

Βοηθοί Συνήγοροι του Πολίτη: Ευανθία Σαββίδα
Χρήστος Α. Ιωάννου

Ειδικοί Επιστήμονες: Χριστίνα Φλώρου ☎2131306 756
Γιάννης Τσελεκίδης ☎2131306 641

Αριθμ. Πρωτ.: 211955/5300/2017

Προς τον Αναπληρωτή Υπουργό Οικονομικών
Κύριο Γιώργο Χουλιαράκη

ΠΟΡΙΣΜΑ

Θέμα: Αναστολή ή περικοπή σύνταξης των άγαμων θυγατέρων λόγω διασταλτικής ερμηνείας της έννοιας του εισοδήματος

Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρ. 103 § 9 του Συντάγματος και το ν.3094/2003 έγινε αποδέκτης αναφορών πολιτών που λάμβαναν σύνταξη λόγω θανάτου και διαμαρτύρονται διότι η Γεν. Δ/ση Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) ανέστειλε τη σύνταξη που λάμβαναν ως άγαμες ή διαζευγμένες θυγατέρες λόγω υπέρβασης των εισοδηματικών κριτηρίων που θέτουν οι σχετικές διατάξεις του νόμου για τη χορήγηση της.

1. Ιστορικό

Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος και το ν. 3094/2003 έλαβε αναφορές από πολίτες¹ οι οποίες διαμαρτύρονται για την αναστολή κατά τα έτη 2016 και 2017 των συντάξεων που λάμβαναν έως σήμερα, ως άγαμες θυγατέρες, από το Δημόσιο Ταμείο, καθώς στην υποβληθείσα φορολογική δήλωση των ετών 2015 και 2016 και στους κωδικούς 781 και 782, δηλώθηκαν εκ μέρους τους χρηματικά ποσά που αποκτήθηκαν εφάπαξ και αφορούσαν πώληση ακινήτων, γονικές δωρεές χρηματικών ποσών κ.λ.π.

¹ Βλέπε ενδεικτικά τις υπ' αριθ. 215072/11.05.2016, 211955/01.02.2016 και 211809/27.01.2016 αναφορές πολιτών που υποβλήθηκαν στην Ανεξάρτητη Αρχή.



Στο πλαίσιο αυτό, η Γεν. Δ/νση Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) θεώρησε ότι τα δηλωθέντα αυτά ποσά πρέπει να χαρακτηριστούν ως εισοδήματα και συνακόλουθα να ανασταλεί η καταβολή των συντάξεων των συγκεκριμένων δικαιούχων.

2. Νομοθεσία - Νομολογία

2.1 Υφιστάμενη Συνταξιοδοτική Νομοθεσία

Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις της υποπαραγράφου Β5 του ν. 4093/2012, όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του ν. 4151/2013 ορίζεται ότι: «α. Το συνολικό ποσό σύνταξης ή συντάξεων που λαμβάνουν οι άγαμες ή διαζευγμένες θυγατέρες, από το Δημόσιο, των οποίων το συνταξιοδοτικό δικαίωμα γεννήθηκε πριν την ημερομηνία δημοσίευσης του ν. 3865/2010, δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 720€. Στις περιπτώσεις καταβολής δύο συντάξεων που το άθροισμά τους υπερβαίνει το ανωτέρω ποσό, η περικοπή του υπερβάλλοντος ποσού, διενεργείται επί της μεγαλύτερης σύνταξης και εάν αυτή δεν επαρκεί περικόπεται ανάλογα και η δεύτερη σύνταξη..... δ. Η καταβολή της σύνταξης των άγαμων ή διαζευγμένων θυγατέρων αναστέλλεται, εάν όπως προκύπτει από τη φορολογική τους δήλωση του προηγούμενου οικονομικού έτους, έχουν και άλλα εισοδήματα, εκτός από την κύρια και επικουρική σύνταξή τους, τα οποία υπερβαίνουν το αναγόμενο σε ετήσια βάση ποσό της περίπτωσης α'. Εάν τα ανωτέρω εισοδήματα δεν υπερβαίνουν το αναγόμενο σε ετήσια βάση ποσό της περίπτωσης α' και το συνολικό ετήσιο πραγματικό ακαθάριστο εισόδημα των προσώπων αυτών, όπως αυτό προκύπτει από τη φορολογική τους δήλωση του προηγούμενου οικονομικού έτους, με συνυπολογισμό και του ποσού της κύριας σύνταξης, υπερβαίνει το αναγόμενο σε ετήσια βάση ποσό της περίπτωσης α', η κύρια σύνταξη μειώνεται κατά το υπερβάλλον ποσό».

Η υπηρεσία σας, επικαλούμενη το γεγονός ότι οι συνταξιοδοτικοί νόμοι του δημοσίου είναι ειδικοί και ότι οι σχετικές συνταξιοδοτικές διατάξεις στενώς ερμηνευτέες², εκτίμησε ότι, εφόσον στις ανωτέρω διατάξεις δεν αναφέρεται ρητώς η φράση «φορολογητέο εισόδημα», θα πρέπει να προβαίνει σε αναστολή ή περιστολή σύνταξης σε κάθε περίπτωση που ανακύπτουν ποσά που υπερβαίνουν τα 8640 € ετησίως, ανεξάρτητα εάν τα ποσά αυτά εμπίπτουν κατά τη φορολογική νομοθεσία σε αναλογική ή αυτοτελή φορολόγηση ή είναι εκτός φορολογητέας ύλης.

Έτσι, ερμήνευσε ότι αποτελεί εισόδημα κάθε μορφής χρηματικό ποσό, ακόμη κι αν προέρχεται από πώληση περιουσιακών στοιχείων και είσπραξη εφάπαξ ποσών τα οποία δηλώνονται και καταχωρούνται στις φορολογικές δηλώσεις σε διαφορετικούς κωδικούς από αυτούς που αφορούν τα πραγματοποιηθέντα εισοδήματα.

Επειδή όμως η ερμηνεία πρέπει να βρίσκει έρεισμα σε κάποια διάταξη νόμου, ανακύπτει το ερώτημα σε ποια διάταξη του διοικητικού δικαίου ορίζεται η έννοια του εισοδήματος;

² Ειδικότερα, οι συνταξιοδοτικοί νόμοι είναι ανίσχυροι, εάν εκδόθηκαν χωρίς της προηγούμενη γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με το άρθρο 73 παράγραφος 2 του Συντάγματος (ΕΣ Ολ. 983/98, ΕΣ 2227/06). Το ίδιο ισχύει και για τις τροποποιήσεις ή προσθήκες, εκτός εάν είναι συναφείς με τις διατάξεις που ήδη γνωμοδότησε η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΣ Ολ. 268/1980). Δεν απαιτείται προηγούμενη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όταν ο Κανονισμός της Βουλής ρυθμίζει τα συνταξιοδοτικά θέματα των υπαλλήλων της Βουλής και βουλευτών (ΕΣ Ολ. 241/2009). Γι αυτό το λόγο και οι συνταξιοδοτικοί νόμοι είναι ειδικοί (ΕΣ Ολ. 484/2014, ΕΣ ΙΙΙ 1189/2008). Επιπροσθέτως, από τις διατάξεις των άρθρων 73 παρ. 2 και 80 παρ. 1 του Συντάγματος προκύπτει ότι οι συνταξιοδοτικές διατάξεις είναι στενώς ερμηνευτέες (ΕΣ Ολ. 2233/1997) και δεν επιτρέπεται η διασταλτική ερμηνεία ή η αναλογική εφαρμογή (ΕΣ Ολ. 1308/2003).



2.2 Η έννοια του εισοδήματος στο διοικητικό δίκαιο

Όπως προκύπτει από την πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ως προς τις συνταξιοδοτικές διατάξεις η έννοια του συνολικού ετήσιου καθαρού εισοδήματος είναι έννοια που προσδιορίζεται κανονιστικώς στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 2238/1994, άρθ. 9 παρ. 1). Από αυτό συνάγεται ακολούθως ότι ως συνολικό ετήσιο καθαρό εισόδημα νοείται το εισόδημα που προέρχεται από κάθε πηγή και υποβάλλεται σε φόρο εισοδήματος, αφού αφαιρεθούν οι προβλεπόμενες από τις φορολογικές διατάξεις δαπάνες και μειώσεις, ανεξαρτήτως σε ποιο κωδικό της φορολογικής δηλώσεως τυγχάνει εγγραπτό³.

Κατά την έννοια και το πνεύμα των διατάξεων του ΚΦΕ, ως εισόδημα φορολογείται, έστω και αν δεν κατονομάζεται ρητά στο νόμο, εφόσον υφίσταται περιοδικότητα και διαρκώς εκμεταλλεύσιμη πηγή αυτού, το αντάλλαγμα της προσωπικής εργασίας ή οι καρποί περιουσιακών στοιχείων του φορολογουμένου και όχι κάθε άλλη προσαύξηση της περιουσίας του, εκτός εάν αυτή δυνάμει ειδικής διάταξης νόμου λογίζεται, για την υπαγωγή στο φόρο, ως εισόδημα (βλ. Ολ. ΝΣΚ 387/2005, 626/2000 Τμ. Γ', ΝΣΚ Τμ. Ε' 777/1999, ΝΣΚ Τμ. Β' 131/2007). Έτσι για παράδειγμα, το διατροφικό επίδομα, το επίδομα τυφλότητας, τα επιδόματα λουτροθεραπείας, εισπνευσιοθεραπείας, αεροθεραπείας, ενεσοθεραπείας κλπ. δεν αποτελούν εισοδήματα, γιατί δε φέρουν τα απαραίτητα γενικά χαρακτηριστικά του εισοδήματος, αφού δεν θεωρείται ούτε αντάλλαγμα παροχής εργασίας, ούτε καρπό περιουσιακών στοιχείων, αλλά κοινωνική παροχή για την αντιμετώπιση των ειδικών αναγκών της αναπηρίας των εν λόγω ατόμων.

Ομοίως, σε περιπτώσεις άγαμων θυγατέρων που ανεστάλη η σύνταξη λόγω πώλησης ακινήτου, όσον αφορά τον προσδιορισμό του εισοδήματος που προκύπτει από την πώληση ακινήτου από κάποιον ιδιώτη ευκαιριακά και όχι στο πλαίσιο άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας και το εισπραχθέν χρηματικό ποσό δηλώνεται στους κωδικούς 781 και 782 του εντύπου της φορολογικής δήλωσης, ως φορολογητέο εισόδημα θεωρείται μόνον η τυχόν υπεραξία που προκύπτει, δηλαδή η διαφορά μεταξύ της τιμής κτήσης που κατέβαλε ο φορολογούμενος και της τιμής πώλησης ή της αξίας του ανταλλάγματος που καταβάλλεται σ' αυτόν. Επομένως, κατά τα λοιπά το τίμημα της πώλησης του ακινήτου, το οποίο τίθεται στη θέση του περιουσιακού αυτού στοιχείου, δεν αποτελεί εισόδημα πραγματοποιηθέν από τον φορολογούμενο κατά τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο και επομένως κατά τα προεκτεθέντα δεν επιτρέπεται να υπολογισθεί στο συνολικό εισόδημα που αποκτήθηκε κατά την περίοδο αυτή. Ενώ για χρηματικά ποσά που αποκτήθηκαν εφάπαξ και αφορούσαν γονικές δωρεές χρηματικών ποσών, ως εισόδημα που συγκεντρώνει όλα τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά και υπόκειται σε φόρο, αποτελούν οι αναλογούντες τόκοι.

3. Συμπεράσματα

Συμπερασματικά, η έννοια του εισοδήματος προσδιορίζεται από το φορολογικό δίκαιο. Επομένως, εφόσον η προσαύξηση της περιουσίας δεν απορρέει από διαρκώς εκμεταλλεύσιμη πηγή και δεν υφίσταται περιοδικότητα (δηλ. είναι εφάπαξ) δεν μπορεί να θεωρηθεί εισόδημα, εκτός και αν η συγκεκριμένη μορφή προσαύξησης ορίζεται ρητά ως εισόδημα από ειδική διάταξη νόμου.

³ ΕΣ ΟΛ. 476/2016



Ως εκ τούτου, εσφαλμένα η Γεν. Δ/ση Συντάξεων του ΓΛΚ ανέστειλε ή περιέστειλε τις συντάξεις άγαμων θυγατέρων που στις υποβληθείσες φορολογικές δηλώσεις τους και στους κωδικούς 781 και 782, δήλωσαν χρηματικά ποσά που αποκτήθηκαν εφάπαξ και αφορούσαν πώληση ακινήτων, γονικές δωρεές χρηματικών ποσών κ.λ.π., θεωρώντας τα εισοδήματα.

Ανδρέας Ποττάκης

Συνήγορος του Πολίτη

Κοινοποίηση:

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΜΙΣΘΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ

Δ.47 Δ/ΝΣΗ ΝΟΜΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΕΝΣΤΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ

ΥΠΟΨΗ ΤΜΗΜΑΤΑΡΧΗ ΚΥΡΙΑΣ ΦΡΑΓΚΙΑ

Κάνιγγος 29 101 10 Αθήνα