

**Ένωση για την Προάσπιση των Κοινωνικών Δικαιωμάτων /
Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών**

Προβλήματα συνταγματικότητας των εισφορών

**Γιώργος Γεραπετρίτης
Καθηγητής Νομικής ΕΚΠΑ
4 Ιουνίου 2018**

-
1. Το ζήτημα της επιβολής βαρών από το κράτος προς τους πολίτες έχει τύχει μεγάλης ανάλυσης από τη νομολογία, η οποία έχει διαμορφώσει μια σειρά από θεμελιώδεις παραδοχές. Προβαίνοντας σε μια θεωρητική αφαίρεση, οι νομολογιακές αυτές παραδοχές είναι οι ακόλουθες: α) Η αρχή της διάκρισης μεταξύ φόρου και εισφοράς, β) η αρχή της ανταποδοτικότητας της εισφοράς, γ) η αρχή της ισότητας και αναλογικότητας στην επιβολή του βάρους και δ) η αρχή της προληπτικής τεκμηρίωσης για την επιβολή της εισφοράς.
 2. Η αρχή της διάκρισης μεταξύ φόρου και εισφοράς έχει την έννοια ότι ο φόρος προσδιορίζεται στη βάση της οικονομικής δυνατότητας κάθε πολίτη (δηλαδή υφίσταται αναλογία μεταξύ φόρου και εισοδημάτων), ενώ η εισφορά προσδιορίζεται με βάση την ανταποδοτικότητα που επάγεται (δηλαδή υφίσταται αναλογία μεταξύ παροχής και αντιπαροχής). Με την προκείμενη ασφαλιστική νομοθεσία (άρθρο 39 παρ. 2 ν. 4387/2016 και άρθρο 2 παρ. 1 και 2 της υπ' αριθμ. 61502/3399/30-12-2016 αποφάσεως του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ΦΕΚ Β' 4330/30-12-2016) επέρχεται κατ' αποτέλεσμα ώσμωση μεταξύ φόρου και εισφοράς. Και τούτο διότι η επιβαλλόμενη εισφορά αποσυνδέεται από την αναλογία παροχής και αντιπαροχής και συνδέεται μόνο ως προς το ύψος της με το εισόδημα του πολίτη. Η μείζων αυτή αντισυνταγματικότητα αποδεικνύεται και από τις επιμέρους λειτουργίες του ασφαλιστικού συστήματος που δημιούργησε ο επίμαχος νόμος. Συγκεκριμένα: Πρώτον, υφίσταται κοινό μητρώο των υπόχρεων καταβολής εισφορών και φόρου εισοδήματος στο οποίο ενσωματώνονται και εναρμονίζονται οι διαδικασίες εγγραφής, δήλωσης, πληρωμής και βεβαίωσης καταβολής του φόρου εισοδήματος και των ασφαλιστικών εισφορών (άρθρο 45 παρ. 1 ν. 4387/2016). Δεύτερον, οι ασφαλιστικές εισφορές χαρακτηρίζονται ως δημόσια έσοδα ειδικού σκοπού του κρατικού προϋπολογισμού και προσομοιάζουν σε φόρο, δεδομένου μάλιστα ότι σε περίπτωση που οι καταβληθείσες εισφορές υπερβαίνουν την προβλεπόμενη μηνιαία εισφορά, δεν επιστρέφονται, αλλά συμψηφίζονται με την ετήσια

ασφαλιστική οφειλή του αντίστοιχου έτους (άρθρο 33 παρ. 11 περ. γ' του ν. 4387/2016) ή του έτους κατά το οποίο καταβλήθηκε (άρθρο 2 παρ. 14 της προσβαλλόμενης απόφασης). Η δε εσφαλμένη ανάμιξη φορολογίας και κοινωνικής ασφάλισης αντί να θεραπεύει τα μείζονα ζητήματα φοροδιαφυγής ουσιαστική δημιουργεί και έναν δεύτερο πυλώνα φοροδιαφυγής λόγω ακριβώς της μεγάλης επιβάρυνσης που εξ υποκειμένου υφίσταται το εισόδημα.

3. Η αρχή της ανταποδοτικότητας της εισφοράς εν τοις πράγμασι καταργήθηκε δεδομένου ότι με τον ν. 4387/2016 μεταβλήθηκε το παγίως διαμορφωμένο ιστορικά αναδιανεμητικό σύστημα ειδικής – επαγγελματικής αλληλεγγύης και κατέστη πλέον γνήσιο αναδιανεμητικό σύστημα καθολικής κοινωνικής αλληλεγγύης. Στον ΕΦΚΑ εντάσσονται εντελώς ανομοιογενείς μεταξύ τους επαγγελματικές κατηγορίες προσώπων, με κοινό σκοπό και στοιχείο την καταβολή εισφορών προς πληρωμή ενιαίας εθνικής σύνταξης σ' όλους από τον κρατικό προϋπολογισμό, ανεξαρτήτως του ύψους των καταβαλλόμενων ασφαλιστικών εισφορών. Περαιτέρω δε, ο προσδιορισμός της κύριας σύνταξης δεν συντελείται με βάση τις καταβληθείσες εισφορές, ούτε μεταξύ των σημερινών ασφαλισμένων ούτε μεταξύ των ασφαλισμένων σήμερα και των παλαιότερων ασφαλισμένων, αφού η σύνταξη που εν τέλει θα χορηγηθεί θα είναι σε γενική γραμμές η ίδια.
4. Η αρχή της ισότητας και αναλογικότητας στην επιβολή του βάρους έχει την έννοια ότι, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι είναι συνταγματικά επιτρεπτό να χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό του ασφαλιστικού βάρους ως μέγεθος αναφοράς το εισόδημα, θα πρέπει η μεταχείριση που επιφυλάσσεται να είναι ίση και ανάλογη έναντι πάντων. Εν προκειμένω, αυτό που προβάλλεται ως «ισότητα» και «αναλογικότητα» του συστήματος είναι η θέση κατώτατου ορίου (πλαφόν), έως του οποίου όλοι καταβάλλουν την ίδια εισφορά, και ανώτατου ορίου (οροφής), υπεράνω του οποίου καταβάλλουν την ίδια εισφορά. Ισχύει, εντούτοις, το ακριβώς αντίθετο: η θέση πλαφόν και οροφής παραβιάζει προφανώς την αρχή της αναλογικής ισότητας και της αναλογικότητας. Και αυτό διότι καλείται να καταβάλλει την ίδια μηνιαία εισφορά εκείνος που έχει εισόδημα μηδέν (0) με εκείνον που έχει εισόδημα 6.817 ευρώ (εξομοιωμένος ο πρώτος κατά αμάχητο τεκμήριο ότι πλασματικά φέρει εισόδημα που ταυτίζεται με αυτό του πλαφόν), όπως καλείται να καταβάλλει την ίδια μηνιαία εισφορά εκείνος που έχει ετήσιο εισόδημα 70.000 ευρώ με εκείνον που έχει 700.000 ευρώ (εξομοιωμένος ο δεύτερος κατά αμάχητο τεκμήριο ότι πλασματικά φέρει εισόδημα που ταυτίζεται με αυτό της οροφής). Η ασυμμετρία του συστήματος είναι προφανής: ενόσω προβάλλεται ότι το σύστημα καθίσταται δικαιότερο (ίσο και ανάλογο) επειδή τρέπεται η εισφορά σε φόρο με βάση αναφοράς το εισόδημα, στην

πραγματικότητα παράγει τεράστιες εσωτερικές ανισότητες στα διαβαθμισμένα εισοδήματα επιβαρύνοντας υπερβολικά όσους έχουν εισοδήματα που κινούνται πάνω από το ετήσιο εισόδημα των 12.000 και προοδευτικά έως τα 70.000 ευρώ. Προς επίρρωση της δυσαναλογίας του συστήματος, την οποία με πολλαπλές αναφορές ανέδειξε η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής ανέδειξε στην έκθεσή της στο επίμαχο νομοσχέδιο, επισημαίνεται ότι: Πρώτον, πέρα από την εγγενή ανισότητα που παράγεται από τη θέση πλαφόν και οροφής στο εισόδημα, λογίζεται για τις εισφορές του έτους 2017 ως εισοδηματικό έτος αναφοράς το 2015, με αποτέλεσμα όσοι είχαν αυξημένα εισοδήματα το έτος 2015 για λόγους που μπορεί να είναι εντελώς συγκυριακοί να καλούνται να καταβάλλουν εξαιρετικά αυξημένες εισφορές που δεν αντιστοιχούν στα επίκαιρα εισοδήματά τους και χωρίς να δικαιούνται άμεσης επιστροφής αλλά μόνον αόριστου συμψηφισμού στο μέλλον. Δεύτερον, το σωρευτικό αποτέλεσμα που επέρχεται με την επιβολή της εισφοράς ισοδυναμεί για τον αυτοαπασχολούμενο και τον ελεύθερο επαγγελματία με δήμευση περιουσίας: 20% για κύρια σύνταξη, 6,95% για υγειονομική περίθαλψη, 7% για επικουρική ασφάλιση, έως και 45% φορολόγηση με συντελεστή από το πρώτο ευρώ, 650 ευρώ τέλος επιτηδεύματος, προκαταβολή φόρου για το επόμενο έτος ίσο με ποσοστό 100% επί του εκκαθαρισμένου φόρου της φορολογητέας διαχειριστικής περιόδου, εισφορά αλληλεγγύης, ΦΠΑ επί της αμοιβής τους μέρος τους οποίου είναι υποχρεωμένοι να απορροφούν, Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων, παρακράτηση στην πηγή ποσοστού 15% για φόρο εισοδήματος και 20% για τις ασφαλιστικές εισφορές επί της ακαθαρίστου αμοιβής τους. Τρίτον, δημιουργούνται συνθήκες σημαντικής ανισότητας μεταξύ των ελεύθερων επαγγελματιών και των μισθωτών σε σχέση με τις ασφαλιστικές εισφορές στο μέτρο που για τους πρώτους η εισφορά για κύρια σύνταξη είναι 20% ενώ για τους δεύτερους δεν υπερβαίνει το 7% του εισοδήματος, ενόσω η σύνταξη που τελικώς λαμβάνεται δεν διαφέρει. Και τούτο υπό το φως του ότι για τους μισθωτούς: α) τα 2/3 των ασφαλιστικών εισφορών βαρύνουν τον εργοδότη, β) ισχύει σήμερα αφορολόγητο όριο το οποίο δεν υπάρχει για τους αυτοαπασχολούμενους και ελεύθερους επαγγελματίες, γ) δεν υφίσταται ατομικό τέλος επιτηδεύματος, δ) δεν υφίσταται υποχρέωση προκαταβολής φόρου που για τους ελεύθερους επαγγελματίες και αυτοαπασχολούμενους ανέρχεται στο 100%, ε) δεν υπόκεινται σε δαπάνες παραγωγής και απόκτησης του εισοδήματός τους, στ) δεν διατρέχουν κίνδυνο σε ότι αφορά την απόκτηση του εισοδήματός τους από την παροχή εξαρτημένης εργασίας.

5. Η αρχή της προληπτικής τεκμηρίωσης για την επιβολή της εισφοράς έχει την έννοια ότι πριν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου που ασκεί επίδραση στο ασφαλιστικό σύστημα θα πρέπει να υφίσταται πλήρης μελέτη οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων, η οποία οφείλει να καταλαμβάνει όχι μόνο τα βασικά στοιχεία μιας κοινής αναλογιστικής

μελέτης αλλά το σύνολο των εκτιμώμενων επιπτώσεων από την εφαρμογή της ρύθμισης. Εν προκειμένω, δεν υπήρξε μελέτη η οποία να πληροί τις προϋποθέσεις αυτές. Συγκεκριμένα δεν αξιολογήθηκαν δύο κρίσιμα στοιχεία που ήταν αναγκαία για τον προσδιορισμό των επιβαλλόμενων εισφορών. Πρώτον, δεν υπήρξε καμία μέριμνα για την αξιολόγηση της διαγενεαλογικής δικαιοσύνης που προκύπτει από τη νέα αρχιτεκτονική, δηλαδή τις επιπτώσεις στα δύο διαχρονικά επίπεδα δικαιούχων της κοινωνικής ασφάλισης, ήτοι τους υφιστάμενους συνταξιούχους και τους μελλοντικούς συνταξιούχους (ήτοι τους τωρινούς εργαζομένους που καλούνται να καταβάλουν τις εισφορές). Δεύτερον, δεν υπήρξε καμία μέριμνα για την αξιολόγηση του συσχετισμού εισφορών και συνταξιοδοτικής ανταπόδοσης των σημερινών ασφαλισμένων και μελλοντικών συνταξιούχων ανά εργασιακή κατηγορία και συσχετιζόμενα με τις λοιπές επιβαλλόμενες επιβαρύνσεις.

6. Με βάση τα ανωτέρω, το ισχύον ασφαλιστικό σύστημα ενέχει δομική αντισυνταγματικότητα ερειδόμενη στα άρθρα 4 παρ. 1, 25 παρ. 1 εδ. δ' και 22 παρ. 5.