ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 30ής Απριλίου 2010

σχετικά με σχέδιο νόμου για την αποκατάσταση της φορολογικής δικαιοσύνης και την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής

(CON/2010/36)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 26 Μαρτίου 2010 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αίτημα από το ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών για τη διατύπωση γνώμης σχετικά με σχέδιο νόμου για την αποκατάσταση της φορολογικής δικαιοσύνης και την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής (εφεξής το «σχέδιο νόμου»).

Η αρμοδιότητα της ΕΚΤ για τη διατύπωση γνώμης βασίζεται στα άρθρα 127 παράγραφος 4 και 282 παράγραφος 5 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο άρθρο 2 παράγραφος 1, δεύτερη και πέμπτη περίπτωση της απόφασης 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 1998 σχετικά με τη διαβούλευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας με τις εθνικές αρχές για τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων[1], καθώς το σχέδιο νόμου αφορά μέσα πληρωμών και συστήματα πληρωμών και διακανονισμού. Η παρούσα γνώμη εκδόθηκε από το διοικητικό συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 17.5 πρώτη πρόταση του εσωτερικού κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

1. Σκοπός του νομοσχεδίου

Το σχέδιο νόμου σκοπεί, μεταξύ άλλων, στη σταδιακή εφαρμογή της ηλεκτρονικής τιμολόγησης. Το άρθρο 20 του σχεδίου νόμου εισάγει συγκεκριμένους περιορισμούς ως προς τις πληρωμές με χρήση μετρητών, προκρίνοντας άλλα μέσα πληρωμών προκειμένου να διασφαλίζεται η γνησιότητα των σχετικών συναλλαγών και παραστατικών και να καθίσταται δυνατή η διενέργεια άμεσων διασταυρώσεων των εν λόγω συναλλαγών.

Το άρθρο 20 παράγραφος 2 του σχεδίου νόμου ορίζει ότι φορολογικά στοιχεία ή λοιπά έγγραφα αξίας άνω των 3.000 ευρώ, όσον αφορά συναλλαγές μεταξύ επιτηδευματιών, εξοφλούνται μέσω επαγγελματικών τραπεζικών λογαριασμών ή επιταγών που εκδίδονται και πληρώνονται μέσω των συγκεκριμένων λογαριασμών. Οι κινήσεις των λογαριασμών αυτών διαβιβάζονται σε ηλεκτρονική βάση δεδομένων της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών. Προς

1 ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σ. 42.

το σκοπό αυτόν το τραπεζικό απόρρητο αίρεται, οι δε τράπεζες δεν επιτρέπεται να χρεώνουν αμοιβές για τη λειτουργία των ως άνω λογαριασμών.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 παράγραφος 3 του σχεδίου νόμου, τα φορολογικά στοιχεία αξίας άνω των 1.500 ευρώ, που εκδίδονται για πώληση αγαθών ή παροχή υπηρεσιών σε ιδιώτες, εξοφλούνται μέσω τράπεζας, με χρεωστικές ή πιστωτικές κάρτες ή με επιταγές, ενώ δεν επιτρέπεται η χρήση μετρητών.

2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1 *Διαβούλευση με την ΕΚΤ σε κατάλληλο χρόνο*

Η κυβέρνηση κατέθεσε το σχέδιο νόμου στη Βουλή των Ελλήνων στις 24 Μαρτίου 2010. Στις 26 Μαρτίου 2010 το Υπουργείο Οικονομικών υπέβαλε στην ΕΚΤ αίτημα διαβούλευσης, ζητώντας την έκδοση της γνώμης το συντομότερο δυνατόν. Το σχέδιο νόμου ψηφίστηκε από τη Βουλή των Ελλήνων στις 20 Απριλίου 2010. Σε ιδιαίτερα επείγουσες περιπτώσεις που δεν επιτρέπουν την τήρηση της συνήθους περιόδου διαβούλευσης η αιτούσα αρχή μπορεί να επισημάνει στο σχετικό αίτημα τον επείγοντα χαρακτήρα της διαβούλευσης και να ζητήσει συντομότερη προθεσμία για την έκδοση της γνώμης της ΕΚΤ. Αυτό δεν επηρεάζει το καθήκον που υπέχουν οι εθνικές αρχές βάσει των άρθρων 127 παράγραφος 4 και 282 παράγραφος 5 της συνθήκης να διαβουλεύονται με την ΕΚΤ σε κατάλληλο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας όσον αφορά σχέδια νομοθετικών διατάξεων που εμπίπτουν στο πεδίο της αρμοδιότητάς της. Η δεύτερη πρόταση του άρθρου 4 της απόφασης 98/415/ΕΚ ορίζει ότι η γνώμη της ΕΚΤ πρέπει να ζητείται σε «εύλογο στάδιο» της νομοθετικής διαδικασίας. Αυτό σημαίνει ότι η διαβούλευση θα πρέπει να λαμβάνει χώρα σε στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας, το οποίο εξασφαλίζει στην ΕΚΤ ικανό διάστημα για την εξέταση των σχεδίων νομοθετικών διατάξεων και την έκδοση της γνώμης της σε όλες τις προβλεπόμενες γλώσσες και επιτρέπει στις οικείες εθνικές αρχές να λαμβάνουν υπόψη τους τη γνώμη της ΕΚΤ πριν από τη θέσπιση των εν λόγω διατάξεων. Το άρθρο 3 παράγραφος 4 της απόφασης 98/415/ΕΚ υποχρεώνει επίσης τα κράτη μέλη να αναστέλλουν τη διαδικασία θέσπισης σχεδίων νομοθετικών διατάξεων έως ότου λάβουν τη γνώμη της ΕΚΤ. Στην παρούσα περίπτωση η αιτούσα αρχή δεν έταξε στην ΕΚΤ συγκεκριμένη προθεσμία για την έκδοση γνώμης, αναφέρθηκε δε μόνο στον επείγοντα χαρακτήρα του αιτήματός της λόγω της πιθανής ψήφισης του σχεδίου νόμου από τη Βουλή εντός δύο εβδομάδων από την ημερομηνία υποβολής του αιτήματος διαβούλευσης. Καθώς οι περιστάσεις που επικαλείται η αιτούσα αρχή δεν συνιστούν λόγο ικανό να δικαιολογήσει εξαιρετικά επείγοντα χαρακτήρα της διαβούλευσης, η ΕΚΤ θεωρεί ότι εν προκειμένω ισχύει η ελάχιστη περίοδος διαβούλευσης ενός μηνός του άρθρου 3 παράγραφος 1 της απόφασης 98/415/ΕΚ.

2.2 *Συνοχή του σχεδίου νόμου*

2.2.1 Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου, από την 1η Ιανουαρίου 2011: i) τιμολόγια για συναλλαγές αξίας άνω των 3.000 ευρώ μεταξύ επιχειρήσεων ή μεταξύ επιχειρήσεων και δημοσίου θα γίνονται δεκτά μόνο ηλεκτρονικά, και ii) συναλλαγές αξίας άνω των 1.500 ευρώ

μεταξύ ιδιωτών και επιχειρήσεων ή μεταξύ επιχειρήσεων δεν θα θεωρούνται νόμιμες, εάν γίνονται με χρήση μετρητών. Ωστόσο, οι υπό εξέταση διατάξεις του σχεδίου νόμου, ήτοι οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 20, δεν διευκρινίζουν τις νομικές συνέπειες της μη συμμόρφωσης με τους ως άνω κανόνες. Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 20 παράγραφος 3, το όριο των 1.500 ευρώ φαίνεται πως ισχύει μόνο για την πώληση αγαθών και υπηρεσιών σε ιδιώτες, ενώ δεν ορίζεται ρητά ότι τέτοιου είδους συναλλαγές δεν θα θεωρούνται νόμιμες. Επίσης, το σχέδιο νομοθετικών διατάξεων δεν καθορίζει ημερομηνία έναρξης της ισχύος του.

2.2.2 Για λόγους ασφάλειας δικαίου η ΕΚΤ προτείνει το σχέδιο νόμου να εναρμονιστεί με την αιτιολογική του έκθεση.

2.3 *Περιορισμοί στις πληρωμές με χρήση μετρητών*

2.3.1 Σε ό,τι αφορά τους περιορισμούς στις πληρωμές με χρήση μετρητών βάσει του δικαίου της Ένωσης, η αιτιολογική σκέψη 19 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 974/98 του Συμβουλίου της 3ης Μαΐου 1998 για την εισαγωγή του ευρώ[2] ορίζει ότι «οι περιορισμοί που θεσπίζουν για λόγους δημοσίας τάξεως τα κράτη μέλη ως προς τις πληρωμές σε κέρματα και χαρτονομίσματα δεν αντιβαίνουν στην ιδιότητα νομίμου χρήματος των εκφρασμένων σε ευρώ χαρτονομισμάτων και κερμάτων, εφόσον υπάρχουν άλλα νόμιμα μέσα για το διακανονισμό των νομισματικών οφειλών». Η τρίτη πρόταση του άρθρου 11 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 974/98 ορίζει ότι: «Εκτός από την εκδίδουσα αρχή και τα πρόσωπα που προβλέπει συγκεκριμένα η εθνική νομοθεσία των εκδιδόντων κρατών μελών, ουδείς υποχρεούται να δεχθεί άνω των πενήντα κερμάτων σε κάθε πληρωμή».

2.3.2 Η απαγόρευση πληρωμών ορισμένης αξίας με χρήση μετρητών δεν επηρεάζει την ιδιότητα νομίμου χρήματος των τραπεζογραμματίων[3] και συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης[4]. Ωστόσο, λόγω της ιδιότητας νομίμου χρήματος των τραπεζογραμματίων ευρώ, η γνώμη της ΕΚΤ θα πρέπει να ζητείται για την προτεινόμενη θέσπιση ανάλογων μέτρων, καθώς τέτοιου είδους περιορισμοί θα πρέπει να υπόκεινται κατά περίπτωση σε έλεγχο των ειδικών προϋποθέσεων και σκοπών της εκάστοτε νομοθετικής διάταξης. Εν προκειμένω η ΕΚΤ, αναγνωρίζοντας ότι το σχέδιο νομοθετικών διατάξεων συνάδει κατ' αρχήν με το δίκαιο της Ένωσης, διατυπώνει τις ακόλουθες ειδικές παρατηρήσεις.

3. Ειδικές παρατηρήσεις

3.1 Όπως αναφέρεται στην ως άνω παράγραφο 2.3.1, τυχόν περιορισμοί που θεσπίζουν για λόγους δημοσίας τάξεως τα κράτη μέλη σε ό,τι αφορά την πραγματοποίηση πληρωμών με χρήση

---

2 ΕΕ L 139 της 11.5.1998, σ. 1.

3 Η ιδιότητα νομίμου χρήματος των τραπεζογραμματίων ευρώ καθορίζεται στο άρθρο 128 παράγραφος 1 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο άρθρο 16 του καταστατικού του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

4 Βλ. παράγραφο 5 της γνώμης CON/2002/24. Όλες οι γνώμες της ΕΚΤ δημοσιεύονται στο δικτυακό της τόπο (www.ecb.europa.eu).

κερμάτων και τραπεζογραμματίων δεν αντιβαίνουν στην ιδιότητα νομίμου χρήματος των τραπεζογραμματίων και κερμάτων ευρώ, εφόσον υπάρχουν άλλα νόμιμα μέσα για το διακανονισμό των χρηματικών οφειλών. Η ΕΚΤ αναγνωρίζει ότι: i) στην Ελλάδα υπάρχουν νόμιμα μέσα για το διακανονισμό χρηματικών οφειλών, πλην των μετρητών· και ότι ii) η διασφάλιση της γνησιότητας των συναλλαγών και των παραστατικών και η διενέργεια άμεσων διασταυρώσεων των εν λόγω συναλλαγών, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου, θεωρούνται λόγοι δημοσίας τάξεως κατά την έννοια του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 974/98[5].

3.2 Ωστόσο, τυχόν περιορισμοί στις πληρωμές με χρήση τραπεζογραμματίων και κερμάτων ευρώ θα πρέπει να είναι ανάλογοι των εκάστοτε επιδιωκόμενων σκοπών και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των εν λόγω σκοπών. Η ΕΚΤ θεωρεί ότι τα προτεινόμενα όρια των 3.000 ευρώ για τις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων (ή μεταξύ επιχειρήσεων και δημοσίου) και των 1.500 ευρώ για τις συναλλαγές πώλησης αγαθών ή υπηρεσιών από επιχειρήσεις σε ιδιώτες θα συνιστούν κατ' ουσίαν περιορισμούς στην πραγματοποίηση πληρωμών με χρήση μετρητών. Ο αντίκτυπος των προτεινόμενων περιορισμών θα πρέπει να σταθμίζεται προσεκτικά σε σχέση με το δημόσιο όφελος που αναμένεται ότι θα προκύψει βάσει αυτών. Η ΕΚΤ υποδεικνύει ότι οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να αξιολογούν κατά πόσο οι έννομες συνέπειες των εν λόγω μέτρων υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη της επιδιωκόμενης διασφάλισης της γνησιότητας των συναλλαγών και των συναφών παραστατικών, καθώς και της διασταύρωσης των εν λόγω συναλλαγών, λαμβάνοντας υπόψη και την ανάγκη διασφάλισης ενός κατάλληλου επιπέδου προστασίας του καταναλωτή[6].

3.3 Τέλος, το σχέδιο νόμου ενέχει τον κίνδυνο δημιουργίας ανασφάλειας δικαίου υπό το φως του άρθρου 452 του ελληνικού ποινικού κώδικα περί άρνησης αποδοχής νομισμάτων, σύμφωνα με το οποίο «όποιος αρνείται να δεχτεί για πληρωμή νομίσματα που έχουν νόμιμη κυκλοφορία στο κράτος τιμωρείται με πρόστιμο». Στο πλαίσιο αυτό η ΕΚΤ υπογραμμίζει την ανάγκη τροποποίησης του σχεδίου νόμου, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή των νομικών διατάξεων που διέπουν τους περιορισμούς στην πραγματοποίηση πληρωμών με χρήση μετρητών.

---

5 «Κατά πάγια νομολογία, η εκ μέρους εθνικής αρχής επίκληση της εννοίας της δημοσίας τάξεως προϋποθέτει …την ύπαρξη πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας», Υπόθεση C-349/06 Polat, Συλλογή 2007, σ. I-8167, σκέψη 34.

6 Σε ό,τι αφορά την προστασία του καταναλωτή, το άρθρο 169 της συνθήκης απαιτεί τη διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι περιορισμοί στις πληρωμές με χρήση μετρητών, όπως αυτοί που προβλέπονται στο σχέδιο νόμου, θα πρέπει να διαφοροποιούνται ανάλογα με το αν έχουν εφαρμογή σε συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων, όπου οι συναλλασσόμενοι θεωρείται ότι διαθέτουν ίση διαπραγματευτική δύναμη, και σε συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών, όπου θα πρέπει να απαγορεύεται η άρνηση της αποδοχής μετρητών, εκτός εάν η επιχείρηση μπορεί να παράσχει περιοριστικώς καθοριζόμενους και αντικειμενικούς λόγους. Συναφώς βλ. την έκθεση της ομάδας εμπειρογνωμόνων Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) σχετικά με τον ορισμό, το πεδίο εφαρμογής και τις έννομες συνέπειες του καθεστώτος νομίμου χρήματος των τραπεζογραμματίων και κερμάτων ευρώ, τμήμα 2.1.2. Acceptance/refusal of cash, η οποία είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα www.ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/elteg_en.pdf. Βλ επίσης σύσταση της Επιτροπής της 22ας Μαρτίου 2010 σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και τις έννομες συνέπειες του καθεστώτος νομίμου χρήματος των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων σε ευρώ (ΕΕ L 83 της 30.3.2010, σ. 70), παράγραφος 2, σύμφωνα με την οποία: «Η αποδοχή τραπεζογραμματίων και κερμάτων ευρώ ως μέσων πληρωμής στις λιανικές συναλλαγές θα πρέπει να αποτελεί κανόνα. Σχετική άρνηση θα πρέπει να είναι δυνατή μόνον όταν δικαιολογείται από λόγους συναφείς με την αρχή της καλής πίστης (παραδείγματος χάρη, ο πωλητής δεν έχει ψιλά να επιστρέψει)».

Η παρούσα γνώμη θα δημοσιευτεί στο δικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 30 Απριλίου 2010.

[υπογραφή]

Ο πρόεδρος της ΕΚΤ

Jean-Claude TRICHET