

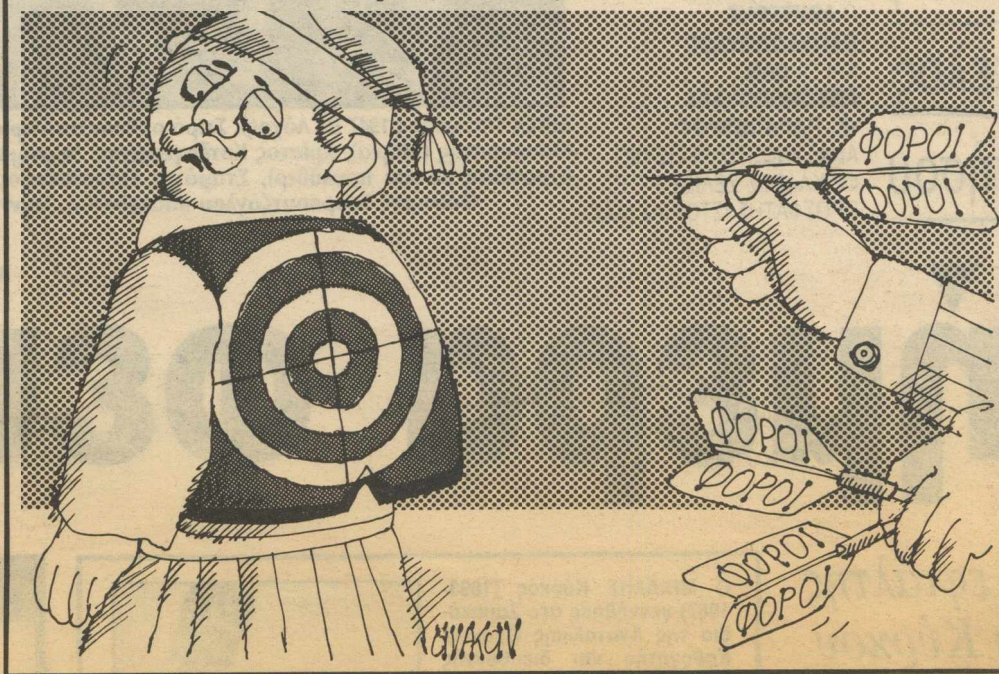
Παραοικονομία

Η πολιτική αντιμετώπισή της

Η ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑ αν και φαινόμενο ευρύτατα διαδεδομένο δεν έχει μελετηθεί αρκετά. Από τις έρευνες που έχουν πραγματοποιηθεί μέχρι σήμερα στην Ελλάδα προκύπτουν ως κύριες αιτίες της η μεγάλη φορολογική επιβάρυνση των εισοδημάτων, οι υψηλές ασφαλιστικές εισφορές, το χαμηλό επίπεδο φορολογικής ηθικής, η ύπαρξη πολλών και πολύπλοκων διοικητικών ρυθμίσεων και οι δυσλειτουργίες της αγοράς εργασίας (π.χ. οι κοινωνικές παροχές ως αντικίνητρα νόμιμης απασχόλησης). Οι προτάσεις πολιτικής που έχουν διατυπωθεί αποσκοπούν σε μεταβολές στο φορολογικό και ασφαλιστικό σύστημα.

Η ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑ στη χώρα μας (το μέγεθός της ανέρχεται σε 30% περίπου του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος) συναρτάται με δύο διαφορετικά επίπεδα κοινωνικής - οικονομικής εξέλιξης.

Υπάρχουν δραστηριότητες, οι οποίες δεν καταγράφονται ή δεν ελεγχούνται μέσα στα νόμιμα πλαίσια επειδή δεν έχουν ενταχθεί ακόμη σε μια οργανωμένη οικονομία αγοράς. Τούτο γιατί η κοινωνική εξέλιξη δεν έχει φτάσει το βαθμό εκείνο, ο οποίος θα έδωλε μορφές οργάνωσης που επιτρέπουν την καταγραφή από δημόσιες αρχές. Για τον μικρό αγρότη, που διαθέτει το μη καταναλούμενο τμήμα της παραγωγής του στη λαϊκή ή στον περικό της περιοχής ή τηρήση λογιστικών βιβλίων ή η απαίτηση να κάνει φορολογική δήλωση είναι υπερβολική. Για τον μικροεπιχειρηματία που προσπορίζεται το εισόδημά του από ελεύθερη και διαθέτει την παραγωγή του μέσω του συνεταιρισμού ή στους ανταγωνιζόμενους εμπόρους και ταυτόχρονα οφείλει, η υποχρέωση για καταγραφή των συναλλαγών του είναι αβυσσική. Οι δραστηριότητες οι οποίες υπάγονται σε οικονομικό - κοινωνικό στάδιο που προηγείται του οργανωμένου καπιταλισμού και αν τυγχάνει να είναι οικονομικά λογικό οόγκο σημαντικές δεν είναι κοινωνικά και πολιτικά σημαντικές. Δεν αποτελούν πρόβλημα. Η παραοικονομία αποτελεί πρόβλημα στις οργανωμένες αγορές όπου έχει τη μορφή άτυπης παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών, άτυπης διανομής αγαθών και υπηρεσιών (παραεμπόριο), άτυπης οικονομικής δραστηριότητας, συστηματικοποιημένης φοροδιαφυγής ή μιας παράλληλης αγοράς εργασίας. Εκεί συντελεί στην επίταση των κοινωνικών ανισοτήτων, παρεμποδίζει την άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής και επενεργεί στρεβλωτικά στην αναπτυξιακή διαδικασία. Οι δραστηριότητες που εκφεύγουν τον έλεγχο στις οργανωμένες αγορές δεν έχουν όλες την ίδια οικονομική και κοινωνική σημασία. Ο υπάλληλος, ο οποίος απασχολείται το απόγευμα σε μια δεύτερη μη δηλωθείσα εργασία δεν συμβάλλει στην κοινωνική ανισότητα ή στην αναποτελεσματικότητα της οικονομικής πολιτικής όσο ο επιχειρηματίας ο οποίος δεν εκδίδει τιμολόγια ή αποκρύπτει τμήμα της διατιθεμένης παραγωγής. Διότι και μεν ο υπάλληλος συντελεί και αυτός στον περιορισμό των φορολογικών εισπραξιών, όπως και ο έμπορος, και έχει ένα μερίδιο ευθύνης για την ανυπαρξία πόρων που θα βοηθούσαν στη δελτιώση των παρεχομένων από την πολιτεία υπηρεσιών. Όμως ο έμπορος με τη δραστηριότητά του συμβάλλει στη δημιουργία ενός πολύ πιο εκτεταμένου κυκλώματος παραοικονομίας, επιβαρύνει ίσως το ισοζύγιο



Του καθηγητή ΚΩΣΤΑ ΣΗΜΙΤΗ
τέως υπουργού Εθνικής Οικονομίας



πληρωμών με πρόσθετες εισαγωγές, ενισχύει την κατανάλωση αντί για τις επενδύσεις, ανταγωνίζεται αθέμιτα άλλους εμπόρους και προωθεί ίσως προϊόντα χαμηλής ποιότητας. Η επίπτωση της δικιάς του δραστηριότητας είναι σημαντικότερη εκείνης του υπαλλήλου.

ΕΙΝΑΙ γνωστό το παράδειγμα της εμπορίας τιμολογίων. Βιομήχανοι ή εισαγωγείς διαθέτουν εμπορεύματα χωρίς τιμολόγια σε επιχειρήσεις, οι οποίες θέλουν να έχουν χαμηλό τίτλο για να αποφύγουν αυξημένο φόρο εισοδήματος. Οι αγοράστριες αυτές επιχειρήσεις διαθέτουν τα αγοραζόμενα, επίσης χωρίς τιμολόγια, επεκτείνουν δηλαδή το φαινόμενο. Οι αρχικοί πωλητές βιομήχανοι και οι εισαγωγείς πρέπει όμως να δικαιολογήσουν με τιμολόγια τη διάθεση των εμπορευμάτων τους. Γιατί τα εμπορεύματα, παρότι πουλήθηκαν, υπάρχουν σύμφωνα με τα βιβλία των επιχειρήσεων στις αποθήκες και η Εφορία μπορεί να αναρωτηθεί πού βρίσκονται όταν διαπιστώσει ότι λείπουν. Πωλούν λοιπόν τιμολόγια χωρίς εμπορεύματα σε επιχειρήσεις που θέλουν να πραγματοποιήσουν εικονικές αγορές είτε για να μειώσουν τα κέρδη τους είτε για να χρησιμοποιήσουν τα διαθέσιμά τους σε εργασίες τις οποίες επιθυμούν να αποκρύψουν. Στην αγορά σήμερα καταβάλλεται ένα πριμ για την αγορά τιμολογίων ή ο ΦΠΑ που αντιστοιχεί

στο εμπόρευμα. Το παράδειγμα αυτό δείχνει ποια έκταση και οικονομική σημασία μπορεί να έχει η παραοικονομική δραστηριότητα της επιχειρήσεως και πόσο πιο σημαντικός είναι ο έλεγχος των επιχειρήσεων σε σχέση με τον έλεγχο της αγοράς εργασίας. Ένα άλλο παράδειγμα επιβεβαιώνει ότι δεν είναι το οικονομικό κόστος, αλλά η κοινωνική σημασία της παραοικονομικής δραστηριότητας που πρέπει να καθοδηγήσει την αντιμετώπισή της. Η παράνομη οικοδόμηση εξασφαλίζει σ' αυτόν που χτίζει κόστος χαμηλότερο κατά το ποσό της οικοδομικής άδειας που εξοικονομείται και των εισφορών στο ΙΚΑ. Τα έσοδα που χάνει το δημόσιο δεν είναι τόσο σημαντικά. Πολύ πιο σημαντικό είναι ότι η παράνομη πράξη καταστρέφει το περιβάλλον και χειροτερεύει την ποιότητα ζωής. Το κοινωνικό αυτό κόστος επιβάλλει την αντιμετώπισή της.

Η ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑ δεν είναι πρόβλημα γιατί μειώνει τα φορολογικά έσοδα. Οι μελέτες δείχνουν ότι ο έλεγχός της δεν θα αύξανε τις φορολογικές εισπράξεις σε βαθμό, ο οποίος θα εξαφάνιζε τα δημοσιονομικά ελλείμματα. Θα απέδιδε 300 δισ. περίπου ενώ τα ελλείμματα ξεπερνούν το 1 τρις. Η παραοικονομία αποτελεί πρόβλημα λόγω των επιπτώσεών της στη λειτουργία της οικονομίας. Παρέμβαση πρέπει να υπάρξει εκεί όπου οι επιπτώσεις είναι οι πιο στρε-

βλωτικές. Κι αυτό συμβαίνει σε κλάδους όπου παρεμποδίζεται η λειτουργία του ανταγωνισμού, ή η αποτελεσματικότητα των επενδύσεων της πολιτείας έτσι ώστε επηρεάζεται αρνητικά η αναπτυξιακή ροπή της οικονομίας και εντείνονται κοινωνικές ανισότητες, κυρίως δηλαδή στο εμπόριο, τη μεταποίηση, τις κατασκευές και την οικοδομή.

Η ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑ είναι συναρτημένη με το παρεμβατικό κράτος. Είναι συνέπεια του ότι η πολιτεία για να ελέγξει τις δυσλειτουργίες της αγοράς εγκατέλειψε το ρόλο του ουδέτερου παρατηρητή και επενέβη στην κοινωνία επιδρώντας στις αυτόνομες διαδικασίες της, δημιούργησε «οργανωμένο καπιταλισμό» και έτσι ταυτόχρονα την παραοικονομία, τη δυνατότητα ορισμένων δραστηριοτήτων να διαφεύγουν το επιβαλλόμενο θεσμικό πλαίσιο. Η παραοικονομία υπάρχει γιατί ή η επέμβαση της πολιτείας δεν αντιμετωπίζει ικανοποιητικά το σύνολο των πλευρών του προβλήματος που επιδιώκει να λύσει ή το θεσμικό πλαίσιο δεν έχει προσαρμοστεί στις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις. Είναι αποτέλεσμα διοικητικής και πολιτικής ανεπάρκειας. Αποφασίζεται για παράδειγμα να φορολογηθεί το αγροτικό εισόδημα. Η απόφαση μένει όμως χωρίς ουσιαστική συνέχεια για πολλούς λόγους. Η διοίκηση δεν εφαρμόζει ένα αποδοτικό σύστημα ελέγχου. Οι παρεχόμενες επιδοτήσεις δεν καταγράφονται συστηματικά. Τα στοιχεία, τα οποία υπάρχουν στη ΑΤΕ, στην ΚΥ-ΔΕΠ, στην υπηρεσία του υπουργείου Γεωργίας και σε

άλλους οργανισμούς δεν τίθενται στη διάθεση των φορολογικών αρχών παρά με μεγάλες αντιδράσεις και καθυστέρηση. Λείπει μέθοδος διασταύρωσης των στοιχείων. Η πολιτική ηγεσία τέλος δεν προχωρεί διότι δεν είναι αποφασισμένη να επωμισθεί το πολιτικό κόστος μιας συστηματικής και επίμονης προσπάθειας. Άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η παράνομη οικοδομή. Οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην έλλειψη σχεδίων πόλης. Ολόκληρες πόλεις όπως το Ηράκλειο Κρήτης και τα Λιόσια έχουν κτιστεί παράνομα γιατί δεν υπήρχε η δυνατότητα να ακολουθηθούν νόμιμες διαδικασίες. Εάν θέλουμε να περιορίσουμε την παραοικονομία χρειαζόμαστε μια διοίκηση πολύ πιο ικανή και αποτελεσματική. Δεν είναι τυχαίο ότι η παραοικονομία είναι πιο εκτεταμένη σε χώρες με διοικητική ανεπάρκεια.

Η ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΗ ότι στην ανάπτυξη της παραοικονομίας συμβάλλει η επέκταση των διοικητικών ρυθμίσεων είναι σωστή. Τούτο δεν σημαίνει όμως ότι πρέπει να ασπασθούμε τη νεοφιλελεύθερη άποψη και να προσπαθήσουμε σε κάθε περίπτωση να περιορίσουμε τη δημόσια παρέμβαση. Σημαίνει ότι θα πρέπει να διαμορφώσουμε την παρέμβαση έτσι ώστε να λαμβάνει υπόψη τις τις νομοτέλειες της οικονομίας και της κοινωνίας, τη νοοτροπία των διοικουμένων και το επίπεδο μόρφωσης ελεγκτών και ελεγχόμενων. Σημαίνει επίσης ότι η παρέμβαση χρειάζεται αποδοχή και στήριξη. Αποδοχή και στήριξη δεν μπορούν να υπάρχουν με αβεβαιότητα, αδυναμία πληροφό-

ρησης και αντιπαλότητα μεταξύ διοικουμένου και διοίκησης. Όταν οι ρυθμίσεις είναι πολύπλοκες, αδιαφανείς, δίνουν διαφορετικές δυνατότητες εκτίμησης ώστε να καθιστούν τον ελεγχόμενο έρμαιο του ελεγκτού, υποθάλπεται η παραοικονομία. Όταν το κόστος και οι συνέπειες της συμμόρφωσης προς τις νόμιμες διαδικασίες (π.χ. της ειλικρινούς φορολογικής δήλωσης ή της οικοδομικής άδειας) είναι πολύ πιο αβέβαια από το κόστος μιας ελεγχόμενης παρανομίας είναι φυσικό οι επιχειρήσεις και τα άτομα να προσπαθούν να αποκαταστήσουν μέσω της παρανομίας την αβεβαιότητα στις συναλλαγές με τη διοίκηση. Το φορολογικό σύστημα, που πολλαπλασίασε τα τελευταία χρόνια ειδικές ρυθμίσεις συμβιβαστικές διαδικασίες, αυστηρές ποινές, τη διακριτική ευχέρεια των ελεγκτών και έχει καταστεί δαιδαλώδες και αδιαφανές, είναι από τους κύριους υπεύθυνους της παραοικονομίας. Χρειάζεται απλούστευση και διαφάνεια των διαδικασιών. Η κοινωνική ζωή απαιτεί βέβαια όλο και πιο σύνθετες ρυθμίσεις. Τούτο επιβάλλει όμως να καθιερώσουμε σαφείς λογικές για τις ρυθμίσεις και όχι να παραδοθούμε στην ευκαιρική κριτική που σωρεύει λεπτομέρειες με αδέβαιη την κατευθυντήρια γραμμή.

Η διαπίστωση ότι η παραοικονομία είναι συνάρτηση της φορολογικής συνείδησης που κρατεί είναι σωστή. Όμως η φορολογική συνείδηση και γενικά η ηθική που διαπνέει τις σχέσεις του κράτους με τον πολίτη δεν αποτελεί φυσικό φαινόμενο. Είναι αποτέλεσμα κοινωνικών και πολιτικών εξελίξεων, της εμπειρίας ετών και της στάσης της πολιτείας. Σήμερα ο φορολογούμενος δεν μπορεί να είναι ειλικρινής όταν με βεβαιότητα υπολογίζει ότι σε περίπτωση ελέγχου, και αν ακόμη έχει δηλώσει με απόλυτη ειλικρίνεια όλα τα στοιχεία που ζητά η Εφορία, θα καταβάλει πρόσθετους φόρους διότι η φορολογική αρχή θεωρεί εκ προοιμίου τα στοιχεία του ανακριβή! Δηλώνει λιγότερα για να πληρώσει τελικά εκείνα που θα πλήρωνε, αν ήταν ειλικρινής. Η στάση της πολιτείας επιβάλλει την ελαστική φορολογική συνείδηση και τη φοροαποφυγή. Θα πρέπει το υπουργείο Οικονομικών να δημιουργήσει βαθμιαία μια διαφορετική φορολογική συνείδηση. Σ' αυτό θα συνέβαλε η απόφαση σε συγκεκριμένο και διαρκώς αυξανόμενο ποσοστό ελέγχων οι υποθέσεις να κλείνουν με αναγνώριση της ειλικρίνειας των φορολογουμένων και χωρίς καμία πρόσθετη φορολογική επιβάρυνση.