

ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ ΔΑΛΑΜΑΓΚΑ

**ΠΟΣΟ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟ ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ
ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ;**

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

Περίληψη

1. Εισαγωγή
2. Το Περιεχόμενο της Φορολογικής Επιβάρυνσης
3. Η Σχέση μεταξύ Δημόσιων Εσόδων και Φορολογικών Συντελεστών στην Ελλάδα
4. Περίληψη και Συμπεράσματα

Παράρτημα

Βιβλιογραφία

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η χρησιμοποίηση της καμπύλης Laffer από τους μελετητές των Δημόσιων Οικονομικών αποτελεί μια διεθνώς αποδεκτή μέθοδο για την εξακρίβωση της έκτασης, στην οποία τα πραγματοποιούμενα φορολογικά έσοδα σε μια χώρα πληρούν ή παραβιάζουν τις αρχές του maximum και του optimum της φορολογικής επιβάρυνσης. Η στατιστικοεμπειρική εφαρμογή της μεθόδου αυτής στην Ελλάδα, με τη χρήση δεδομένων που καλύπτουν ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο, έδειξε ότι η μεγιστοποίηση των φορολογικών εσόδων μπορεί να επιτευχθεί σε ένα θεωρητικό επίπεδο μέσης φορολογικής επιβάρυνσης 53%, έναντι πραγματικής 31% για το 1989. Η προσέγγιση όμως των δύο ποσοστών δεν ενδείκνυται να γίνει μέσω της ύψωσης των φορολογικών συντελεστών, διότι θα παραβιαστεί το optimum της φορολογικής επιβάρυνσης (εξάντληση ορίων φορολογικής ανοχής των συνεπών φορολογουμένων, εξασθένηση κινήτρων οικονομικής δράσης κλπ.). Μια τέτοια προσέγγιση θα πρέπει να επιδιωχθεί μέσω της διεύρυνσης της φορολογικής βάσης, δηλ. μέσω του περιορισμού της παραοικονομίας, της περιστολής της φοροδιαφυγής και της περικοπής των αδικαιολόγητων φορολογικών απαλλαγών και εξαιρέσεων.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι απόψεις που διατυπώνονται κατά καιρούς για τη φορολογία καλύπτουν όλο το φάσμα των δυνατών εκδοχών: από τις άκρως θετικές θέσεις των θεωρητικών οικονομολόγων και φιλοσόφων, όπως ο J. Holmes, σύμφωνα με τις οποίες οι φόροι αποτελούν το τίμημα του πολιτισμού, μέχρι τις άκρως αρνητικές θέσεις των περισσότερων φορολογουμένων, ότι οι φόροι αποτελούν το ευφρές κατασκεύασμα κάποιας εξωγενούς οντότητας -του κράτους- για την οιονεί κατάσχεση μέρους του εισοδήματός τους. Μεταξύ των δύο αυτών ακραίων απόψεων προσπαθούν να ισορροπήσουν τόσο οι οικονομολόγοι, που σχεδιάζουν τις κατευθύνσεις της δημοσιονομικής πολιτικής, όσο και οι πολιτικοί, που καλούνται να τις εφαρμόσουν ή να τις προσαρμόσουν στις δικές τους σκοπιμότητες.

Οι χαράσσοντες τη δημοσιονομική πολιτική αναθέτουν στο φορολογικό σύστημα πολλαπλούς και εναλλασσόμενους ρόλους, αν και με αμφίβολα πολλές φορές αποτελέσματα. Ειδικότερα, οι φόροι αποτελούν ένα από τα βασικά μέσα δημοσιονομικής πολιτικής - άλλα μέσα είναι οι δημόσιες δαπάνες, ο δημόσιος δανεισμός, η διαχείριση της δημόσιας περιουσίας κλπ. - που μπορεί να χρησιμοποιήσει το κράτος για να επιταχύνει ή να επιβραδύνει το ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης, να υψώσει ή να μειώσει το επίπεδο των τιμών, να ενισχύσει ή να αποθαρρύνει την απασχόληση, να αμβλύνει ή να επιτείνει τις ανισότητες στη διανομή του εισοδήματος, να βελτιώσει ή να χειροτερεύσει την κατανομή των παραγωγικών πόρων και, γενικά, να επηρεάσει προς την επιθυμητή κατεύθυνση τις εσωτερικές και εξωτερικές ισορροπίες του οικονομικού συστήματος.

Η ανάληψη από τους φόρους ενός σημαντικού μέρους της ευθύνης για την εκπλήρωση των παραπάνω στόχων συνοδεύ-

εται κατά κανόνα με την επιβολή κάποιων περιορισμών στο ύψος των φορολογικών εσόδων και τη διάρθρωση του φορολογικού συστήματος, έτσι ώστε να αποφεύγονται ορισμένες ανεπιθύμητες κοινωνικοοικονομικές επιδράσεις. Στους περιορισμούς αυτούς εντάσσονται και οι λεγόμενες "αρχές της φορολογίας": Η κατανομή των φορολογικών βαρών θα πρέπει να είναι δίκαιη (με την έννοια ότι ο κάθε πολίτης θα πρέπει να συνεισφέρει ανάλογα με την οικονομική του δυνατότητα), οι φόροι δεν πρέπει να επηρεάζουν τις οικονομικές επιλογές των ιδιωτικών φορέων σε αγορές που λειτουργούν αποτελεσματικά, το φορολογικό σύστημα πρέπει να είναι απλό και κατανοητό με μικρό διαχειριστικό κόστος και η μεταφορά πόρων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα δεν πρέπει να εξαντλεί τα όρια της φοροδοτικής ικανότητας της οικονομίας.

Η αποτελεσματικότητα των φόρων ως μέσων προώθησης των δημοσιονομικών στόχων εξαρτάται - με δεδομένο το μέγεθος των δημόσιων δαπανών- από το ύψος της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης της χώρας, τη δομή του φορολογικού της συστήματος και την ικανότητα του δημοσιονομικού μηχανισμού να εντοπίζει έγκαιρα και σωστά τις οικονομικές διαταραχές, ως και να εφαρμόζει την απαιτούμενη φορολογική δοσολογία για την εξάλειψή τους.

Πιο αναλυτικά, όταν η μέση φορολογική επιβάρυνση της οικονομίας υπερβεί ορισμένα όρια, τα παθογενή συμπτώματα από την εξασθένιση των κινήτρων για εργασία, αποταμίευση και επένδυση είναι τόσο έντονα, ώστε τα φορολογικά έσοδα να εμφανίζουν τάσεις συρρίκνωσης. Στη μετατροπή της σχέσης μεταξύ μέσου φορολογικού συντελεστή και εσόδων από θετική σε αρνητική συμβάλλουν όχι μόνο τα γνωστά φαινόμενα της φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής, αλλά και η μείωση της φορολογικής βάσης, εξαιτίας της επιβράδυνσης της αναπτυξιακής διαδικασίας και των συστηματικών αποκλίσεων από την αρχή της άριστης κατανομής των παραγωγικών μέσων.

Η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος παίζει επίσης

αποφασιστικό ρόλο στην πραγματοποίηση των δημοσιονομικών στόχων. Όταν π.χ. κυριαρχεί ο προοδευτικός φόρος εισοδήματος, γίνεται ευχερέστερη η άμβλυνση των εισοδηματικών διαφορών, ενώ, ταυτόχρονα, ενισχύονται οι αυτόματες σταθεροποιητικές ιδιότητες του φορολογικού συστήματος για την περιστολή των κυκλικών διακυμάνσεων. Από την άλλη μεριά όμως, πλήττεται το κίνητρο για εργασία και αποταμίευση και αποθαρρύνεται η ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα. Διαφορετικές είναι οι εκτιμήσεις για τις επιπτώσεις των φόρων κατανάλωσης, λόγω της ιδιότητάς τους να παραμένουν ουδέτεροι στις επιλογές μεταξύ παρούσας και μελλοντικής κατανάλωσης και, επομένως, να μη δημιουργούν, από την άποψη αυτή, υπερβάλλον βάρος. Το γεγονός ότι οι έμμεσοι φόροι ασκούν λιγότερο δυσμενείς επιδράσεις στα κίνητρα οικονομικής δράσης και την αποταμίευση από ό,τι ο φόρος εισοδήματος, τους καθιστά αποτελεσματικότερους ως μέσα προώθησης της αναπτυξιακής διαδικασίας στις αναπτυσσόμενες χώρες, παρά το ότι η συνεισφορά τους στην πραγματοποίηση του στόχου της δίκαιης διανομής του εισοδήματος είναι περιορισμένη.

Ο τρίτος προσδιοριστικός παράγοντας της αποδοτικότητας του φορολογικού συστήματος έχει ποιοτική - και, επομένως, μη μετρήσιμη - διάσταση, αναφέρεται δε στις διαγνωστικές ικανότητες και μεθόδους των δημοσιονομικών αρχών, όπως επίσης και στην ύπαρξη μιας ισχυρής πολιτικής βούλησης, που στοχεύει στην εφαρμογή των κατάλληλων συνδυασμών φόρων (και δημόσιων δαπανών) για την καταπολέμηση των οικονομικών διαταραχών. Η εμφάνιση π.χ. πληθωριστικών φαινομένων στην οικονομία επιβάλλει τη λήψη μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής, όπως είναι η αύξηση της φορολογίας, μόνο στην περίπτωση που η άνοδος των τιμών οφείλεται σε υπερβάλλουσα ζήτηση, δηλ. μόνο σε ένα καθαρά Κεϋνσιανό περιβάλλον. Όταν όμως ο πληθωρισμός προέρχεται από την πλευρά του κόστους, τότε η αύξηση των φόρων, και μάλιστα

των έμμεσων, θα επιδεινώσει το πληθωριστικό κλίμα, λόγω της μετακυλίσεώς τους στις τιμές και της εν συνεχεία ενσωμάτωσής τους στις εργατικές διεκδικήσεις και το κόστος παραγωγής. Εν προκειμένω, η αποτελεσματικότητα του φορολογικού συστήματος θα κριθεί από την ικανότητα των αρμόδιων φορέων να διαγνώσουν έγκαιρα και σωστά τα αίτια του πληθωρισμού και να λάβουν το αντιδημοτικό μέτρο της αύξησης των φορολογικών συντελεστών, αν βέβαια πρόκειται περί πληθωρισμού ζήτησης.

Στην παρούσα μελέτη θα ασχοληθούμε διεξοδικά με τον ένα από τους τρεις παραπάνω παράγοντες και, συγκεκριμένα, με το μέγεθος της φορολογικής επιβάρυνσης. Θα αναλυθεί η έννοια και το περιεχόμενο του φορολογικού βάρους, θα γίνει μια συγκριτική αξιολόγησή του στα πλαίσια ενός διευρυμένου δείγματος χωρών, θα ποσοτικοποιηθεί το ύψος του και θα αξιολογηθούν οι προσδιοριστικοί του παράγοντες. Η στατιστικοεμπειρική ανάλυση θα στηριχθεί στα δεδομένα της ελληνικής οικονομίας και θα καλύψει ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο.

2. ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗΣ

Το συνολικό ποσό των άμεσων και έμμεσων φόρων, που επιβαρύνουν την οικονομία, είναι δυνατό να εκφρασθεί με διάφορους τρόπους:

- σε απόλυτες τρέχουσες τιμές,
- σε απόλυτες σταθερές τιμές, έτσι ώστε οι μεταβολές του δείκτη τιμών να μη δυσχεραίνουν τη διαχρονική σύγκριση των αντίστοιχων μεγεθών σε κάθε χώρα,
- ως κατά κεφαλή επιβάρυνση, οπότε ο αριθμητής του λό-

γου μπορεί να εκφρασθεί σε σταθερές ή τρέχουσες τιμές, και

- ως ποσοστό του εθνικού εισοδήματος (ΑΕΠ), πράγμα που επιτρέπει τη διαμόρφωση ενός αντικειμενικού δείκτη, απαλλαγμένου από πληθυσμιακά μεγέθη, πληθωριστικές τάσεις και διαφορές στα επίπεδα ανάπτυξης και, επομένως, δεκτικού διακρατικής σύγκρισης.

Επίσης, τα φορολογικά έσοδα, όταν αποτιμώνται σε δημοσιονομική ή ταμιακή βάση, δεν λαμβάνουν υπόψη τις εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών στην κοινωνική ασφάλιση, ενώ, σε εθνικολογιστική βάση, οι εισφορές συνυπολογίζονται στις εισπράξεις από φόρους.

Ο πίνακας 1 απεικονίζει τα συνολικά φορολογικά έσοδα (περιλαμβανομένων των εισφορών στην κοινωνική ασφάλιση) ως ποσοστό του ΑΕΠ για είκοσι χώρες στην περίοδο 1978-1987.

Δύο παρατηρήσεις μπορούν να γίνουν με βάση το περιεχόμενο του πίνακα 1. Η πρώτη είναι ότι ο λόγος των φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ είναι υψηλότερος στις αναπτυγμένες χώρες από ό,τι στις αναπτυσσόμενες, πράγμα που σημαίνει ότι η αύξηση του εθνικού εισοδήματος οδηγεί σε αναλογικά μεγαλύτερη αύξηση των εισπράξεων από φόρους. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι, καθώς αυξάνει το κατά κεφαλή εισόδημα,

- ένα διαρκώς μεγαλύτερο ποσοστό των συναλλαγών γίνεται εγχρήματο,

- βελτιώνεται η λειτουργία του φοροεισπρακτικού μηχανισμού,

- οι αμοιβές των συντελεστών παραγωγής ξεπερνούν το ελάχιστο όριο συντήρησης και, επομένως, μπορούν να υπαχθούν στον προοδευτικό φόρο εισοδήματος,

- η φοροδοτική ικανότητα του πληθυσμού αυξάνει,

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ

Έτη	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<i>Βιομηχανικές χώρες</i>	31.0	31.1	31.8	32.3	32.6	31.7	31.9	32.3	32.3	33.0
1. ΗΠΑ	27.3	27.4	27.8	28.2	28.1	26.5	26.6	27.2	27.0	28.1
2. Καναδάς	30.7	30.5	31.4	33.6	33.4	32.9	32.9	33.0	33.5	34.4
3. Αυστραλία	27.5	26.3	27.1	28.1	29.7	30.1	29.3	30.7	30.5	30.9
4. Γερμανία	38.6	38.3	39.9	40.2	40.4	39.9	40.1	39.9	39.4	39.4
5. Βέλγιο	43.8	44.0	43.3	43.8	45.2	45.2	46.2	46.6	45.7	46.0
6. Δανία	43.3	44.5	45.5	45.4	44.5	46.5	47.6	49.0	51.0	52.0
7. Γαλλία	37.3	38.9	39.3	39.4	40.1	40.7	41.7	41.7	41.4	42.1
8. ΕΛΛΑΔΑ	28.0	28.0	27.4	26.5	30.1	31.6	32.7	32.8	34.5	35.2
9. Ολλανδία	44.8	45.2	45.8	45.2	45.6	46.8	45.0	44.8	45.2	47.7
10. Ισπανία	22.9	23.3	24.4	24.4	25.7	27.9	27.9	28.4	29.8	-
11. Σουηδία	47.6	44.1	43.1	44.5	45.2	45.1	45.6	45.8	46.1	49.8
12. Βρεταννία	32.3	32.1	34.5	35.7	38.3	36.8	37.2	37.0	37.7	37.2
<i>Αναπτυσσόμενες</i>	19.4	19.2	19.4	19.6	19.6	19.6	19.0	20.3	20.0	-
1. Ζαΐρ	13.2	17.2	19.5	17.5	18.0	17.1	23.9	24.8	20.9	23.2
2. Ταϊλάνδη	13.4	13.7	14.0	14.2	13.6	15.2	15.1	14.9	15.0	15.7
3. Γιουγκοσλαβία	35.9	35.1	32.3	30.5	29.0	27.4	24.7	24.7	25.5	28.6
4. Αίγυπτος	27.5	25.6	-	29.2	28.4	27.3	25.3	24.2	24.5	22.2
5. Υεμένη	15.7	14.6	16.3	16.4	15.3	16.7	15.2	14.1	14.7	12.4
6. Αργεντινή	19.1	21.1	21.2	18.3	16.9	18.3	17.5	21.5	21.3	19.1
7. Βραζιλία	21.3	20.6	22.0	23.4	24.7	24.1	21.0	21.5	23.9	21.4
8. Χιλή	23.6	24.6	26.3	25.9	23.9	22.6	23.7	23.0	23.1	23.5

Πηγή: Government Finance Statistics Yearbook, 1989, IMF.

- το επίπεδο μόρφωσης και φορολογικής ηθικής ανέρχεται κ.ο.κ.

Η δεύτερη παρατήρηση είναι ότι η μέση φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα κυμαίνεται γύρω στο μέσο όρο των βιομηχανικών κρατών, αν και οι αποκλίσεις της από τη μέση επιβάρυνση των επιμέρους χωρών είναι σημαντικές. Αξιοση-

μείωτο είναι επίσης το γεγονός ότι ο μέσος φορολογικός συντελεστής άρχισε να παρουσιάζει μια σχετικά έντονη ανοδική τάση από το 1981 και μετά.

Το γεγονός ότι η μέση φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα είναι άλλοτε υψηλότερη και άλλοτε χαμηλότερη από εκείνη άλλων χωρών δεν αποτελεί καθ' εαυτό ασφαλή βάση για διακρατικές συγκρίσεις. Ένας υψηλότερος δηλ. μέσος φορολογικός συντελεστής στην Ελλάδα δεν είναι απαραίτητο να εξασθενεί σε μεγαλύτερη κλίμακα τα κίνητρα οικονομικής δράσης από ένα χαμηλότερο συντελεστή, π.χ. στην Ισπανία ή τη Βραζιλία, και αντιστρόφως. Ο λόγος είναι ότι ως δείκτης σύγκρισης χρησιμοποιείται ο λόγος των συνολικών φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ, ο οποίος όμως δεν είναι σε θέση να διακρίνει μεταξύ οριακού και μέσου συντελεστή των επιμέρους φόρων.

Όταν έχουμε να κάνουμε με μία και μόνο χώρα, το φορολογικό της σύστημα μπορεί να θεωρηθεί κατά το μάλλον ή ήττον δεδομένο. Επομένως, είναι εύλογο να υποθέσουμε ότι οι οριακοί και μέσοι φορολογικοί συντελεστές της συσχετίζονται διαχρονικά. Μια τέτοια όμως υπόθεση δεν μπορεί να γίνει, όταν συγκρίνονται μεταξύ τους διάφορες χώρες, διότι τα φορολογικά τους συστήματα παρουσιάζουν κατά κανόνα ουσιώδεις διαφορές. Αυτό σημαίνει ότι το ίδιο φορολογικό βάρος σε διαφορετικές χώρες μπορεί να συνδέεται με διαφορετικούς οριακούς φορολογικούς συντελεστές. Επειδή δε η οικονομική συμπεριφορά των ιδιωτικών φορέων επηρεάζεται κυρίως από την οριακή φορολογική επιβάρυνση, ο λόγος των φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ δεν αποτελεί αξιόπιστο δείκτη για διεθνείς συγκρίσεις.

Το συμπέρασμα που βγαίνει από τα παραπάνω είναι ότι το φορολογικό σύστημα μιας χώρας με χαμηλότερους οριακούς συντελεστές μπορεί να είναι πιο αποτελεσματικό από εκείνο άλλων χωρών, οι οποίες έχουν την ίδια (ή ακόμη και μικρότερη) μέση φορολογική επιβάρυνση. Αν π.χ. η κυβέρνηση

αντλεί τα έσοδά της από φόρους σταθερού ποσού κατά φορολογούμενο - όπως είναι ένας κεφαλικός φόρος-, τότε ο οριακός φορολογικός συντελεστής είναι ίσος με το μηδέν. Επομένως, οι φόροι αυτοί είναι ουδέτεροι, δηλ. δεν επηρεάζουν τις επιλογές των ιδιωτικών φορέων μεταξύ εργασίας και ανάπαυσης, κατανάλωσης και αποταμίευσης κ.ο.κ., αν και επιτείνουν τις ανισότητες στη διανομή του εισοδήματος. Αντίθετα, οι φόροι εισοδήματος και οι φόροι κατανάλωσης (με διαφοροποιημένους συντελεστές κατά κατηγορίες αγαθών) έχουν θετικούς οριακούς συντελεστές, και μάλιστα τόσο υψηλότερους όσο μεγαλύτερη είναι η προοδευτικότητα του φορολογικού συστήματος εκ της καθιέρωσης φορολογικών απαλλαγών και εξαιρέσεων.

Ο διαφορετικός βαθμός προοδευτικότητας φορολογικών συστημάτων, που αποφέρουν τα ίδια (ή διαφορετικά) έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ, αποτελεί ένα πρόσθετο ανασχετικό παράγοντα για τη χρησιμοποίηση του λόγου των φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ ως δείκτη μέτρησης της αποδοτικότητας των εν λόγω συστημάτων. Πράγματι, αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι, όταν αυξάνει το εισόδημα του ατόμου, η φοροδοτική του ικανότητα αυξάνει αναλογικά περισσότερο, πράγμα που αποτελεί και τη δικαιολογητική βάση της καθιέρωσης του προοδευτικού φόρου εισοδήματος. Μολονότι η διαπίστωση αυτή ισχύει για το ατομικό εισόδημα, τίποτε δεν αποκλείει την επέκτασή της και σε επίπεδο κρατών. Είναι δηλ. βάσιμο να πιστέψουμε ότι οι αναπτυγμένες οικονομίες έχουν αναλογικά μεγαλύτερη ικανότητα να πληρώνουν φόρους από ό,τι δικαιολογεί η διαφορά στο επίπεδο ανάπτυξής τους σε σχέση με τις χώρες χαμηλού κατά κεφαλή εισοδήματος. Επομένως, ένα δεδομένο ποσοστό φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ αποτελεί επαχθέστερη επιβάρυνση για τη φτωχή χώρα από ό,τι για την πλούσια.

Παρά τα μειονεκτήματα που παρουσιάζει η χρησιμοποίηση του ποσοστού των φορολογικών εσόδων στο ΑΕΠ ως δείκτη

σύγκρισης της αποδοτικότητας των φορολογικών συστημάτων των διαφόρων χωρών, το ποσοστό αυτό, με την κατάλληλη στατιστική επεξεργασία, μπορεί να μας δώσει χρήσιμες πληροφορίες ως προς τα όρια της φορολογικής αντοχής μιας οικονομίας. Μπορεί δηλ. να απαντήσει σε κρίσιμα ερωτήματα, όπως τα εξής:

- Ποιο είναι το ανώτατο όριο φορολογικής επιβάρυνσης του πληθυσμού, πέραν του οποίου οποιαδήποτε αύξηση του μέσου φορολογικού συντελεστή οδηγεί σε μείωση, αντί σε αύξηση, των φορολογικών εσόδων;

- Υπάρχουν περιθώρια για τις δημοσιονομικές αρχές να αξιοποιήσουν πληρέστερα τη φοροδοτική ικανότητα των φορολογουμένων;

- Από ποιο σημείο φορολογικής επιβάρυνσης και μετά επέρχεται η φορολογική "κόπωση", δηλ. το όφελος από την αύξηση των φορολογικών εσόδων αρχίζει να γίνεται μικρότερο από το κόστος, που συνεπάγεται η εξασθένιση των κινήτρων οικονομικής δράσης;

- Ποια είναι η σχέση ανταλλαγής (trade - off) μεταξύ φορολογικών εσόδων και παραγόμενου προϊόντος;

Για να απαντήσουμε στα παραπάνω ερωτήματα, θα πρέπει να κατασκευάσουμε την καμπύλη Laffer, η οποία διερευνά τη σχέση μεταξύ φορολογικών εσόδων και φορολογικών συντελεστών σε διάφορες χρονικές περιόδους, με τη χρησιμοποίηση εθνικολογιστικών κυρίως στοιχείων. Σύμφωνα με τον εμπνευστή της εν λόγω καμπύλης Art Laffer, το κράτος αδυνατεί να πραγματοποιήσει έσοδα από φόρους σε δύο περιπτώσεις:

- όταν καθορίσει μηδενικούς φορολογικούς συντελεστές, οπότε δεν θέλει να επιβαρύνει καθόλου τον πληθυσμό, και

- όταν υψώσει τους φορολογικούς συντελεστές στο επίπεδο του 100%, διότι, στην περίπτωση αυτή, δεν υπάρχουν πλέον κίνητρα για εργασία και παραγωγή, οπότε η φορολογι-

κή βάση μηδενίζεται.

Μεταξύ των δύο αυτών ακραίων περιπτώσεων, τα φορολογικά έσοδα είναι θετικά, μπορούμε δε να υποθέσουμε ότι υπάρχει κάποιος φορολογικός συντελεστής που τα μεγιστοποιεί.

Σε γενικές γραμμές, υπάρχει ομοφωνία μεταξύ των οικονομολόγων ως προς την ορθότητα της συλλογιστικής του Laffer. Η μόνη διαφωνία εκδηλώνεται στο σχήμα της καμπύλης, η οποία στην πράξη μπορεί να εμφανίζεται περίπλοκη, εφόσον ενσωματώνει όλες τις επιδράσεις της φορολογίας στην οικονομική συμπεριφορά των ιδιωτικών φορέων. Οι επιδράσεις αυτές εκδηλώνονται μέσω:

- του εισοδηματικού αποτελέσματος, που οδηγεί στην καταβολή μεγαλύτερης προσπάθειας από τους φορολογουμένους, ύστερα από την αύξηση της φορολογικής τους επιβάρυνσης, προκειμένου να αναπληρώσουν το διά του φόρου αφαιρούμενο τμήμα του εισοδήματός τους, και

- του αποτελέσματος υποκατάστασης, που οδηγεί στην αντικατάσταση τμήματος του εργάσιμου χρόνου με πρόσθετες ώρες ανάπαυσης, εφόσον κάθε αύξηση της φορολογίας μειώνει την καθαρή (μετά το φόρο) αποζημίωση των συντελεστών παραγωγής για τις προσφερόμενες από αυτούς υπηρεσίες.

Αναλυτικότερα, στα πρώτα τμήματα της καμπύλης Laffer, τα φορολογικά έσοδα τείνουν να ανέρχονται, καθώς αυξάνει ο μέσος φορολογικός συντελεστής. Υπάρχουν δύο λόγοι, που μπορούν να εξηγήσουν την τάση αυτή:

- Το εισοδηματικό αποτέλεσμα είναι ισχυρότερο από το αποτέλεσμα υποκατάστασης, οπότε οι υψηλότεροι φορολογικοί συντελεστές ενισχύουν τελικά το κίνητρο για εργασία, με αποτέλεσμα να διευρύνεται και η φορολογική βάση.

- Το αποτέλεσμα υποκατάστασης υπερिशύει του εισοδηματικού αποτελέσματος, με συνέπεια να εξασθενεί το κίνητρο

για εργασία και να μειώνεται η φορολογική βάση. Πλην όμως, η μείωση της φορολογικής βάσης είναι αναλογικά μικρότερη από την ύψωση του φορολογικού συντελεστή, οπότε τα έσοδα του Δημοσίου αυξάνουν. Στο υψηλότερο σημείο της καμπύλης Laffer, όπου τα έσοδα μεγιστοποιούνται και, επομένως, σταματά η περαιτέρω αύξησή τους, η ποσοστιαία συρρίκνωση της φορολογικής βάσης είναι ακριβώς ίση με την ποσοστιαία άνοδο του φορολογικού συντελεστή. Αυτό προκύπτει από τη διαφόριση του φορολογικού συντελεστή, $\tau = T/Y$, στη συνάρτηση φορολογικών εσόδων, $T = \tau Y$:

$$d\tau = (dT \cdot Y - T \cdot dY) / Y^2 = [(dT \cdot Y \cdot T) / T - T \cdot dY] / Y^2 = T/Y(dT/T - dY/Y) = \tau(dT/T - dY/Y)$$

Από την τελευταία σχέση λαμβάνουμε:

$$d\tau/\tau = dT/T - dY/Y \text{ ή } dT/T = d\tau/\tau + dY/Y$$

Στην περίπτωση λοιπόν που η ποσοστιαία ύψωση του μέσου φορολογικού συντελεστή είναι ίση με την ποσοστιαία μείωση του εισοδήματος ($d\tau/\tau = -dY/Y$), ο όρος dT/T μηδενίζεται. Ο ρυθμός δηλ. αύξησης των φορολογικών εσόδων γίνεται ίσος με το μηδέν και, επομένως, οι εισπράξεις του Δημοσίου σταθεροποιούνται στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο.

Τέλος, όταν το φορολογικό σύστημα ισορροπεί στο καθοδικό τμήμα της καμπύλης Laffer, κάθε ύψωση του φορολογικού συντελεστή οδηγεί σε μείωση των εσόδων του κράτους, διότι η φορολογική βάση συρρικνώνεται με ταχύτερο ρυθμό από το ρυθμό αύξησης της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης.

Τα ανωτέρω δεν έχουν την έννοια ότι το κράτος θα πρέπει να επιδιώκει τον προσδιορισμό του μέσου φορολογικού συντελεστή στο επίπεδο που μεγιστοποιούνται τα φορολογικά έσοδα. Το maximum των φορολογικών εσόδων διαφέρει εννοιολογικά από το optimum της φορολογικής επιβάρυνσης. Η βελτιστοποίηση του φορολογικού βάρους επιτυγχάνεται στο

σημείο που μεγιστοποιείται η κοινωνική ευημερία. Προσδιοριστικοί δε παράγοντες της κοινωνικής ευημερίας δεν είναι μόνο το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης, αλλά και ορισμένα πρόσθετα στοιχεία, όπως η σχέση μεταξύ εργάσιμου και ελεύθερου χρόνου, η ελευθερία στις επιλογές μεταξύ κατανάλωσης και αποταμίευσης ή μεταξύ της κατανάλωσης του Α αγαθού και της κατανάλωσης του Β αγαθού, η ποιότητα και ποσότητα των προσφερόμενων αγαθών και υπηρεσιών, το μέγεθος του πραγματικού εισοδήματος, ο τρόπος διανομής του, ο ρυθμός μεταβολής του κ.ο.κ.

Πολλά από τα παραπάνω στοιχεία έχουν έντονη την ποιοτική διάσταση και, επομένως, δεν είναι δεκτικά ποσοτικής μέτρησης. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι, ακόμη και στην περίπτωση που η αύξηση του μέσου φορολογικού βάρους θα αναγκάσει τους συντελεστές παραγωγής να εργασθούν εντατικότερα (με ευνοϊκές επιπτώσεις στους ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ και των φορολογικών εσόδων), η κοινωνική ευημερία είναι δυνατό να μειωθεί, καθώς τα άτομα θα έχουν πλέον λιγότερο χρόνο στη διάθεσή τους για ανάπαυση, ψυχαγωγία και επιμόρφωση. Αυτό μπορεί να συμβεί διότι η επιμήκυνση του εργάσιμου χρόνου σε βάρος της ανάπαυσης δεν είναι αποτέλεσμα ελεύθερης επιλογής των ατόμων, αλλά προϊόν "φορολογικού καταναγκασμού". Η επέμβαση λοιπόν των δημοσιονομικών αρχών στην κλίμακα των προτιμήσεων των ατόμων όχι μόνο ως εργαζομένων, αλλά και γενικότερα ως καταναλωτών, αποταμιευτών, επενδυτών, μελών της κοινωνίας κ.ο.κ. δημιουργεί το λεγόμενο "υπερβάλλον βάρος", που δύσκολα αποτιμάται σε χρήμα και είναι κάτι πέρα από το ποσό του φόρου, που μεταβιβάζει το άτομο στο κράτος. Σημειώνεται ότι η ύπαρξη υπερβάλλοντος βάρους δεν προκαλεί μόνο στρεβλώσεις στην οικονομική συμπεριφορά του ατόμου ή της επιχείρησης, αλλά μπορεί να δημιουργήσει ή να επιτείνει τις δυσλειτουργίες του οικονομικού συστήματος, μέσω των δυσμενών επιδράσεων που ασκεί στην κατανομή των παραγωγι-

κών πόρων, στη διανομή του εισοδήματος και σε άλλους δημοσιονομικούς στόχους.

3. Η ΣΧΕΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στο υπόλοιπο της παρούσας μελέτης γίνεται μια προσπάθεια εκτίμησης της καμπύλης Laffer για την Ελλάδα και αποτύπωσης των αποτελεσμάτων της στατιστικής έρευνας. Για να προσδιορίσουμε την ακριβή θέση της καμπύλης στους άξονες των συντεταγμένων, θα πρέπει προηγουμένως να εκτιμήσουμε στατιστικά μια εξίσωση παλινδρόμησης, η οποία να συσχετίζει τα φορολογικά έσοδα με τα κίνητρα οικονομικής δραστηριότητας, όπως αυτά διαμορφώνονται κάτω από την επίδραση του ύψους της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης. Παρά τις επιφυλάξεις, που διατυπώθηκαν ανωτέρω, σχετικά με τη σκοπιμότητα της χρησιμοποίησης του λόγου των φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ - τα κίνητρα επηρεάζονται σε μεγαλύτερη έκταση από τους οριακούς συντελεστές, είναι γεγονός ότι, όσο επαχθέστερη γίνεται η μέση φορολογική επιβάρυνση της οικονομίας, τόσο αρνητικότερη στάση τηρούν, *ceteris paribus*, οι ιδιωτικοί φορείς απέναντι στην παραγωγική δραστηριότητα.

Η εξίσωση παλινδρόμησης εκτιμήθηκε για την Ελλάδα με τη μέθοδο των ελαχίστων τετραγώνων, καλύπτοντας ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο, 1948 - 1990. Ως εξαρτημένη μεταβλητή χρησιμοποιήθηκε το σύνολο των φορολογικών εσόδων του δημόσιου τομέα (άμεσοι και έμμεσοι φόροι Κεντρικής Διοίκησης και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εισφορές στους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης) σε στα-

θερές τιμές. Η μετατροπή των φορολογικών εσόδων σε σταθερές τιμές έγινε με τη χρησιμοποίηση του αποπληθωριστή του ΑΕΠ (έτος βάσης 1985=100). Ως ανεξάρτητη μεταβλητή επελέγη ο λόγος των συνολικών φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ. Δεδομένου ότι οι φόροι δεν εξετάζονται κατά κατηγορίες αλλά συνολικά, δεν είμαστε σε θέση να απομονώσουμε την επίδραση που ασκεί π.χ. ο προσωπικός φόρος εισοδήματος στο κίνητρο για εργασία από την επίδραση που ασκεί ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων στο κίνητρο για επένδυση ή οι φόροι κατανάλωσης στο κίνητρο για αποταμίευση κ.ο.κ. Η σφαιρική όμως αντιμετώπιση του θέματος παρέχει στον αναγνώστη μια συνοπτική και ολοκληρωμένη εικόνα της αποδοτικότητας του ελληνικού φορολογικού συστήματος.

Η βασική μορφή της εκτιμηθείσας συνάρτησης είναι η ακόλουθη:

$$T = a_0 + a_1(T/Y) + a_2t(T/Y) + a_3(T/Y)^2 \quad (1)$$

όπου T είναι το σύνολο των φορολογικών εσόδων σε σταθερές τιμές, Y το ακαθάριστο εθνικό προϊόν και t ο χρόνος που παίρνει τιμές από το 1 (για το έτος 1948) μέχρι το 43 (για το έτος 1990).

Η εξίσωση (1) είναι όμοια με εκείνη που χρησιμοποίησε ο Beenstock (1979) για να διερευνήσει τη σχέση μεταξύ φορολογίας και οικονομικών κινήτρων στη Βρετανία. Ο Beenstock αιτιολογεί την παρεμβολή της μεταβλητής του χρόνου με το επιχείρημα ότι έτσι επιτυγχάνεται η απεικόνιση της διαχρονικής τάσης διεύρυνσης της φορολογικής βάσης. Το τετράγωνο της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης παρεμβάλλεται ως πρόσθετη ερμηνευτική μεταβλητή, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η καμπύλη Laffer θα έχει στραμμένα τα κοίλα προς τον οριζόντιο άξονα. Για να συμβεί βέβαια αυτό, θα πρέπει ο συντελεστής της παραπάνω μεταβλητής να είναι αρνητικός και στατιστικά σημαντικός.

Τα αποτελέσματα της οικονομετρικής εκτίμησης τόσο της

αρχικής μορφής της εξίσωσης (1) όσο και δύο παραλλαγών της εμφανίζονται στον πίνακα 2.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Εκτιμήσεις παραμέτρων για τρεις μορφές της εξίσωσης φορολογικών εσόδων

	Σταθερά	T/Y	$t(T/Y)$	$(T/Y)^2$	t^2	$\bar{R}^2$	DW	SE
1.	90044 (1.63)	3684.3 (2.33)	1643.6 (11.9)	-700.5 (2.56)	- -	.989	1.64	54133
2.	-386414 (2.90)	35928.5 (3.15)	- -	-317.7 (2.19)	728.5 (11.48)	.988	1.55	55768
3.	- -	10596.7 (3.42)	1605.5 (13.02)	-786.2 (3.33)	- -	.989	1.61	53719

Σημείωση. Εξαρτημένη μεταβλητή είναι τα φορολογικά έσοδα σε σταθερές τιμές. Οι αριθμοί εντός παρενθέσεως παριστούν τη στατιστική t-Student. $\bar{R}^2$ είναι ο συντελεστής προσδιορισμού, διορθωμένος με τους βαθμούς ελευθερίας. DW είναι η στατιστική Durbin-Watson. SE είναι το τυπικό σφάλμα εκτίμησης.

Από τον πίνακα 2 προκύπτει ότι όλες οι ερμηνευτικές μεταβλητές είναι στατιστικά σημαντικές και εξηγούν το 99% περίπου της διακύμανσης των φορολογικών εσόδων. Με δεδομένες τις τιμές των παραμέτρων, μπορούμε εύκολα να υπολογίσουμε το μέγεθος του μέσου φορολογικού συντελεστή, που μεγιστοποιεί τα φορολογικά έσοδα. Για το σκοπό αυτό, εξισώνουμε με το μηδέν την πρώτη παράγωγο μιας εκάστης των τριών εξισώσεων του πίνακα 2 ως προς τη μέση φορολογική επιβάρυνση (T/Y) και, στη συνέχεια, λύνουμε ως προς T/Y . Για την πρώτη εξίσωση π.χ. έχουμε:

$$dT/d(T/Y)=3684,3+1643,6t-1401(T/Y)=0$$

ή

$$T/Y=(3684,3+1643,6t)/1400 \quad (2)$$

Όπως γίνεται φανερό από την εξίσωση (2), ο μέσος φορολογικός συντελεστής, που μεγιστοποιεί τα φορολογικά έσοδα, δεν παραμένει αμετάβλητος διαχρονικά, αλλά παρουσιάζει ανοδική τάση, καθώς αυξάνει το εθνικό εισόδημα και διευρύνεται η φορολογική βάση. Για το έτος π.χ. 1977 ($t=30$) ο συντελεστής που μεγιστοποιεί τα έσοδα υπολογίζεται σε 38% περίπου, έναντι ισχύοντος στην πραγματικότητα 27%. Τα αντίστοιχα ποσοστά για τη Βρεταννία, σύμφωνα με τη μελέτη του Beenstock, ήταν 60% και 40%, πράγμα που υποδηλώνει σε κάποιο βαθμό και τη διαφορά στα επίπεδα ανάπτυξης των δύο χωρών. Για το 1989, ο συντελεστής που μεγιστοποιεί τα έσοδα στην Ελλάδα υπολογίζεται σε 52%, έναντι ισχύοντος στην πράξη 31%.

Επαναλαμβάνοντας την ίδια διαδικασία για τη δεύτερη εξίσωση του πίνακα 2 -η οποία προκύπτει από την πρώτη, αν αντικαταστήσουμε τον όρο $t(T/Y)$ με τον όρο t^2 - βρίσκουμε ότι $T/Y=57\%$. Ο συντελεστής δηλ. που μεγιστοποιεί τα φορολογικά έσοδα δεν μεταβάλλεται στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου και είναι ελαφρά υψηλότερος από τον αντίστοιχο συντελεστή για το έτος 1989 της πρώτης εξίσωσης (52%).

Με τον ίδιο τρόπο βρίσκουμε ότι, στην τρίτη εξίσωση του πίνακα 2 - η οποία προκύπτει από την πρώτη μετά την αφαίρεση του σταθερού όρου, a_0 - ο συντελεστής που μεγιστοποιεί τα έσοδα αποτελεί συνάρτηση του χρόνου. Για το 1989 το μέγεθός του υπολογίζεται σε 50%, δηλ. είναι λίγο μικρότερος από τους συντελεστές των δύο προηγούμενων εξισώσεων.

Παρατηρούμε λοιπόν ότι, ανάλογα με την ειδικότερη μορφή της συνάρτησης φορολογικών εσόδων που επιλέγουμε, ο μέσος φορολογικός συντελεστής, που μεγιστοποιεί τις εισπράξεις από φόρους, κυμαίνεται μεταξύ του 50% και του

57% για το 1989. Ο μέσος όρος του δηλ. (53%) είναι 22 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερος του πράγματι ισχύοντος για το συγκεκριμένο έτος. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι οι δημοσιονομικές αρχές έχουν την ευχέρεια να αυξήσουν τη μέση φορολογική επιβάρυνση της οικονομίας κατά 22 ποσοστιαίες μονάδες, εφόσον οι ενδείξεις οδηγούν στο συμπέρασμα ότι έχουμε ήδη υπερβεί το optimum των φορολογικών εσόδων, όχι όμως και το maximum. Τη διαπίστωση αυτή τείνουν να επιβεβαιώσουν γεγονότα όπως η άνιση κατανομή των βαρών από τον προσωπικό φόρο εισοδήματος, η διευρυμένη συμμετοχή των εσόδων από έμμεσους φόρους στα συνολικά φορολογικά έσοδα και η μεγάλη έκταση της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής.

Ειδικότερα, ένα διαρκώς αυξανόμενο ποσοστό (άνω του 65% τα τελευταία χρόνια) του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων καταβάλλεται από τους μισθωτούς και συνταξιούχους - οι οποίοι άλλωστε έχουν περιορισμένη δυνατότητα φοροδιαφυγής - με αντίστοιχη συρρίκνωση του μεριδίου των ελεύθερων επαγγελματιών, εμπόρων κλπ., ενώ η επιβάρυνση του αγροτικού τομέα είναι σχεδόν μηδενική. Στην έκταση λοιπόν που δεν προχωρεί με ικανοποιητικούς ρυθμούς ο εκσυγχρονισμός του φοροεισπρακτικού μηχανισμού της χώρας και δεν παίρνει έμπρακτη μορφή η αναγκαία πολιτική βούληση για την περιστολή της φοροδιαφυγής, είναι περιορισμένη η δυνατότητα αύξησης των εσόδων από τον προσωπικό φόρο εισοδήματος (ως ποσοστό του ΑΕΠ) μέσω της διεύρυνσης της φορολογικής βάσης, δηλ. μέσω της δίκαιης συμμετοχής στα φορολογικά βάρη ατόμων, που σήμερα δηλώνουν εισόδημα μικρότερο από το πραγματοποιούμενο ή δεν δηλώνουν καθόλου εισόδημα. Ο μόνος τρόπος που απομένει για να αυξηθούν τα παραπάνω έσοδα είναι να υψωθεί ο οριακός (και μέσος) συντελεστής του προσωπικού φόρου εισοδήματος, πράγμα όμως που ισοδυναμεί με "φορολογική εξόντωση" των ειλικρινών φορολογουμένων και διαιώνιση της "φορολογικής ασυδοσίας" των ανειλικρινών.

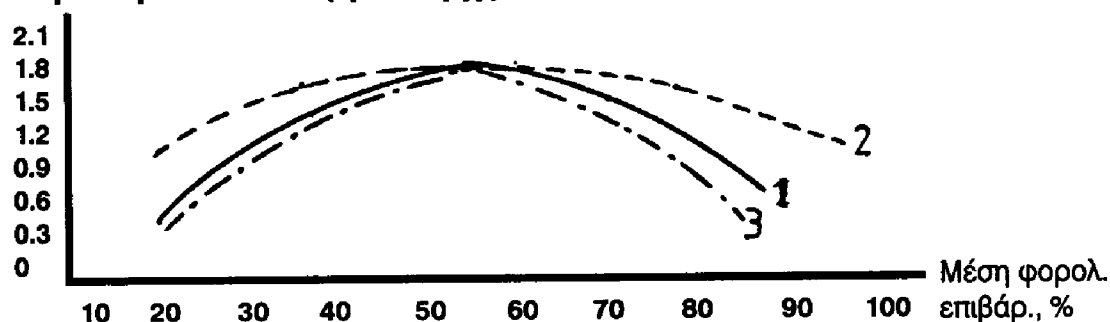
Από την άλλη μεριά, η ποσοστιαία συμμετοχή των εσόδων από τους άμεσους φόρους στα συνολικά φορολογικά έσοδα είναι σημαντικά μικρότερη από εκείνη των έμμεσων. Στον τακτικό π.χ. προϋπολογισμό, τα έσοδα από άμεσους φόρους αντιπροσωπεύουν το 30% περίπου των συνολικών φορολογικών εσόδων. Όπως είναι γνωστό, οι (έμμεσοι) φόροι κατανάλωσης έχουν μικρότερο βαθμό προοδευτικότητας σε σύγκριση με τον προσωπικό φόρο εισοδήματος, μπορεί δε ακόμη να είναι και αντιστρόφως προοδευτικοί, δηλ. να πλήττουν αναλογικά περισσότερο τα χαμηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια, που έχουν συνήθως υψηλότερη ροπή προς κατανάλωση. Επομένως, η διεύρυνση των εσόδων από έμμεσους φόρους ως ποσοστό του ΑΕΠ, μέσω της ύψωσης των συντελεστών τους, είναι πιθανό να επιτείνει τις εισοδηματικές ανισότητες σε βάρος του φτωχότερου τμήματος του πληθυσμού. Επιπλέον, η ύψωση των συντελεστών του φόρου προστιθέμενης αξίας, ο οποίος αποτελεί τον κορμό της έμμεσης φορολογίας, είναι πιθανό να εξασθενίσει περαιτέρω την ανταγωνιστικότητα των εγχωρίως παραγόμενων προϊόντων, ιδίως στην παρούσα περίοδο, όπου η αρχή της φορολόγησης στη χώρα προορισμού αντικαταστάθηκε με την αρχή της φορολόγησης στη χώρα παραγωγής.

Τέλος, η εκτεταμένη παραοικονομία, που αποτελεί τον κύριο, όχι όμως και αποκλειστικό, τροφοδότη της φοροδιαφυγής, αποτελεί μια δυνητική πηγή εσόδων για το κράτος. Αν αξιοποιηθεί σωστά η πηγή αυτή, μπορεί να ωθήσει το σημερινό λόγο φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ σε σημαντικά υψηλότερα επίπεδα. Οι οργανωτικές όμως και λειτουργικές αδυναμίες του διοικητικού μηχανισμού δεν αφήνουν πολλά περιθώρια αισιοδοξίας για κάτι τέτοιο στο ορατό μέλλον, οι δε ανάγκες του Δημοσίου σε έσοδα είναι πιεστικές. Νομοτελειακά λοιπόν, το δυνάμενο να συλληφθεί φορολογικά "κομμάτι" του εθνικού προϊόντος φέρει όχι μόνο το τμήμα του συνολικού φορολογικού βάρους, που θα αναλογούσε υπό ομα-

λές συνθήκες στο δικό του μερίδιο, αλλά και μεγάλο τμήμα του φορολογικού βάρους, που αντιστοιχεί στη φοροδιαφύγουσα (παρα)οικονομική δραστηριότητα. Επομένως, κάθε αύξηση της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης θα αμβλύνει περαιτέρω τα κίνητρα υγιούς παραγωγικής δράσης και θα ενθαρρύνει τη διόγκωση της παραοικονομίας.

Συμπερασματικά, η διάρθρωση του ελληνικού φορολογικού συστήματος δεν επιτρέπει μια αξιόλογη ώθηση της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης προς την κατεύθυνση της πραγματοποίησης του *maximum* των φορολογικών εσόδων. Κάτι τέτοιο θα ήταν εφικτό, μόνο αν μπορούσε να επεκταθεί η φορολογική βάση στις φοροδιαφεύγουσες σήμερα δραστηριότητες. Επειδή η πρόοδος στο θέμα της περιστολής της φοροδιαφυγής είναι εξαιρετικά βραδεία, η αύξηση του λόγου των φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ μπορεί να προέλθει μόνο από την ύψωση των συντελεστών των επιμέρους φόρων. Μια τέτοια όμως ενέργεια θα επιτείνει τις εισοδηματικές ανισότητες και τις φορολογικές αδικίες και θα υποσκάψει περαιτέρω την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και τα παραγωγικά κίνητρα. Αυτή η κόπωση του φοροαποδοτικού μηχανισμού της χώρας αποτυπώνεται εναργέστερα στη σχηματική απεικόνιση της καμπύλης Laffer. Στο σχήμα 1 εμφανίζονται τρεις καμπύλες Laffer, που αντιστοιχούν στις εκτιμηθείσες τρεις μορφές της συνάρτησης φορολογικών εσόδων του πίνακα 2.

Φορολογικά έσοδα (τρισ. δρχ.)



Σχήμα 1. Σχέση μεταξύ μέσου φορολογικού συντελεστή και φορολογικών εσόδων για την ελληνική οικονομία, 1948 - 1990.

Για το σχηματισμό των τριών καμπυλών του σχήματος 1 παρεμβάλαμε διάφορες τιμές του μέσου φορολογικού συντελεστή, από 1 μέχρι 100 (%), στις εκτιμηθείσες τρεις εξισώσεις του πίνακα 2 και υπολογίσαμε τις αντίστοιχες τιμές των φορολογικών εσόδων (σε σταθερές τιμές), χρησιμοποιώντας ως έτος αναφοράς το 1989 ($t=42$). Για να διευκολύνουμε τον αναγνώστη, παραθέτουμε κατωτέρω τους συνδυασμούς εσόδων και συντελεστών για την πρώτη (και πιο αντιπροσωπευτική) συνάρτηση φορολογικών εσόδων του πίνακα 2.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Φορολογικά έσοδα και εθνικό εισόδημα σε διάφορα επίπεδα μέσης φορολογικής επιβάρυνσης

Μέση φορολ. επιβάρυνση T/Y, %	Φορολογικά έσοδα, T σταθ. τιμές, δισ. δρχ.	ΑΕΠ, Y σταθ. τιμές, δισ. δρχ.
10	747.4	7474.0
20	1264.7	6323.5
30	1642.0	5473.3
40	1879.3	4698.2
52 (maximum)	1979.3	3806.3
60	1934.0	3223.0
70	1751.3	2501.8
80	1428.6	1785.8
90	966.0	1073.3

Η φθίνουσα αποδοτικότητα του φορολογικού συστήματος είναι εμφανής στον πίνακα 3, αν συγκρίνουμε τις ποσοστιαίες μεταβολές της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης και των φορολογικών εσόδων. Η αύξηση π.χ. του φορολογικού συντελεστή από 10% σε 20%, δηλ. κατά 100%, συνοδεύεται από αύξηση των εσόδων κατά 70% περίπου. Περαιτέρω αύξηση του

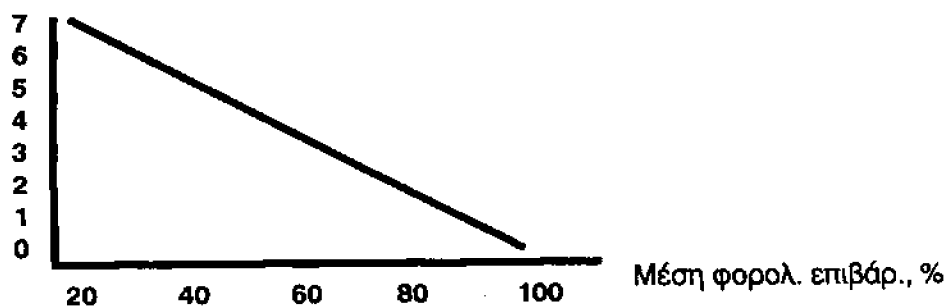
συντελεστή κατά 100% (δηλ. από 20% σε 40%) συνοδεύεται από μικρότερη αύξηση των εσόδων, της τάξης του 49%. Μια επιπλέον ύψωση του συντελεστή κατά 50% (δηλ. από 40% σε 60%) οδηγεί σε ελάχιστη αύξηση των εσόδων (μόλις 3%). Η εξασθένιση της φοροαποδοτικής ικανότητας γίνεται εντονότερη σε επίπεδο μέσης φορολογικής επιβάρυνσης υψηλότερο του 35%, όπου η κλίση της καμπύλης Laffer γίνεται μικρότερη. Υπενθυμίζεται ότι, όταν η μέση επιβάρυνση ξεπεράσει το 52%, η κλίση της παραπάνω καμπύλης γίνεται αρνητική. Δεδομένου ότι ο λόγος των φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ διαμορφώθηκε στο 31% το 1989, η προηγηθείσα ανάλυση οδηγεί στη διαπίστωση ότι, υπό τις παρούσες συνθήκες, η αποδοτικότητα του ελληνικού φορολογικού συστήματος έχει σχεδόν εξαντλήσει τα όριά της.

Στην καμπυλότητα της συνάρτησης φορολογικών εσόδων αποτυπώνεται σχηματικά το σύνολο των αντικινήτρων, που εισάγει το φορολογικό σύστημα στην οικονομία, δηλ. στο μέγεθος και το ρυθμό αύξησης του εθνικού εισοδήματος. Για να προσδιορίσουμε την ακριβή σχέση μεταξύ φορολογικών εσόδων και ΑΕΠ, τροποποιούμε ελαφρά την εξίσωση (1). Επειδή τα φορολογικά έσοδα ταυτίζονται με το γινόμενο του μέσου φορολογικού συντελεστή επί το εθνικό εισόδημα, $T=(T/Y)/Y$, αντικαθιστούμε το αριστερό μέλος της εξίσωσης (1) με το ίσο του και, στη συνέχεια, διαιρούμε και τα δύο μέλη με το μέσο φορολογικό συντελεστή, οπότε λαμβάνουμε:

$$Y=a_0/(T/Y)+a_1+a_2t+a_3(T/Y) \quad (3)$$

Με βάση τις εκτιμηθείσες παραμέτρους της πρώτης εξίσωσης του πίνακα 2, και για $t=42$, μπορούμε να δώσουμε διάφορες τιμές στο μέσο φορολογικό συντελεστή για να καθορίσουμε σε ποια επίπεδα θα διαμορφωθεί αντίστοιχα το εθνικό εισόδημα. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στον πίνακα 3 (πρώτη και τρίτη στήλη) και μεταφέρονται, για μια πιο παραστατική ανάλυση, στο σχήμα 2.

ΑΕΠ (τρις. δρχ.)



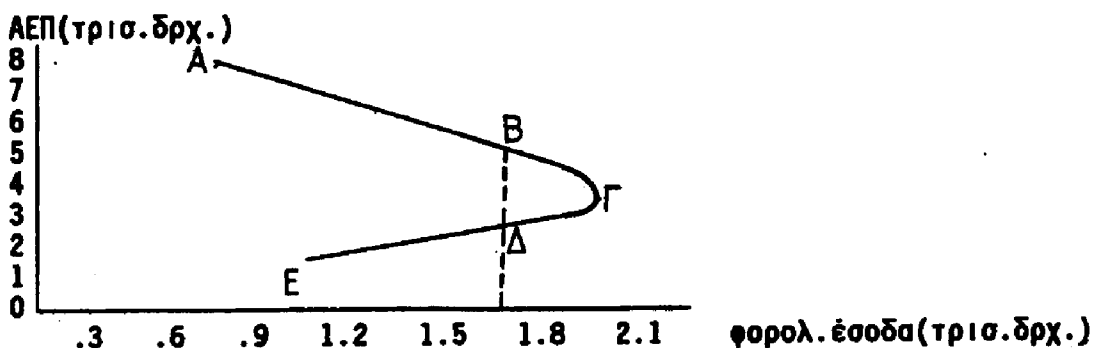
Σχήμα 2. Σχέση μεταξύ μέσης φορολογικής επιβάρυνσης και εθνικού εισοδήματος στην ελληνική οικονομία.

Στο σχήμα 2 είναι εμφανής η τάση του ΑΕΠ να μειώνεται, καθώς ανέρχεται η μέση φορολογική επιβάρυνση, λόγω της δυσμενούς επίδρασης της φορολογίας στα κίνητρα οικονομικής δραστηριότητας. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι, αν ο λόγος των φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ, που ανερχόταν σε 31% το 1989, μπορούσε να μειωθεί στο 25%, το εθνικό εισόδημα θα ήταν - με βάση τη στατική ανάλυση, που οδήγησε στις εκτιμήσεις του πίνακα 3 - κατά 7.5% υψηλότερο από το πραγματοποιηθέν το έτος αυτό.

Μια άλλη διάσταση της αρνητικής σχέσης μεταξύ φορολογίας και εθνικού εισοδήματος δίνεται στο σχήμα 3, που απεικονίζει όλους τους δυνατούς συνδυασμούς φορολογικών εσόδων και ΑΕΠ, με βάση τα δεδομένα του πίνακα 3 (δεύτερη και τρίτη στήλη).

Τα διαδοχικά σημεία, που κείνται στο άνω τμήμα (ΑΒΓ) της καμπύλης ΑΒΓΔΕ, δείχνουν ότι κάθε αύξηση των φορολογικών εσόδων συνοδεύεται από μείωση του εθνικού εισοδήματος. Αυτό βέβαια είναι κάτι που αναμένεται, εφόσον οι φόροι αποτελούν εκροή από το εισοδηματικό κύκλωμα, η οποία αρχικά μειώνει το μεν διαθέσιμο εισόδημα ισόποσα, τη δε ζήτηση σε έκταση, που προσδιορίζεται από την οριακή ροπή προς κατανάλωση. Στη συνέχεια, και μέσω της γνω-

στής πολλαπλασιαστικής διαδικασίας, έχουμε διαδοχικές μειώσεις του εισοδήματος και της ζήτησης, με αποτέλεσμα το εθνικό προϊόν να ισορροπεί τελικά σε χαμηλότερο επίπεδο παραγωγής. Με βάση το φορολογικό σύστημα, που ίσχυε στην Ελλάδα για το 1989, το ΑΕΠ ισορροπούσε στο σημείο Β, που είναι κοντά στο σημείο καμψής Γ.



Σχήμα 3. Σχέση μεταξύ φορολογικών εσόδων και εθνικού εισοδήματος.

Το σημείο Γ αντιστοιχεί στην κορυφή της πρώτης από τις καμπύλες Laffer, που απεικονίζονται στο σχήμα 1. Από τη μορφή που έχει η καμπύλη ΑΒΓΔΕ στο σχήμα 3, γίνεται φανερό ότι, όταν το φορολογικό σύστημα κινείται κατά μήκος του κάτω τμήματός της (ΓΔΕ), π.χ. στο σημείο Δ, η φορολογία αποβάλλει τον ορθολογιστικό της χαρακτήρα, εφόσον, με χαμηλότερους συντελεστές, θα μπορούσε να αποφέρει τα ίδια ακριβώς έσοδα, σε σημαντικά υψηλότερο επίπεδο εισοδήματος (π.χ. στο σημείο Β). Ανεξάρτητα πάντως από το ποιο συγκεκριμένο σημείο της καμπύλης παριστά την πραγματική σχέση μεταξύ φορολογικών εσόδων και ΑΕΠ, είναι αδιαμφισβήτητο το γεγονός ότι υπάρχει μια σχέση ανταλλαγής μεταξύ τους, με την έννοια ότι είναι αδύνατο να αυξήσουμε τους φόρους έστω και κατά μία μονάδα, χωρίς να περιορίσουμε το μέγεθος του εθνικού εισοδήματος. Με βάση τα στατιστικά στοιχεία της μελέτης για το 1989 ($t=42$, $T/Y=31\%$) και τις εκτιμηθείσες τιμές των παραμέτρων της

πρώτης εξίσωσης του πίνακα 2, αποδεικνύεται στο Παράρτημα ότι η σχέση ανταλλαγής μεταξύ φορολογικών εσόδων και ΑΕΠ είναι:

$$\Delta Y = -0.36\Delta T$$

Αυτό σημαίνει ότι κάθε αύξηση του φορολογικού βάρους κατά μία δραχμή μειώνει το εθνικό εισόδημα κατά 0.4 δραχμές περίπου πρωτογενώς, χωρίς δηλ. να ληφθούν υπόψη οι (αρνητικές) πολλαπλασιαστικές επιδράσεις επί του εισοδήματος από την αύξηση της φορολογίας.

Θα πρέπει βέβαια να τονιστεί ότι το παραπάνω αποτέλεσμα, όπως επίσης και όλα τα συμπεράσματα που έχουν προηγηθεί, στηρίζονται στο είδος εκείνο της ανάλυσης, που χαρακτηρίζεται ως "ανάλυση σε όρους μερικής ισορροπίας". Εξετάζονται δηλ. μεμονωμένα οι επιπτώσεις των φόρων, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι επιδράσεις, που ασκούν οι λοιπές συνιστώσες του οικονομικού συστήματος, οι οποίες συμμεταβάλλονται και αλληλοεπηρεάζονται. Στην περίπτωση μας, αγνοείται κατ' εξοχή ο ρόλος των δημόσιων δαπανών, για τη χρηματοδότηση των οποίων διατίθεται το προϊόν της φορολογίας. Αν οι φόροι και οι δημόσιες δαπάνες θεωρηθούν ως δύο όψεις του ίδιου νομίσματος, θα πρέπει να τροποποιηθούν ριζικά τα πλαίσια της παρούσας μελέτης, πράγμα όμως που ξεφεύγει από τους αρχικά τεθέντες στόχους της.

4. ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σκοπός της ανάλυσης ήταν να διαγράψει το κατάλληλο θεωρητικό πλαίσιο και να προσαρμόσει στα ελληνικά δεδομένα μια γενικά αποδεκτή μέθοδο για την αξιολόγηση της ταμι-

ευτικής αποδοτικότητας του φορολογικού συστήματος. Το ενδιαφέρον επικεντρώθηκε κατά κύριο λόγο στο ύψος, και όχι στη διάρθρωση, της φορολογικής επιβάρυνσης, αν και η απόδοση των φόρων συναρτάται άμεσα με τη δομή τους, αλλά και με τη λειτουργική και οργανωτική επάρκεια του φοροεισπρακτικού μηχανισμού.

Το ιδεατό μέγεθος της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης ή μέσου φορολογικού συντελεστή - έννοιες που ταυτίζονται με το λόγο των φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ - προσδιορίζεται με βάση δύο κριτήρια: το *maximum* και το *optimum* ποσοστό του εθνικού εισοδήματος, που (δύναται ή πρέπει να) εκχωρείται από τους ιδιωτικούς φορείς στο κράτος με τη μορφή φόρων. Η μεγιστοποίηση των εισπράξεων από φόρους είναι πρακτικά αδύνατο να επιτευχθεί διότι προϋποθέτει ένα φορολογικό πλαίσιο, που να αξιοποιεί στο έπακρο τη φοροδοτική ικανότητα του πληθυσμού, να προσαρμόζεται πλήρως στα ιδιαίτερα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά των φορολογουμένων, να είναι απαλλαγμένο από ευνοϊκές φορολογικές ρυθμίσεις υπέρ ορισμένων κατηγοριών ατόμων ή δραστηριοτήτων και να μη ασκεί ανεπιθύμητες ενεργητικές (π.χ. φοροδιαφυγή) ή παθητικές (π.χ. φοροαποφυγή) επιδράσεις. Αν επληρούντο οι παραπάνω προϋποθέσεις, χωρίς να θίγονται τα κίνητρα οικονομικής δράσης και χωρίς να σημειώνονται αποκλίσεις από την άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων, το *optimum* και το *maximum* της φορολογικής επιβάρυνσης θα συνέπιπταν. Επειδή όμως κατά κανόνα δεν συμβαίνει αυτό, η βελτιστοποίηση των φορολογικών εσόδων επέρχεται σε χαμηλότερο επίπεδο μέσης φορολογικής επιβάρυνσης από εκείνο, που απαιτείται για τη μεγιστοποίησή τους.

Από τη στατιστική επεξεργασία των στοιχείων της ελληνικής οικονομίας προέκυψε ότι η μεγιστοποίηση των φορολογικών εσόδων επιτυγχάνεται σε επίπεδο μέσης φορολογικής επιβάρυνσης 53% περίπου έναντι πραγματικής επιβάρυνσης

31% (για το 1989). Ουσιώδης αύξηση του λόγου των φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ μέχρι του maximum σημείου είναι δυνατή μόνο μέσω της διεύρυνσης της φορολογικής βάσης, δηλ. μέσω της σύλληψης του παραοικονομούντος ή/και φοροδιαφεύγοντος τμήματος της οικονομικής δραστηριότητας και της συρρίκνωσης των φορολογικών προνομίων, που έχουν θεσπιστεί υπέρ ορισμένων κοινωνικών ομάδων ή επαγγελματικών τάξεων. Η δεύτερη εναλλακτική λύση, που συνίσταται στην ύψωση των συντελεστών των επιμέρους φόρων, θα έχει υψηλό κοινωνικοοικονομικό κόστος και περιορισμένη απόδοση, διότι θα εξαντλήσει τα όρια φορολογικής ανοχής των συνεπών φορολογουμένων και θα εξασθενίσει τα κίνητρα οικονομικής τους δράσης, χωρίς παράλληλα να θεραπεύσει τις διαρθρωτικές αδυναμίες του φορολογικού συστήματος.

Εν κατακλείδι, η ταμειευτική αποδοτικότητα των φόρων στην Ελλάδα, κάτω από τις παρούσες συνθήκες, φαίνεται ότι έχει φθάσει πλέον στα όριά της, παρά το γεγονός ότι η μέση φορολογική επιβάρυνση του Έλληνα φορολογουμένου τα τελευταία χρόνια υπολείπεται σημαντικά της επιβάρυνσης των φορολογουμένων στις περισσότερες χώρες της Κοινότητας. Οι προοπτικές για μια εντονότερη δραστηριοποίηση του φοροεισπρακτικού μηχανισμού της χώρας σε ορθολογικότερες βάσεις συναρτάται άμεσα με την ικανότητα τόσο της οικονομίας να επιτύχει ικανοποιητικούς ρυθμούς ανάπτυξης στο μέλλον όσο και των δημοσιονομικών αρχών να εκσυγχρονίσουν το φορολογικό σύστημα και τις διαδικασίες βεβαίωσης και είσπραξης των φόρων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Πολλαπλασιάζοντας και τα δύο μέλη της εξίσωσης (1)

$$T = a_0 + a_1(T/Y) + a_2t(T/Y) + a_3(T/Y)^2$$

με τον όρο Y^2 , λαμβάνουμε:

$$Y^2T = a_0Y^2 + (a_1 + a_2t)TY + a_3T^2 \quad (\Pi 1)$$

Το ολικό διαφορικό της (Π1) δίνεται από τη σχέση:

$$2YTdY + Y^2dT = 2a_0YdY + (a_1 + a_2t)YdT + (a_1 + a_2t)TdY + 2a_3TdY$$

ή

$$[2YT - 2a_0Y - (a_1 + a_2t)T]dY = [(a_1 + a_2t)Y - Y^2 + 2a_3T]dT$$

Από την τελευταία εξίσωση έχουμε:

$$dY/dT = [(a_1 + a_2t)Y - Y^2 + 2a_3T] / [2YT - 2a_0Y - (a_1 + a_2t)T] \quad (\Pi 2)$$

Η (Π2) μας δίνει την παράγωγο του ΑΕΠ σε σχέση με τα φορολογικά έσοδα, δηλ. την κλίση της καμπύλης ΑΒΓΔΕ σε τυχόν σημείο της. Με βάση τις τιμές των παραμέτρων της πρώτης εξίσωσης του πίνακα 2, και για $T/Y = 31\%$ και $t = 42$ το 1989, βρίσκουμε ότι, στο σημείο Β της παραπάνω καμπύλης, αντιστοιχούν φορολογικά έσοδα ύψους 1.672 δισ. δρχ. και ΑΕΠ ύψους 5.394 δισεκατ. Παρεμβάλλοντας τις παραπάνω τιμές στην (Π2), λαμβάνουμε: $dY/dT = -0.357$.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Beenstock Michael, "Taxation and Incentives in the U. K.", *Lloyds Bank Review*, October 1979, No. 134, pp. 1-15.
- Godfrey L., *Theoretical and Empirical Aspects of the Effects of Taxation on the Supply of Labour*, OECD, Paris, 1975.
- Rolfe S. E. and G. Furness, "The Impacts of Changes in Tax Rates and Methods of Collection on Effort", *Review of Economics and Statistics*, 1957, pp. 394 - 401.
- Trotman D. I. - Dickenson, *Public Sector Economics*, W. Heinemann Ltd, 1983.