



ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 20ής Νοεμβρίου 2019

σχετικά με φορολογικά αντικίνητρα όσον αφορά τη χρήση μετρητών
(CON/2019/39)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 19 Νοεμβρίου 2019 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε από το ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών αίτημα για τη διατύπωση γνώμης αναφορικά με σχέδιο νόμου για την τροποποίηση ορισμένων διατάξεων του εθνικού νόμου περί φορολογίας εισοδήματος (εφεξής ο «ΝΦΕ»)¹, με σκοπό την περαιτέρω επέκταση των υφιστάμενων φορολογικών αντικινήτρων όσον αφορά τη χρήση μετρητών (εφεξής το «σχέδιο νόμου»).

Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της ΕΚΤ βασίζεται, αφενός, στα άρθρα 127 παράγραφος 4 και 282 παράγραφος 5 της Συνθήκης και, αφετέρου, στο άρθρο 2 παράγραφος 1 δεύτερη περίπτωση της απόφασης 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου², καθώς το σχέδιο νόμου αφορά μέσα πληρωμής. 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 σχεδίου νόμου

- 1.1 Σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, σκοπός του σχεδίου νόμου είναι η παροχή κινήτρων για την απόκτηση αγαθών και τη λήψη υπηρεσιών μέσω της διενέργειας ηλεκτρονικών συναλλαγών με στόχο i) τη μείωση της φοροδιαφυγής και ii) τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης, για λόγους δημόσιου συμφέροντος.
- 1.2 Το σχέδιο νόμου βασίζεται σε ισχύοντα νομοθετικά μέτρα που θεσπίστηκαν το 2016 και προωθούν την ευρύτερη χρήση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής στην Ελλάδα. Ένα εκ των μέτρων αυτών που παραμένει σε ισχύ³ προβλέπει ότι το δικαίωμα μείωσης του φόρου εισοδήματος από μισθωτή εργασία και συντάξεις συναρτάται προς τη συμμόρφωση του φορολογούμενου με την υποχρέωση εξόφλησης συγκεκριμένου ποσού δαπανών, οριζόμενου ως ελάχιστου ποσοστού του ετήσιου φορολογητέου εισοδήματός του, με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής. Εφόσον δεν καλύπτεται το ελάχιστο αυτό απαιτούμενο ποσοστό, ο φόρος προσαυξάνεται κατά το ποσό που προκύπτει από τη διαφορά πολλαπλασιαζόμενη με συντελεστή 22%⁴ και ο φορολογούμενος παύει να δικαιούται τις

¹ Νόμος 4172/2013, «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012, 4127/2013 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 167/23.7.2013).

² Απόφαση 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 (ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σ. 42).

³ Άρθρο 16 του ΝΦΕ.

⁴ Ο συγκεκριμένο φόρος συνιστά πρόσθετη φορολογική «ποινή» καταβλητέα επιπλέον των άλλων ειδών φόρου εισοδήματος στα οποία υπόκειται ο φορολογούμενος.

μειώσεις φόρου εισοδήματος, όπως αυτές ισχύουν⁵. Επί του παρόντος το ποσοστό ελάχιστης δαπάνης με ηλεκτρονική συναλλαγή καθορίζεται σε αύξουσα βάση, με εφαρμογή προοδευτικής εισοδηματικής κλίμακας, ως ακολούθως: 10% για εισόδημα από 1 έως 10.000 ευρώ· 15% για εισόδημα από 10.001 ως 30.000 ευρώ· και 20% για εισόδημα πάνω από 30.001, αλλά με χαμηλότερο ανώτατο όριο τις 30.000 ευρώ⁶.

- 1.3 Σύμφωνα με ένα άλλο νομοθετικό μέτρο που θεσπίστηκε το 2016 και παραμένει σε ισχύ, απαγορεύεται η εξόφληση με μετρητά οποιασδήποτε συναλλαγής μεταξύ καταναλωτών και επιχειρήσεων για την απόκτηση αγαθών και τη λήψη υπηρεσιών αξίας 500 ευρώ και άνω· η εξόφληση είναι δυνατή αποκλειστικά με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής⁷.
- 1.4 Το σχέδιο νόμου προτείνει την αύξηση σε 30% του ποσοστού ελάχιστης δαπάνης με ηλεκτρονική συναλλαγή που θα πρέπει να καλύπτει ο φορολογούμενος και την ομοιόμορφη εφαρμογή του σε όλες τις εισοδηματικές κλίμακες μέχρι τις 20.000 ευρώ⁸. Ο πρόσθετος φόρος ύψους 22% επί της διαφοράς μεταξύ του απαιτούμενου αυξημένου ποσοστού ελάχιστης δαπάνης με ηλεκτρονική συναλλαγή και του δηλωθέντος παραμένει αμετάβλητος. Ο ορισμός των ηλεκτρονικών συναλλαγών ή των δαπανών με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής για τους σκοπούς του σχεδίου νόμου παραμένει αμετάβλητος. Στο πεδίο του ορισμού αυτού περιλαμβάνονται οι δαπάνες που ορισμένος φορολογούμενος καταβάλλει για την απόκτηση αγαθών και τη λήψη υπηρεσιών στην Ελλάδα ή σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου με χρήση ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής, όπως πιστωτικές και χρεωστικές κάρτες, μεταφορές πίστωσης, ηλεκτρονικό πορτοφόλι και πληρωμές μέσω λογαριασμού πληρωμών παρόχων υπηρεσιών πληρωμών⁹. Οι επιλέξιμες δαπάνες για σκοπούς υπολογισμού του ποσοστού ελάχιστης δαπάνης με ηλεκτρονική συναλλαγή παραμένουν αμετάβλητες. Αυτές περιλαμβάνουν τις δαπάνες για την απόκτηση αγαθών και τη λήψη υπηρεσιών που εμπίπτουν στις δώδεκα ομάδες του δείκτη τιμών καταναλωτή της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής¹⁰.
- 1.5 Το σχέδιο νόμου ορίζει ακόμη ότι το απαιτούμενο ποσοστό ελάχιστης δαπάνης με ηλεκτρονική συναλλαγή ανέρχεται στο 20% του πραγματικού εισοδήματος σε περίπτωση που οι δαπάνες οι οποίες έχουν πραγματοποιηθεί και αφορούν καταβολές φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων

5 Η εφαρμοστέα σήμερα μείωση φόρου εισοδήματος είναι: α) για φορολογητέο εισόδημα έως 20.000 ευρώ: i) 1.900 ευρώ για τον φορολογούμενο χωρίς εξαρτώμενα τέκνα· ii) 1.950 ευρώ για τον φορολογούμενο με 1 εξαρτώμενο τέκνο· iii) 2.000 ευρώ για τον φορολογούμενο με 2 εξαρτώμενα τέκνα και iv) 2.100 ευρώ για τον φορολογούμενο με 3 εξαρτώμενα τέκνα και άνω· β) για φορολογητέο εισόδημα που υπερβαίνει τις 20.000 ευρώ, το ποσό της μείωσης του στοιχείου α) μειώνεται κατά 10 ευρώ ανά 1.000 ευρώ φορολογητέου εισοδήματος από μισθωτή εργασία και συντάξεις (παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 16 του ΝΦΕ).

6 Άρθρο 16 παράγραφος 3 του ΝΦΕ.

7 Άρθρο 20 παράγραφος 3 του ν. 3842/2010, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 69 του ν. 4446/2016.

8 Άρθρο 7 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου που τροποποιεί το άρθρο 15 του ΝΦΕ.

9 Για τον σκοπό αυτό οι όροι «λογαριασμός πληρωμών» και «πάροχος υπηρεσιών πληρωμών» ορίζονται στην οδηγία 2015/2366 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με υπηρεσίες πληρωμών στην εσωτερική αγορά, την τροποποίηση των οδηγιών 2002/65/EK, 2009/110/EK και 2013/36/EE και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 και την κατάργηση της οδηγίας 2007/64/EK (ΕΕ L 337 της 23.12.2015, σ. 35).

10 Πρόκειται για τις ακόλουθες: ομάδα 1: διατροφή και μη αλκοολούχα ποτά· ομάδα 2: αλκοολούχα ποτά και καπνός· ομάδα 3: ένδυση και υπόδηση· ομάδα 4: στέγαση, εξαιρουμένων των ενοικίων· ομάδα 5: διαρκή αγαθά, είδη νοικοκυριού και υπηρεσίες· ομάδα 6: υγεία· ομάδα 7: μεταφορές, εξαιρουμένης της δαπάνης για τέλη κυκλοφορίας και της αγοράς οχημάτων, πλην των ποδηλάτων· ομάδα 8: επικοινωνίες· ομάδα 9: αναψυχή, πολιτιστικές δραστηριότητες, εξαιρουμένης της αγοράς σκαφών, αεροπλάνων και αεροσκαφών· ομάδα 10: εκπαίδευση· ομάδα 11: ξενοδοχεία, καφέ, εστιατόρια· ομάδα 12: άλλα αγαθά και υπηρεσίες.

- και ακίνητης περιουσίας, ενοίκια και δανειακές υποχρεώσεις προς χρηματοπιστωτικά ιδρύματα υπερβαίνουν το 60% του πραγματικού εισοδήματος¹¹.
- 1.6 Το σχέδιο νόμου προτείνει μικρότερες μειώσεις φόρου εισοδήματος σε σχέση με τις ισχύουσες σήμερα¹², αλλά ορίζει ότι οι φορολογούμενοι θα εξακολουθήσουν να έχουν δικαίωμα στις μικρότερες αυτές μειώσεις φόρου ακόμη και αν δεν καλύπτουν το αναθεωρημένο ποσοστό ελάχιστης δαπάνης με ηλεκτρονική συναλλαγή¹³. Το σχέδιο νόμου προτείνει επίσης μείωση των φορολογικών συντελεστών για το φορολογητέο εισόδημα από μισθωτή εργασία και συντάξεις¹⁴ και διατήρηση σε μεγάλο βαθμό αμετάβλητων των ισχυουσών σήμερα κατηγοριών φορολογούμενων οι οποίες εξαιρούνται από την υποχρέωση κάλυψης του αναθεωρημένου ποσοστού ελάχιστης δαπάνης με ηλεκτρονική συναλλαγή.
- 1.7 Το σχέδιο νόμου προτείνει την επέκταση της υποχρέωσης κάλυψης του ποσοστού ελάχιστης δαπάνης με ηλεκτρονική συναλλαγή και στο εισόδημα από ακίνητη περιουσία¹⁵. Σύμφωνα με τις διατάξεις του σχεδίου νόμου, σε περίπτωση μη κάλυψης του εν λόγω ποσοστού ο φορολογούμενος θα υποχρεούται να καταβάλλει πρόσθετο φόρο 22 % επί της διαφοράς, μέχρι την κάλυψη και του ποσοστού ελάχιστης δαπάνης που ισχύει για τη συγκεκριμένη κατηγορία εισοδήματος.
- 1.8 Το σχέδιο νόμου εξαιρεί από τις εκπιπτόμενες επιχειρηματικές δαπάνες τις ακόλουθες δαπάνες, εφόσον δεν έχουν εξοφληθεί με χρήση ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής ή μέσω παρόχου υπηρεσιών πληρωμών: i) όλες τις δαπάνες που αφορούν απόκτηση αγαθών ή λήψη υπηρεσιών αξίας άνω των 300 ευρώ και ii) δαπάνες ενοικίων¹⁶.
- 1.9 Το σχέδιο νόμου ορίζει ότι θα παρέχονται ορισμένες εκπτώσεις φόρου για δαπάνες που αφορούν λήψη υπηρεσιών για ενεργειακή, λειτουργική και αισθητική αναβάθμιση κτιρίων μόνο εάν η εξόφλησή τους έχει πραγματοποιηθεί με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής¹⁷.
- 1.10 Γίνεται αντιληπτό ότι το σχέδιο νόμου πρόκειται να εφαρμόζεται για εισοδήματα που αποκτώνται από την 1η Ιανουαρίου 2020 και μετά.

11 Άρθρο 7 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου που τροποποιεί το άρθρο 15 του ΝΦΕ.

12 Προτείνεται μείωσή τους κατά τα ακόλουθα ποσά: α) i) 777 ευρώ για τον φορολογούμενο χωρίς εξαρτώμενα τέκνα· ii) 810 ευρώ για τον φορολογούμενο με 1 εξαρτώμενο τέκνο· iii) 900 ευρώ για τον φορολογούμενο με 2 εξαρτώμενα τέκνα· iv) 1.120 ευρώ για τον φορολογούμενο με 3 εξαρτώμενα τέκνα· και v) 1.340 ευρώ για τον φορολογούμενο με 4 εξαρτώμενα τέκνα· για κάθε επιπλέον εξαρτώμενο τέκνο μετά το τέταρτο, η μείωση του φόρου αυξάνεται κατά 220 ευρώ για κάθε επόμενο τέκνο· β) για φορολογητέο εισόδημα άνω των 12.000 ευρώ, το ποσό της μείωσης φόρου υπό α) μειώνεται κατά 20 ευρώ ανά 1.000 ευρώ φορολογητέου εισοδήματος από μισθούς και συντάξεις μέχρι του ποσού της μείωσης του φόρου του στοιχείου α)· ωστόσο, οι μειώσεις υπό το παρόν στοιχείο β) δεν εφαρμόζονται σε φορολογούμενους με 5 εξαρτώμενα τέκνα και άνω (άρθρο 9 του σχεδίου νόμου που τροποποιεί το άρθρο 16 του ΝΦΕ).

13 Άρθρο 7 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου που τροποποιεί το άρθρο 15 του ΝΦΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 9 του σχεδίου νόμου που τροποποιεί το άρθρο 16 του ΝΦΕ.

14 Προτείνεται μείωσή τους κατά τα ακόλουθα ποσοστά: από 22% σήμερα σε 9% για εισόδημα από 0 – 10.000 ευρώ· για εισόδημα από 10.001 – 20.000 ευρώ ο φόρος παραμένει αμετάβλητος στο 22%· από 29% σήμερα σε 28% για εισόδημα από 20.001 – 30.000 ευρώ· από 37% σήμερα σε 36% για εισόδημα από 30.001 – 40.000 ευρώ· από 45% σήμερα σε 44% για εισόδημα άνω των 40.001 ευρώ (άρθρο 6 του σχεδίου νόμου που τροποποιεί το άρθρο 15 του ΝΦΕ).

15 Άρθρο 7 παράγραφος 2 του σχεδίου νόμου που τροποποιεί το άρθρο 40 του ΝΦΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 40 παράγραφος 4 του ΝΦΕ, το εισόδημα από ακίνητη περιουσία φορολογείται χωριστά σύμφωνα με την ακόλουθη κλίμακα: το εισόδημα από 0 – 12.000 ευρώ φορολογείται με συντελεστή 15 %, το εισόδημα από 12.001 – 35.000 ευρώ φορολογείται με συντελεστή 35% και το εισόδημα άνω των 35.001 ευρώ φορολογείται με συντελεστή 45%.

16 Άρθρο 13 του σχεδίου νόμου που τροποποιεί το άρθρο 23 του ΝΦΕ.

17 Άρθρο 16 του σχεδίου νόμου που τροποποιεί το άρθρο 39Α του ΝΦΕ.

2. Γενικές παρατηρήσεις

- 2.1 Αναφορικά με τις ισχύουσες σήμερα διατάξεις του ΝΦΕ, οι οποίες εκδόθηκαν το 2016 με σκοπό την προώθηση της ευρύτερης χρήσης των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής στην Ελλάδα, η ΕΚΤ υπενθυμίζει ότι οι ελληνικές αρχές δεν είχαν υποβάλει αίτημα διαβούλευσης στην ίδια σύμφωνα με τα άρθρα 127 παράγραφος 4 και 282 παράγραφος 5 της Συνθήκης.
- 2.2 Σύμφωνα με τη Συνθήκη, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) πρέπει να ενεργεί, μεταξύ άλλων, σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων¹⁸. Το ΕΣΚΤ έχει ως βασικό καθήκον να προωθεί την ομαλή λειτουργία των συστημάτων πληρωμών¹⁹ και η ΕΚΤ έχει το αποκλειστικό δικαίωμα να επιτρέπει την έκδοση τραπεζογραμματίων ευρώ εντός της Ένωσης²⁰. Τα τραπεζογραμμάτια ευρώ που εκδίδονται από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες της ζώνης του ευρώ είναι τα μόνα τραπεζογραμμάτια που έχουν την ιδιότητα νόμιμου χρήματος εντός της ζώνης του ευρώ²¹.
- 2.3 Αν και η σύσταση 2010/191/ΕΕ της Επιτροπής (εφεξής η «σύσταση της Επιτροπής»)²² αναφέρει ότι η αποδοχή των μετρητών ως μέσου πληρωμής θα πρέπει να αποτελεί τον κανόνα, αναγνωρίζει τη δυνατότητα απόρριψης της χρήσης τους για λόγους συναφείς με την «αρχή της καλής πίστης», χωρίς αυτό να αντιβαίνει στην ιδιότητά τους ως νόμιμου χρήματος. Ούτε το δίκαιο της Ένωσης ούτε η σύσταση της Επιτροπής προβλέπουν ρητά αν και σε ποιο βαθμό μπορεί να επιτρέπεται η θέσπιση ενός γενικότερου περιορισμού στην υποχρέωση αποδοχής μετρητών σε ευρώ ως μέσου πληρωμής. Για τον λόγο αυτό το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να ερμηνεύεται, προκειμένου να εξακριβώνονται οι όροι τους οποίους θα πρέπει να πληροί κάθε τέτοιος περιορισμός στη διενέργεια πληρωμών με χρήση τραπεζογραμματίων και κερμάτων ευρώ, συμπεριλαμβανομένων των όρων που θα πρέπει να πληρούνται ως προς τη διατήρηση της ιδιότητας νόμιμου χρήματος των τραπεζογραμματίων και κερμάτων ευρώ όταν εισάγονται γενικοί περιορισμοί στην υποχρέωση αποδοχής των μετρητών ως μέσου πληρωμής²³.
- 2.4 Το σχέδιο νόμου πρέπει να τηρεί το ενωσιακό δίκαιο· ειδικότερα, κάθε περιορισμός στις πληρωμές με χρήση μετρητών πρέπει να συνάδει με την ιδιότητα νόμιμου χρήματος των τραπεζογραμματίων ευρώ²⁴. Στο πλαίσιο αυτό η αιτιολογική σκέψη 19 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 974/98 του Συμβουλίου²⁵, σύμφωνα με την οποία «οι περιορισμοί που θεσπίζουν για λόγους δημοσίας τάξεως

¹⁸ Βλ. άρθρο 127 παράγραφος 1 της Συνθήκης και άρθρο 2 του καταστατικού του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (εφεξής το «καταστατικό του ΕΣΚΤ»).

¹⁹ Άρθρο 127 παράγραφος 2 της Συνθήκης και άρθρο 3.1 του καταστατικού του ΕΣΚΤ.

²⁰ Άρθρο 128 παράγραφος 1, πρώτη πρόταση, της Συνθήκης και άρθρο 16 πρώτη πρόταση του καταστατικού του ΕΣΚΤ.

²¹ Άρθρο 128 παράγραφος 1, τρίτη πρόταση, και άρθρο 282 παράγραφος 3, δεύτερη πρόταση, της Συνθήκης και άρθρο 16 τρίτη πρόταση του καταστατικού του ΕΣΚΤ.

²² Σύσταση της Επιτροπής, της 22ας Μαρτίου 2010, σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και τις έννομες συνέπειες του καθεστώτος νόμιμου χρήματος των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων σε ευρώ (ΕΕ L 83 της 30.3.2010, σ. 70).

²³ Βλ. παράγραφο 2.1 της γνώμης CON/2017/18, παράγραφο 3.1 της γνώμης CON/2017/20, παράγραφο 2.3 της γνώμης CON/2017/27, παράγραφο 2.2 της γνώμης CON/2017/40 και παράγραφο 2.2 της γνώμης CON/2019/04.

²⁴ Βλ. επίσης παράγραφο 2.4 της γνώμης CON/2017/18, παράγραφο 2.5 της γνώμης CON/2017/40 και παράγραφο 2.3 της γνώμης CON/2019/04.

²⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 974/98 του Συμβουλίου, της 3ης Μαΐου 1998, για την εισαγωγή του ευρώ (ΕΕ L 139 της 11.5.1998, σ. 1).

τα κράτη μέλη ως προς τις πληρωμές σε κέρματα και χαρτονομίσματα δεν αντιβαίνουν στην ιδιότητα νόμιμου χρήματος των εκφρασμένων σε ευρώ χαρτονομισμάτων και κερμάτων, εφόσον υπάρχουν άλλα νόμιμα μέσα για το διακανονισμό των νομισματικών οφειλών»²⁶, λαμβάνεται υπόψη σε προηγούμενες γνώμες της ΕΚΤ που εξετάζουν τη θέσπιση περιορισμών στη χρήση μετρητών στο πλαίσιο σχεδίων εθνικής νομοθεσίας. Αν και η ΕΚΤ αναγνωρίζει ότι στην Ελλάδα υπάρχουν εν γένει νόμιμα μέσα διακανονισμού νομισματικών οφειλών πέραν των μετρητών²⁷, θα πρέπει να εξακριβώνεται προσεκτικά από τις ελληνικές αρχές η πρόσβαση όλων των τμημάτων της κοινωνίας στα εν λόγω μέσα με κόστος συγκρίσιμο με εκείνο των μετρητών. Τούτο, διότι τα συγκεκριμένα άλλα μέσα ενδέχεται να έχουν διαφορετικά χαρακτηριστικά σε σύγκριση με τα μετρητά και, ως εκ τούτου, ενδέχεται να μην αποτελούν πλήρως ισοδύναμες εναλλακτικές δυνατότητες.

- 2.5 Εν προκειμένω η ΕΚΤ σημειώνει ότι η οδηγία 2014/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου²⁸ κατέστησε ευκολότερη για τους καταναλωτές της Ένωσης τη χρήση λογαριασμών πληρωμών και συναφών υπηρεσιών ηλεκτρονικών πληρωμών ως λύση εναλλακτική της χρήσης μετρητών²⁹. Η οδηγία 2014/92/ΕΕ μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο της Ελλάδας με τον νόμο 4465/2017, ο οποίος θεσπίζει το νομικό πλαίσιο δημιουργίας των προϋποθέσεων που καθιστούν προσιπή σε όλους τους καταναλωτές μια ελάχιστη δέσμη τραπεζικών υπηρεσιών. Ωστόσο, οι εν λόγω τραπεζικές υπηρεσίες και οι υπηρεσίες ηλεκτρονικών πληρωμών τις οποίες παρέχουν οι εμπορικές οντότητες ενδέχεται να υπόκεινται σε επιβαρύνσεις.
- 2.6 Η ΕΚΤ αναγνωρίζει ότι οι στόχοι του σχεδίου νόμου, δηλαδή i) η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και ii) η διεύρυνση της φορολογικής βάσης, με παράλληλη διατήρηση της δημοσιονομικής ισορροπίας κατόπιν των μειώσεων του φόρου εισοδήματος εταιρειών και του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, μπορούν εν γένει να συνιστούν «λόγους δημόσιας τάξης» που δικαιολογούν την εισαγωγή αντικινήτρων μέσω της φορολόγησης των πληρωμών με χρήση μετρητών και του συνακόλουθου περιορισμού τους. Ωστόσο, κάθε τέτοιος περιορισμός δεν πρέπει να αντιβαίνει στην ιδιότητα νόμιμου χρήματος των τραπεζογραμματίων ευρώ που κατοχυρώνεται στα άρθρα 128 παράγραφος 1 και 282 παράγραφος 3 της Συνθήκης. Έτσι, θα πρέπει να καταδεικνύεται ότι οι προτεινόμενοι περιορισμοί στη διενέργεια πληρωμών με χρήση μετρητών που αφορούν την ιδιότητα νόμιμου χρήματος των τραπεζογραμματίων ευρώ θα είναι αποτελεσματικοί από την άποψη της επίτευξης των δημόσιου χαρακτήρα στόχων που δικαιολογημένα επιδιώκουν. Συνεπώς,

²⁶ Βλ., για παράδειγμα, γνώμες CON/2013/18, CON/2014/4 και CON/2014/37.

²⁷ Βλ. παράγραφο 2.1 της γνώμης CON/2012/33 και παράγραφο 3.1 της γνώμης CON/2010/36.

²⁸ Οδηγία 2014/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 2014, για τη συγκρισιμότητα των τελών που συνδέονται με λογαριασμούς πληρωμών, την αλλαγή λογαριασμού πληρωμών και την πρόσβαση σε λογαριασμούς πληρωμών με βασικά χαρακτηριστικά (ΕΕ L 257 της 28.8.2014, σ. 214).

²⁹ Στο πλαίσιο που είχε δημιουργηθεί προηγουμένως με την οδηγία 2007/64/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Νοεμβρίου 2007, για τις υπηρεσίες πληρωμών στην εσωτερική αγορά, την τροποποίηση των οδηγιών 97/7/ΕΚ, 2002/65/ΕΚ, 2005/60/ΕΚ και 2006/48/ΕΚ, και την κατάργηση της οδηγίας 97/5/ΕΚ (ΕΕ L 319 της 5.12.2007, σ. 1), η οποία εισήγαγε τη νομική βάση για τη δημιουργία εσωτερικής αγοράς πληρωμών εντός της Ένωσης και επέτρεψε τη δημιουργία του ενιαίου χώρου πληρωμών σε ευρώ (SEPA) (οδηγία για τις υπηρεσίες πληρωμών 1). Η οδηγία για τις υπηρεσίες πληρωμών 1 έχει πλέον αντικατασταθεί από την οδηγία 2015/2366 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με υπηρεσίες πληρωμών στην εσωτερική αγορά, την τροποποίηση των οδηγιών 2002/65/ΕΚ, 2009/110/ΕΚ και 2013/36/ΕΕ και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 και την κατάργηση της οδηγίας 2007/64/ΕΚ (ΕΕ L 337 της 23.12.2015, σ. 35) (οδηγία για τις υπηρεσίες πληρωμών 2).

- θα πρέπει να αποδεικνύεται σαφώς ότι οι περιορισμοί αυτοί είναι πιθανόν στην πράξη να επιτύχουν τον δεδηλωμένο, δημόσιου χαρακτήρα στόχο της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής.
- 2.7 Τυχόν άμεσοι ή έμμεσοι περιορισμοί στη διενέργεια πληρωμών με χρήση μετρητών θα πρέπει ακόμη να είναι ανάλογοι προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς και να μην υπερβαίνουν τα αναγκαία για την επίτευξή τους μέτρα, λαμβανομένου ιδίως υπόψη του ότι τα μέτρα που προβλέπει το σχέδιο νόμου επηρεάζουν τις συναλλαγές των φορολογούμενων-φυσικών προσώπων και βασίζονται σε υφιστάμενα νομοθετικά μέτρα τα οποία είχαν θεσπιστεί το 2016 και επιβάλλουν άμεσους περιορισμούς στις πληρωμές με χρήση μετρητών, απαγορεύοντας κάθε τέτοια πληρωμή αξίας άνω των 500 ευρώ στο πλαίσιο συναλλαγών μεταξύ καταναλωτών και επιχειρήσεων³⁰. Για τον λόγο αυτό τυχόν αρνητικές επιπτώσεις των προτεινόμενων περιορισμών θα πρέπει να σταθμίζονται προσεκτικά σε σχέση με τα προσδοκώμενα δημόσια οφέλη. Κατά την εξέταση της αναλογικότητας ενός περιορισμού θα πρέπει πάντοτε να λαμβάνονται υπόψη οι αρνητικές του επιπτώσεις και η δυνατότητα εκπλήρωσης του σκοπού του μέσω της θέσπισης εναλλακτικών μέτρων με λιγότερο αρνητικές επιπτώσεις³¹.
- 2.8 Επιπλέον, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι η δυνατότητα διενέργειας πληρωμών τοις μετρητοίς παραμένει ιδιαίτερα σημαντική για ορισμένες κοινωνικές ομάδες που για διάφορους θεμιτούς λόγους προτιμούν να χρησιμοποιούν μετρητά έναντι άλλων μέσων πληρωμής. Γενικά, τα μετρητά ως μέσο πληρωμής εκτιμώνται επίσης διότι, ως νόμιμο χρήμα, γίνονται ευρέως και γρήγορα αποδεκτά και διευκολύνουν τον πληρωτή στην παρακολούθηση των δαπανών του. Επιπλέον, πρόκειται για μέσο πληρωμής που επιτρέπει στους πολίτες να διακανονίζουν στιγμιαία μια συναλλαγή, είναι δε η μόνη μέθοδος διακανονισμού σε χρήμα κεντρικής τράπεζας, και στην ονομαστική αξία, της οποίας η χρήση δεν υπόκειται από νομική άποψη στην επιβολή τελών. Εξάλλου, οι πληρωμές με χρήση μετρητών δεν απαιτούν λειτουργική τεχνική υποδομή και συναφείς επενδύσεις και είναι πάντα διαθέσιμες· αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε περίπτωση διακοπής της δυνατότητας ηλεκτρονικών πληρωμών. Ακόμη, διευκολύνουν τη συμμετοχή του συνόλου του πληθυσμού στην οικονομία, επιτρέποντας τον διακανονισμό κάθε είδους χρηματοοικονομικής συναλλαγής³².
- 2.9 Θα πρέπει να σημειωθεί ότι αν και η οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου³³ επιβεβαιώνει τον ευάλωτο χαρακτήρα των συναλλαγών με χρήση μεγάλων ποσών μετρητών από την άποψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, ορίζει ότι τα πρόσωπα που εμπορεύονται αγαθά και που κατά τα λοιπά δεν αποτελούν υπόχρεες οντότητες κατά την έννοιά της πρέπει να ταξινομούνται ως

30 Βλ. ως άνω παράγραφο 1.2.

31 Βλ., για παράδειγμα, παράγραφο 2.3 της γνώμης CON/2014/4, παράγραφο 2.3 της γνώμης CON/2014/37, παραγράφους 2.6 και 2.7 της γνώμης CON/2017/8, παραγράφους 2.5 και 2.6 της γνώμης CON/2017/18, παράγραφο 3.3 της γνώμης CON/2017/20, παράγραφο 2.7 της γνώμης CON/2017/27, παράγραφο 2.6 της γνώμης CON/2017/40 και παράγραφο 2.5 της γνώμης CON/2019/04.

32 Βλ. παράγραφο 2.6 της γνώμης CON/2017/18, παράγραφο 3.4 της γνώμης CON/2017/20, παράγραφο 2.8 της γνώμης CON/2017/27, παράγραφο 2.7 της γνώμης CON/2017/40 και παράγραφο 2.6 της γνώμης CON/2019/04.

33 Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ L 141 της 5.6.2015, σ. 73).

υπόχρεες οντότητες και να εφαρμόζουν μέτρα δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη μόνο στον βαθμό που η οικεία πληρωμή καταβάλλεται ή εισπράττεται σε μετρητά και αφορά ποσό ίσο ή μεγαλύτερο των 10.000 ευρώ. Αυτό σημαίνει ότι το σχέδιο νόμου θα πρέπει να θεσπίσει ένα αναλογικό κατώτατο όριο όσον αφορά τα όρια στη διενέργεια πληρωμών με χρήση μετρητών, λαμβάνοντας υπόψη τους στόχους των εν λόγω ορίων³⁴.

- 2.10 Ενόψει των παραπάνω η ΕΚΤ θεωρεί ότι το ισχύον όριο των 500 ευρώ στη διενέργεια πληρωμών με χρήση μετρητών σε συναλλαγές μεταξύ καταναλωτών και επιχειρήσεων και τα νέα φορολογικά αντικίνητρα προς αποθάρρυνση των εταιρειών να πραγματοποιούν δαπάνες σε μετρητά αξίας άνω των 300 ευρώ δεν τελούν σε σχέση αναλογίας προς τις πιθανές αρνητικές τους επιπτώσεις στο σύστημα πληρωμών με χρήση μετρητών. Εφόσον ο νομοθέτης επιθυμεί να διατηρηθούν οι περιορισμοί στη διενέργεια πληρωμών με χρήση μετρητών, θα πρέπει να επιλεγούν υψηλότερα κατώτατα όρια και να προβλεφθεί ορισμένος βαθμός ευελιξίας στο σχέδιο νόμου. Οι συναλλαγές τοις μετρητοίς καθ' υπέρβαση των καθορισμένων ορίων θα πρέπει να επιτρέπονται εφόσον οι συναλλασσόμενοι είναι σε θέση να διασφαλίζουν την ιχνηλασιμότητα της πληρωμής, προσδιορίζοντας το ποσό της συναλλαγής, την αιτιολογία και τα υποκείμενά της. Επιπλέον, οι αρμόδιες αρχές καλούνται να αξιολογήσουν την αναλογικότητα και συμβατότητα των υπόλοιπων περιορισμών που ισχύουν για τις πληρωμές με χρήση μετρητών σε σχέση με την ιδιότητα νόμιμου χρήματος των τραπεζογραμματίων³⁵, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα αποτελέσματα των μέτρων αυτών δεν υπερβαίνουν τα αναγκαία για την επίτευξη του στόχου της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής.

Η παρούσα γνώμη θα δημοσιευθεί στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 20 Νοεμβρίου 2019.

[υπογραφή]

Η Πρόεδρος της ΕΚΤ

Christine LAGARDE

³⁴ Βλ., για παράδειγμα, παράγραφο 3.2 της γνώμης CON/2017/18, παράγραφο 2.10 της γνώμης CON/2017/27 και παράγραφο 3.2 της γνώμης CON/2019/04.

³⁵ Βλ. επίσης παραγράφους 2.2 και 2.3 της γνώμης CON/2015/55.