

Αθήνα, 6 Αυγούστου 2025

Η Μονάδα Οικονομικής Ανάλυσης και Έρευνας της Eurobank εξέδωσε μελέτη με τίτλο «Πληθωρισμός και Φορολογική Επιβάρυνση των Νοικοκυριών». Συγγραφείς της μελέτης είναι οι Δρ. Τάσος Αναστασάτος, Επικεφαλής Οικονομολόγος, Δρ. Θεόδωρος Ράπανος, Ερευνητής Οικονομολόγος και Δρ. Θεόδωρος Σταματίου, Ανώτερος Οικονομολόγος.

Περίληψη Μελέτης

Η μεγάλη πλειοψηφία του φορολογητέου εισοδήματος των φυσικών προσώπων στην Ελλάδα (σχεδόν το 70% το 2023) προέρχεται από μισθωτές υπηρεσίες και συντάξεις, με την επιχειρηματική δραστηριότητα –σε μεγάλη απόσταση– να έχει τη δεύτερη μεγαλύτερη συνεισφορά (9%). Συνολικά, για κάθε 5 ευρώ εισοδήματος που δηλώνουν τα φυσικά πρόσωπα, τα 4 από αυτά υπάγονται στην κλίμακα φορολογίας εισοδήματος των μισθωτών, η οποία είναι έντονα προοδευτική: Καθώς τα εισοδήματα των φορολογούμενων αυξάνονται και υπερβαίνουν ορισμένα κατώφλια, φορολογούνται με ολοένα υψηλότερους συντελεστές.

Μία παρενέργεια των προοδευτικών συστημάτων είναι η λεγόμενη «ολίσθηση κλιμακίου», δηλαδή η αυτόματη αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης των νοικοκυριών, εντονότερη σε περιόδους υψηλού πληθωρισμού στο βαθμό στον οποίο η φορολογική κλίμακα δεν τιμαριθμοποιείται: Τυχόν αυξήσεις στα ονομαστικά εισοδήματα που μπορεί απλώς να αντισταθμίζουν μέρος της απώλειας της αγοραστικής τους δύναμης λόγω της αύξησης του επιπέδου των τιμών, ενδέχεται να οδηγήσουν τους φορολογούμενους σε υψηλότερα φορολογικά κλιμάκια αυξάνοντας δυσανάλογα το φόρο που πληρώνουν, ακόμα και αν το πραγματικό τους εισόδημα έχει μειωθεί. Ακόμα και νοικοκυριά με αμετάβλητες ονομαστικές αποδοχές επηρεάζονται από την ολίσθηση κλιμακίου, καθώς η αγοραστική τους δύναμη μειώνεται, αλλά ο φόρος που τους καταλογίζεται παραμένει ο ίδιος. Συνεπώς, η μη τιμαριθμοποίηση της φορολογικής κλίμακας αποτελεί μια μορφή πληθωριστικού φόρου, η οποία ενισχύει τα φορολογικά έσοδα του Κράτους ενώ παράλληλα μειώνει τη συνολική ζήτηση, συγκρατώντας τις πληθωριστικές πιέσεις.

Η παρούσα έκθεση αναλύει τις συνέπειες των έντονων πληθωριστικών διαταραχών της περιόδου 2022–23 στη φορολογική επιβάρυνση των εισοδημάτων από μισθωτές υπηρεσίες, συντάξεις και επιχειρηματική δραστηριότητα. Ειδικότερα, εξετάζουμε τρία σενάρια τιμαριθμοποίησης της φορολογικής κλίμακας (πλήρης προσαρμογή βάσει του πληθωρισμού, μερική προσαρμογή βάσει του πυρήνα του πληθωρισμού, ηπιότερη μερική προσαρμογή βάσει

του παραδείγματος της Πορτογαλίας) και εστιάζουμε σε τέσσερις τομείς: Πρώτον, υπολογίζουμε ποσοτικά τη συμβολή της μη τιμαριθμοποίησης της φορολογικής κλίμακας στην καταγραφείσα αύξηση των φορολογικών εσόδων και εκτιμάμε την επίδραση που θα είχε επιφέρει μια τιμαριθμοποίηση της φορολογικής κλίμακας στα μεγέθη του προϋπολογισμού του 2023. Δεύτερον, εξετάζουμε πώς επηρεάστηκαν τα διαθέσιμα εισοδήματα των δύο βασικών κατηγοριών επαγγελματιών (μισθωτοί/συνταξιούχοι και ελεύθεροι επαγγελματίες / ιδιοκτήτες ατομικών επιχειρήσεων) από τη μη τιμαριθμοποίηση της φορολογικής κλίμακας. Τρίτον, αναλύουμε πώς διαφοροποιούνται οι επιπτώσεις της ανά εισοδηματικό κλιμάκιο. Τέταρτον, συγκρίνουμε τη φορολογική επιβάρυνση αντιπροσωπευτικών εισοδημάτων στην Ελλάδα με την αντίστοιχη σε άλλες χώρες του ευρωπαϊκού Νότου.

Χρησιμοποιώντας στοιχεία της ΑΑΔΕ, υπολογίζουμε ότι η φορολογική επιβάρυνση των εισοδημάτων από μισθωτές υπηρεσίες, συντάξεις και επιχειρηματική δραστηριότητα, δηλαδή ο αναλογών φόρος ως ποσοστό των αντίστοιχων φορολογούμενων εισοδημάτων, αυξήθηκε από το 9,9% το 2021 στο 11,1% το 2023. Με βάση τις εκτιμήσεις μας, το 37% της αύξησης αυτής προήλθε από τη μη τιμαριθμοποίηση της φορολογικής κλίμακας. Πιο συγκεκριμένα, εκτιμάμε ότι αν η κλίμακα είχε τιμαριθμοποιηθεί πλήρως, τα φορολογικά έσοδα από τις προαναφερθείσες κατηγορίες εισοδημάτων για το 2023 θα ήταν κατά 9,2% χαμηλότερα, υποθέτοντας ότι η συμπεριφορά των νοικοκυριών θα παρέμενε αμετάβλητη. Αν και δεν διαθέτουμε ακόμα στοιχεία, δεδομένης της σωρευτικής επίδρασης του πληθωρισμού, το ποσοστό αυτό αναμένεται να είναι ακόμα μεγαλύτερο το 2024.

Σύμφωνα όμως με ευρήματα σχετικών μελετών, η μείωση των οριακών φορολογικών συντελεστών οδηγεί σε αύξηση της φορολογικής συμμόρφωσης και μείωση της αδήλωτης εργασίας και της φοροδιαφυγής, προκαλώντας δευτερογενείς επιδράσεις που αντισταθμίζουν μέρος της απώλειας των εσόδων λόγω των χαμηλότερων συντελεστών, ή εν προκειμένω, της τιμαριθμοποίησης της κλίμακας. Αν ενσωματώσουμε αυτές τις συμπεριφορικές αντιδράσεις στους υπολογισμούς μας, η ανάλυση δείχνει ότι ακόμη και υπό πλήρη τιμαριθμοποίηση, η απώλεια εσόδων φθάνει τα €0,81 δισ. το 2023 και σχεδόν €1 δισ. το 2025 (περίπου 0,4 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ), αλλά ακόμη και σε αυτό το σενάριο, το πρωτογενές πλεόνασμα δεν υποχωρεί κάτω από το όριο του 2,0% του ΑΕΠ. Με μερική προσαρμογή της κλίμακας ανάλογη με αυτή της Πορτογαλίας, η απώλεια περιορίζεται σε περίπου €0,5 δισ. για το 2023 και €0,60 δισ. για το 2025, δηλαδή 0,22% και 0,20% του ΑΕΠ αντίστοιχα, με το πρωτογενές πλεόνασμα να διατηρείται πάνω από το κρίσιμο όριο του 2,0% του ΑΕΠ. Μια σχετικά πιο ήπια τιμαριθμοποίηση αναδεικνύεται επομένως ως μια ενδιάμεση πολιτική επιλογή, η οποία

ισορροπεί την ανάγκη ανακούφισης των φορολογουμένων –ιδίως των μεσαίων εισοδηματικών στρωμάτων που πλήττονται εντονότερα από την ολίσθηση– με τη διατήρηση της δημοσιονομικής ευστάθειας. Η στοχαστική ανάλυση Monte Carlo, με 10.000 επαναλήψεις και παραμετρική αβεβαιότητα στον βαθμό τιμαριθμοποίησης και την ελαστικότητα, επιβεβαιώνει ότι το εύρος της απώλειας παραμένει διαχειρίσιμο, με το πρωτογενές αποτέλεσμα να κυμαίνεται μεταξύ 2,13% και 2,23% του ΑΕΠ.

Περνώντας στο δεύτερο ζήτημα που εξετάζουμε στην παρούσα έκθεση, τα ευρήματά μας δείχνουν ότι η επίπτωση της μη τιμαριθμοποίησης της φορολογικής κλίμακας διαφοροποιείται σημαντικά ανάλογα με την πηγή προέλευσης των εισοδημάτων: σε αυτήν οφείλεται σχεδόν η μισή (47%) αύξηση του αναλογούντος φόρου στα εισοδήματα από μισθωτή εργασία και συντάξεις μεταξύ 2021 και 2023, αλλά μόλις το 16% της αύξησης του φόρου στα εισοδήματα από επιχειρηματική δραστηριότητα. Η φορολογική επιβάρυνση –δηλαδή ο αναλογών φόρος ως ποσοστό των φορολογούμενων εισοδημάτων– αυξήθηκε κατά 1,1 ποσοστιαία μονάδα (π.μ.) για τα εισοδήματα από επιχειρηματική δραστηριότητα, εκ της οποίας μόνο η 0,1 π.μ. προήλθε από τη μη τιμαριθμοποίηση της κλίμακας. Αντιθέτως, για τα εισοδήματα από μισθούς, η επίδραση της μη τιμαριθμοποίησης της κλίμακας όχι μόνο εξηγεί καθ' ολοκληρία την αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσής τους κατά 0,9 π.μ., αλλά την υπερβαίνει: Αν δηλαδή η φορολογική κλίμακα είχε τιμαριθμοποιηθεί πλήρως, η φορολογική επιβάρυνσή τους θα είχε μειωθεί οριακά.

Αναφορικά με το τρίτο ζήτημα, τις αναδιανεμητικές επιδράσεις, διαπιστώνουμε ότι η μη τιμαριθμοποίηση της κλίμακας πλήττει αναλογικά εντονότερα τα μεσαία και ανώτερα μεσαία στρώματα των μισθωτών. Πιο συγκεκριμένα, ο μέσος φόρος των εισοδημάτων από μισθούς όσων βρίσκονται μεταξύ του 40% και του 70% στη σχετική εισοδηματική κατανομή θα ήταν μειωμένος από 19% έως 32% αν η κλίμακα είχε τιμαριθμοποιηθεί πλήρως και από 11% έως 22% αν είχε τιμαριθμοποιηθεί μερικώς βάσει του πορτογαλικού παραδείγματος. Για τα χαμηλότερα στρώματα δεν θα υπήρχε κάποιο όφελος από την τιμαριθμοποίηση, ούτε καν την πλήρη, αφού ούτως ή άλλως πληρώνουν μηδενικό φόρο, ενώ για τα υψηλότερα το όφελος θα ήταν μικρότερο από 12%.

Ένας παράγοντας που υπεισέρχεται στη συζήτηση για τη μεταβολή των φορολογικών βαρών και ο οποίος δεν μπορεί να αγνοηθεί είναι η σημαντική ελάφρυνση που επέφερε η κατάργηση της εισφοράς αλληλεγγύης για τα εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις. Αυτό δεν υπονοεί φυσικά ότι μπορεί να συμψηφιστεί με την διάρθρωση της τακτικής φορολογικής κλίμακας, δεδομένου ότι η εισφορά αλληλεγγύης ήταν ένα έκτακτο μέτρο, του οποίου η αναγκαιότητα

υποβλήθηκε από την κρίση, και το οποίο δεν υπάρχει σε ομοειδείς χώρες. Παρόλα αυτά, εξετάζουμε την επίδρασή της στα φορολογικά μεγέθη και υπολογίζουμε το καθαρό αποτέλεσμα αν αντί για την κατάργηση της εισφοράς αλληλεγγύης στα εισοδήματα από μισθούς είχε εφαρμοστεί ένα από τα τρία σενάρια τιμαριθμοποίησης της φορολογικής κλίμακας.

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας, η συνολική φορολογική επιβάρυνση των εισοδημάτων από μισθούς το 2023 λόγω της μη τιμαριθμοποίησης της φορολογικής κλίμακας αντισταθμίζεται πλήρως από την κατάργηση της εισφοράς αλληλεγγύης· δηλαδή τα δύο μέτρα είναι δημοσιονομικά ισοδύναμα. Εντούτοις, οι αναδιανεμητικές επιπτώσεις τους μεταξύ των μισθωτών διαφέρουν σημαντικά: Εξαιρουμένου του χαμηλότερου 40% που δεν θα επηρεάζονταν καθόλου (καθώς ούτε θα υπόκειτο σε εισφορά αλληλεγγύης, ούτε –όπως προαναφέρθηκε– θα είχε κάποιο όφελος από μια τιμαριθμοποίηση της κλίμακας), όλοι οι υπόλοιποι φορολογούμενοι με μισθούς πέραν του πλουσιότερου 10% θα πλήρωναν χαμηλότερο φόρο αν αντί της κατάργησης της εισφοράς αλληλεγγύης η φορολογική κλίμακα είχε τιμαριθμοποιηθεί πλήρως, με το όφελος να κυμαίνεται από λιγότερο από 2% (για όσους βρίσκονταν στο 80%–90% της κατανομής) έως 41% για τον διάμεσο φορολογούμενο με μισθό.

Για να απαντήσουμε το τέταρτο ζήτημα, συγκρίνουμε τη φορολογική επιβάρυνση των μισθωτών στην Ελλάδα με την αντίστοιχη στις άλλες χώρες του ευρωπαϊκού Νότου. Για έναν άγαμο μισθωτό, η Ελλάδα βρίσκεται στο διάμεσο των εν λόγω χωρών, με το ποσοστό του μισθού (μετά την καταβολή των υποχρεωτικών ασφαλιστικών και συνταξιοδοτικών εισφορών) που κατευθύνεται σε φόρους να βρίσκεται στο 14,1% για τον μέσο και στο 11,0% τον διάμεσο μισθωτό. Η σχετική θέση της Ελλάδας επιδεινώνεται στην περίπτωση ενός έγγαμου ζευγαριού μισθωτών με δύο παιδιά, καθώς οι σχετικές παροχές και εκπτώσεις είναι μικρότερες συγκριτικά με τις άλλες χώρες. Αν, δε, λάβουμε υπόψη και τις υποχρεωτικές ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές εισφορές, η συνολική επιβάρυνση του ζευγαριού με δύο παιδιά είναι η υψηλότερη μεταξύ των υπό εξέταση χωρών.

Όσον αφορά τα χαρακτηριστικά της φορολογικής κλίμακας, το αφορολόγητο όριο στην Ελλάδα είναι σε ενδιάμεσα επίπεδα (στο 62% του διαμέσου μισθού για έναν φορολογούμενο με δύο παιδιά). Αντιθέτως, το όριο εφαρμογής του ανώτατου φορολογικού συντελεστή είναι το χαμηλότερο μεταξύ όλων των εν λόγω χωρών, μόλις στο 225% του διαμέσου μισθού ενώ στις άλλες χώρες βρίσκεται μεταξύ του 248% και του 1.093% του διαμέσου μισθού).

Το ελληνικό οικονομικό υπόδειγμα χαρακτηρίζεται από την υψηλότερη στην ΕΕ27 εξάρτηση του ΑΕΠ από την ιδιωτική κατανάλωση (στο 69% το 2024), χαμηλή αποταμίευση και

επενδύσεις, μικρή συμμετοχή στο επίσημο εργατικό δυναμικό, φοροδιαφυγή και χαμηλή παραγωγικότητα. Συνεπώς, το φορολογικό σύστημα πρέπει να ενθαρρύνει την αύξηση της αποταμίευσης, να διευκολύνει την προσέλκυση φυσικού και ανθρώπινου κεφαλαίου και να παρέχει κίνητρα για εργασία σε τομείς υψηλής προστιθέμενης αξίας, αποθαρρύνοντας την αδήλωτη εργασία η οποία –πέραν του ότι υπονομεύει τη σταθερότητα του ασφαλιστικού συστήματος– κατευθύνει το εργατικό δυναμικό της χώρας σε τομείς χαμηλής παραγωγικότητας. Όπως δείχνει η ανάλυσή μας, η συστηματική μετατόπιση φορολογουμένων σε υψηλότερα φορολογικά κλιμάκια λόγω πληθωριστικών αυξήσεων στα ονομαστικά εισοδήματα, χωρίς αντίστοιχη αναπροσαρμογή των ορίων τους, μπορεί να υπονομεύσει τη διαφάνεια, την ουδετερότητα και τη δικαιοσύνη του φορολογικού συστήματος. Για παράδειγμα, το είδος των εργαζομένων που θέλουμε να κινητροδοτήσουμε για να επαναπατριστούν (εξειδικευμένα στελέχη επιχειρήσεων και ειδικοί σε τομείς αιχμής, των οποίων οι αμοιβές τους κατατάσσουν στα ανώτερα μεσαία στρώματα των μισθωτών) είναι εκείνοι με την υψηλότερη συγκριτικά φορολογική επιβάρυνση, αλλά και τη μεγαλύτερη επίπτωση από την μη τιμαριθμοποίηση της κλίμακας της φορολογίας εισοδήματος. Η παροχή κινήτρων προς τη μισθωτή εργασία, για παράδειγμα μέσω ενός μόνιμου αλλά ευέλικτου πλαισίου τιμαριθμοποίησης υπό προϋποθέσεις, θα μπορούσε να συνεισφέρει στην επίτευξη των παραπάνω στόχων, λιγότερο για κάποιους, περισσότερο για ορισμένους από αυτούς. Ορισμένες παρεμβάσεις πολιτικής προς αυτή την κατεύθυνση θα μπορούσαν να είναι οι ακόλουθες:

Η πρώτη θα ήταν η θέσπιση ενός αυτόματου μηχανισμού τιμαριθμικής αναπροσαρμογής των ορίων των κλιμακίων. Ένας τέτοιος κανόνας θα παρείχε σταθερότητα και προβλεψιμότητα, αυξάνοντας τη βιωσιμότητα του φορολογικού συστήματος μακροπρόθεσμα. Από την άλλη θα στερείτο ευελιξίας και θα υπαγόρευε αποφάσεις βάσει στοιχείων της προηγούμενων περιόδων, με πιθανές αρνητικές συνέπειες για τη δημοσιονομική ισορροπία.

Εναλλακτικά, μια στοχευμένη τιμαριθμοποίηση μόνο συγκεκριμένων στοιχείων της φορολογικής κλίμακας (όπως το αφορολόγητο ή οι πρώτες δύο κλίμακες) θα επιτύγχανε μερική προστασία των χαμηλότερων εισοδημάτων, διατηρώντας παράλληλα τη δημοσιονομική σταθερότητα. Από την άλλη, θα αγνοούσε το πρόβλημα της υπέρμετρης φορολογικής επιβάρυνσης των μεσαίων και ανώτερων μεσαίων στρωμάτων, με αποτέλεσμα η συνεχιζόμενη διάβρωσή των εισοδημάτων τους να αποθαρρύνει την επιστροφή ή παραμονή στην Ελλάδα εργαζόμενων με υψηλά προσόντα.

Μια ενδιάμεση λύση θα ήταν η θεσμοθέτηση ενός ευέλικτου, προβλεπτικού (forward looking) αλλά σταθερού θεσμικού πλαισίου, το οποίο θα αξιολογεί την αναγκαιότητα και το εύρος της τιμαριθμοποίησης της φορολογικής κλίμακας, λαμβάνοντας όμως υπόψη παράγοντες όπως το συνολικό κόστος για τον κρατικό προϋπολογισμό σε ετήσια και πολυετή βάση, οι στόχοι του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δημοσιονομικής Στρατηγικής και η εκάστοτε προβλεπόμενη πορεία των φορολογικών εσόδων.

Η τιμαριθμοποίηση της φορολογικής κλίμακας αποτελεί μία μόνο από τις πολλές εναλλακτικές που διαθέτουν οι φορολογικές αρχές για την επίτευξη της δικαιότερης κατανομής των φορολογικών βαρών, την αύξηση της δηλωθείσας απασχόλησης, την ενθάρρυνση της αποταμίευσης, την ενίσχυση των επενδύσεων και την προέγκυση και διατήρηση ανθρώπινου δυναμικού υψηλής παραγωγικότητας, εξασφαλίζοντας όμως παράλληλα την απαρέγκλιτη επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων και τη διατήρηση της δημοσιονομικής σταθερότητας. Το βασικό της πλεονέκτημα είναι ότι αποτελεί μια δομική λύση, η οποία αντιμετωπίζει τα αίτια που προκαλούν το πρόβλημα της ολίσθησης κλιμακίου. Επιπλέον παρέχει ευελιξία, αφού δεν αποκλείει –αλλά ούτε και προϋποθέτει— άλλες διαρθρωτικές αλλαγές στο φορολογικό σύστημα. Άλλες λύσεις όπως η επιλεκτική μείωση φορολογικών συντελεστών και η ενίσχυση των φορολογικών εκπτώσεων βάσει συγκεκριμένων οικονομικών, κοινωνικών ή/και επαγγελματικών χαρακτηριστικών αποτελούν εναλλακτικές οι οποίες, αν εφαρμοστούν σωστά, είναι σε θέση να συμβάλουν στην επίτευξη των προαναφερθέντων στόχων πολιτικής.

Σε κάθε περίπτωση, θεωρούμε τις παραπάνω προτάσεις προτιμητέες έναντι παρεμβάσεων στην έμμεση φορολογία, διότι είναι πιο συμβατές με το επιδιωκόμενο παραγωγικό πρότυπο της ελληνικής οικονομίας και την ευθυγράμμιση των κινήτρων προς αυτή την κατεύθυνση, ήτοι την ενίσχυση της μισθωτής εργασίας και την ενθάρρυνση της αποταμίευσης έναντι της κατανάλωσης.