

Αθήνα, 27 Ιουλίου 1987

ΠΡΟΣ: - Υπουργό Εθνικής Οικονομίας
κ. Κ. Σημίτη

- Υφυπουργό Εθνικής Οικονομίας
κ. Γ. Παπαντωνίου

Σχετικά με το σημείωμα της γραμματείας ΚΥΣΥΜ
για τα ελλείμματα των ΙΚΑ, ΝΑΤ, ΟΑΣ, ΟΣΕ.

Τα ερωτήματα που τίθενται στο σημείωμα της γραμματείας του ΚΥΣΥΜ είτε έχουν απαντηθεί είτε δεν έχει νόημα να απαντηθούν. Συγκεκριμένα, από τη μελέτη που έγινε προκύπτει ότι χρειάζονται πόροι ύψους 190 δισ. δρχ. για την χρηματοοικονομική εξυγίανση (μείωση του καθαρού δανεισμού) των ΙΚΑ, ΝΑΤ, ΟΑΣ, ΟΣΕ.

Θεωρητικά υπάρχουν οι εξής 4 (τέσσερεις) τρόποι άντλησης του ποσού: α) Από το πιστωτικό σύστημα β) με αύξηση τιμολογίων γ) με αύξηση ασφαλιστικών εισφορών δ) με την αύξηση της επιδότησης των ΙΚΑ, ΝΑΤ, ΟΑΣ, ΟΣΕ από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

- Ο πρώτος τρόπος (πιστωτικό σύστημα) στερείται νοήματος και έχει εξ ορισμού αποκλειστεί, αφού ο χρηματοοικονομικός στόχος που τέθηκε για την εξυγίανση των παραπάνω ΔΕΚΟ αποβλέπει σε μείωση (και όχι αύξηση) του δανεισμού. Επιπλέον οι Τράπεζες δεν μπορούν, ειδικά μετά τα μέτρα εκσυγχρονισμού του Τραπεζικού συστήματος, να συνεχίσουν να δανείζουν επιχειρήσεις με χρόνια ελλειμματικότητα η οποία οφείλεται στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής.
- Ο δεύτερος τρόπος (πραγματική αύξηση κομίστρων ΟΑΣ και ΟΣΕ) δεν αποδίδει περισσότερα από 15-20 δισ. δρχ.

- Τα θεσμικά μέτρα για την εξυγίανση των ασφαλιστικών οργανισμών δεν πρόκειται να αποδόσουν περισσότερο από 10-15 δισ. δρχ. εντός της επόμενης τετραετίας. Η αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών (εργαζομένων ή/και εργοδοτών) δεν ενδείκνυται για τους εξής λόγους : α) προκαλεί μείωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων και ενισχύει τις εισαγωγές (που δεν επιβαρύνονται με εισφορές) έναντι των εξαγωγών β) προκαλεί αύξηση του πληθωρισμού λόγω μετακύλισης γ) αποθαρρύνει την απασχόληση δ) είναι κοινωνικά άδικη γιατί αποτελεί στην ουσία ένα πρόσθετο φόρο στους μισθωτούς οι οποίοι ήδη φέρουν το μεγαλύτερο φορολογικό βάρος. Επισημαίνεται ότι οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα είναι από τις υψηλότερες στην Ευρώπη, και ότι ακόμα και μία αύξηση των εισφορών κατά 2 ποσοστιαίες μονάδες δεν αποδίδει έσοδα παραπάνω από 20-25 δισ. δρχ.

- Προκύπτει κατά συνέπεια ότι το μεγαλύτερο μέρος των 190 δισ. δρχ. που απαιτούνται (περίπου 160 δισ. δρχ. υποθέτοντας ότι η πραγματική αύξηση των κομίστρων των ΟΑΣ και ΟΣΕ και τα θεσμικά μέτρα εξυγίανσης της κοινωνικής ασφάλισης θα αποδόσουν γύρω στα 30 δισ. δρχ) πρέπει να προέλθουν από αύξηση της κρατικής επιδότησης, δηλαδή με επιβάρυνση του Κρατικού Προϋπολογισμού. Βραχυχρόνια αυτό ισοδυναμεί με μεταφορά ελλείμματος των ΔΕΚΟ στον Κρατικό Προϋπολογισμό και όχι με ανάγκη εξεύρεσης νέων πόρων, αφού το συνολικό καθαρό έλλειμμα του Δημόσιου Τομέα (Κεντρική Διοίκηση και ΔΕΚΟ) θα παραμείνει αμετάβλητο. Υπενθυμίζεται ότι η ίδια επιχειρηματολογία είχε χρησιμοποιηθεί και κατά την κατάρτιση του Προϋπολογισμού του 1987 με την αύξηση της επιχορήγησης του ΙΚΑ. Η μεταφορά αυτή δεν είναι

απλά και μόνο μία λογιστική πράξη αλλά εξυπηρετεί τρεις στόχους :

- α) Εξασφαλίζει δημοσιονομική διαφάνεια· εφόσον τα ελλείμματα των ΙΚΑ, ΝΑΤ, ΟΑΣ, ΟΣΕ οφείλονται αποκλειστικά στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής (αύξηση κατωτάτων συντάξεων και αριθμού δικαιούχων σύνταξης χωρίς αύξηση εισφορών, πολιτική χαμηλών κομίστρων) το κόστος της πολιτικής αυτής πρέπει να το επωμίζεται η Πολιτεία ώστε να το επιμερίζει στο κοινωνικό σύνολο σύμφωνα με τις αρχές κοινωνικής δικαιοσύνης που ακολουθεί η Κυβέρνηση.
- β) Αποτρέπει την χρεωκοπία των ΙΚΑ, ΝΑΤ, ΟΑΣ και ΟΣΕ η οποία θα προέλθει με την απεριόριστη συσσώρευση του χρέους.
- γ) Εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους για τη λειτουργία των οργανισμών αυτών, δεδομένης της απροθυμίας των Τραπεζών να τους χρηματοδοτούν.

Η μεταφορά του ελλείμματος των ΙΚΑ, ΝΑΤ, ΟΑΣ και ΟΣΕ αφήνει, όπως ήδη εξηγήθηκε, το έλλειμμα του συνολικού Δημόσιου Τομέα αμετάβλητο. Εάν η Κυβέρνηση επιθυμεί να μειώσει το συνολικό δημόσιο έλλειμμα το 1988 σε σχέση με το 1987 (θέμα πάντως ανεξάρτητο από αυτό που εξετάζεται εδώ) αυτό πρέπει να επιδιωχθεί με την διεύρυνση της φορολογικής βάσης και όχι με αυξήσεις των συντελεστών της (έμμεσης ή άμεσης) φορολογίας ή με περικοπές δαπανών. Οι λόγοι που υπαγορεύουν αυτή την πολιτική αναπτύσσονται στο Παράρτημα που επισυνάπτεται.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Συγκριτικά στοιχεία φόρων και δημοσίων δαπανών μεταξύ Ελλάδας, ΕΟΚ, ΟΟΣΑ.

A. Δαπάνες

Το ύψος των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα δεν είναι υψηλό σχετικά με τις αντίστοιχες δαπάνες στις χώρες της ΕΟΚ και του ΟΟΣΑ.

Κατ'αρχήν, το ύψος των συντάξεων στη χώρα μας κυμαίνεται σήμερα γύρω στο 8,7% του ΑΕΠ που είναι περίπου ο μέσος όρος της ΕΟΚ. Το επίπεδο αυτό επιτεύχθηκε με την μεγάλη αύξηση των συντάξεων μετά το 1981 (το 1980 το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 5,7% - Πίνακας 1).

Δεύτερον, η δημόσια καταναλωτική δαπάνη (δαπάνες Δημόσιας Διοίκησης, Υγείας και Παιδείας) στην Ελλάδα είναι 19,9% έναντι 18,7% της ΕΟΚ, ενώ οι τρέχουσες δημόσιες δαπάνες (δημόσια καταναλωτική δαπάνη, τόκοι, επιδοτήσεις και συντάξεις) είναι 43,2% στη χώρα μας έναντι 48,4% στην ΕΟΚ (Πίνακας 2 και 3).

Συνεπώς το επιχείρημα ότι οι δημόσιες δαπάνες είναι πολύ υψηλές στη χώρα μας (και ότι θα πρέπει να περιοπούν) δεν ευσταθεί. Η μείωση των δημοσίων ελλειμμάτων θα πρέπει να επιδιωχθεί κυρίως με την διεύρυνση της φορολογικής βάσης. Το επιχείρημα αυτό θεμελιώνεται στην επόμενη παράγραφο.

B. Φόροι

Όπως συνάγεται από τους Πίνακες 4 και 6 η μέση φορολογική επιβάρυνση της Ελλάδας (δηλαδή τα έσοδα από φόρους σαν ποσοστό του Εγχώριου Προϊόντος) είναι 6 (έξι) περίπου ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερη από αυτή της ΕΟΚ. Το σχετικά χαμηλό επίπεδο των φορολογικών εσόδων αντανakλά τη μικρή φορολογική βάση εισοδήματος και δαπάνης και όχι τόσο χαμηλούς συντελεστές άμεσων και έμμεσων φόρων (Πίνακας 9). Πράγματι, υπάρχει μία σχετικά μεγάλη

φορολογική επιβάρυνση σε εισοδήματα και δαπάνες που φορολογούνται εύκολα (μισθοί και ημερομίσθια, αγορές αυτοκινήτων και διαρκή καταναλωτικά αγαθά κλπ) ενώ το ποσοστό του φόρου εισοδήματος που καταβάλλεται από μισθωτούς και συνταξιούχους είναι δυσανάλογα υψηλό (Πίνακας 8).

Η κατάσταση των μισθωτών παρουσιάζεται περισσότερο δυσμενής αν ληφθούν υπ' όψη οι σχετικά υψηλές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων στην Ελλάδα σε σύγκριση με τις χώρες της ΕΟΚ και ΟΟΣΑ (Πίνακας 7), δεδομένου μάλιστα του γεγονότος ότι το ποσοστό εξαρτημένης εργασίας στην Ελλάδα είναι μικρό σε σχέση με τις χώρες της ΕΟΚ και του ΟΟΣΑ.

Η διεύρυνση της φορολογικής βάσης μπορεί να προέλθει από την πάταξη της φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής καθώς και από την φορολογία των πλέον εύπορων αγροτών. Οι αγρότες, οι οποίοι αποτελούν το 25% του ενεργού πληθυσμού και έχουν σήμερα μέσο εισόδημα που είναι συγκρίσιμο με αυτό ενός μέσου μισθωτού, πρακτικά δεν πληρώνουν φόρους. Συγκεκριμένα, το 1985 τα έσοδα από προσωπικούς φόρους εισοδήματος των αγροτών ήταν το 0,2% του συνόλου των προσωπικών φόρων, ενώ η συμβολή του αγροτικού εισοδήματος στο εθνικό εισόδημα ήταν 18%. Σύμφωνα με υπολογισμούς του ΟΟΣΑ, φορολογώντας το αγροτικό εισόδημα με συντελεστές χαμηλότερους από αυτούς που ισχύουν για τα εισοδήματα των μισθωτών, το δημόσιο μπορεί να εισπράξει έσοδα ίσα περίπου με 3% του ΑΕΠ.

Η φοροδιαφυγή είναι αρκετά ειτεταμένη μεταξύ των αυτοαπασχολουμένων, ελευθέρων επαγγελματιών και γενικά των μη μισθωτών.

Ο καλύτερος τρόπος απόδειξης αυτού του γεγονότος είναι η εξέταση της σχέσης (ποσοστού) δηλωθέντος εισοδήματος

(στοιχεία ΜΗΚΥΟ) και αποκτηθέντος εισοδήματος (στοιχεία Εθνικών Λογαριασμών). Το ποσοστό αυτό για το μεν δηλωθέν εισόδημα από μισθωτές υπηρεσίες αυξανόταν σταθερά διαχρονικά (από 37,6% το 1972 σε 62,2% το 1983) ενώ για τις μη μισθωτές υπηρεσίες παραμένει περίπου σταθερό στο 32%.

Οι εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ για τα πρόσθετα έσοδα που μπορούν να προέλθουν από τη μείωση της φοροδιαφυγής είναι της τάξης του 4% του ΑΕΠ.

Οι εκτιμήσεις αυτές συμφωνούν και με τα αποτελέσματα μιάς πρόσφατης μελέτης του IOBE για το μέγεθος της παραοικονομίας στην Ελλάδα (Παυλόπουλος). Συγκεκριμένα, το μέγεθος της παραοικονομίας φαίνεται να ανέρχεται, με συντηρητικούς υπολογισμούς, στο 30% του ΑΕΠ και να επικεντρώνεται στους τομείς της παροχής υπηρεσιών, στις κατασκευές, στις οικοδομές και στο εμπόριο. Επειδή η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε στη μελέτη είναι αυτή της προστιθέμενης αξίας κατά κλάδο, ο καλύτερος τρόπος για να υπολογιστούν τα φορολογικά έσοδα, σαν ποσοστό του ΑΕΠ, που μπορούν να προέλθουν από τη σύλληψη αυτών των συναλλαγών είναι να πολλαπλασιαστεί το μέγεθος της παραοικονομίας (30% του ΑΕΠ) με τον μέσο συντελεστή του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (18%). Το αποτέλεσμα (5,4% του ΑΕΠ) είναι λίγο μεγαλύτερο από την εκτίμηση του ΟΟΣΑ για τα διαφεύγοντα φορολογικά έσοδα εντός του αγροτικού τομέα (4% του ΑΕΠ).

Ακόμα λοιπόν και αν η φορολόγηση του αγροτικού εισοδήματος προσκρούει σε πολιτικά ή άλλα επιχειρήματα (π.χ. δυσκολία σύλληψης αγροτικού εισοδήματος) υπάρχουν μεγάλα περιθώρια διεύρυνσης της φορολογικής βάσης στον αστικό τομέα της οικονομίας (υπενθυμίζεται ότι για την κάλυψη του ελλείμματος των ΙΚΑ, ΝΑΤ, ΟΑΣ και ΟΣΕ απαιτούνται 160 δισ. δρχ. ή ποσοστό 2,5% του ΑΕΠ). Για την σύλληψη

της διαφεύγουσας φορολογητέας ύλης χρειάζεται κυρίως επάνδρωση των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών. Το πρόβλημα είναι τεχνικά απλό και σχετίζεται με τον έλεγχο και τη διασταύρωση στοιχείων εισοδήματος και δαπάνης.

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Πίνακας 1

Συντάξεις στην ΕΟΚ σαν ποσοστό του ΑΕΠ

	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
Ελλάδα	4,8%	5,7%	8%	8,7%
Γαλλία	8,4%	11,5%		
Γερμανία	12,9%	12,4%		
Ιταλία	10,4%	11,8%		
Ην. Βασίλειο	6,3%	6,7%		
Βέλγιο	8,0%	9,1%		

Πίνακας 2

Δημόσια καταναλωτική δαπάνη*σαν ποσοστό του ΑΕΠ

	<u>1980</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Ελλάδα	16,4%	19,2%	19,9%
ΕΟΚ	18,1%	18,9%	18,7%
ΟΟΣΑ Ευρώπη	18,2%	18,8%	18,7%
ΟΟΣΑ Σύνολο			
πλήν ΗΠΑ	16,5%	16,5%	16,3%

* Δαπάνες Δημόσιας Διοίκησης, Άμυνας, Υγείας και Παιδείας.

Πίνακας 3

Τρέχουσες δημόσιες δαπάνες* σαν ποσοστό του ΑΕΠ

	<u>1980</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Ελλάδα	30,5%	40,2%	43,2%
ΕΟΚ	42,3%	47,1%	48,4%
ΟΟΣΑ Ευρώπη	42,3%	46,7%	47,8%
ΟΟΣΑ Σύνολο			
πλήν ΗΠΑ	37,9%	40,4%	40,2%

* Συνολικές δημόσιες δαπάνες μείον ακαθάριστες δημόσιες επενδύσεις.

(Περιλαμβάνουν : δημόσια καταναλωτική δαπάνη, τόκους, επιδοτήσεις και συντάξεις).

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗ

Πίνακας 4

Μέση φορολογική επιβάρυνση

(Συνολικά έσοδα από φόρους και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης σαν ποσοστό του ΑΕΠ)

	<u>1984</u>
Ελλάδα	35,23%
ΕΟΚ	41,93%
ΟΟΣΑ Ευρώπη	38,90%
ΟΟΣΑ Σύνολο	37,11%

Πίνακας 5

Εισφορές κοινωνικής ασφάλισης σαν ποσοστό του ΑΕΠ

	<u>1984</u>
Ελλάδα	12,26%
ΕΟΚ	12,05%
ΟΟΣΑ Ευρώπη	10,61%
ΟΟΣΑ Σύνολο	9,21%

Πίνακας 6

Μέση φορολογική επιβάρυνση χωρίς εισφορές για κοινων. ασφάλιση.

	<u>1984</u>
Ελλάδα	22,97%
ΕΟΚ	29,85%
ΟΟΣΑ Ευρώπη	28,25%
ΟΟΣΑ Σύνολο	27,90%

Πίνακας 7

Εισφορές για την κοινωνική ασφάλιση σαν ποσοστό του ΑΕΠ

	<u>1984</u>	
	<u>A. Εργαζομένων</u>	<u>B. Εργοδοτών</u>
Ολλανδία*	8,46%	8,14%
Γερμανία*	5,99%	7,22%
Βέλγιο*	5,56%	8,33%
Γαλλία*	5,55%	12,86%
Αυστρία	5,40%	6,70%
Ελλάδα*	5,25% (6η)	5,01% (10η)
Λουξεμβούργο*	4,39%	5,79%
Ην. Βασίλειο*	3,28%	3,52%
Ελβετία	3,27%	3,29%
Πορτογαλία*	3,27%	4,72%
Ην. Πολιτείες	3,24%	4,95%
Ιαπωνία	2,86%	4,16%
Ιταλία*	2,82%	9,86%
Νορβηγία	2,58%	6,91%
Ιρλανδία*	2,07%	3,65%
Ισπανία*	2,02%	8,83%
Καναδάς	1,48%	2,75%
Δανία*	0,91%	0,95%
Τουρκία	0,27%	0,56%
Αυστραλία	-	-
Φινλανδία	-	3,12%
Νέα Ζηλανδία	-	-
Σουηδία	-	12,66%

* Χώρες της ΕΟΚ

Πίνακας 8

Φόρος εισοδήματος κατά κατηγορία επαγγελματιών

1986

	Επί τοις % του συνόλου των φορολογουμένων	Επί τοις % του συνόλου των φόρων εισοδήματος
Μισθωτοί	44,5%	47,0%
Συνταξιούχοι	15,1%	17,0%
Αγρότες	2,0%	0,2%
Αυτοαπασχολούμενοι και Επαγγελματίες	4,0%	7,8%
Εισοδηματίες	8,4%	4,0%
Έμποροι και βιομήχανοι	26,0%	24,0%

Πίνακας 9

Συντελεστής ΦΠΑ στις χώρες της ΕΟΚ

Χώρα	(Αστάθμητο)	Ύψος Συντελεστών
Γερμανία		7% 14%
Βέλγιο		0% 6% 19% 25%
Δανία		0% 22%
Γαλλία		7% 18,6% 33%
Ιρλανδία		0% 10% 35%
Ιταλία		0% 18% 2% 20% 8% 38%
Λουξεμβούργο		2% 10%
Ολλανδία		0% 18% 4%
Αγγλία		0% 15%
Ελλάδα		0% 6% 18% 36%

* Πηγές Πινάκων : OECD Economic Outlook, 1987

" Revenue Statistics 1986.