

Αθήνα , 31 Αυγούστου 2011
Αριθ. Πρωτ. Φ.1000.2 / 22700/2011

Υπουργείο Οικονομικών
Υπόψη Υπουργού
Κυρίου Ευάγγελου Βενιζέλου
Καρ. Σερβίας 10
10562 Αθήνα

Θέμα: Υποβολή προτάσεων για την αναμόρφωση των διατάξεων του φορολογικού συστήματος που καθιερώνουν διακρίσεις ως προς το φύλο των φορολογούμενων.

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ,

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί την προσπάθειά σας για αναμόρφωση της φορολογικής νομοθεσίας μία σημαντική ευκαιρία για να εξεταστεί γενικότερα η εναρμόνιση της φορολογίας της οικογένειας με τις γενικές αρχές της ισότητας των δύο φύλων. Επίσης είναι μία ευκαιρία να επανεξεταστούν οι στόχοι και η φιλοσοφία ενός αποσπασματικού φορολογικού συστήματος προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού του και της αποτελεσματικότητάς του. Ως σταθερός συνομιλητής του Υπουργείου Οικονομικών από το 1998, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει παρέμβει σε μία μεγάλη σειρά φορολογικών θεμάτων, έχει δε συνεργαστεί με τη φορολογική διοίκηση στην επιμόρφωση των στελεχών της και στην βελτίωση των υπηρεσιών της.

Προκειμένου να σχηματίσετε μια εικόνα των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη για διατάξεις του φορολογικού δικαίου και πρακτικές των δημοσίων οικονομικών υπηρεσιών που καθιερώνουν διακρίσεις ως προς το φύλο των φορολογούμενων, σας επισυνάπτω συνοπτική έκθεση (Συνημμένο Ι).

Πέρα από το θέμα των διακρίσεων λόγω φύλου στο φορολογικό νόμο, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διατυπώσει προτάσεις και για άλλα ζητήματα που εντοπίζει κατά τη συνεχή επαφή του με τις οικονομικές υπηρεσίες. Επίσης διαθέτει χρήσιμα στατιστικά στοιχεία της τελευταίας δεκαετίας, από τα οποία προκύπτουν τα προβλήματα κακοδιοίκησης που συναντώνται στις οικονομικές υπηρεσίες, οι πολύπλοκες διαδικασίες και γενικά μία αντιπροσωπευτική εικόνα της φορολογικής διοίκησης από την πλευρά του πολίτη. Τα στοιχεία αυτά είναι στη διάθεσή σας. Τέλος, εφόσον προσκληθεί, ο Συνήγορος του Πολίτη θα μπορούσε να συμμετάσχει στις διεργασίες για την επεξεργασία και διαμόρφωση των ρυθμίσεων της υπό αναμόρφωση φορολογικής νομοθεσίας.

Με εκτίμηση,

Καλλιόπη Σπανού

ΣΥΝΗΜΜΕΝΟ Ι

Προτάσεις για την αναμόρφωση των διατάξεων του φορολογικού συστήματος που καθιερώνουν διακρίσεις ως προς το φύλο των φορολογούμενων.

1. Τα φραστικά ‘κατάλοιπα’ του φορολογικού νόμου και το παράδειγμα του εντύπου της φορολογικής δήλωσης

Για λόγους πρακτικούς κυρίως, ο φορολογικός νομοθέτης έχει επιλέξει να συνδέσει τη φορολογική υποχρέωση των συζύγων με το να επιβάλλει την κοινή δήλωση των εισοδημάτων τους. Σύμφωνα με το άρ. 5 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος κατά τη διάρκεια του γάμου τους οι σύζυγοι έχουν υποχρέωση να υποβάλλουν κοινή δήλωση των εισοδημάτων τους. Ο τρόπος όμως με τον οποίο αυτό αποτυπώνεται στο έντυπο της φορολογικής δήλωσης δεν επιδέχεται νομικής αξιολόγησης, γιατί καταρχάς προσβάλλει την αξιοπρέπεια εκατομμυρίων φορολογούμενων γυναικών, που συνεισφέρουν ισότιμα και δυναμικά στα δημόσια έσοδα. Στο έντυπο της φορολογικής δήλωσης, όπου τα στοιχεία των έγγαμων φορολογούμενων συλλέγονται κάτω από τις στήλες: Ο ΥΠΟΧΡΕΟΣ και Η ΣΥΖΥΓΟΣ. Ως ελάχιστο βήμα προς την κατεύθυνση της άρσης της αντισυνταγματικότητας προτείνουμε:

Στην ηλεκτρονική φόρμα καταχώρησης των φορολογικών στοιχείων ο πολίτης να μπορεί από την αρχή να επιλέγει τη φόρμα για τους έγγαμους φορολογούμενους, όπου θα υπάρχουν οι υποκατηγορίες Ο ΣΥΖΥΓΟΣ και Η ΣΥΖΥΓΟΣ. Στην έντυπη δήλωση οι δύο στήλες θα μπορούσαν να τιτλοφορούνται Ο ΦΟΡΟΛΟΓΟΥΜΕΝΟΣ ή Ο ΣΥΖΥΓΟΣ και Η ΦΟΡΟΛΟΓΟΥΜΕΝΗ ή Η ΣΥΖΥΓΟΣ.

Το παράδειγμα του εντύπου της φορολογικής δήλωσης είναι ενδεικτικό, γιατί η φορολογική νομοθεσία βρίθκει τέτοιων διατυπώσεων που συνιστούν έμμεσες ή άμεσες διακρίσεις.

2. Η υποχρέωση του συζύγου για υποβολή φορολογικής δήλωσης και για τα εισοδήματα της συζύγου.

Το άρ. 61 παρ. 2 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, ορίζει ότι *‘Για τους έγγαμους ...υπόχρεος σε επίδοση δήλωσης είναι ο σύζυγος και για τα εισοδήματα της συζύγου του’*. Επίσης, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, ο πατέρας είναι ο υπεύθυνος να υποβάλει φορολογική δήλωση και για τα ανήλικα τέκνα, εκτός εάν δεν έχει τη γονική μέριμνα. Οι διατάξεις αυτές κινούνται στο πνεύμα του άρ. 1387 του παλαιού ΑΚ, που ίσχυσε μέχρι το 1983 και κατά το οποίο *‘ο ανήρ είναι η κεφαλή της οικογενείας και αποφασίζει περί παντός ό,τι αφορά τον συζυγικόν βίον...’*. Για ευνόητους λόγους η διάταξη του άρ. 61 παρ. 2 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος έχει κατακριθεί από το Συνήγορο του Πολίτη. Παρόλ’ αυτά διατηρείται σε ισχύ και προσφέρει νομικά επιχειρήματα για μία σειρά από πράξεις κακοδιοίκησης που έχουν με τη σειρά τους επιστημανθεί από την Αρχή.

Με το άρ. 16 παρ. 8 του ν. 3842/2010, αντικαθίσταται η παρ. 4 του άρ. 74 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, έτσι ώστε για τους έγγαμους φορολογούμενους οι οφειλές που αναλογούν στα εισοδήματά τους, βεβαιώνονται χωριστά και η ευθύνη καταβολής βαρύνει κάθε σύζυγο χωριστά. Καταργήθηκε δηλαδή προηγούμενη διάταξη, κατά την οποία οι οφειλές αυτές βεβαιώνονταν στο όνομα του συζύγου. Η νέα ρύθμιση αποτελεί ένα σπουδαίο βήμα προς την κατεύθυνση που έχει επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη, επιλύει όμως μόνο κατά το ήμισυ το πρόβλημα. Όταν προκύψει επιστροφή φόρου, αυτή γίνεται στο όνομα του συζύγου ακόμα και εάν αυτή αφορά και τα εισοδήματα της συζύγου ή και αποκλειστικά αυτά. Στο πλαίσιο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

Να καταργηθεί το άρ. 61 παρ. 2 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος και να υπαχθούν όλοι οι έγγαμοι φορολογούμενοι στη γενική υποχρέωση υποβολής φορολογικής δήλωσης, σύμφωνα με το νόμο (οι σύζυγοι να υποβάλουν κοινή φορολογική δήλωση, εφόσον αυτή είναι η επιλογή του νομοθέτη). Η κοινή δήλωση να υπογράφεται ΚΑΙ από του δύο φορολογούμενους, η εκκαθάριση να γίνεται χωριστά και αυτό να είναι ο κανόνας και όχι η εξαίρεση. Κατά συνέπεια η φορολογική υποχρέωση και η επιστροφή του φόρου θα γίνεται επίσης ξεχωριστά για κάθε σύζυγο και στο όνομά του.

3. Η ‘κοινή’ κατοικία των συζύγων

Σύμφωνα με την υπ’ αριθμ. 1033470/650/A0012/17 εγκύκλιο, η κατοικία του φορολογούμενου είναι θέμα πραγματικό, για το οποίο αποφαινεται ο Προϊστάμενος της Δ.Ο.Υ. με βάση τα δεδομένα που έχει στη διάθεσή του. Εξ αιτίας όμως των παραπάνω ρυθμίσεων, δηλαδή της υποχρέωσης υποβολής κοινής φορολογικής δήλωσης και της αναγνώρισης του συζύγου ως μόνου υπόχρεου υποβολής της δήλωσης της οικογένειας, θεωρείται δεδομένο από τις οικονομικές υπηρεσίες ότι η κατοικία των συζύγων είναι κοινή και μάλιστα είναι πάντα αυτή του συζύγου. Η πρακτική αυτή των οικονομικών υπηρεσιών δεν βασίζεται σε διάταξη νόμου, αφού με το άρ. 2 του ν. 1329/1983 καταργήθηκε η διάταξη του άρ. 55 ΑΚ, το οποίο όριζε ότι η κατοικία της συζύγου είναι αυτή του συζύγου της. Επιπλέον όμως, και αυτό είναι το σημαντικότερο, δεν αντιστοιχεί στις σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές ανάγκες, και στην σύγχρονη μορφή της οικογένειας.

Η ‘υπαγωγή’ της συζύγου στην Δ.Ο.Υ. του συζύγου ίσως να μην έχει ιδιαίτερες πρακτικές συνέπειες – έχει βέβαια σημαντικές νομικές συνέπειες, εφόσον συνιστά διάκριση ως προς το φύλο και αντίκειται στο ελληνικό Σύνταγμα και σε μία σειρά από διεθνείς συμβάσεις. Ο Συνήγορος του Πολίτη όμως αντιμετώπισε το ζήτημα αυτό με αφορμή οικογένειες, όπου ο σύζυγος ήταν κάτοικος αλλοδαπής και η σύζυγος κατοικούσε στην Ελλάδα. Παρά το ότι η φορολογούμενη σύζυγος είχε σαφώς το κέντρο των βιοτικών της δραστηριοτήτων στη χώρα μας (εργασία, παιδιά που πήγαιναν σχολείο κλπ), θεωρούνταν ως κάτοικος εξωτερικού και φορολογούνταν ανάλογα. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

Ο κάθε σύζυγος να υπάγεται στη Δ.Ο.Υ. του τόπου όπου έχει καταστήσει το κέντρο των βιοτικών του σχέσεων. Εφόσον αυτές είναι διαφορετικές, οι σύζυγοι θα επιλέγουν από κοινού τη Δ.Ο.Υ., όπου θα υποβάλλεται η κοινή δήλωσή τους. Εάν ο σύζυγος είναι κάτοικος εξωτερικού και η σύζυγος της ημεδαπής, μπορεί για λόγους συστηματικούς ως αρμόδια για την υποβολή της φορολογικής τους δήλωσης να ορίζεται η Δ.Ο.Υ. κατοίκων εξωτερικού, η σύζυγος όμως που κατοικεί στην Ελλάδα φορολογείται ως κάτοικος ημεδαπής.

4. Φορολόγηση τρίτεκνων οικογενειών

Τα ανήλικα άγαμα τέκνα βαρύνουν το φορολογούμενο (άρ. 7 παρ. 1 Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος), ενώ το εισόδημά τους προστίθεται στο εισόδημα του γονέα που έχει το μεγαλύτερο συνολικό εισόδημα και φορολογείται στο όνομά του (άρ. 5 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος).

Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε περιπτώσεις μητέρων με τρία τέκνα, κάποια από τα οποία προέρχονταν από προηγούμενο γάμο τους. Οι φορολογούμενες αυτές, ενώ είναι τρίτεκνες, δεν μπορούν να έχουν τις αντίστοιχες φορολογικές ελαφρύνσεις, γιατί, με βάση τις παραπάνω διατάξεις, τα τέκνα τους από προηγούμενο γάμο βαρύνουν τις ίδιες, ως έχουσες την επιμέλεια, ενώ τα τέκνα από τον ισχύοντα γάμο, βαρύνουν το σύζυγο. Το ζήτημα αφορά σαφή διάκριση λόγω φύλου, γιατί εάν ο πατέρας- φορολογούμενος είχε την επιμέλεια τριών παιδιών από διαφορετικούς γάμους, η οικογένεια θα ήταν τρίτεκνη για τη φορολογική διοίκηση. Ακόμα και η διάταξη του άρθρου 5 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, ενώ διατυπώνεται ουδέτερα ως προς το φύλο, συνιστά έμμεση διάκριση, γιατί στη μέση ελληνική οικογένεια στατιστικά το υψηλότερο εισόδημα το έχει ο σύζυγος.

Ήδη με μία σειρά από αποφάσεις (βλ. υπ' αριθμ. 148/2010 Διοικ.Πρ.Μυτ.), μετά από προσφυγή που κατέθεσαν κάποιοι από τους ενδιαφερόμενους πολίτες, η ελληνική δικαιοσύνη συντάχθηκε με την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη και τόνισε ότι, κατά την έννοια των σχετικών διατάξεων, *‘ερμηνευομένων υπό το πρίσμα της συνταγματικής αρχής της προστασίας της οικογένειας, οι γονείς που συνοικούν με τα ανήλικα τέκνα τους, απολαμβάνουν την ίδια, ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση, δηλαδή την έκπτωση του οφειλόμενου φόρου, ανάλογα με τον συνολικό αριθμό των βαρυνόμενων τέκνων, ανεξαρτήτως της βιολογικής τους προέλευσης από τον έναν ή και τους δύο γονείς, εφόσον με τη συνοίκησή τους τα οικονομικά βάση από την ανατροφή των τέκνων δεν είναι δυνατόν να διαχωρίζονται ως προς τους γονείς και βαρύνουν και τους δύο εξ ίσου’.*

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τονίσει επανειλημμένα την ασυμβατότητα των φορολογικών αυτών διατάξεων με το πνεύμα της σύγχρονης έννομης τάξης (Κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σύνταγμα, Οικογενειακό Δίκαιο, νόμοι που ενισχύουν την οικογένεια, όπως πχ. ο Ν. 3454/2006) και έχει προτείνει:

Να αντιμετωπίζονται τα ανήλικα τέκνα, που 'συνοικούν' σε μία οικογένεια, ως σύνολο και να δίνεται δυνατότητα στους γονείς να επιλέγουν ποιος από τους δύο θα φέρει το βάρος των παιδιών –φυσικών ή μη- και θα έχει τις αντίστοιχες φορολογικές ελαφρύνσεις. Εναλλακτικά θα μπορούσε η οικογένεια να χαρακτηρίζεται ως 'τρίτεκνη', και οι σχετικές ελαφρύνσεις να επιμερίζονται στους συζύγους.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το Υπουργείο Οικονομικών συμμορφώθηκε με την παραπάνω δικαστική απόφαση, χωρίς όμως να γενικεύσει την εφαρμογή αυτή σε όλες τις ανάλογες περιπτώσεις.