ή όχι οι επιδοτήσεις να συνεχισθούν, μέτρα που έχουν ληφθεί για αποτελεσματικότερη διαχείριση, γενικές κατευθύνσεις για την πολιτική επιδοτήσεων κλπ. Γίνεται λεπτομερής ανάλυση περίπου 120 φορολογικών δαπανών από όλους τους φόρους και συνδεσή τους με τις άμεσες δαπάνες. Η ταξινόμηση των φορολογικών δαπανών γίνεται κατά φόρο, κατηγορία δικαιούχων και ανάλογα με τους στόχους που επιδιώκονται. Τέλος οι επιδοτήσεις υπολογίζονται ως ποσοστό των φορολογικών εσόδων και του Α.Ε.Π.

Στις Η.Π.Α. η πρώτη έκθεση για τις φορολογικές δαπάνες έγινε πριν από τριάντα περίπου χρόνια στα πλαίσια μιας προσπάθειας για περιορισμό του ρόλου των φορολογικών επιδοτήσεων σαν μέσων άσκησης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Την πρώτη όμως φορά που δημοσιεύτηκε προϋπολογισμός φορολογικών δαπανών ήταν το 1968, ενώ από το 1974 η ετήσια δημοσίευσή του είναι υποχρεωτική. Στην ανάλυση περιλαμβάνονται 90 περίπου φορολογικές δαπάνες από τη φορολογία εισοδήματος φυσικών και νομικών

5. O.E.C.D.: «Tax Expenditures, A Review of the Issues and Country Practices», Paris 1984.

προσώπων. Γίνεται περιγραφή της σχετικής νομοθεσίας και εκτίμηση του κόστους τους.

Στη Γαλλία, η καταγραφή και η εκτίμηση του κόστους των φορολογικών δαπανών άρχισε σε ανεπίσημη βάση το 1972. Η πρώτη όμως δημοσίευση επίσημης έκθεσης για τις φορολογικές δαπάνες έγινε το 1980. Η έκθεση εμφανίζεται κάθε χρόνο στο Κοινοβούλιο σαν παράρτημα του προϋπολογισμού και η δημοσίευσή της είναι υποχρεωτική. Αφορά ολόκληρο το φορολογικό σύστημα και καλύπτει περισσότερες από 300 φορολογικές δαπάνες. Στην έκθεση αναφέρεται ο χρόνος πρώτης εφαρμογής, η περιγραφή της σχετικής νομοθεσίας, ο επιδιωκόμενος στόχος, κλπ. Επίσης, για τις μισές περίπου από τις εξεταζόμενες φορολογικές δαπάνες υπάρχει και εκτίμηση του κόστους. Οι φορολογικές δαπάνες ταξινομούνται κατά φόρο, κατηγορία δικαιούχων και ανάλογα με τους στόχους που επιδιώκονται.

Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η εμπειρία του Καναδά. Με τον περιορισμό των δαπανών που άρχισε στα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας οι φορολογικές δαπάνες αποτελούσαν ένα από τους τρόπους που χρησιμοποιούσαν οι υπουργοί για την επίτευξη των στόχων τους. Συχνά, οι ίδιοι οι υπουργοί σε συνεργασία με τις ενδιαφερόμενες ομάδες «σχεδίαζαν» φορολογικές δαπάνες και ασκούσαν πίεση στο Υπουργείο Οικονομικών για να τις εγκρίνει. Έτσι, ο Υπουργός των Οικονομικών δεν είχε μόνο να συγκρατήσει τις δαπάνες για να περιορίσει το έλλειμμα του προϋπολογισμού αλλά και να διατηρήσει δίκαιο και αποτελεσματικό το φορολογικό σύστημα. Στο πρόβλημα αυτό έδωσε τέλος η εφαρμογή ενός νέου συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης που έβαλε τις φορολογικές δαπάνες στην ίδια βάση με τις άμεσες δαπάνες. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό οι άμεσες και έμμεσες δαπάνες της κυβέρνησης διακρίνονται σε επτά τομείς δραστηριότητας (π.χ. Υγεία και Πρόνοια, Γενικές Κρατικές Δαπάνες) και το κόστος των φορολογικών δαπανών χρεώνεται στον προϋπολογισμό του αρμόδιου υπουργείου. Στο λογαριασμό των φορολογικών δαπανών που δημοσιεύεται γίνεται περιγραφή των σημαντικότερων παροχών οι οποίες ταξινομούνται κατά φόρο, κατηγορία δικαιούχων και ανάλογα με τους επιδιωκόμενους στόχους. Ιδιαίτερα για το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων γίνεται κατανομή κατά εισοδηματικό κλιμάκιο και επαγγελματική ομάδα. Η δημοσίευση του λογαριασμού δεν είναι υποχρεωτική.

Τα πλεονεκτήματα από τη κατάρτιση προϋπολογισμού φορολογικών δαπανών είναι πολλά. Καταρχήν η δημοσίευση των «ειδικών» φορολογικών ρυθμίσεων κάνει στο κοινό περισσότερο γνωστό το ρόλο του Κράτους και τους στόχους της κυβέρνησης. Επίσης, επιτρέπει στο εκλογικό σώμα να εντοπίσει και να εκτιμήσει ευκολότερα τις μεταβολές της κυβερνητικής πολιτικής. Σήμερα το κοινό στις περισσότερες περιπτώσεις δεν γνωρίζει τις φορολογικές επιδοτήσεις γιατί είναι από τη φύση τους «κρυφές» ή δεν γνωρίζει το κόστος και τις επιπτώσεις τους. Όφελος όμως από τη δημοσίευση των φορολογικών επιδοτήσεων έχει και αυτή η ίδια η κυβέρνηση. Με την κατάρτιση προϋπολογισμού ή ειδικού λογαριασμού φορολογικών δαπανών παρέχεται η δυνατότη-

τα στην κυβέρνηση να επανεξετάσει τις φορολογικές επιδοτήσεις όπως ακριβώς κάνει κάθε χρόνο και με τις αντίστοιχες άμεσες δαπάνες. Επίσης, η δημοσίευση των φορολογικών επιδοτήσεων παρέχει και ένα πρόσθετο όφελος στον Υπουργό των Οικονομικών.

Με τη δημοσίευση, αυξάνεται η πληροφόρηση του κοινού το οποίο με τη πίεση που θα ασκήσει θα πετύχει την κατάργηση των κοινωνικά απαράδεκτων φορολογικών προνομίων, κάτι που δεν θα μπορούσε να γίνει διαφορετικά λόγω του υψηλού πολιτικού κόστους. Επιπλέον, η δημοσίευση των φορολογικών προνομίων έχει σαν συνέπεια ότι συγκεντρώνεται η προσοχή στη δομή του φορολογικού συστήματος και ιδιαίτερα στην ικανοποίηση των κριτηρίων της φορολογικής ισότητας και αποτελεσματικότητας. Η δημοσίευση παρέχει μια συνεχή υπενθύμιση για το πώς αποκλίνει το εφαρμοζόμενο φορολογικό σύστημα από την κανονιστική του (νομιατική) δομή και προκαλεί το ερώτημα αν κάθε μια από τις αποκλίσεις αυτές είναι δικαιολογημένη. Τέλος, με τη δημοσίευση παρέχονται στοιχεία για να μελετηθούν οι επιδράσεις στην αναδιανομή του εισοδήματος και να εξετασθούν τα προγράμματα που ασκούνται μέσω του φορολογικού συστήματος από τα υπουργεία που είναι αρμόδια για τις αντίστοιχες άμεσες δαπάνες.

Φυσικά, η κατάρτιση προϋπολογισμού φορολογικών δαπανών ως «ειδικών παροχών» προκαλεί το ερώτημα ποιές ρυθμίσεις πρέπει να θεωρηθούν «ειδικές» και κατά συνέπεια να θεωρηθούν φορολογικές δαπάνες και ποιές αποτελούν απαραίτητα στοιχεία του συστήματος που έχουν σαν στόχο τον ακριβέστερο προσδιορισμό της φοροδοτικής ικανότητας. Είναι προφανές ότι μόνο στην πρώτη περίπτωση έχει νόημα να εκτιμήσουμε τις φορολογικές παροχές με τα ίδια κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την εκτίμηση των άμεσων δαπανών. Επιπλέον, υπάρχουν και προβλήματα στην εκτίμηση του κόστους που προκαλούν οι φορολογικές δαπάνες. Λόγω των δυσκολιών αυτών μερικές φορολογικές δαπάνες -ίσως οι σημαντικότερες- θα πρέπει αναπόφευκτα να εξαιρεθούν. Έτσι, ορισμένοι πιστεύουν ότι η κατάρτιση ενός τέτοιου λογαριασμού μπορεί να έχει σαν αποτέλεσμα να γίνουν ακόμα περισσότερο κρυφές ορισμένες ήδη κρυφές επιδοτήσεις με συνέπεια η μερική καταγραφή τους να συσκοτίσει ακόμη περισσότερο αντί να διαφωτίσει την κατάσταση.⁶ Η άποψη όμως αυτή δεν έχει επικρατήσει και έτσι σήμερα όλο και περισσότερες χώρες καταρτίζουν ή προετοιμάζουν την κατάρτιση προϋπολογισμού φορολογικών δαπανών (Σουηδία, Βέλγιο, Ολλανδία, κλπ.). Σε ορισμένες χώρες έχει αποδειχθεί ότι τα σημεία που προκαλούν προβλήματα είναι τελικά λίγα. Σε άλλες οι δυσκολίες που υπάρχουν στο διαχωρισμό των ρυθμίσεων που αποτελούν απαραίτητα στοιχεία του φορολογικού συστήματος είναι δύσκολο να ξεπεραστούν. Οι χώρες αυτές (Μ. Βρετανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία) στην προσπάθειά τους να ξεπεράσουν τα προβλήματα του ορισμού καταρτίζουν λογαριασμούς

6. B. Bitter: «Accounting for Federal Tax Subsidies in the National Budget», *National Tax Journal*, 1969.

με φορολογικές ελαφρύνσεις χωρίς να προσδιορίζουν ποιές αποτελούν φορολογικές δαπάνες και ποιές μέρος της κανονιστικής (νομιατικής) δομής του φορολογικού συστήματος.

2. Φορολογικές επιδοτήσεις ή άμεσες δημόσιες δαπάνες;

Η άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέσω του φορολογικού συστήματος έχει αποτελέσει θέμα μεγάλης συζήτησης μεταξύ των ειδικών. Πολλοί πιστεύουν ότι οι φορολογικές δαπάνες πρέπει να περιορισθούν ή να αντικατασταθούν από άμεσες δημόσιες δαπάνες.⁷ Ορισμένοι άλλοι υποστηρίζουν το αντίθετο.⁸ Η επιλογή μεταξύ των δύο δεν είναι εύκολη γιατί δεν εξαρτάται μόνο από οικονομικά κριτήρια αλλά μπορεί να βασίζεται σε λόγους καθαρά πολιτικούς ή ακόμη και ψυχολογικούς. Η κυβέρνηση είναι δυνατόν για λόγους πολιτικούς να επιθυμεί χαμηλό ποσοστό φορολογικών εσόδων σε σχέση με το Α.Ε.Π. και έτσι να εμφανίζεται ότι ακολουθεί πολιτική φορολογικών ελαφρύνσεων ενώ στην ουσία αντικαθιστά τις άμεσες δαπάνες με φορολογικές επιδοτήσεις.

Εκτός όμως από τους πολιτικούς προτιμήσεις για τις φορολογικές δαπάνες έχουν και οι διάφορες ομάδες πίεσης. Οι φορολογικές δαπάνες είναι λιγότερο εμφανείς από τις άμεσες δαπάνες και κατά συνέπεια είναι ευκολότερο να εγκριθούν. Επιπλέον, από τη στιγμή που θα εγκριθούν είναι μάλλον απίθανο να ζητηθεί η κατάργησή τους. Δηλαδή, οι φορολογικές δαπάνες παρέχουν πρόσφορο έδαφος στις ομάδες πίεσης για διεκδίκηση απαιτήσεων μέσω φορολογικών ρυθμίσεων. Έτσι, όσοι γνωρίζουν και μπορούν να εκμεταλλευθούν τις δυνατότητες που παρέχει το φορολογικό σύστημα θα έχουν αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος. Αν όμως το ευρύτερο κοινό γνώριζε το κόστος θα υπήρχαν πιέσεις για να καταργηθούν ή θα αναγκαζόταν η ίδια η κυβέρνηση να κάνει κάτι τέτοιο αν είχε να περιορίσει το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού και να επιβάλει γενική πολιτική λιτότητας.⁹ Εκτός από τους πιο πάνω λόγους τα άτομα που επιχορηγούνται προτιμούν τη μέθοδο των φορολογικών δαπανών και για λόγους ψυχολογικούς.

Πολλοί από αυτούς προτιμούν τη μέθοδο της σιωπηρής επιχορήγησης μέ-

7. J. Stiglitz and M. Boskin: «Impact of Recent Developments in Public Finance Theory of Public Policy Decisions», *American Economic Review*, 1977, G. Breach and J. Pechman: «Federal Tax Reform: The Impossible Dream?», *Brookings Institution*, 1975 and R. Musgrave and P. Musgrave: «Public Finance in Theory and Practice», *McGraw-Hill* 1976.

8. B. Bitter: «A Comprehensive Tax Base as a Goal of Income Tax Reform», *Harvard Law Review* 1967 και M. Feldstein: «A Contribution to the Theory of Tax Expenditures: The Case of Charitable Giving», in A. Aaron and M. Boskin: «The Economics of Taxation», *Brookings Institution*, 1980.

9. Συχνά η ικανοποίηση αιτημάτων που έχουν σαν συνέπεια μείωση των εσόδων κερνάει απαραίτητη και από αυτή την ίδια την κυβέρνηση. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι στη Ελλάδα το Υπουργείο Οικονομικών δεν γνωρίζει όλες τις ελαφρύνσεις που παρέχει το φορολογικό σύστημα (αφορολόγητα επιδόματα, κλπ.) γιατί πολλές από αυτές προτάθηκαν σαν τροπολογίες στη Βουλή κατά τη συζήτηση άσχετων νομοσχεδίων.

σω του φορολογικού συστήματος παρά να χαρακτηρισθούν ως άτομα που έχουν ανάγκη ενίσχυσης από την πολιτεία.

Στη μελέτη αυτή δεν μπορούν να εξετασθούν όλοι οι παράγοντες που επηρεάζουν την επιλογή μεταξύ άμεσων επιχορηγήσεων και φορολογικών δαπανών αλλά η ανάλυση θα περιορισθεί στην επίδραση που ασκούν οι φορολογικές δαπάνες στο δημοσιονομικό έλεγχο, τη φορολογική ισότητα και τη διαχείριση.

α. Δημοσιονομικός έλεγχος.

Η οικονομικά αποτελεσματική κατανομή των πόρων του Δημοσίου μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων ή τομέων κρατικής δραστηριότητας αποτελεί κύριο στόχο κάθε συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης. Προϋπόθεση για την επίτευξη του στόχου αυτού είναι το σύστημα να παρέχει τη δυνατότητα αναθεώρησης των αποφάσεων που πάρθηκαν στο παρελθόν και να επιτρέπει τη μεταφορά πόρων από τον ένα τομέα δραστηριότητας σε κάποιο άλλο αν έχουν αλλάξει οι προτεραιότητες. Επίσης, είναι σημαντικό το σύστημα να είναι έτσι σχεδιασμένο ώστε να μπορούν, αν χρειασθεί, να συκρατηθούν οι δαπάνες και γενικότερα να παρέχει τη δυνατότητα προσαρμογής της οικονομικής δραστηριότητας του Δημοσίου στις ανάγκες της οικονομίας.¹⁰ Είναι λογικό να υποθέσει κανείς ότι η διαδικασία που ακολουθείται για τις δημόσιες δαπάνες θα έπρεπε σε μεγάλο βαθμό να είναι η ίδια με αυτή των φορολογικών δαπανών αφού η παροχή μιας βοήθειας ύψους π.χ. 10.000 δραχμών έχει την ίδια επίδραση στο έλλειμμα είτε αυτή δίνεται από το σκέλος των εσόδων είτε από το σκέλος των δαπανών. Όμως στην πράξη οι φορολογικές δαπάνες σπάνια εξετάζονται. Ακόμα και όταν πρόκειται για την πρώτη τους εφαρμογή οι φορολογικές δαπάνες στις περισσότερες χώρες δεν εξετάζονται με τη σχολαστικότητα με την οποία εξετάζονται οι άμεσες δαπάνες. Συχνά ούτε καν συνοδεύονται με εκτίμηση της απώλειας εσόδων που συνεπάγονται και έτσι μόλις τεθούν σε εφαρμογή βρίσκονται κρυμένες μέσα στο φορολογικό σύστημα και μοιάζουν σαν όλες τις άλλες φορολογικές ρυθμίσεις. Αλλά και όταν εκτιμάται το κόστος τους οι υπολογισμοί βασίζονται στην υπόθεση ότι με τις θεσπιζόμενες φορολογικές ελαφρύνσεις δεν θα επηρεασθεί η συμπεριφορά των φορολογουμένων. Όμως πολλές φορολογικές δαπάνες έχουν ακριβώς σαν στόχο να επηρεάσουν τη συμπεριφορά αυτή. Όταν οι επιχορηγήσεις παρέχονται με τη μορφή των φορολογικών ελαφρύνσεων μετατρέπονται σε υποχρεώσεις που είναι δύσκολο να αρθούν.¹¹ Ενσωματώνονται στο φορολογικό σύστημα και είναι άγνωστο πόσοι θα τις εκμεταλλευθούν και σε ποιο βαθμό. Δηλαδή είναι

10. A. MacEachen: «Intergration of Tax Expenditures into the Government Fiscal Management System», International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin, 1982.

11. Οι φορολογικές δαπάνες έχουν ένα στοιχείο μονιμότητας αφού σε αντίθεση με τις άμεσες δαπάνες σπάνια αναθεωρούνται. Δηλαδή, με κάποια έννοια οι φορολογικές δαπάνες μοιάζουν με τις ανελαστικές δαπάνες του προϋπολογισμού και σε ορισμένες περιπτώσεις είναι ακόμα χειρότερες.

αδύνατο να εκτιμήσει κανείς προκαταβολικά πώς θα εξελιχθεί το κόστος τους.

Επίσης, κάθε φορά που αυξάνουν οι φορολογικοί συντελεστές αυξάνουν και τα διαφυγόντα έσοδα ενώ συμβαίνει το αντίθετο όταν υπάρχει μείωση των συντελεστών.

Οι φορολογικές δαπάνες συνήθως επηρεάζονται λιγότερο όταν γίνονται προσπάθειες για τον περιορισμό του ελλείμματος και δεν αντιμετωπίζουν τον ίδιο έλεγχο που αντιμετωπίζουν οι άμεσες δαπάνες κάθε χρόνο κατά τη κατάρτιση, συζήτηση και ψήφιση του κρατικού προϋπολογισμού. Εκτός όμως από τα προβλήματα που αναφέρθηκαν πιο πάνω δημιουργείται σύγχυση και στα μέλη του Κοινοβουλίου. Οι φορολογικές δαπάνες ακόμα και όταν συζητούνται στη Βουλή (κατά την πρώτη τους εφαρμογή) εξετάζονται κατά περίπτωση και όχι συνολικά με συνέπεια να μη μπορεί να διαμορφωθεί γενικότερη απόψη και να δυσκολεύεται ο έλεγχος του προϋπολογισμού. Τα στοιχεία που αφορούν το κόστος δεν είναι γνωστά και έτσι δεν γνωρίζει η Εθνική Αντιπροσωπεία τι δαπάνες γίνονται μέσω του φορολογικού συστήματος και για ποιούς σκοπούς. Το αποτέλεσμα είναι να μην υπάρχει συντονισμός μεταξύ φορολογικών επιδοτήσεων και άμεσων δαπανών και να παρεμποδίζεται η αξιολόγηση και η σωστή διαχείριση των κυβερνητικών προγραμμάτων. Έτσι, συχνά παρατηρείται το φαινόμενο να γίνεται σπατάλη πόρων για φορολογικές δαπάνες σε περιόδους δραστηκής περικοπής των δημοσίων δαπανών! Είναι λοιπόν σαφές ότι οι φορολογικές δαπάνες δεν διευκολύνουν το δημοκρατικό έλεγχο της κυβέρνησης και τη σωστή επιλογή των προτεραιοτήτων και ότι οδηγούν σε μη ορθολογική κατανομή των συντελεστών παραγωγής.

β: Φορολογική ισότητα

Μεγάλη σημασία για την επιλογή μεταξύ άμεσων δαπανών και φορολογικών δαπανών σαν μέσων άσκησης κοινωνικής πολιτικής έχει η κατανομή του οφέλους στα διάφορα εισοδηματικά κλιμάκια. Πρέπει λοιπόν να εξετασθεί αν οι φορολογικές δαπάνες έχουν τέτοια εγγενή χαρακτηριστικά ώστε να προκαλούν διαφορετική επίπτωση του οφέλους από αυτή που προκαλούν οι άμεσες δαπάνες. Σύμφωνα με την αρχή της φορολογικής ισότητας τα άτομα που έχουν τις ίδιες συνθήκες πρέπει να έχουν και την ίδια φορολογική επιβάρυνση. Η έννοια όμως της φορολογικής ισότητας επιδέχεται διάφορους ορισμούς που αντιστοιχούν σε διαφορετικά μοντέλα κοινωνικής ισότητας ή ευημερίας. Στη μελέτη αυτή θεωρούμε ότι υπάρχει φορολογική ισότητα όταν η βοήθεια που παρέχεται είναι μεγαλύτερη στις χαμηλές εισοδηματικές τάξεις και μικρότερη στις υψηλές. Η φορολογική αυτή ισότητα θυσιάζεται συνειδητά με την επιλογή των φορολογικών δαπανών γιατί οι φορολογικές εκπτώσεις και οι απαλλαγές από τη φύση τους παρέχουν μεγάλη βοήθεια στις υψηλές εισοδηματικές τάξεις, μικρή στις μεσαίες και καμμία στις χαμηλές, αφού:

ι) η αξία τους για τους φορολογούμενους εξαρτάται από τον οριακό φορολογικό συντελεστή. Έτσι, αν η φορολογία είναι προοδευτική, η απόλυτη αξία των φορολογικών δαπανών αυξάνει καθώς αυξάνει το εισόδημα ή η περιουσία

ii) με τις φορολογικές δαπάνες οφελούνται μόνο όσοι πληρώνουν φόρο. Αντίθετα δεν ωφελούνται καθόλου όσοι δεν φορολογούνται γιατί το εισόδημά τους είναι πολύ χαμηλό, ή έχουν ζημία

iii) ορισμένες φορολογικές ελαφρύνσεις παρέχονται σαν επιδότηση συγκεκριμένων κοινωνικών ή καταναλωτικών δαπανών (έκπτωση από το εισόδημα των ιατρικών δαπανών, του ενοικίου, κλπ.). Οι ελαφρύνσεις αυτές ωφελούν περισσότερο τις υψηλές εισοδηματικές τάξεις και για τον πρόσθετο λόγο ότι οι επιδοτούμενες δαπάνες αυξάνουν καθώς αυξάνει το εισόδημα.

iiii) Πολλές από τις απαλλαγές και εκπτώσεις που παρέχει το φορολογικό σύστημα είναι άγνωστες στις χαμηλές εισοδηματικές τάξεις. Παράλληλα το κόστος συμμόρφωσης για τις τάξεις αυτές είναι πολύ υψηλό και συχνά υψηλότερο από την παρεχομένη επιδότηση¹².

Από τα πιο πάνω είναι σαφές ότι οι φορολογικές δαπάνες είναι μια μέθοδος παροχής βοήθειας η οποία είναι αντίθετη με τις αρχές στις οποίες βασίζεται το όλο δημοσιονομικό σύστημα και για το λόγο αυτό τους έχει δοθεί ο χαρακτηρισμός ότι αποτελούν «πρόνοια για τους πλούσιους»¹³. Για παράδειγμα, έστω ότι σε όλους τους φορολογούμενους αναγνωρίζεται η ίδια φορολογική απαλλαγή. Στο πίνακα 1 παρατηρούμε ότι το όφελος των επιχορηγούμενων αυξάνει καθώς αυξάνει το εισόδημα. Παρατηρούμε επίσης ότι για τα πολύ χαμηλά εισοδήματα δεν υπάρχει ενίσχυση ενώ αντίθετα η επιχορήγηση φθάνει τις 311.540 δρχ. όταν η φορολογική δαπάνη αποτελεί ποσοστό 10% του εισοδήματος και το εισόδημα είναι 5.000.000 δρχ. Είναι αμφίβολο αν η

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Όφελος επιχορηγούμενων με φορολογικές δαπάνες¹

Εισόδημα	Φόρος χωρίς φορ/κές δαπάνες	Φόρος με φορ/κή δαπάνη 100.000 δρχ.	Μείωση φόρου λόγω φορ/κής δαπάνης	Φόρος με φορ/κή δαπάνη 10% του εισοδήματος	Μείωση φόρου λόγω φορ/κής δαπάνης
400.000	—	—	—	—	—
800.000	93.540	65.140	28.400	70.340	23.200
1.500.000	372.340	324.420	47.920	301.920	70.420
3.000.000	1.196.060	1.139.060	57.000	1.025.060	171.000
5.000.000	2.420.480	2.357.480	63.000	2.108.940	311.540

1. Για τον υπολογισμό του φόρου έχει εφαρμοσθεί η φορολογική κλίμακα που ισχύει στην Ελλάδα καθώς και οι μειώσεις φόρου αλλά δεν έχει ληφθεί υπόψη η πηγή προέλευσης του εισοδήματος. Επίσης έχει γίνει η υπόθεση ότι οι φορολογούμενοι έχουν σύζυγο που δεν έχει δικό της εισόδημα και δύο παιδιά.

12. Για την αρνητική επίδραση που ασκεί το υψηλό κόστος συμμόρφωσης στην προοδευτικότητα του συστήματος βλέπε C. Sanford: «Hidden Costs of Taxation», Institute for Fiscal Studies, 1973 και B. Strumpel: «The Disguised Tax Burden: Compliance Costs of German Businessmen and Professionals», National Tax Journal, 1966.

13. Βλέπε για παράδειγμα G. Brannon: «Tax Expenditures and Income Distribution: A Theoretical Analysis of the Upside-Down Subsidy Argument», in A. Aaron and M. Boskin: «The Economics of Taxation», Brookings Institution, 1980, pp. 87-98

Βουλή ψήφιζε ποτέ κάποιο πρόγραμμα ενίσχυσης των πολιτών μέσω άμεσων δημόσιων δαπανών που θα ευνοούσε περισσότερο τους πλούσιους και θα εξαιρούσε τους φτωχούς όπως συμβαίνει με τις φορολογικές δαπάνες. Έτσι, αν μπορούσε κανείς να μετατρέψει τις φορολογικές δαπάνες σε άμεσες επιχορηγήσεις οι περισσότερες από αυτές θα φαινόταν τουλάχιστον παράλογες.¹⁴ Εκτός όμως από το γεγονός ότι οι φορολογικές δαπάνες ωφελούν περισσότερο τα υψηλά εισοδήματα προκαλούν και διαφορετική φορολόγηση των ατόμων που έχουν το ίδιο εισόδημα. Όταν το φορολογικό σύστημα χρησιμοποιείται για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής πρέπει στα άτομα με τις ίδιες κοινωνικές ανάγκες να παρέχεται το ίδιο κοινωνικό όφελος. Όμως όταν χρησιμοποιούνται φορολογικές δαπάνες για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής γίνεται η παραδοχή ότι οι διαφορές στις κοινωνικές ανάγκες μεταξύ πολιτών συμπίπτουν με τις διαφορές στη φορολογική τους επιβάρυνση. Η παραδοχή αυτή έρχεται σε αντίθεση με την επιθυμία για ίση αντιμετώπιση των ίσων. Επίσης συχνά τα κοινωνικά προγράμματα έχουν σαν στόχο να ενισχύσουν οικονομικά την οικογένεια ενώ η φορολογία εισοδήματος επιβάλλεται σε πολλές χώρες στο ατομικό εισόδημα. Έτσι, τα κοινωνικά προγράμματα που ασκούνται μέσω της φορολογίας εισοδήματος θα δώσουν διαφορετική ενίσχυση στα νοικοκυριά που έχουν το ίδιο οικογενειακό εισόδημα αλλά διαφορετική κατανομή του εισοδήματος μεταξύ των συζύγων.

Από τα πιο πάνω φαίνεται ότι η χρησιμοποίηση των φορολογικών δαπανών όχι μόνο δεν θα ικανοποιήσει το κριτήριο της οριζόντιας ισότητας των κοινωνικών προγραμμάτων αλλά θα βλάψει το φορολογικό σύστημα και τις προσπάθειες για τη δημιουργία φορολογικής συνείδησης των πολιτών. Οι διαπιστώσεις αυτές έχουν προκαλέσει στις άλλες χώρες μία τάση για αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος που βασίζεται στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης.¹⁵ Η διεύρυνση της βάσης εκτός από το ότι θα κάνει το φορολογικό σύστημα δικαιότερο θα προκαλέσει μείωση των φορολογικών συντελεστών με συνέπεια να μειωθούν και οι διάφορες δυσμενείς επιδράσεις της φορολογίας.¹⁶

γ. Διαχείριση

Για να γίνει η επιλογή μεταξύ άμεσων δαπανών και φορολογικών δαπα-

14. Βλέπε S. Surrey: «Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures», *Harvard Law Review*, 1970 pp. 705-734. Επίσης S. Surrey: «Federal Income Tax Reform: The Varied Approaches Necessary to Replace Tax Expenditures with Direct Government Assistance», *Harvard Law Review*, 1970, pp. 352-408.

15. Βλέπε H. Aaron and H. Galper: «Assessing Tax Reform», *The Brookings Institution* 1985. Επίσης U.S. Treasury: «Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth», Washington, D.C., 1984.

16. Βλέπε H. Simons: «Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy», *University of Chicago Press*, 1938 και H. Aaron and M. Boskin (eds): «The Economics of Taxation», *The Brookings Institution*, 1980.

ών πρέπει να εξετασθούν οι δυσκολίες καθώς και το κόστος διαχείρισης που συνεπάγεται η υλοποίηση των προγραμμάτων. Οι φορολογικές δαπάνες δίνουν την εντύπωση ότι είναι εύκολες στη διαχείριση, ότι δεν απαιτούν γραφειοκρατικές διαδικασίες και ότι για την αναγνώρισή τους απαιτείται μόνον η συμπλήρωση ορισμένων πρόσθετων στοιχείων στη φορολογική δήλωση. Η πραγματικότητα όμως είναι διαφορετική. Είναι φυσικό όταν το φορολογικό σύστημα χρησιμοποιείται και σαν μέσο άσκησης κοινωνικής πολιτικής το κόστος διαχείρισης να αυξάνει. Κάθε φορολογική δαπάνη που περιλαμβάνεται στη φορολογική νομοθεσία έχει τις δικές της προϋποθέσεις για αναγνώριση, αφορά συγκεκριμένες κατηγορίες φορολογουμένων και έχει τους δικούς της περιορισμούς. Οι εφοριακοί πρέπει να γνωρίζουν με κάθε λεπτομέρεια τις σχετικές διατάξεις και κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους ουσιαστικά εκτελούν όχι μόνο το έργο του υπαλλήλου του Υπουργείου Οικονομικών αλλά πολλών εντελώς διαφορετικών φορέων. Εργάζονται δηλαδή για την εκτέλεση προγραμμάτων που έχουν σχέση με την κοινωνική πρόνοια, την περιφερειακή ανάπτυξη, την εκπαίδευση, την υγεία, την γεωργία, τη βιομηχανική πολιτική, κλπ. Η ανάμειξή τους αυτή σε τομείς για τους οποίους δεν είναι δυνατόν να έχουν ιδιαίτερες γνώσεις έχει πολλές δυσμενείς συνέπειες. Καταρχήν, οι προσπάθειες για δικαιότερο φορολογικό σύστημα είναι πολύ πιθανό να έχουν ακριβώς το αντίθετο αποτέλεσμα. Για να χρησιμοποιήσουμε ένα παράδειγμα από την ελληνική εμπειρία κάτι τέτοιο συνέβη όταν το Υπουργείο Οικονομικών προσδιόρισε ποιές θεωρούνται ιατρικές δαπάνες ώστε να εκπεσθούν από το εισόδημα. ποιές θεωρούνται εικαστικές τέχνες και ποιοί θεωρούνται επιστήμονες. Προβλήματα όμως δημιουργούνται και στο φορολογικό έλεγχο καθώς και στην εκκαθάριση του φόρου. Για να χρησιμοποιήσουμε πάλι ένα παράδειγμα από την ελληνική εμπειρία οι υπάλληλοι του Υπουργείου Οικονομικών για να υπολογίσουν το φόρο εισοδήματος πρέπει να γνωρίζουν ποιές σχολές αναγνωρίζονται από το δημόσιο, ποιοί θεωρούνται ανάπηροι πολέμου, ποιοί φορολογούμενοι εργάζονται στις εφημερίδες, ποιός από τους συλλόγους των εργαζομένων στο Τύπο είναι αυτός στα μέλη του οποίου αναγνωρίζεται έκπτωση, κ.λ.π. Η γνώση όλων αυτών των πληροφοριών είναι αδύνατη. Κάθε στοιχείο που περιλαμβάνεται στη δήλωση πρέπει να ελεγχθεί καθώς και τα δικαιολογητικά που συνυποβάλλονται. Ο έλεγχος αυτός αυξάνει σημαντικά το κόστος διαχείρισης. Αν όμως δεν γίνει σωστός έλεγχος θα υπάρξουν καταστρατηγήσεις με συνέπεια το Δημόσιο να χάσει έσοδα.¹⁷ Η ενσωμάτωση όλων αυτών των προγραμμάτων στο φορολογικό σύστημα θα προκαλέσει πρόσθετο έργο για το συντονισμό τους καθώς και μεγάλο αριθμό υπουργικών αποφάσεων και ερμηνευτικών εγκυκλίων. Παράλληλα θα αυξηθεί σημαντικά το κό-

17. Χαρακτηριστικό παράδειγμα από την ελληνική εμπειρία αποτελεί η περίπτωση των προστατευόμενων μελών. Συχνά δηλώνονται σαν προστατευόμενα μέλη ανύπαρκτα πρόσωπα ή πρόσωπα (συνήθως γονείς) τα οποία έχουν δηλωθεί σαν προστατευόμενα μέλη και από άλλους φορολογούμενους.

στος συμμόρφωσης των φορολογουμένων. Επειδή όμως όλες αυτές οι «ειδικές» ρυθμίσεις αποτελούν συστατικά στοιχεία του φορολογικού συστήματος η φορολογική νομοθεσία γίνεται πολύπλοκη και τα φορολογικά έντυπα είναι πλέον δύσκολα να συμπληρωθούν. Έτσι, τις επιπτώσεις και τα παράπονα από την ενσωμάτωση των διαφόρων προγραμμάτων στη φορολογική νομοθεσία τα φέρει ολοκληρωτικά το φορολογικό σύστημα.

3. Οι «ειδικές» φορολογικές ρυθμίσεις στην Ελλάδα

Στο ελληνικό φορολογικό σύστημα υπάρχει μεγάλος αριθμός προνομιακών ρυθμίσεων. Θα είχε ενδιαφέρον να προσδιορισθεί ποιές από αυτές αποτελούν αναπόσπαστα στοιχεία του φορολογικού συστήματος και ποιές μπορούν να θεωρηθούν φορολογικές δαπάνες. Κάτι τέτοιο όμως δεν μπορεί να γίνει στα πλαίσια της μελέτης αυτής. Εδώ θα εξετασθούν ορισμένες ρυθμίσεις του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων που με κάποια έννοια μπορούν να θεωρηθούν «ειδικές». Κύρια επιδίωξη είναι να προσδιορισθούν οι ειδικές ρυθμίσεις του φόρου εισοδήματος που λόγω προνομιακής αντιμετώπισης ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων, πηγών εισοδήματος ή ομάδων φορολογουμένων συνεπάγονται μείωση των φορολογικών εσόδων χωρίς να σημαίνει αναγκαστικά ότι είναι αδικαιολόγητες. Φυσικά, λόγω του μεγάλου αριθμού τους (πίνακας 2) δεν είναι δυνατό να εξετασθούν όλες οι προνομιακές ρυθμίσεις αλλά πολλές από αυτές που θα είχε ενδιαφέρον να περιληφθούν στην ανάλυση έχουν εξαιρεθεί. Ορισμένες εξαιρέθηκαν γιατί δεν υπάρχουν ακριβή στοιχεία σχετικά με το μέγεθος της επιδότησης. Ορισμένες άλλες γιατί είναι σχετικά μικρής σημασίας. Τέλος, ορισμένες εξαιρέθηκαν γιατί η απάντηση στο ερώτημα αν πρέπει ή όχι να θεωρηθούν «ειδικές» προϋποθέτει μεγάλη θεωρητική ανάλυση. Έτσι, η επιλογή των ρυθμίσεων που αναλύονται πιο κάτω είναι σε κάποιο βαθμό αυθαίρετη.

Στις σελίδες που ακολουθούν θα γίνει σύντομη περιγραφή της σχετικής νομοθεσίας, θα αναφερθούν οι λόγοι που επέβαλαν τη παροχή των ελαφρύνσεων, οι αδυναμίες του συστήματος και θα προταθούν τρόποι για μείωση του κόστους.

Θα είχε μεγάλο ενδιαφέρον να εξετασθεί η επίδραση που ασκούν οι φορολογικές ελαφρύνσεις στη κατανομή του φορολογικού βάρους και κατά συνέπεια στην αναδιανομή του εισοδήματος. Για τη μελέτη όμως αυτή απαιτούνται στοιχεία τα οποία δεν είναι διαθέσιμα.

Καταρχήν δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία για την κατανομή των φορολογικών ελαφρύνσεων κατά εισοδηματικό κλιμάκιο. Δεύτερον, τα εισοδηματικά κλιμάκια που δημοσιεύονται στις επίσημες στατιστικές σειρές, καταρτίζονται με βάση τις δηλώσεις των φορολογουμένων και όχι με βάση τα πραγματικά τους εισοδήματα. Έτσι, οι περισσότεροι έμποροι, βιομήχανοι και ελεύθεροι επαγγελματίες περιλαμβάνονται σε χαμηλότερα κλιμάκια από αυτά στα οποία περιλαμβάνονται οι ανειδίκευτοι εργάτες ενώ στα υψηλότερα κλιμάκια περιλαμβάνονται σε μεγάλο βαθμό τα εισοδήματα των μισθωτών!

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

«Ειδικές» ρυθμίσεις στη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων κατά το
οικον. έτος 1985

	Αριθμός	Χιλιάδες δρχ. φορολογούμενων
1. Μείωση εισοδήματος μισθωτών- συνταξιούχων	1.543.586	302.312.104
2. Μείωση εισοδήματος μισθωτών παραμε- θόριων περιοχών	88.073	5.517.089
3. Απαλλαγή στα μερίσματα των συνταξιούχων	4.977	182.917
4. Απαλλαγή εισοδήματος συνταξιούχων μέχρι 350.000	2.500	625.000 ¹
5. Έκπτωση ασφαλιστικών εισφορών μισθωτών	1.153.821	113.733.000 ¹
6. Μείωση εισοδήματος ελεύθερων επαγγελματιών	50.273	1.674.579
7. Μείωση εισοδήματος από εκμίσθωση ακινήτων	742.835	22.737.662
8. Απαλλαγή εισοδήματος από μερίσματα (που δεν φορολογούνται με ειδικό τρόπο)	7.254	152.027
9. Φορολογία μερισμάτων με ειδικό τρόπο	—	28.000.000
10. Απαλλαγή εισοδήματος από ιδιοκατοίκηση	1.131.146	69.467.143
11. Έκπτωση δεδουλευμένων τόκων	168.302	11.700.298
12. Έκπτωση τόκων για αγορά περιουσιακού στοιχείου ή για συμμετοχή σε επιχείρηση	15.258	1.221.362
13. Απαλλαγή ακαθάριστου εισοδήματος αγροτών	—	590.000.000 ¹
14. Μείωση εισοδήματος δημοσιογράφων, καλλι- τεχνών κλπ.	12.116	3.854.183
15. Μείωση εισοδήματος συγγραφέων, μουσουργών κλπ.	5.973	765.150
16. Μείωση πάγιας αντιμισθίας δικηγόρων ή γιατρών	4.291	728.357
17. Μείωση εισοδήματος νέων επιστημόνων	11.449	1.385.263
18. Ειδική φορολόγηση βουλευτικής αποζημίωσης και απαλλαγή αποζημίωσης δημάρχων	—	—
19. Ειδική φορολόγηση εισοδήματος ναυτικών και αεροπόρων	15.586 ¹	17.625.000 ¹
20. Μείωση εισοδήματος μελών Αμερικανικής αποστολής	142	840
21. Απαλλαγή αγροτών από τα τεκμήρια	—	—
22. Απαλλαγή υπεραξίας αγροτικών αυτοκινήτων	—	—
23. Έκπτωση ενοικίου	338.428	9.046.587
24. Έκπτωση εξόδων κηδείας	4.969	187.235
25. Έκπτωση εξόδων για φύλακτρα παιδιών	96.407	4.075.751
26. Έκπτωση διατροφής	7.580	1.371.227
27. Έκπτωση ιατρικής περίθαλψης	401.491	8.660.000
28. Έκπτωση δωρεών	93.552	3.092.557
29. Έκπτωση δαπάνης για ηλιακό θερμοσίφωνα	23.583	873.573
30. Έκπτωση συνδρομών μισθωτών σε επαγγ. συνδέσμους και περιοδικά	153.722	495.830
31. Έκπτωση ασφάλιστρων ζωής	192.165	4.051.263
32. Έκπτωση ασφαλιστικών εισφορών ελ. επαγγελ- ματιών, εμπόρων, βιομηχάνων κλπ.	435.783	30.014.079
33. Έκπτωση εισφοράς ΟΓΑ προηγούμενου έτους	1.500.816	12.832.408

	Αριθμός	Χιλιάδες δρχ. φορλογουμένων
34. Έκπτωση έκτακτων εισφορών	277	9.812
35. Ειδική φορολόγηση κερδών από λαχεία, κερδών ΠΡΟ-ΠΟ, μεταγραφών ποδοσφαιριστών, κτλ.	—	—
36. Απαλλαγή παροχών σε είδος	—	—
37. Απαλλαγή εισοδήματος πλοιοκτητών	—	—
38. Απαλλαγή υπεραξίας περιουσιακών στοιχείων	—	—
39. Απαλλαγή των πρώτων 80.000 δρχ.	2.626.193	210.100.000 ¹
40. Μείωση φόρου υποχρέου	1.786.289	6.940.447
41. Μείωση φόρου υποχρέου λόγω αναπηρίας		
42. Μείωση φόρου συζύγου	1.335.180	11.234.347
43. Μείωση φόρου τέκνων	952.540	26.364.498
44. Μείωση φόρου μελών	256.431	1.695.890
45. Μείωση φόρου αναπήρων μελών	23.896	634.000
46. Μείωση φόρου λόγω χηρείας	5.722	35.142
47. Μείωση φόρου λόγω γάμου ή γέννησης	63.708	645.089
48. Μείωση φόρου λόγω ειλικρίνειας	12	401

Πηγή: Στοιχεία Υπουργείου Οικονομικών και δικές μας εκτιμήσεις.

1. εκτιμήσεις κατά προσέγγιση

— δεν υπάρχουν στοιχεία

Τρίτον, τα στοιχεία που δημοσιεύει η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία είναι λανθασμένα με συνέπεια να αλλοιώνεται το μέγεθος και η σύνθεση του συνολικού εισοδήματος και έτσι να μην έχει πλέον νόημα η διάρθρωση των εισοδηματικών κλιμακίων. Για παράδειγμα, λόγω ειδικής φορολόγησης δεν περιλαμβάνεται στο συνολικό εισόδημα το εισόδημα από μερίσματα το οποίο κατά κανόνα ανήκει στις ανώτερες εισοδηματικές τάξεις. Επίσης, από το εισόδημα των μισθωτών που δημοσιεύεται στις επίσημες στατιστικές έχουν εκπεσθεί οι ασφαλιστικές εισφορές ενώ από το εισόδημα των άλλων φορλογουμένων δεν έχει γίνει η αντίστοιχη έκπτωση.

Έτσι, το εισόδημα των ελεύθερων επαγγελματιών, εμπόρων, κλπ. εμφανίζεται υπερτιμημένο σε σχέση με το εισόδημα των μισθωτών κατά τη διαφορά των ασφαλιστικών εισφορών οι οποίες όμως, όπως συμβαίνει και με τους μισθωτούς, εκπίπτουν από το εισόδημα για να υπολογισθεί ο φόρος.

Μία άλλη σημαντική πηγή σφάλματος είναι ότι σαν δηλωθέν εισόδημα από οικοδομές δημοσιεύεται όχι το εισόδημα που πράγματι δηλώθηκε αλλά το εισόδημα μετά από τις μειώσεις. Έτσι, οι εισοδηματίες έχουν ταξινομηθεί στα διάφορα εισοδηματικά κλιμάκια όχι με βάση το πραγματικό τους εισόδημα αλλά με βάση ένα εισόδημα το οποίο σε σχέση με το εισόδημα των μισθωτών είναι υποεκτιμημένο μέχρι 25%. Επίσης, στα εισοδηματικά κλιμάκια δεν περιλαμβάνονται τα εισοδήματα των αγροτών και το τεκμαρτό εισόδημα από ιδιοκατοίκηση το οποίο δηλώνεται αλλά απαλλάσσεται από τη φορολογία.

Μία μελέτη λοιπόν της κατανομής των φορολογικών ελαφρύνσεων στα διάφορα εισοδηματικά κλιμάκια που θα βασιζόταν στα στοιχεία αυτά θα έδινε εικόνα πολύ διαφορετική από αυτή που υπάρχει στην πραγματικότητα.

Έκπτωση δωρεών

Από το εισόδημα που υποβάλλεται σε φορολογία εκπίπτουν οι δωρεές που καταβάλλονται στο δημόσιο, στους ΟΤΑ, στην εκκλησία, στα ιδρύματα που επιδιώκουν φιλανθρωπικούς, εθνοφελείς, κοινωφελείς και εκπαιδευτικούς σκοπούς καθώς και στα αθλητικά σωματεία. Ο λόγος για τον οποίο εκπίπτουν οι δωρεές είναι ότι χρηματοδοτούν δραστηριότητες οι οποίες ωφελούν το κοινωνικό σύνολο. Το μέγεθος των δραστηριοτήτων αυτών θα ήταν ανεπαρκές αν δεν υπήρχαν οι εθελοντικές εισφορές εκτός και αν το κόστος το αναλάμβανε η πολιτεία. Η έκπτωση των δωρεών μειώνει το κόστος των δωρητών, αυξάνει τα ποσά που δωρίζονται και έτσι ελαφρύνεται ο κρατικός προϋπολογισμός.

Τα αποτελέσματα όμως των εμπειρικών μελετών που έχουν γίνει σε άλλες χώρες δεν συμφωνούν. Ο Feldstein βρήκε ότι το μέγεθος των δωρεών είναι πολύ ευαίσθητο στις φορολογικές ρυθμίσεις και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα διάφορα ιδρύματα θα χάσουν πολλά περισσότερα σε δωρεές από αυτά που θα κερδίσει η Κυβέρνηση σε έσοδα.¹⁸ Αντίθετα ο Tausing βρήκε πολύ μικρή ελαστικότητα (περίπου 0,1) που δείχνει ότι οι ευνοϊκές φορολογικές ρυθμίσεις δεν ενθαρρύνουν τις δωρεές.¹⁹

Ο Schwartz βρήκε ελαστικότητα μικρότερη από του Feldstein αλλά μεγαλύτερη από αυτή που εκτίμησε ο Tausing.²⁰ Οι Hood, Martin και Osbery έδειξαν ότι η επίδραση που ασκεί η έκπτωση των δωρεών στον όγκο τους είναι στο Καναδά πολύ μικρότερη από αυτή που εκτίμησε ο Feldstein για τις ΗΠΑ.²¹ Τέλος, σύμφωνα με τον Kahn η έκπτωση δεν επηρεάζει τις δωρεές αυτών που φορολογούνται με οριακό συντελεστή 20-30% αλλά αντίθετα επηρεάζει σημαντικά τους φορολογούμενους που ανήκουν στις ανώτερες εισοδηματικές τάξεις.²² Ένας δεύτερος λόγος για την έκπτωση των δωρεών παρέχεται από την οικονομική θεωρία της γραφειοκρατίας.²³ Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή τα κοινωφελή ιδρύματα μπορούν να χρηματοδοτούν δραστηριότητες τις οποίες δεν θα χρηματοδοτούσε ποτέ η Κυβέρνηση είτε λόγω πολιτικής ευθύνης, είτε λόγω έλλειψης ενδιαφέροντος, είτε γιατί δεν προβλέπεται στη σχετι-

18. M. Feldstein: «The Income Tax and Charitable Contributions», Part I and Part II, *National Tax Journal* 1975.

19. M. Tausing: «Economic Aspects of the Income Tax Treatment of Charitable Contributions», *National Tax Journal* 1967.

20. R. Schwartz: «Personal Philanthropic Contributions», *Journal of Political Economy*, 1970.

21. R. Hood, S. Martin and L. Osbery: «Economic Determinants of Individual Charitable Donations in Canada», *The Canadian Journal of Economics* 1977.

22. H. Kahn: «Personal Deductions in the Federal Income Tax», Princeton University Press, 1960.

23. W. Eiskanen: «Bureaucracy and Representative Government», Aldine-Atherton, 1971 and B. Weisbrod: «Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy», in E. Phelps: «Altruism Morality and Economic Theory», Russel Sage Foundation, 1975.

κή νομοθεσία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι υποτροφίες, η ενίσχυση της επιστημονικής έρευνας και τα διάφορα κοινωνικά προγράμματα. Όμως, οι φορολογούμενοι με το να εκπίπτουν τα ποσά των δωρεών αναγκάζουν την Κυβέρνηση να συμμετάσχει στο κόστος μίας δικής τους επιλογής. Επιπλέον, η Κυβέρνηση όχι μόνο δεν έχει περιθώρια επιλογής αλλά στερούμενη τα φορολογικά έσοδα στην ουσία επιδοτεί τη λειτουργία ενός μεγάλου αριθμού ιδρυμάτων, σωματείων κλπ. τις δραστηριότητες των οποίων δεν ελέγχει και οι οποίες μπορεί να μην είναι στις δικές της προτεραιότητες. Για παράδειγμα, με δεδομένα τα οικονομικά μέσα που διαθέτει και τις ανάγκες που υπάρχουν η Κυβέρνηση μπορεί να μη θεωρεί απαραίτητη την ενίσχυση ενός ιππικού ομίλου ή ενός Βραχμανικού ναού. Έτσι, σύμφωνα με την οικονομική αρχή με την οποία οι εκπτώσεις από το εισόδημα δικαιολογούνται μόνο όταν υπάρχει οικονομική ανάγκη ή γίνονται δαπάνες για την απόκτηση του εισοδήματος η προνομιακή μεταχείριση των δωρεών είναι αδικαιολόγητη. Οι δαπάνες για δωρεές αποτελούν δαπάνες καταναλωτικής φύσης γιατί οι φορολογούμενοι επιλέγουν ελεύθερα αν θα δωρήσουν κάποιο ποσό ή θα το καταναλώσουν κάπου αλλού. Εκτός όμως από τη γενικότερη αυτή αμφισβήτηση που υπάρχει όσο αφορά την έκπτωση των δωρεών υπάρχουν στην Ελλάδα ορισμένα πρόσθετα προβλήματα.

Πιο συγκεκριμένα, σε αντίθεση με τις άλλες χώρες στην Ελλάδα οι δωρεές εκπίπτονται χωρίς να υπάρχει ανώτερο ή κατώτερο όριο (σε απόλυτα ποσά ή σαν ποσοστό του εισοδήματος). Σαν αποτέλεσμα της έλλειψης κατώτερου όριου αλλά και της διαδικασίας που ακολουθείται το κόστος διαχείρισης είναι συχνά πολύ υψηλό σε σχέση με τα ποσά που δωρίζονται. Επίσης, η έλλειψη ανώτερου όριου ευνοεί τις καταστρατηγήσεις και αυξάνει το κόστος με το οποίο επιβαρύνεται ο Κρατικός Προϋπολογισμός. Παράλληλα, ευνοεί περισσότερο τις υψηλές εισοδηματικές τάξεις. Για να περιορισθούν τα προβλήματα αυτά έχουν στη διεθνή βιβλιογραφία προταθεί διάφορες λύσεις.²⁴

Μείωση εισοδήματος από οικοδομές

Μέρος του εισοδήματος από οικοδομές εκπίπτεται από τη φορολογία σαν αναγνώριση του γεγονότος ότι τα κτίρια έχουν ανάγκη συντήρησης, απόσβεση, επιβαρύνονται με φόρους, κλπ. Για παράδειγμα στα διαμερίσματα η μείωση είναι 25% του ετήσιου μισθώματος και στα καταστήματα 10%. Για την αναγνώριση της μείωσης δεν απαιτούνται δικαιολογητικά.

Το οικονομικό έτος 1985 μόνο από τη ρύθμιση αυτή το φορολογητέο εισόδημα ήταν μειωμένο κατά 22.737 εκατ. δρχ. Εκτός όμως από τη μείωση αυτή η οποία ευνοεί περισσότερο τις υψηλές εισοδηματικές τάξεις παρατηρείται

24. Βλέπε για παράδειγμα H. Hochman and J. Rodgers: «The Optimal Tax Treatment of Charitable Contributions», *National Tax Journal*, 1977, R. Goode: *The Individual Income Tax* The Brookings Institution, 1964, & W. Vickrey: «Agenda for Progressive Taxation», The Ronald Press, 1947.

ότι τα εισοδήματα από οικοδομές φορολογούνται διαφορετικά στα φυσικά πρόσωπα από ότι στα νομικά.

Πιο συγκεκριμένα, στα νομικά πρόσωπα αναγνωρίζονται όλες οι δαπάνες που γίνονται και απόσβεση 5% το χρόνο που υπολογίζεται στην αξία των ακινήτων και όχι στο ετήσιο μίσθωμα. Έτσι, στα νομικά πρόσωπα η απόσβεση των κτιρίων γίνεται σε 20 χρόνια ενώ στα φυσικά σε 100 χρόνια όσο αφορά τις κατοικίες και σε 250 χρόνια στα καταστήματα.²⁵ Η διαφορά αυτή εκτός από την έλλειψη ενιαίας αντιμετώπισης των οικοδομών δίνει αφορμή και για καταστρατηγήσεις ιδιαίτερα από τις ανώτερες εισοδηματικά τάξεις. Για παράδειγμα έστω ένας φορολογούμενος με καταστήματα αξίας 60 εκατ. δρχ. και ετήσια απόδοση 2,4 εκατ. Με βάση τη νομοθεσία που ισχύει το φορολογητέο εισόδημα θα είναι 2.160.000 δρχ. Αν όμως ο φορολογούμενος αυτός είχε τα ακίνητα στο όνομα μίας ανώνυμης εταιρείας δεν θα υπήρχε φορολογητέο εισόδημα γιατί η απόσβεση θα υπερκάλυπτε το ποσό του ενοικίου.

Τέλος η μείωση του εισοδήματος από οικοδομές που ισχύει σήμερα πρέπει να συνεκτιμηθεί με τις πρόσθετες επιβαρύνσεις του εισοδήματος από οικοδομές όπως είναι ο συμπληρωματικός φόρος, το τέλος ύδρευσης, το χαρτόσημο και ο ΟΓΑ στο χαρτόσημο. Στον πίνακα 3 εμφανίζονται τρεις φορολογούμενοι όπου ο Α έχει δύο ακίνητα, ο Β τέσσερα και ο Γ οκτώ. Κάθε ακίνητο γίνεται η υπόθεση ότι αποδίδει μίσθωμα 12.000 δρχ. το μήνα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3
Φορολογική επιβάρυνση εισοδήματος από οικοδομές.

	Φορολογούμενος Α	Φορολογούμενος Β	Φορολογούμενος Γ
1. Δηλωθέν εισόδημα	288.000	576.000	1.152.000
2. Συνολική επιβάρυνση με το σημερινό σύστημα	34.088	96.596	262.812
3. Επιβάρυνση αν δεν υπήρχαν η μείωση και οι πρόσθετες επιβαρύνσεις	23.380	80.740	263.860
4. Σχέση (2):(3)	45,8%	19,6%	-0,4%

Από το παράδειγμα του πίνακα προκύπτει ότι η φορολογία του εισοδήματος από οικοδομές όπως ισχύει σήμερα επιβαρύνει περισσότερο τα χαμηλότερα εισοδήματα. Το σύστημα είναι πολύπλοκο και δυσνόητο με συνέπεια το

25. Με την υπόθεση ότι η ετήσια απόδοση των κτιρίων είναι 4%.

κόστος διαχείρισης και συμμόρφωσης να είναι υψηλό. Η αναγνώριση εκπτώσεων για τυχόν δαπάνες χωρίς δικαιολογητικά μειώνει το φορολογητέο εισόδημα και ενθαρρύνει τη φοροδιαφυγή. Τέλος, η φορολογία του εισοδήματος από οικοδομές μετατρέπεται σε ένα βαθμό από προοδευτική σε αναλογική αφού μειώνεται το εισόδημα που υποβάλλεται στη κλίμακα και ταυτόχρονα φορολογείται αναλογικά.

Απαλλαγή εισοδήματος από ιδιοκατοίκηση

Το τεκμαρτό εισόδημα από ιδιοκατοίκηση υπήρξε πάντα αντικείμενο φορολογίας στην Ελλάδα. Μέχρι το 1974 η σχετική νομοθεσία προέβλεπε ένα απαλλασσόμενο ποσό εφόσον το τεκμαρτό ενοίκιο από ιδιοκατοίκηση δεν υπερέβαινε κάποιο όριο. Όμως, η κατάργηση του ορίου αυτού και οι συχνές αυξήσεις του απαλλασσόμενου ποσού κατά τη περίοδο 1974-85 είχαν σαν συνέπεια η ιδιοκατοίκηση σήμερα να είναι ουσιαστικά αφορολόγητη.²⁶

Η απαλλαγή του τεκμαρτού εισοδήματος από ιδιοκατοίκηση έχει αντιμετωπίσει έντονη κριτική στη διεθνή βιβλιογραφία.²⁷ Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι οι φορολογούμενοι που ιδιοκατοικούν αποκτούν εισόδημα με τη μορφή της δωρεάν παροχής υπηρεσιών. Η τεκμαρτή απόδοση του ακινήτου στο οποίο κατοικούν λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό του προσωπικού εισοδήματος στους εθνικούς λογαριασμούς και περιλαμβάνεται στην έννοια του φορολογητέου εισοδήματος όπως αυτό έχει ορισθεί από τους R. Haig & H. Simons.²⁸ Αντίθετα, η απαλλαγή της ιδιοκατοίκησης παραβιάζει τις αρχές της ουδετερότητας και της φορολογικής ισότητας γιατί κάνει διάκριση υπέρ των ιδιοκτητών σε σχέση με τους ενοικιαστές και υπέρ των υψηλών εισοδημάτων σε σχέση με τα χαμηλά. Επιπλέον, η απαλλαγή της ιδιοκατοίκησης δεν ευνοεί καθόλου τα πολύ χαμηλά εισοδήματα που απαλλάσσονται από τη φορολογία. Κατά συνέπεια, με την απαλλαγή της ιδιοκατοίκησης άτομα που έχουν παρόμοιες οικονομικές και οικογενειακές συνθήκες πληρώνουν πολύ διαφορετικό φόρο ή άτομα που έχουν διαφορετικές συνθήκες πληρώνουν τον ίδιο φόρο. Για παράδειγμα, έστω δύο μισθωτοί με εισόδημα 1.000.000 δρχ. και την ίδια ακριβώς οικογενειακή κατάσταση. Έστω επίσης ότι ο Α μένει σε ιδιόκτητη κατοικία της οποίας το τεκμαρτό ετήσιο ενοίκιο είναι 350.000 δρχ. και ότι ο Β είναι ενοικιαστής. Και οι δύο θα πλήρωναν το ίδιο ποσό φόρου αν δεν υπήρχε το θέμα της ιδιοκατοίκησης. Όμως ο Β για να μπορεί να μισθώσει κατοικία παρόμοια με αυτή του Α και να απολαμβάνει

26. Το οικονομικό έτος 1985 δήλωσαν εισόδημα από ιδιοκατοίκηση 1.135.741 φορολογούμενοι. Από αυτούς φορολογήθηκαν μόνο 4.595, δηλαδή ποσοστό 0,4%!

27. Βλέπε R. Goode: «Imputed Rent of Owner-Occupied Dwellings under the Income Tax», *Journal of Finance*, 1960. C. Shreiber: «Inequality in the Tax Treatment of Owner-Occupied Homes», *National Tax Journal* 1978. M. White and A. White: «Horizontal Inequality in the Federal Income Tax Treatment of Homeowners and Tenants», *National Tax Journal*, 1965.

28. R. Haig: «The Federal Income Tax», Columbia University Press, 1921, H. Simons: «Personal Income Taxation», University of Chicago Press 1938.

ταυτόχρονα όλα τα αγαθά και τις υπηρεσίες που απολαμβάνει ο Α πρέπει να έχει εισόδημα 1.350.000 δρχ. Δηλαδή, αν ληφθεί υπόψη η αξία του, το εισόδημά του πρέπει να είναι 1.350.000 δρχ. και όχι 1.000.000 δρχ.

Αντίθετα, αν δεν ληφθεί υπόψη θα έχουμε δύο φορολογούμενους από τους οποίους ο ένας καλύπτει τη στεγαστική του ανάγκη με αφορολόγητο εισόδημα και ο άλλος με εισόδημα που έχει πρώτα υποβληθεί σε φορολογία. Οι φορολογούμενοι που ιδιοκατοικούν μπορούν να θεωρηθούν ότι έχουν τοποθετήσει τα κεφάλαιά τους σε επενδύσεις που αποδίδουν με τη μορφή της παροχής υπηρεσιών. Αν θέλουν μπορούν να μετατρέψουν τη τεκμαρτή απόδοση σε πραγματική αν εκμισθώσουν τη κατοικία τους και κατοικήσουν οι ίδιοι κάπου αλλού.

Το οικονομικό έτος 1985 το ποσό του τεκμαρτού εισοδήματος που απαλλάχθηκε από τη φορολογία ήταν 69.467 εκατ. δρχ. Το πραγματικό όμως κόστος της απαλλαγής είναι σημαντικά υψηλότερο λόγω της μεγάλης φοροδιαφυγής.²⁹

Μείωση εισοδήματος εμπόρων, βιοτεχνών, βιομηχάνων και ελεύθερων επαγγελματιών

Οι φορολογούμενοι που αποκτούν εισόδημα από την άσκηση ελεύθερου επαγγέλματος ή από εμπορικές, βιοτεχνικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις μπορούν να εκπίπτουν όλες τις δαπάνες που έγιναν για την απόκτηση του εισοδήματος εφ' όσον έχουν τα απαραίτητα δικαιολογητικά (τιμολόγια κλπ.). Επίσης, μπορούν να εκπίπτουν και δαπάνες χωρίς δικαιολογητικά μέχρι 12.000 δρχ. το μήνα ανάλογα με τη κατηγορία των λογιστικών βιβλίων που κρατούν. Τέλος, το εισόδημα που απομένει μετά την έκπτωση των πιο πάνω δαπανών μειώνεται ανάλογα με το ύψος του εισοδήματος και η μείωση φθάνει τις 44.000 δρχ. όταν το εισόδημα είναι τουλάχιστον 400.000 δρχ.

Η έκπτωση των δαπανών που γίνονται για την απόκτηση του εισοδήματος είναι απόλυτα δικαιολογημένη αν και συχνά οδηγεί σε καταστρατηγήσεις αφού η διάκριση των δαπανών αυτών από τις υπόλοιπες καταναλωτικές δαπάνες είναι πολλές φορές δύσκολη αν όχι αδύνατη. Ιδιαίτερες δυσκολίες εμφανίζουν οι δαπάνες χωρίς δικαιολογητικά οι οποίες εκτός των άλλων προκαλούν τριβές μεταξύ φορολογικών αρχών και φορολογουμένων ενώ παράλληλα ευνοούν τη φοροδιαφυγή και την παραοικονομία. Αυτό όμως που δεν δικαιολογείται με κανένα οικονομικό ή κοινωνικό κριτήριο είναι η μείωση εισοδήματος μέχρι 44.000 δρχ. Από το εισόδημα έχουν ήδη εκπεσθεί κάθε είδους δαπάνες και δεν υπάρχουν οικονομικοί λόγοι για μία επιπλέον μείωση του εισοδήματος. Παράλληλα, επειδή η μείωση αναγνωρίζεται ανεξάρτητα από το ύψος

29. Το οικον. έτος 1985 το μέσο μηνιαίο τεκμαρτό ενοίκιο που δηλώθηκε ήταν 5.120 δρχ. ! Επίσης, επειδή δεν γίνονται έλεγχοι κάθε χρόνο ένας μεγάλος αριθμός φορολογούμενων δεν δηλώνει καθόλου το τεκμαρτό εισόδημα από ιδιοκατοίκηση.

του εισοδήματος ευνοούνται περισσότερο οι υψηλές εισοδηματικές τάξεις και έτσι δεν εξασφαλίζεται δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών.³⁰

Το οικονομικό έτος 1985 τη μείωση την είχαν μόνο οι ελεύθεροι επαγγελματίες και η απώλεια του φορολογητέου εισοδήματος ήταν μόνο 1674 εκατ. δρχ. Όμως, από το οικονομικό έτος 1986 η μείωση του φορολογητέου εισοδήματος θα είναι πολλαπλάσια του ποσού αυτού γιατί η μείωση επεκτάθηκε και στους εμπόρους, βιομηχάνους και βιοτέχνες.

Μείωση νέων επιστημόνων

Οι νέοι επιστήμονες που ασκούν ελεύθερο επάγγελμα δικαιούνται τα πέντε πρώτα χρόνια της επαγγελματικής τους δραστηριότητας μείωση εισοδήματος ίση με αυτή που δικαιούνται οι μισθωτοί. Αρχικά, η σχετική ρύθμιση δεν αφορούσε όλους τους νέους επιστήμονες αλλά αναφερόταν σε συγκεκριμένα επαγγέλματα. Σταδιακά, οι κατηγορίες των δικαιούχων αυξήθηκαν ενώ πρόσφατα συμπεριλήφθησαν στη ρύθμιση και οι απόφοιτοι των ΚΑΤΕΕ και ΤΕΙ. Με την αύξηση αυτή περιορίστηκαν σημαντικά οι διακρίσεις μεταξύ των επιστημόνων. Παραμένει όμως το ερώτημα κατά πόσο οι νέοι επιστήμονες αντιμετωπίζουν δυσμενέστερες συνθήκες από αυτές που αντιμετωπίζουν οι υπόλοιποι νέοι επαγγελματίες, έμποροι και βιοτέχνες ώστε να δικαιολογείται η ενίσχυση τους από το κρατικό προϋπολογισμό.³¹

Το 1981 που δόθηκε η ελάφρυνση η μείωση των ελεύθερων επαγγελματιών έφθανε τις 44.000 δρχ. και αυτή των μισθωτών τις 125.000 δρχ. Σήμερα το ανώτατο ποσό μείωσης των ελεύθερων επαγγελματιών παραμένει το ίδιο ενώ το αντίστοιχο ποσό μείωσης των μισθωτών έχει υπερδιπλασιασθεί. Επίσης, λόγω μεταβολών που έχουν γίνει στη σχετική νομοθεσία το ανώτατο ποσό μείωσης των μισθωτών το απολαμβάνουν σήμερα περισσότεροι φορολογούμενοι. Δηλαδή, όχι μόνο έχει αυξηθεί η διαφορά στη φορολογική επιβάρυνση μεταξύ νέων επιστημόνων και υπόλοιπων επαγγελματιών αλλά και το μέγιστο της διαφοράς αυτής το απολαμβάνει σήμερα ένας πολύ μεγαλύτερος αριθμός φορολογούμενων. Φυσικά, έχει αυξηθεί αντίστοιχα και η επιβάρυνση του κοινωνικού συνόλου. Το κόστος αυτό δεν μπορεί να υπολογισθεί με ακρίβεια. Με βάση όμως τον αριθμό των δικαιούχων και τα εισοδήματα που δη-

30. Μία άλλη αδικία προκαλείται με το τρόπο με τον οποίο υπολογίζεται η μείωση. Κατά την εκκαθάριση του φόρου η αντίστοιχη μείωση των μισθωτών υπολογίζεται σε εισόδημα από το οποίο έχουν πρώτα αφαιρεθεί οι εισφορές στα ασφαλιστικά ταμεία. Αντίθετα στους εμπόρους, βιομηχάνους κλπ. υπολογίζεται πρώτα η μείωση του εισοδήματος και μετά εκπίπτονται οι εισφορές στα ασφαλιστικά ταμεία. Έτσι, δεν υπάρχει μόνο ασυνέπεια στο φορολογικό σύστημα αλλά και με τον τρόπο που υπολογίζεται η μείωση ευνοούνται περισσότερο οι έμποροι, οι ελεύθεροι επαγγελματίες και οι βιομήχανοι σε σχέση με τους μισθωτούς.

31. Ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη ότι κατά τον προσδιορισμό του φορολογητέου εισοδήματος λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι είναι νέοι στο επάγγελμα και ότι για αυτούς δεν ισχύει το τεκμήριο βιωσιμότητας.

λώθηκαν εκτιμάται ότι η μείωση του φορολογητέου εισοδήματος ήταν το 1985 της τάξης των 3.000 εκατ. δρχ. Το συνολικό όμως κόστος της μείωσης δεν είναι μόνο αυτό. Η φοροδιαφυγή είναι ιδιαίτερα μεγάλη στους ελεύθερους επαγγελματίες και κατά συνέπεια το κόστος της μείωσης δεν πρέπει να εξετάζεται μόνο στατικά. Με την έννοια αυτή, σχεδόν κάθε προσπάθεια να περιορισθεί η φοροδιαφυγή στους νέους ελεύθερους επαγγελματίες είναι καταδικασμένη πριν ακόμα αρχίσει να έχει απόδοση σε φορολογητέο εισόδημα μόνο 50% του επιπλέον εισοδήματος που θα αποκαλύψει ο έλεγχος.³²

Στις περισσότερες όμως περιπτώσεις ο έλεγχος δεν θα αποδώσει καθόλου έσοδα γιατί σε συνδυασμό με τις ελαφρύνσεις που έγιναν τα τελευταία χρόνια στους νέους επιστήμονες δεν παρέχεται απλώς ελάφρυνση αλλά ουσιαστικά απαλλάσσονται εντελώς από το φόρο για πέντε χρόνια! Δικαιολογημένα λοιπόν οι έφοροι δεν ενθαρρύνουν τέτοιους «μη αποδοτικούς» ελέγχους με τελικό αποτέλεσμα την αύξηση της φοροδιαφυγής η οποία δεν περιορίζεται μόνο για όσο διάστημα ισχύει η αυξημένη μείωση αλλά επεκτείνεται και μετά το πέμπτο χρόνο.

Δαπάνες ιατρικής και νοσοκομειακής περίθαλψης

Οι δαπάνες για την υγεία πρέπει να εκπίπτονται από το εισόδημα γιατί:

- α) είναι απρόβλεπτες και συχνά αρκετά υψηλές.
- β) μειώνουν το εισόδημα που μπορούν να διαθέσουν ελεύθερα οι φορολογούμενοι για την ικανοποίηση των αναγκών τους και κατά συνέπεια μειώνουν τη φοροδοτική τους ικανότητα.
- γ) θεωρούνται προϋπόθεση για την απόκτηση του εισοδήματος
- δ) με την έκπτωση παρέχεται κίνητρο στους φορολογούμενους να φροντίζουν την υγεία τους καθώς και την υγεία των μελών της οικογενείας τους.

Η σπουδαιότητα των λόγων αυτών και κατά συνέπεια ή ανάγκη έκπτωσης των δαπανών για την υγεία δεν αμφισβητούνται σήμερα σχεδόν από κανένα. Όμως, ένα μέρος των δαπανών για την υγεία μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι καταναλωτικής φύσης γιατί είναι αποτέλεσμα της ελεύθερης επιλογής των φορολογούμενων. Για παράδειγμα, η δαπάνη για νοσηλεία σε μία πολυτελή σουίτα ιδιωτικής κλινικής είναι σε μεγαλύτερο βαθμό καταναλωτική δαπάνη παρά ιατρική. Πρέπει οι δαπάνες αυτές να εκπίπτονται από το εισόδημα ή πρέπει να αντιμετωπισθούν όπως και οι άλλες καταναλωτικές δαπάνες; Με το σύστημα που εφαρμόζεται σήμερα όχι μόνο εκπίπτονται αλλά συμβάλλουν διπλά στην άνιση κατανομή των φορολογικών βαρών αφού α) τις πραγματοποιούν κατά κανόνα άτομα με υψηλό εισόδημα και β) τα άτομα αυτά φορολογούνται με υψηλό οριακό φορολογικό συντελεστή και κατά συνέπεια το όφελός τους από την έκπτωση είναι μεγαλύτερο. Πράγματι, με βάση τα στοιχεία του οικονομικού έτους 1984, διαπιστώνουμε ότι οι φορολογούμενοι με οικο-

32. Με τη μείωση που παρέχεται το άλλο 50% (για εισόδημα μέχρι 600.000 δρχ.) απαλλάσσεται από τη φορολογία

γενειακό εισόδημα 200-300 χιλιάδες δρχ. είχαν κατά μέσο όρο ιατρικές δαπάνες 1.000 δρχ. Το ποσό αυτό αυξάνει με το εισόδημα και φθάνει τις 45.124 δρχ. στους φορολογούμενους με εισόδημα μεγαλύτερο από 5.000 χιλιάδες δρχ. Σαν ποσοστό του δηλωθέντος εισοδήματος είναι 0,40% στα εισοδήματα από 200 μέχρι 300 χιλιάδες δρχ. και 0,88% στα εισοδήματα από 3.000 μέχρι 5.000 χιλιάδες δρχ. Παρατηρείται δηλαδή ότι οι ιατρικές δαπάνες αυξάνουν καθώς αυξάνει το εισόδημα τόσο σε απόλυτους όρους, όσο και σαν ποσοστό του εισοδήματος.

Οι διαφορές όμως αυτές θα ήταν πολύ μεγαλύτερες αν οι υπολογισμοί γίνονταν όχι με βάση το δηλωθέν αλλά το πραγματικό εισόδημα. Επίσης, παρατηρείται ότι κατά μέσο όρο οι ιατρικές δαπάνες αποτελούν πολύ μικρό ποσοστό του συνολικού εισοδήματος. Έτσι, ενώ η έκπτωση των δαπανών αυτών από το φορολογητέο εισόδημα δεν μεταβάλλει ουσιαστικά στις περισσότερες περιπτώσεις το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης αυξάνει το κόστος βεβαίωσης του φόρου καθώς και το κόστος συμμόρφωσης των φορολογουμένων.

Για να περιορισθεί το κόστος αυτό και για να περιορισθεί η επιδότηση από το κοινωνικό σύνολο των δαπανών που κάνουν οι υψηλές εισοδηματικές τάξεις σε άλλες χώρες (ΗΠΑ, Καναδάς κλπ.) η έκπτωση των ιατρικών δαπανών αναγνωρίζεται μόνο εφόσον οι δαπάνες αυτές είναι ανώτερες από ένα προκαθορισμένο ποσοστό του εισοδήματος (π.χ. 2%). Αν οι δαπάνες είναι κατώτερες από το ποσοστό αυτό θεωρούνται ότι δεν επιβαρύνουν ιδιαίτερα τους φορολογούμενους και δεν εκπίπτουν. Επιπλέον, οι ιατρικές δαπάνες δεν εκπίπτουν πάντα από το εισόδημα αλλά αν οι φορολογούμενοι ανήκουν στις υψηλές εισοδηματικές τάξεις μετατρέπονται σε μείωση φόρου η οποία υπολογίζεται σαν ποσοστό της δαπάνης (π.χ. 30%).

Για παράδειγμα, έστω ότι ένας φορολογούμενος πραγματοποιεί ιατρικές δαπάνες ύψους 100.000 δρχ. Έστω επίσης ότι ο φορολογούμενος αυτός φορολογείται με οριακό συντελεστή 55%. Αν οι δαπάνες που κάνει εκπεσθούν από το εισόδημα το όφελός του θα είναι 55.000 δρχ. Αν όμως θεσπισθεί ανώτατο όριο έκπτωσης 30% το όφελος του θα είναι μόνο 30.000 δρχ. Με τον τρόπο αυτό στις υψηλές εισοδηματικές τάξεις δεν αναγνωρίζεται πλήρης έκπτωση των ιατρικών δαπανών αφού μεγάλο μέρος τους είναι καταναλωτικής φύσης. Αντίθετα με το σύστημα που εφαρμόζεται σήμερα το μέρος της δαπάνης που φέρει το κοινωνικό σύνολο αυξάνει όσο αυξάνει και το εισόδημα του φορολογούμενου.

Το οικονομικό έτος 1985 δηλώθηκαν ιατρικές δαπάνες ύψους 8.660 εκατ. δρχ. Αν εφαρμοσθεί η μέθοδος που αναφέρθηκε πιά πάνω το κόστος του Δημοσίου θα μειωθεί σημαντικά και το σύστημα θα γίνει δικαιότερο.

Παράλληλα, επειδή δεν θα ελέγχονται οι μικροδαπάνες θα μειωθεί το κόστος διαχείρισης ενώ δεν προβλέπεται να υπάρξει σημαντική επίδραση στη φοροδιαφυγή.

Δεδουλευμένοι τόκοι

Το εισόδημα από οικοδομές μειώνεται κατά το ποσό των «δεδουλευμένων τόκων», δηλαδή των τόκων που έχουν πληρώσει οι φορολογούμενοι για δάνεια για τα οποία έχουν βάλει υποθήκη κάποιο ακίνητό τους. Στη περίπτωση που δεν υπάρχει φορολογητέο εισόδημα από οικοδομές ή όταν το εισόδημα αυτό είναι μικρότερο από το ποσό των τόκων, οι τόκοι θεωρούνται ζημία και σαν ζημία αφαιρούνται από τα άλλα εισοδήματα των φορολογούμενων.

Η έκπτωση των τόκων ήταν αρχικά σωστή γιατί αναμφισβήτητα οι τόκοι αποτελούν για τους φορολογούμενους δαπάνη που γίνεται για την απόκτηση του εισοδήματος. Όμως, η ρύθμιση αυτή δεν προσαρμόστηκε σύμφωνα με τις μεταβολές που έγιναν σε άλλα σημεία του φορολογικού συστήματος με συνέπεια σήμερα πολλοί φορολογούμενοι να έχουν διπλή απαλλαγή και το Δημόσιο να χάνει σημαντικά έσοδα. Πιο συγκεκριμένα, όταν αναγνωρίστηκε η έκπτωση των τόκων το τεκμαρτό εισόδημα από ιδιοκατοίκηση φορολογιόταν κανονικά και έτσι οι τόκοι έπρεπε ως δαπάνη να εκπεσθούν. Η φορολογία όμως της ιδιοκατοίκησης έχει τα τελευταία χρόνια αλλάξει σημαντικά με συνέπεια σήμερα οι τόκοι να εκπίπτουν ως δαπάνη για την απόκτηση εισοδήματος το οποίο ουσιαστικά απαλλάσσεται από τη φορολογία! Έτσι, επειδή η ιδιοκατοίκηση απαλλάσσεται σε ποσοστό 99,6% από τη φορολογία οι τόκοι εκπίπτουν στις περισσότερες περιπτώσεις από τα άλλα εισοδήματα των φορολογούμενων. Εκτός όμως από το μειονέκτημα αυτό η έκπτωση των «δεδουλευμένων τόκων» έχει σαν συνέπεια ο φόρος να μην είναι οικονομικά ουδέτερος και να καταστρατηγείται η αρχή της οριζόντιας φορολογικής ισότητας. Για παράδειγμα, έστω τέσσερεις φορολογούμενοι με τις ίδιες οικονομικές και οικογενειακές συνθήκες οι οποίοι αγοράζουν ακίνητα που έχουν την ίδια απόδοση. Ο Α το αγοράζει με ενυπόθηκο δάνειο και ιδιοκατοικεί, ο Β με ενυπόθηκο δάνειο και το εκμεταλλεύεται, ο Γ με μη ενυπόθηκο δάνειο και το ιδιοκατοικεί και ο Δ με μη ενυπόθηκο δάνειο και το εκμεταλλεύεται. Οι τέσσερεις αυτοί φορολογούμενοι θα έχουν λόγω της έκπτωσης των δεδουλευμένων τόκων διαφορετική φορολογική επιβάρυνση.

Το οικονομικό έτος 1985 δήλωσαν 168.902 φορολογούμενοι «δεδουλευμένους τόκους» ύψους 11.700 εκατ. δρχ. Από το ποσό αυτό 7.637 εκατ. θεωρήθηκαν ζημία και εκπέστηκαν από τα άλλα εισοδήματα. Από το 1986 όμως η ζημία του Δημοσίου θα είναι ακόμα μεγαλύτερη τόσο λόγω της αύξησης των στεγαστικών δανείων όσο και λόγω αύξησης του αφορολόγητου εισοδήματος από ιδιοκατοίκηση.

Εισόδημα από μερίσματα

Σύμφωνα με το σύστημα που ισχύει ο φόρος παρακρατείται από τις εταιρείες που πληρώνουν τα μερίσματα και στη συνέχεια αποδίδεται στο Δημόσιο. Οι συντελεστές του φόρου είναι για τις ονομαστικές εισηγμένες μετοχές 42%, για τις ανώνυμες εισηγμένες 45%, για τις ονομαστικές μη εισηγμένες 47% και για τις ανώνυμες μη εισηγμένες 53%. Ο υπολογισμός του παρακρα-

τούμενου φόρου για τις εισηγμένες μετοχές (ανώνυμες και ονομαστικές) γίνεται μετά από έκπτωση 25.000 δρχ. για συμμετοχή σε κάθε Α.Ε. και μέχρι 100.000 δρχ. εφόσον τα μερίσματα προέρχονται από περισσότερες από μία Α.Ε. Με εξαίρεση την περίπτωση των ανώνυμων μη εισηγμένων μετοχών, οι φορολογούμενοι, αν επιθυμούν, έχουν τη δυνατότητα να συμπεριλάβουν τα μερίσματα στη φορολογική δήλωση και να φορολογηθούν σύμφωνα με τη φορολογική κλίμακα ή να μη τα συμπεριλάβουν και να εξαντληθεί η φορολογική τους υποχρέωση με το φόρο που έχει παρακρατηθεί.

Την υπαγωγή όμως των μερισμάτων στη φορολογική κλίμακα είναι προφανές ότι δεν θα τη ζητήσουν όσοι έχουν υψηλά εισοδήματα γιατί ο φορολογικός συντελεστής μπορεί να φθάσει το 66% (63% ανώτατος συντελεστής κλίμακος και 3% συμπληρωματικός φόρος). Έτσι, η προνομιακή μεταχείριση αφορά μόνο τις υψηλές εισοδηματικές τάξεις οι οποίες μόνο από τη μείωση των συντελεστών είναι δυνατό να πληρώνουν φόρο στα μερίσματα μειωμένο σε ποσοστό μέχρι 24%.

Η έκπτωση στα μερίσματα δόθηκε σαν κίνητρο προς τους μικρομετόχους. Σύντομα όμως οδήγησε σε καταστρατηγήσεις με τη μορφή της «εικονικής κατάτμησης των μετοχών και κατά συνέπεια σε μεγάλης έκτασης φοροδιαφυγή. Επίσης, όπως προαναφέρθηκε ο ειδικός τρόπος φορολόγησης ευνοεί αποκλειστικά τις υψηλές εισοδηματικές τάξεις. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το οικονομικό έτος 1984 δόθηκαν από τις εταιρείες μερίσματα ύψους 29.000 εκατ. δρχ. ενώ στη δήλωση φορολογίας του εισοδήματος δηλώθηκαν μόνο 1.000 εκατ. δρχ. Δηλαδή 28.000 εκατ. δρχ. που κατά κανόνα ανήκουν στις υψηλές εισοδηματικές τάξεις φορολογήθηκαν με χαμηλότερους συντελεστές ή διέφυγαν εντελώς της φορολογίας.

Μείωση εισοδήματος από μισθωτές υπηρεσίες

Σε όλες σχεδόν τις χώρες το εισόδημα από προσωπική εργασία φορολογείται ελαφρύτερα σε σχέση με τα άλλα εισοδήματα. Η ευνοϊκή αυτή αντιμετώπιση του εισοδήματος από εργασία βασίζεται στη θεωρία της ποιοτικής διάκρισης των πηγών εισοδήματος η οποία αναπτύχθηκε κυρίως στην «ιταλική σχολή». Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή το εισόδημα από την εργασία πρέπει να φορολογείται ελαφρύτερα από το εισόδημα που αποδίδει το κεφάλαιο. Επίσης το εισόδημα από τα ελεύθερα επαγγέλματα και τα κέρδη των επιχειρήσεων για την απόκτηση των οποίων οι φορολογούμενοι συμβάλλουν τόσο με τη προσωπική τους εργασία όσο και με κεφάλαιο αποτελεί κάποια ενδιάμεση κατηγορία.

Οι σημαντικότεροι λόγοι για τη προνομιακή φορολογική αντιμετώπιση των εισοδημάτων από εργασία είναι οι εξής:

- α) η οριακή χρησιμότητα του εισοδήματος είναι μεγαλύτερη σε αυτούς που αποκτούν εισόδημα από προσωπική εργασία γιατί το εισόδημα αυτό είναι αποκλειστικά προϊόν προσωπικού μόχθου.

- β) για την απόκτηση του εισοδήματος γίνονται δαπάνες οι οποίες δεν μπορούν να αποδειχθούν γιατί δεν τηρούνται λογιστικά βιβλία.
- γ) το εισόδημα από εργασία υπόκειται σε διακοπές λόγω ασθενειών, απολύσεων ή ανεργίας. Η χαμηλότερη λοιπόν φορολόγησή του θα επιτρέψει το σχηματισμό ενός αποθεματικού για τις ώρες ανάγκης.
- δ) η ευνοϊκότερη φορολόγηση του εισοδήματος από εργασία δικαιολογείται λόγω των μειωμένων δυνατοτήτων για φοροδιαφυγή που έχουν οι μισθωτοί σε σχέση με τους άλλους φορολογούμενους.

Τα πιο πάνω επιχειρήματα θεωρούνται σήμερα από ορισμένους μελετητές ότι δεν είναι ιδιαίτερα ισχυρά και ότι η θεωρία της ποιοτικής διάκρισης των εισοδημάτων πλέον δεν ευσταθεί.³³ Η πλειοψηφία όμως των οικονομολόγων δέχεται ότι το εισόδημα από εργασία πρέπει να φορολογείται ελαφρύτερα.

Στην Ελλάδα το εισόδημα από μισθωτές υπηρεσίες δεν υποβάλλεται σε συμπληρωματικό φόρο όπως τα εισοδήματα από άλλες πηγές. Επιπλέον το 50% του εισοδήματος απαλλάσσεται από τη φορολογία με ανώτερο όριο απαλλαγής τις 300.000 δρχ. Η απαλλαγή αυτή με βάση τα ελληνικά δεδομένα όχι μόνο δεν θεωρείται αδικαιολόγητη αλλά πολλοί πιστεύουν ότι πρέπει να αυξηθεί. Υπάρχουν όμως αμφιβολίες αν ο τρόπος με τον οποίο υπολογίζεται εξασφαλίζει φορολογική ισότητα. Για παράδειγμα, έστω δύο μισθωτοί από τους οποίους ο ένας έχει εργασθεί ολόκληρο το χρόνο με μηνιαίο μισθό 40.000 δρχ. και ο άλλος εργάστηκε για πρώτη φορά στα μέσα του χρόνου με μισθό 80.000 δρχ. Σύμφωνα με το σύστημα που εφαρμόζεται σήμερα οι δύο αυτοί μισθωτοί θα έχουν το ίδιο ποσό μείωσης ενώ ο ένας εργάστηκε διπλάσιο χρόνο από το δεύτερο.

Κάθε χρόνο υπάρχουν χιλιάδες φορολογούμενοι (κυρίως νέοι) οι οποίοι αποκτούν εργασία για πρώτη φορά. Αν κατά τον υπολογισμό της μείωσης ληφθούν υπόψη ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η διάρκεια της απασχόλησης το φορολογητέο εισόδημα θα αυξηθεί κατά πολλά δισεκατομμύρια δραχμές.³⁴

Μείωση εισοδήματος δημοσιογράφων, καλλιτεχνών, ποδοσφαιριστών κλπ.

Η περισσότερο συζητημένη φορολογική ελάφρυνση είναι αυτή που αναγνωρίζεται στους δημοσιογράφους, καλλιτέχνες, ποδοσφαιριστές κλπ. που εργάζονται ως μισθωτοί ή ως ελεύθεροι επαγγελματίες. Στους φορολογούμενους αυτούς αναγνωρίζεται μείωση εισοδήματος η οποία φθάνει τις 660.000 δρχ.³⁵ Η μείωση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αναγνωρίζεται λόγω αυξημένων

33. S. Plasschaert: «The Suitability of Schedular, Global and Dualistic Patterns of Income Taxation», paper presented at the 42nd Congress of the International Institute of Public Finance, Athens, 25-29 August 1986.

34. Σήμερα το στοιχείο του χρόνου λαμβάνεται υπόψη μόνο για την απαλλαγή των μερισμάτων που εισπράττουν οι συνταξιούχοι.

35. Η μείωση αυτή είναι πέρα από την έκπτωση των δαπανών.

επαγγελματικών δαπανών γιατί ορισμένοι από τους δικαιούχους ή δεν έχουν επαγγελματικές δαπάνες (π.χ. συνταξιούχοι δημοσιογράφοι) ή οι δαπάνες τους δεν διαφέρουν καθόλου από τις δαπάνες άλλων φορολογούμενων του ίδιου επαγγέλματος οι οποίοι όμως δεν εργάζονται στον Τύπο (π.χ. μεταφραστές, διορθωτές κειμένων κλπ.). Αλλά και αν υπήρχαν αυξημένες δαπάνες θα έπρεπε, στην περίπτωση των μισθωτών, οι δαπάνες αυτές να επιβαρύνουν τους εργοδότες και όχι να επιδοτούνται από το κοινωνικό σύνολο. Επίσης, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η επιδότηση αυτή δίνεται για να ενισχυθούν χαμηλές εισοδηματικές τάξεις γιατί τα στοιχεία δείχνουν ότι οι δικαιούχοι δηλώνουν εισόδημα σημαντικά ανώτερο του μέσου όρου.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του οικονομικού έτους 1984 οι μισθωτοί δημοσιογράφοι, ποδοσφαιριστές κλπ., δήλωσαν κατά μέσο όρο εισόδημα 42,4% ανώτερο από αυτό που δήλωσαν οι υπόλοιποι μισθωτοί. Όμως, η μείωση που τους αναγνωρίστηκε ήταν κατά μέσο όρο ανώτερη από τη μείωση των άλλων μισθωτών κατά 57,8%. Στη περίπτωση των ελευθέρων επαγγελματιών το εισόδημα που δηλώθηκε ήταν κατά μέσο όρο περίπου το ίδιο. Όμως η μείωση ήταν 213,1% ανώτερη από τη μείωση των υπόλοιπων ελεύθερων επαγγελματιών. Αν όμως η σύγκριση δεν γίνει με βάση τους μέσους όρους αλλά με βάση το ανώτατο ποσό μείωσης που μπορεί να αναγνωρισθεί η μείωση του εισοδήματος που είχαν οι συγκεκριμένες κατηγορίες φορολογούμενων ήταν ανώτερη της μείωσης που δικαιούνται οι υπόλοιποι μισθωτοί και ελεύθεροι επαγγελματίες κατά 200% και 1.400% αντίστοιχα!

Τέλος, αν ο λόγος για τον οποίο αναγνωρίζεται η μείωση είναι η αστάθεια του εισοδήματος (π.χ. καλλιτέχνες) ή η περιορισμένη διάρκεια άσκησης του επαγγέλματος (π.χ. ποδοσφαιριστές) θα έπρεπε το πρόβλημα, χωρίς να προκαλεί διακρίσεις στο φορολογικό σύστημα, να αντιμετωπισθεί διαφορετικά.³⁶

Σύμφωνα με εκτιμήσεις μας η μείωση αυτή προκαλεί μείωση του φορολογητέου εισοδήματος περίπου 1.500 εκατ. δρχ.³⁷ Το κόστος όμως της μείωσης είναι πολύ μεγαλύτερο γιατί αποτελεί εμπόδιο στη δημιουργία φορολογικής συνείδησης, δίνει αφορμή για διεκδικήσεις από άλλες κατηγορίες φορολογούμενων κλπ.

4. Συμπέρασμα

Οι φορολογικές δαπάνες αποτελούν δημοφιλές μέσο άσκησης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Μελέτες που έχουν γίνει σε άλλες χώρες έχουν δείξει ότι το ύψος τους μπορεί να φθάσει σε πολύ υψηλά επίπεδα.

Για παράδειγμα, στο Βέλγιο οι φορολογικές δαπάνες αποτελούν 67% περί-

36. Βλέπε Ν. Τάτσος: «Η φορολογία των ασταθών εισοδημάτων στην Ελλάδα», υπό δημοσίευση στο περιοδικό «Σπουδαί».

37. Για τον υπολογισμό του ποσού αυτού έχει ληφθεί υπόψη ότι οι δικαιούχοι αν δεν είχαν την αυξημένη μείωση θα είχαν τη μείωση που δικαιούνται οι υπόλοιποι μισθωτοί και ελεύθεροι επαγγελματίες.

που των εσόδων από το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων και 120% των εσόδων από το φόρο προστιθέμενης αξίας.³⁸ Στην Ολλανδία, οι φορολογικές δαπάνες αποτελούν 82% περίπου των εσόδων από το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων και 120% των εσόδων από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων.³⁹ Τέλος στις ΗΠΑ σε μελέτη που έγινε για το οικονομικό έτος 1970 διαπιστώθηκε ότι οι φορολογικές δαπάνες αποτελούσαν περίπου το 25% του Κρατικού Προϋπολογισμού.⁴⁰ Τα ποσοστά αυτά είναι πολύ υψηλά και έχουν τα τελευταία χρόνια βάλει σε σκέψεις τους ασχολούμενους με τα δημόσια οικονομικά. Πολλοί υποστηρίζουν ότι για να γίνει το φορολογικό σύστημα δικαιότερο πρέπει όλες οι φορολογικές δαπάνες να καταργηθούν.

Η πρόταση αυτή είναι ίσως υπερβολική. Πρέπει όμως οι φορολογικές δαπάνες να εξετασθούν με την ίδια σχολαστικότητα που εξετάζονται οι άμεσες δαπάνες και να μελετηθούν οι επιπτώσεις κάθε μίας χωριστά και στο σύνολό τους. Η μελέτη αυτή θα οδηγήσει στη λήψη σωστών αποφάσεων, σε μεγαλύτερο συντονισμό των ενεργειών της Κυβέρνησης και σε σημαντική εξοικονόμηση πόρων. Για το λόγο αυτό είναι σκόπιμο ο προϋπολογισμός του Κράτους να συνοδεύεται κάθε χρόνο με ένα προϋπολογισμό ή λογαριασμό φορολογικών δαπανών. Ο προϋπολογισμός αυτός θα δείχνει το βαθμό στον οποίο το φορολογικό σύστημα που εφαρμόζεται αποκλίνει από την κανονιστική του (normative) μορφή και το κόστος που συνεπάγονται οι αποκλίσεις.

Στη μελέτη εξετάστηκαν ορισμένες «ειδικές» ρυθμίσεις του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων στην Ελλάδα. Από το δείγμα που εξετάστηκε προκύπτει ότι οι «ειδικές» ρυθμίσεις συνεπάγονται σημαντική απώλεια φορολογικών εσόδων⁴¹ και ότι η παροχή τους είναι σε πολλές περιπτώσεις εντελώς αδικαιολόγητη. Επίσης το όφελος κατανέμεται άνισα στους φορολογούμενους συμβάλλοντας έτσι στη μείωση της προοδευτικότητας του συστήματος. Φυσικά η επιλογή μεταξύ φορολογικών δαπανών και άμεσων δαπανών για την άσκηση ενός κοινωνικού προγράμματος εξαρτάται από τους στόχους που επιδιώκονται, τη μορφή με την οποία παρέχεται η συγκεκριμένη άμεση ή έμμεση

38. M. Frank, C. Gilead and D. Meulders: «Tax Expenditures, Explicit Transfers by the State and Equity», in K. Häuser (ed): «Subsidies, Tax Reliefs and Prices», Cujas, 1981.

39. V. Halberstadt and F. De Kam: «Tax Incentives as an Instrument for Achievement of Governmental Goals», National Report of the Netherlands in the XXX Congress of the International Fiscal Association, 1976.

40. S. Surrey: «Pathways to Tax Reform», Harvard University Press, 1973.

41. Τα στοιχεία που παραθέτονται στη μελέτη (Πίνακας 2) αναφέρονται στην απώλεια φορολογητέου εισοδήματος. Η εκτίμηση της απώλειας εσόδων είναι έξω από τα πλαίσια της μελέτης αυτής. Εντελώς ενδεικτικά όμως αναφέρουμε ότι πρόχειρες εκτιμήσεις βασισμένες στις πλέον συντηρητικές υποθέσεις δείχνουν ότι η απώλεια εσόδων που προκαλούν οι «ειδικές» ρυθμίσεις για τις οποίες διαθέτουμε στοιχεία στη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων ήταν το οικονομικό έτος 1985 της τάξης των 400 δισ. δραχμών. Δηλαδή, ήταν τουλάχιστον 200% των εσόδων που εισπράχθηκαν. Αν όμως ληφθούν υπόψη και οι ρυθμίσεις για τις οποίες δεν διαθέτουμε στοιχεία και γίνουν περισσότερο ρεαλιστικές υποθέσεις η απώλεια εσόδων θα είναι μεγαλύτερη. Επίσης, η απώλεια εσόδων θα είναι σημαντικά μεγαλύτερη τα επόμενα χρόνια λόγω των νέων απαλλαγών και εκπτώσεων που ισχύουν από το 1985 και μετά.

επιδότηση, τον τρόπο διαχείρισης των φόρων και των δαπανών κλπ. Όμως, επειδή οι έμμεσες επιδοτήσεις έχουν ορισμένες εγγενείς αδυναμίες είναι προτιμότερο να μη παρέχονται πριν να εξετασθούν όλες οι δυνατότητες επίτευξης των ίδιων στόχων με τη χρήση άμεσων δαπανών. Ιδιαίτερα, σε χώρες όπως η Ελλάδα όπου η φορολογία του εισοδήματος έχει σαν φορολογική μονάδα το άτομο οι φορολογικές δαπάνες είναι ακατάλληλες για την εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων που λαμβάνουν υπόψη το οικογενειακό εισόδημα σαν δείκτη των αναγκών.