

ΓΝΩΜΗ της Ολομέλειας της Ο.Κ.Ε.

επί του Σχεδίου Διάταξης περί τροποποίησης τέλους 5% καταβαλλόμενου από επισιτιστικές και συναφείς επιχειρήσεις υπέρ Δήμων και Κοινοτήτων (Άρθρο 26, παρ. 6 του Ν. 1828/1989)

Αθήνα, 26 Μαΐου 1997

Διαδικασία

Την 6/5/1997 ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κ. Αλέκος Παπαδόπουλος ζήτησε με έγγραφό του από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή τη διατύπωση αιτιολογημένης Γνώμης επί Σχεδίου Διάταξης τροποποιητικής προγενέστερης ρύθμισης για τέλος 5% καταβαλλόμενο από επισιτιστικές και συναφείς επιχειρήσεις υπέρ Δήμων και Κοινοτήτων (Άρθρο 26, παρ. 6 του Ν. 1828/1989).

Υιοθετώντας τη διαδικασία του κατεπείγοντος (Άρθρο 19 Εσωτερικού κανονισμού της Ο.Κ.Ε.), η Εκτελεστική Επιτροπή της Ο.Κ.Ε. ανέθεσε σε Ομάδα εργασίας τη σύνταξη πορίσματος επί του εν λόγω Σχεδίου διατάξεως. Την Ομάδα Εργασίας αποτέλεσαν οι κ.κ. Δημήτρης Χατζησωκράτης, Νικόλαος Γιατράκος, Απόστολος Κοιμήσης, Χαράλαμπος Κεφάλας και Γεώργιος Χαμπηλομάτης, Εμπειρογνώμων και ο Επιστημονικός Συνεργάτης της Ο.Κ.Ε. Δρ. Δημήτρης Κιούκας, ο οποίος ανέλαβε την επιστημονική υποστήριξη της Ομάδας. Η Ομάδα Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε τρεις συνεδρίες (13/5, 15/5 και 19/5/97) και το πόρισμά της συζητήθηκε και εγκρίθηκε από την Εκτελεστική Επιτροπή στις 22/5/1997. Η εισήγηση της Εκτελεστικής Επιτροπής προς την Ολομέλεια της Ο.Κ.Ε. συζητήθηκε στη συνεδρίαση της 26ης Μαΐου 1997, με εισηγητές τους κ. κ. Χαράλαμπο Κεφάλα και Νικόλαο Γιατράκο, και διαμορφώθηκε στην εξής Γνώμη.

α. Γενικές αρχές

1. Η Διάταξη τροποποιεί την παράγραφο 6 του Άρθρου 26 του Ν. 1828/1989 (που με τη σειρά της είχε τροποποιήσει άλλες προγενέστερες Διατάξεις), σύμφωνα με την οποία τέλος 5% επιβάλλεται στα ακαθάριστα έσοδα κυρίως των επισιτιστικών επιχειρήσεων αυτών που πωλούνται εντός του καταστήματος και όχι σε πακέτο. Η τροποποιούσα διάταξη αντίθετα επιβάλλει τις εξής αλλαγές:

α. Το τέλος ορίζεται σε 2% και αφορά προϊόντα που πωλούνται εντός του καταστήματος και αυτά που διατίθενται σε πακέτο.

β. Η επιβολή του τέλους αυτού εκτείνεται και σε άλλες επιχειρήσεις, ήτοι

- κέντρα διασκέδασης και «άλλα καταστήματα με ποτά και θέαμα»,
- εστιατόρια που λειτουργούν σε ξενοδοχεία,
- τμήματα supermarkets που λειτουργούν ως εστιατόρια ή αναψυκτήρια.

γ. Το τέλος ανέρχεται σε 8% σε ό,τι αφορά τα κέντρα διασκέδασης και συναφή κέντρα.

δ. Το τέλος 2% μπορεί να επεκταθεί με απόφαση των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και σε μια σειρά καταστημάτων που προσφέρουν κατά κύριο λόγο υπηρεσίες αναψυχής και τουριστικές υπηρεσίες, όπως: τουριστικά είδη, είδη λαϊκής τέχνης, είδη δώρων, ενοικιάσεις σκαφών και συναφών ειδών «παραλίας».

2. Η διάταξη φαίνεται να επιδιώκει την ενίσχυση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τα επιδιωκόμενα έσοδα από το τέλος, σύμφωνα με μελέτη της Ε.Ε.Τ.Α.Α. (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης), εκτιμώνται σε 15 - 16 δισεκατομμύρια δραχμές συνολικά (ξενοδοχειακές επιχειρήσεις - εστιατόρια και συναφή επαγγέλματα).

Παράλληλα εμφανίζεται να μειώνει το καταβαλλόμενο τέλος στις καλυπτόμενες από προγενέστερες διατάξεις επιχειρήσεις (κυρίως επισιτιστικές). Τούτο μπορεί να εκληφθεί ως φορολογική ελάφρυνση, υπό «ονομαστική έννοια». Υπό το φως όμως της ελληνικής πραγματικότητας ίσως επιδιώκει ρεαλιστικότερους εισπρακτικούς σκοπούς. Θα είχαμε βέβαια καλύτερη γνώμη εάν είχαμε στη διάθεσή μας κάποιο είδος αιτιολογικής έκθεσης. Υπό ευρεία έννοια τα ρυθμιστικά πεδία της Διάταξης φαίνεται να άπτονται, εν μέρει και αποσπασματικά, της πολιτικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πιο έμμεσα κάποιων ζητημάτων φορολογίας και ίσως τουριστικής ανάπτυξης (αν και εδώ μπορεί κανείς να ανακαλύψει

αντικίνητρα).

3. Για την καλύτερη κατανόηση του ρυθμιστικού πεδίου της Διάταξης θα ήταν σκόπιμο να αναχθούν οι επιδιωκόμενες ρυθμίσεις σε γενικότερες πολιτικοοικονομικές αρχές. Το επιβαλλόμενο δημοτικό τέλος ανταποκρίνεται στους εξής στόχους:

Ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. μέσω παροχής ικανότητας για την επιβολή φορολογίας.

Μεγαλύτερη και αποτελεσματικότερη εισπρακτική ικανότητα.

Ανακούφιση οικονομικής δυσπραγίας Ο.Τ.Α. Οι Ο.Τ.Α. έχουν μεγάλα χρέη και ανάγκες και το τέλος σύμφωνα με μελέτη της Ε.Ε.Τ.Α.Α. αντιπροσωπεύει το 2%-2,5% των συνολικών τους εσόδων, ενώ σε τουριστικές περιοχές τα έσοδα που προέρχονται από το τέλος ανέρχονται έως και στο 30%.

Αποτελεσματικό περιορισμό της δυνατότητας φοροαποφυγής των υπόχρεων επισιτιστικών επιχειρήσεων, ορισμένες εκ των οποίων, και ιδιαίτερα μετά σχετική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας περί μη υπαγωγής στο τέλος των εσόδων από τις πωλήσεις σε «πακέτο», εξέδιδαν τους περισσότερους λογαριασμούς ως πωλήσεις σε «πακέτο».

Εξομάλυνση του ανταγωνισμού μεταξύ των επισιτιστικών επιχειρήσεων και των ομοίων που λειτουργούν στις ξενοδοχειακές επιχειρήσεις.

Επένδυση των φορολογικών εσόδων βάσει της αρχής της ανταποδοτικότητας προς όφελος των φορολογουμένων και της εν γένει ανάπτυξης των Δήμων και Κοινοτήτων.

Ελάφρυνση των μέχρι σήμερα υπόχρεων επιχειρήσεων μέσω της μείωσης του τέλους από 5% σε 2%.

4. Το επιβαλλόμενο δημοτικό τέλος δημιουργεί ενδεχομένως και ορισμένες παρενέργειες ή εν πάσει περιπτώσει αθέλητα αποτελέσματα, που συνοπτικά δίνουν λαβή στα εξής επιχειρήματα:

Πληττεται ο τουρισμός, σε ορισμένες τουλάχιστον περιοχές, και, κατά συνέπεια, μειώνεται η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Επιβαρύνονται οι δημότες με πρόσθετους φόρους και αναιρείται η φιλοσοφία περί παρεπιδημούντων (διότι το μέτρο καλύπτει και τους κατοίκους εν πολλοίς).

Πιθανώς δημιουργείται δυσανάλογη και επαχθής φορολόγηση των συγκεκριμένων Μ.Μ.Ε., στην περίπτωση που δεν γίνει δυνατή η μετακύλιση του φόρου στην κατανάλωση (αντικίνητρα για την ανάπτυξη των Μ.Μ.Ε. Π.χ., σύμφωνα με υπολογισμούς, ενδέχεται να σημειωθεί εκ της επιβολής του τέλους αύξηση φόρου της τάξεως του 150% περίπου σε ορισμένες κατηγορίες καταστημάτων που περιγράφονται στη Διάταξη).

Υπάρχει το ενδεχόμενο κλεισίματος επιχειρήσεων και απώλειας θέσεων εργασίας.

Η φοροδιαφυγή ορισμένων επιχειρήσεων αποτελεί αντίδραση στην επαχθή φορολόγηση.

Σε ορισμένες περιπτώσεις η ανταποδοτικότητα των Ο.Τ.Α. δεν θεμελιώνεται επαρκώς.

Επιβαρύνεται περαιτέρω ο καταναλωτής, στην περίπτωση μετακύλισης του τέλους στην κατανάλωση.

Υποθάλπεται αθέμιτος ανταγωνισμός από τα supermarkets (πιθανώς αυτά να καταργήσουν τα «οργανωμένα τμήματα» και να πωλούν «χύδην», χωρίς να ισχύει το 2%).

Το επιχείρημα της φοροδιαφυγής (μέσω της έκδοσης λογαριασμών σε πακέτο) δε νομιμοποιεί τη φορολόγηση ορισμένων κατηγοριών καταστημάτων που δεν διαθέτουν υπηρεσίες σερβιρίσματος.

Ορισμένες κατηγορίες καταστημάτων τουριστικού περιεχομένου δεν διευκρινίζονται/περιγράφονται επαρκώς.

5. Αξιολογώντας τα ανωτέρω επιχειρήματα η Ο.Κ.Ε. επισημαίνει τα εξής:

Τα επί μέρους επιχειρήματα καλό θα είναι να εντάσσονται και να υποστηρίζονται από γενικότερες δικαίκες και πολιτικές αρχές και ιδίως την αρχή του δημοσίου συμφέροντος.

Το επιχείρημα της ενίσχυσης της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. αποτελεί ισχυρό επιχείρημα. Η ικανότητα τοπικής φορολόγησης είναι σύμφωνα με τη διεθνή θεωρία και πρακτική το βασικό κριτήριο διαχωρισμού απλής αποσυγκέντρωσης του κράτους και γνήσιας αποκέντρωσης. Βεβαίως το κριτήριο αυτό καθίσταται περισσότερο αξιόπιστο όταν

η αναλογία κρατικής ενίσχυσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση με την παραχώρηση ικανότητας τοπικής φορολόγησης αποβαίνει υπέρ του δεύτερου όρου της εν λόγω σχέσης και σε βάρος του πρώτου. Εάν, αντίθετα, απλά προστίθεται στην κρατική ενίσχυση η τοπική φορολόγηση, ικανοποιείται περισσότερο το κριτήριο της ενίσχυσης της οικονομικής αυτοδυναμίας και λιγότερο το κριτήριο της οικονομικής αυτοτέλειας.

Το επιχείρημα της οικονομικής δυσπραγίας των Ο.Τ.Α. σχετίζεται με το προηγούμενο.

Πάντως εάν δεν συναρτηθεί με αυτό, δεν συνιστά από μόνο του ισχυρό επιχείρημα, καθώς θα μπορούσαν να παρατεθούν επιχειρήματα υπέρ της υπεύθυνης και ορθολογικής δημοσιονομικής διαχείρισης του κάθε Ο.Τ.Α.

Από αυτές τις απόψεις είναι θετικό ότι η Διάταξη δίνει διακριτική ευχέρεια στα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια να επιβάλουν ή όχι το δημοτικό τέλος στα τουριστικά είδη που περιγράφει. Αυτό συνάδει και με τις αρχές της επικουρικότητας και των τοπικών υποθέσεων, αποδυναμώνει δε κάπως το επιχείρημα των αντικινήτρων για τον τουρισμό. Βεβαίως δεν το αποδυναμώνει κατά το άλλο σκέλος, ότι δηλαδή επισιτιστικά και συναφή επαγγέλματα φορολογούνται αμέσως (νόμω).

Το ζήτημα της φοροδιαφυγής είναι σημαντικό, όσο κι αν βάσιμα υποστηριχτεί ότι είναι απόρροια επαχθούς και άδικης φορολογίας. Το τελευταίο επιχείρημα ανταποκρίνεται βέβαια σε πολιτικοκοινωνικές πραγματικότητες, αλλά δεν μπορεί να σταθεί νομικά και θεσμικά. Μπορεί βεβαίως να επιλυθεί νομικά-θεσμικά.

Πάντως, η θέση περί δυσμενούς φορολογίας θα ήταν σκόπιμο να τεκμηριωθεί από μια ευρύτερη μελέτη, η οποία επιπλέον θα τεκμηριώνει και τους κινδύνους για τις Μ.Μ.Ε. και την απώλεια θέσεων εργασίας. Μια τέτοια μελέτη θα παρατάσσετο προς την υπάρχουσα μελέτη της Ε.Ε.Τ.Α.Α. που τεκμηριώνει τη σημαντικότητα του τέλους για τα έσοδα των Ο.Τ.Α. και την απώλεια εσόδων από τη μη φορολόγηση του «πακέτου».

Το επιχείρημα της δυσμενούς φορολόγησης ενδέχεται να αποδυναμώνεται στην περίπτωση που το επιβαλλόμενο τέλος μετακυλιέται στον καταναλωτή. Τούτο είναι μια αρκετά ρεαλιστική πιθανότητα. Ταυτόχρονα βέβαια μια τέτοια μετατόπιση θα ενίσχυε τα επιχειρήματα περί βλαπτικής επίδρασης στον τουρισμό και περί μερικής τουλάχιστον ανατροπής της αρχής των παρεπιδημούντων ως θεμελιώδους φιλοσοφίας εισαγωγής του τέλους.

Η επανεπένδυση των φορολογικών εσόδων ανταποκρίνεται στην αρχή της ανταποδοτικότητας. Ωστόσο, σε ορισμένες κατηγορίες καταστημάτων (π.χ. που δεν διαθέτουν υπηρεσίες σερβιρίσματος) η αρχή αυτή δεν εξειδικεύεται επαρκώς.

Προτάσεις

1. Η Ο.Κ.Ε. λαμβάνοντας υπ' όψιν τα ανωτέρω, σταθμίζοντας επίσης το ενδιαφέρον τόσο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και των επαγγελματικών κατηγοριών τις οποίες αφορά η Διάταξη, αναγνωρίζει τη σκοπιμότητα της ρύθμισης που επιφέρει η Διάταξη. Η Ο.Κ.Ε. πιστεύει ότι πράγματι το επιβαλλόμενο τέλος αποτελεί σημαντικό μέσο για την ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των Δήμων και Κοινοτήτων, ανταποκρίνεται δε σε γενικές γραμμές στην αρχή της ανταποδοτικότητας.

2. Η Ο.Κ.Ε., ωστόσο, επιθυμώντας να απαλύνει κατά το δυνατόν τυχόν αθέλητες επιπτώσεις στον ανταγωνισμό, την απασχόληση και σε άλλους τομείς οι οποίοι αναφέρθηκαν προηγουμένως, προτείνει κατά πλειοψηφία ορισμένες διορθωτικές αλλαγές στη Διάταξη:

α. Στο Άρθρο 1 ΠΡΟΤΕΙΝΕΤΑΙ σε σχέση με την α' κατηγορία καταστημάτων να προστεθεί η διατύπωση «εφ' όσον κατά την άδεια που έχει εκδοθεί διαθέτουν πάγκους και τραπεζοκαθίσματα εντός ή και εκτός του καταστήματος».

Η Ο.Κ.Ε. θεωρεί ότι η διευκρίνιση αυτή είναι απαραίτητη προκειμένου μια σειρά μικρών και μεσαίων καταστημάτων να μην συνθλιβούν από τον ανταγωνισμό μεγάλων επιχειρήσεων.

Η Ο.Κ.Ε. ταυτόχρονα θεωρεί ότι η αρχή της ανταποδοτικότητας δεν θεμελιώνεται αξιόπιστα και επομένως δεν ισχύει για την εν λόγω κατηγορία καταστημάτων. Επομένως η Ο.Κ.Ε.

προτείνει την επαναδιατύπωση του εδαφίου β' της παραγράφου 1 ως εξής:

«Επιβάλλεται υπέρ των Δήμων και Κοινοτήτων τέλος σε ποσοστό δύο στα εκατό (2%) στα ακαθάριστα έσοδα των α) κάθε είδους, μορφής και ονομασίας καταστημάτων στα οποία πωλούνται για κατανάλωση εντός του καταστήματος ή σε πακέτο φαγητά, ποτά, καφές, αναψυκτικά, γαλακτοκομικά προϊόντα και γλυκίσματα εφ' όσον κατά την άδεια που έχει εκδοθεί διαθέτουν πάγκους και τραπεζοκαθίσματα εντός και εκτός του καταστήματος, β) ζυθοπωλείων και μπαρ ανεξαρτήτως ιδιαίτερης ονομασίας και κατηγορίας, γ) καντινών».

β. ΠΡΟΤΕΙΝΕΤΑΙ να καταγράφεται κατά τρόπο διακριτό η επιβάρυνση του 2% στις σχετικές αποδείξεις των ανωτέρω καταστημάτων, τα οποία είναι υπόχρεα καταβολής σύμφωνα με τη Διάταξη.

γ. Στην παράγραφο 5 ΠΡΟΤΕΙΝΕΤΑΙ να γίνει διευκρίνιση του όρου «τουριστικών ειδών» ώστε να καταστεί σαφές ότι οι υποκείμενες στο τέλος επιχειρήσεις αυτής της κατηγορίας είναι αμιγώς τουριστικές.