



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Φορολογική μεταρρύθμιση για το δημογραφικό και τη μεσαία τάξη - Μέτρα στήριξης για την κοινωνία και την οικονομία»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως το επεξεργάστηκε η Διαικής Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από σαράντα επτά (47) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου, που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος των διατάξεων του νόμου.

Το Μέρος Α΄ (άρθρα 1-2) φέρει τον τίτλο «Σκοπός και Αντικείμενο», και ορίζει τον σκοπό (άρθρο 1) και το αντικείμενο του νομοσχεδίου (άρθρο 2).

Το Μέρος Β΄ (άρθρα 3-16) έχει τον τίτλο «Μείωση Φορολογικών Επιβαρύνσεων και Καθεστώς Ενίσχυσης Επενδύσεων σε Στρατηγικούς Τομείς της Άμυνας και της Κατασκευής Οχημάτων και Αεροσκαφών», και διαρθρώνεται σε τρία Κεφάλαια (Α΄-Γ΄). Με το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 3-12), που έχει τον τίτλο «Μείωση φορολογικών επιβαρύνσεων», μειώνονται οι συντελεστές φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων (άρθρο 3), παρατείνεται η ισχύς των κινήτρων για πραγματοποίηση συναλλαγών με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμών (άρθρο 4), θεσπίζεται απαλλαγή από τον τεκμαρτό προσδιορισμό του εισοδήματος από επιχειρηματική δραστηριότητα για νέες μητέρες (άρθρο 5), μειώνονται τα ελάχιστα ποσά του τεκμαρτού εισοδήματος από επιχειρηματική δραστηριότητα για επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε οικισμούς με πληθυσμό έως 1.500 κατοίκους καθώς και για εκμεταλλευτές σχολικών κυλικείων (άρθρο 6), μειώνονται τα ποσά του τεκμαρτού εισοδήματος που προκύπτει για τα φυσικά πρόσωπα από τη δαπάνη χρησιμοποίησης κατοικιών, αυτοκινήτων και σκαφών αναψυχής (άρθρο 7), αναμορφώνεται η κλί-

μακα φορολόγησης του εισοδήματος που αποκτούν φυσικά πρόσωπα από ακίνητη περιουσία (άρθρο 8), και τροποποιούνται οι διατάξεις για τη φορολογική απαλλαγή του εισοδήματος από κενές κατοικίες που εκμισθώνονται για τουλάχιστον τρία έτη (άρθρο 9). Περαιτέρω, καταργείται σταδιακά ο ΕΝ.Φ.Ι.Α. για κύριες κατοικίες φυσικών προσώπων που βρίσκονται σε οικισμούς με πληθυσμό έως 1.500 κατοίκους και σε οικισμούς της Περιφερειακής Ενότητας Έβρου (άρθρο 10), μειώνονται, κατά 30%, οι συντελεστές του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας σε νησιά της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου, της Περιφερειακής Ενότητας Έβρου (Σαμοθράκη) και των Δωδεκανήσων, με πληθυσμό έως 20.000 κατοίκους (άρθρο 11), και παρατείνεται η προθεσμία υπαγωγής στο καθεστώς αναστολής επιβολής ΦΠΑ κατά τη μεταβίβαση νεόδμητων οικοδομών (άρθρο 12). Με το Κεφάλαιο Β' (άρθρο 13), υπό τον τίτλο «Καθεστώς ενίσχυσης για επενδύσεις σε στρατηγικούς τομείς της άμυνας και της κατασκευής οχημάτων και αεροσκαφών», θεσπίζεται καθεστώς ενίσχυσης περιφερειακού χαρακτήρα υπό τη μορφή προσαυξημένης έκπτωσης των δαπανών για αρχικές επενδύσεις στους τομείς της κατασκευής όπλων και πυρομαχικών, μηχανοκίνητων οχημάτων και στρατιωτικών οχημάτων μάχης, εξοπλισμού και εξαρτημάτων μηχανοκίνητων οχημάτων, και αεροσκαφών και συναφών μηχανημάτων. Το Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 14-16), υπό τον τίτλο «Εξουσιοδοτική, τελική και καταργούμενη διάταξη Μέρους Β'», περιλαμβάνει εξουσιοδοτικές (άρθρο 14), τελικές (άρθρο 15) και καταργούμενες (άρθρο 16) διατάξεις του Μέρους Β'.

Το Μέρος Γ' (άρθρα 17-35), υπό τον τίτλο «Μισθολογικές ρυθμίσεις για τα στελέχη της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος και του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής», διαρθρώνεται σε τρία Κεφάλαια (Α'-Γ'). Με το Κεφάλαιο Α' (άρθρο 17), υπό τον τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», ορίζεται το πεδίο εφαρμογής του Μέρους Γ' του νομοσχεδίου, στο οποίο συγκεκριμένα υπάγονται τα στελέχη των Σωμάτων Ασφαλείας.

Με το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 18-32), υπό τον τίτλο «Μισθολογικές ρυθμίσεις», ορίζονται οι κατηγορίες μισθολογικής κατάταξης (άρθρο 18), ο αριθμός των μισθολογικών κλιμακίων (άρθρο 19), η χρονική διάρκεια παραμονής σε κάθε μισθολογικό κλιμάκιο και ο τρόπος μισθολογικής εξέλιξης (άρθρο 20), ο μηνιαίος βασικός μισθός των στελεχών των Σωμάτων Ασφαλείας ανά μισθολογικό κλιμάκιο, κατηγορία μισθολογικής κατάταξης και έτη υπηρεσίας (άρθρο 21), οι συντελεστές προσαύξησης του μηνιαίου βασικού μισθού (άρθρο 22), οι αποδοχές ειδικών κατηγοριών των Σωμάτων Ασφαλείας (άρθρο 23), τα κατά μήνα καταβαλλόμενα επιδόματα, αποζημιώσεις και παροχές (άρθρο 24), οι αποδοχές των στελεχών των Σωμάτων Ασφαλείας που αποσπώνται ή μετακινούνται (άρθρο 25), οι διατάξεις που εφαρμόζονται, α-

φενός, για την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών (άρθρο 26) και, αφετέρου, για τις αμοιβές συλλογικών οργάνων (άρθρο 27), και προσδιορίζεται η αναλογική εφαρμογή διάταξης του ν. 4472/2017 σχετικά με θέματα παροχών (άρθρο 28). Τέλος, ορίζονται οι τακτικές μηνιαίες αποδοχές (άρθρο 29), ορίζεται ότι, αν από τις ρυθμίσεις του Μέρους Γ΄ του νομοσχεδίου προκύψουν χαμηλότερες αποδοχές, η διαφορά για τους δικαιούχους διατηρείται ως προσωπική (άρθρο 30), προσδιορίζεται το ανώτατο όριο των αποδοχών και των πρόσθετων αμοιβών ή απολαβών των στελεχών των Σωμάτων Ασφαλείας (άρθρο 31), και καθορίζονται τα όργανα που επιφορτίζονται με την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή των διατάξεων του Μέρους Γ΄ του νομοσχεδίου (άρθρο 32).

Με το Κεφάλαιο Γ΄ (άρθρα 33-35), με τίτλο «Εξουσιοδοτικές, τελικές και μεταβατικές διατάξεις Μέρους Γ΄», εισάγονται οι εξουσιοδοτικές (άρθρο 33), τελικές (άρθρο 34) και μεταβατικές διατάξεις (35) του Μέρους Γ΄ του νομοσχεδίου.

Με το Μέρος Δ΄ (άρθρα 36-44), υπό τον τίτλο «Λοιπές ρυθμίσεις μισθολογικών ζητημάτων προσωπικού του Δημόσιου τομέα», τροποποιείται διάταξη του ν. 4472/2017 και αναπροσαρμόζεται το ύψος του επιδόματος ειδικών καθηκόντων (άρθρο 36), ορίζεται η καταβολή επιδομάτων ειδικών καθηκόντων σε κλάδους προσωπικού του Υπουργείου Εξωτερικών (άρθρο 37), τροποποιούνται διατάξεις του ν. 4781/2021 σχετικά με την αποζημίωση υπηρεσίας στην αλλοδαπή των υπαλλήλων του Υπουργείου Εξωτερικών (άρθρο 38) και την κάλυψη δαπανών για τα διδάκτρα φοίτησης των υπαλλήλων του Υπουργείου Εξωτερικών (άρθρο 39), και ορίζεται η χορήγηση επιδόματος ιδιαίτερων καθηκόντων στο προσωπικό των Σωφρονιστικών Καταστημάτων και των Ιδρυμάτων Αγωγής Ανηλίκων της Γενικής Γραμματείας Αντεγκληματικής Πολιτικής του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, με εξαίρεση το διοικητικό προσωπικό που κατά την άσκηση των καθηκόντων του δεν έρχεται σε άμεση επαφή με τους κρατούμενους (άρθρο 40). Περαιτέρω, τροποποιείται διάταξη του ν. 4622/2019 ως προς τα προσόντα για την κάλυψη θέσης του κλάδου ΠΕ Επιτελικών Στελεχών (άρθρο 41), καθώς και διάταξη του ν. 4472/2017, και διευρύνεται η δυνατότητα αναγνώρισης προϋπηρεσίας των ερευνητών και των ειδικών επιστημόνων για το διδακτορικό ή ερευνητικό έργο που έχει προσφερθεί σε Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα ή σε ερευνητικούς και τεχνολογικούς φορείς του άρθρου 13α του ν. 4310/2014, ανεξαρτήτως του είδους της συμβατικής τους σχέσης με αυτά (άρθρο 42). Τέλος, με τροποποίηση επί μέρους διατάξεων, εξαιρείται το ειδικό επίδομα βιβλιοθήκης από την επιβολή φόρου εισοδήματος (άρθρο 43) και, με τροποποίηση διάταξης του ν. 4354/2015, ρυθμίζεται η προώθηση κατά δύο μισθολογικά κλιμάκια των κα-

τόχων ενιαίου και αδιάσπαστου τίτλου σπουδών μεταπτυχιακού επιπέδου (άρθρο 44).

Με το Μέρος Ε' (άρθρα 45-46), υπό τον τίτλο «Άλλες Συναφείς Διατάξεις», τροποποιούνται ρυθμίσεις που αφορούν τη χρηματοδότηση της εταιρείας με την επωνυμία «Ελληνικό Κέντρο Κινηματογράφου, Οπτικοακουστικών Μέσων και Δημιουργίας Α.Ε.» (άρθρο 45) και μετατίθεται η έναρξη ισχύος της υποχρέωσης αποδοχής από νομικά πρόσωπα πληρωμών μέσω υπηρεσιών άμεσης πληρωμής (άρθρο 46).

Τέλος, με το Μέρος ΣΤ' (άρθρο 47), με τίτλο «Έναρξη ισχύος», ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

Β. Με το Μέρος Γ' του νομοσχεδίου εισάγονται μισθολογικές ρυθμίσεις για τα στελέχη των Σωμάτων Ασφαλείας, δηλαδή, της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος και του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής. Συναφώς, επισημαίνεται ότι η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση από τον νομοθέτη ορισμένων κατηγοριών υπαλλήλων και λειτουργών, αμειβομένων με «ειδικά μισθολόγια», υπαγορεύθηκε, κατ' επιταγή συνταγματικών διατάξεων, εν όψει των ειδικών συνθηκών άσκησης του λειτουργήματός τους αλλά και ως εγγύηση για την αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής τους.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας εν σχέσει προς τις Ένοπλες Δυνάμεις και τα Σώματα Ασφαλείας, «[λ]όγω (...) της ιδιαίτερα επικίνδυνης αποστολής των σωμάτων αυτών, συνεπαγόμενης εμπλοκή σε γυμνάσια και ασκήσεις, ενδεχομένως και σε πολεμικές επιχειρήσεις (στρατιωτικοί ενόπλων δυνάμεων) ή σύγκρουση με το έγκλημα (αστυνομικοί, λιμενικοί) αλλά και του χαρακτήρα των σωμάτων αυτών, ως στρατιωτικώς οργανωμένων, οι υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις και τα σώματα ασφαλείας τελούν υπό ιδιαίτερο εξουσιαστικό καθεστώς. Η ειδική αυτή σχέση εξουσιαστικής προς το κράτος συνεπάγεται αυξημένες υπηρεσιακές και εξουπηρεσιακές υποχρεώσεις και δικαιολογεί τις απολύτου χαρακτήρα απαγορεύσεις της απεργίας των στρατιωτικών και των εκδηλώσεών τους υπέρ ή κατά πολιτικών κομμάτων, που επιβάλλονται από τις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος, περαιτέρω δε καθιστά συνταγματικά επιτρεπτούς τους ειδικούς περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων των στρατιωτικών, οι οποίοι δεν θα ήταν ανεκτοί εάν επιβάλλονταν στους λοιπούς πολίτες, όπως του δικαιώματος ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και επαγγελματικής ελευθερίας, του δικαιώματος εκφράσεως και των δικαιωμάτων συνενώσεως και συναθροίσεως. (...) από τις ίδιες διατάξεις συνάγεται περαιτέρω ότι αντιστάθμισμα των ανωτέρω απαγορεύσεων και περιορισμών και των ειδικών συνθηκών εργασίας των στρα-

τιωτικών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, οι οποίες συνεπάγονται αυξημένους κινδύνους για τη ζωή και τη σωματική τους ακεραιότητα, αλλά και αναγνώριση της σημασίας της αποστολής που επιτελούν, αποτελεί η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση τους, την οποία διαχρονικώς τους επιφύλαξε ο κοινός νομοθέτης. Η ευνοϊκή αυτή μεταχείριση (...) όσον αφορά τους στρατιωτικούς και τους υπαλλήλους των σωμάτων ασφαλείας (...) απορρέει εμμέσως εκ της ιδιαίτερης σημασίας της εκ του Συντάγματος αποστολής τους που δικαιολογεί, εξάλλου, και τις συνταγματικές απαγορεύσεις και τους ειδικούς περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων τους (...). Ειδικότερα, η αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχειρίσεως των στρατιωτικών εγγυάται την διαμόρφωση του ύψους των αποδοχών τους με κριτήρια όχι μόνον τον κλάδο, τον βαθμό ή τα καθήκοντα του υπαλλήλου αλλά την λήψη υπόψη και κριτηρίων, όπως οι ιδιαίτερες συνθήκες ασκήσεως και η επικινδυνότητα του επαγγέλματός τους, ώστε οι αποδοχές τους να είναι επαρκείς για αξιοπρεπή διαβίωση και ανάλογες της σημασίας της αποστολής τους για το Κράτος, προκειμένου, συγχρόνως, να αποτρέπονται η εξυπηρεσιακή απασχόλησή τους, και δη σε τομείς που ιδιαιτέρως εξυπηρετούνται από την στρατιωτική ή αστυνομική τους ιδιότητα (φύλαξη προσώπων, επιχειρήσεων κ.λ.π.), καθώς και οι συνδεδεμένοι με την άσκηση των καθηκόντων τους ηυξημένοι κίνδυνοι διαφθοράς. Το δε ύψος των αποδοχών της ηγεσίας των σωμάτων αυτών και των υπηρετούντων στους ανώτατους βαθμούς πρέπει να διαμορφώνεται αναλόγως και του κύρους του βαθμού τους και των ευθυνών των καθηκόντων τους τόσο σε καιρό ειρήνης όσο και πολέμου, λόγω, εξάλλου, και της αυστηρής ιεραρχικής δομής των στρατιωτικών σωμάτων. Συνεπώς, η υποχρέωση τηρήσεως από τον κοινό νομοθέτη της απορρέουσας εμμέσως από τις διατάξεις των άρθρων 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος, αρχής της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχειρίσεως των στρατιωτικών αποτελεί μία πρόσθετη θεσμική εγγύηση που εξασφαλίζει την αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας μέσω της ενισχύσεως του ηθικού των στελεχών τους, αλλά και δικαίωμα των στρατιωτικών, λόγω των συνταγματικών απαγορεύσεων και περιορισμών, στους οποίους υπόκεινται και της επικινδυνότητας των καθηκόντων τους» (ΣτΕ 2192/2014, σκ. 11 και 12, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 324, ΘΠΔΔ 2014, σελ. 600).

Εξ άλλου, ρυθμίσεις μισθολογικού χαρακτήρα για τους υπηρετούντες στις Ένοπλες Δυνάμεις και τα Σώματα Ασφαλείας εισήχθησαν αρχικά στο άρθρο 2 παρ. 5 του ν. 754/1978. Εν συνεχεία, θεσπίσθηκε ο νόμος 1643/1986 («Μισθολογικές ρυθμίσεις στρατιωτικών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντιστοιχων της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος και του Λιμε-

νικού Σώματος και άλλες διατάξεις»), ο οποίος καταργήθηκε από τον νεότερο ν. 2448/1996 («Μισθολογικές ρυθμίσεις μόνιμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντιστοίχων της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και του Λιμενικού Σώματος»). Ακολούθως, με το Κεφάλαιο Ζ΄ του ν. 3205/2003 επήλθε τροποποίηση και κωδικοποίηση των διατάξεων του μισθολογίου των μόνιμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντιστοίχων της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και του Λιμενικού Σώματος, ενώ με τις διατάξεις των περιπτώσεων 13-36 της υποπαραγράφου Γ1, της παραγράφου Γ, του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 εισήχθησαν μειώσεις σε όλα τα «ειδικά μισθολόγια», και, ειδικότερα, διά των περιπτώσεων 31-33 της ως άνω υποπαραγράφου, τροποποιήθηκαν οι διατάξεις των άρθρων 50 και 51 του ν. 3205/2003 και μειώθηκαν αναδρομικά, από 1.8.2012, οι αποδοχές των στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας.

Με τις 2192 έως 2196/2014 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι ως άνω διατάξεις του ν. 4093/2012 κρίθηκαν αντισυνταγματικές, ως αντίθετες τόσο προς την αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των στρατιωτικών, η οποία απορρέει εμμέσως από τα άρθρα 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος, όσο και προς τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 5 και 25 παρ. 4 του Συντάγματος.

Στη συνέχεια, με το άρθρο 86 του ν. 4307/2014 αναπροσαρμόστηκαν αναδρομικά (από 1.8.2012) οι αποδοχές των υπηρετούντων στις Ένοπλες Δυνάμεις και στα Σώματα Ασφαλείας, όμως, με τις 1125 έως 1128/2016 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κρίθηκε ότι οι εν λόγω ρυθμίσεις συνιστούσαν πλημμελή συμμόρφωση προς τις προηγηθείσες ακυρωτικές αποφάσεις της Ολομέλειας του Δικαστηρίου και, επομένως, ήταν αντίθετες προς το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος και, κατά το μέρος που αναπροσάρμοζαν τις αποδοχές για το μέλλον, ήταν αντίθετες προς την αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των υπηρετούντων στις Ένοπλες Δυνάμεις και στα Σώματα Ασφαλείας, όπως απορρέει έμμεσα από τις διατάξεις των άρθρων 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος.

Με το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 124-127) του Μέρους ΣΤ΄ του ν. 4472/2017 εισήχθησαν νέες διατάξεις ειδικού μισθολογίου για τις Ένοπλες Δυνάμεις και τα Σώματα Ασφαλείας. Εν συνεχεία, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την απόφαση 312/2021, απέρριψε ως απαράδεκτη αίτηση ακυρώσεως, η οποία στρεφόταν κατά πράξης που αποτελούσε «απλή ερμηνευτική εγκύκλιο των διατάξεων των άρθρων 124 έως 127 του Μέρους ΣΤ΄, καθώς και των διατάξεων του άρθρου 155 του Κεφαλαίου Θ΄, του ν. 4472/2017, η συνταγματικότητα των οποίων μπορεί να ελεγχθεί κατόπιν προσβολής των προβλεπόμενων από τις ίδιες διατάξεις εκτελεστών διοικη-

τικών πράξεων, με τις οποίες εξειδικεύονται οι ρυθμίσεις τους» (σκ. 11, πρβλ. και την παραπεμπτική στην Ολομέλεια απόφαση 852/2019).

Τέλος, με τις διατάξεις του υπό ψήφιση νομοσχεδίου «εισάγονται μισθολογικές ρυθμίσεις (...) για τα Σώματα Ασφαλείας (Σ.Α.) (Ελληνική Αστυνομία, Πυροσβεστικό Σώμα και Λιμενικό Σώμα – Ελληνική Ακτοφυλακή) (...). Συγκεκριμένα, με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις εισάγεται καταρχάς νέο μισθολογικό καθεστώς για τα στελέχη των Σ.Α., με το οποίο θεσπίζεται ένα σύστημα αποδοχών που λαμβάνει υπόψη τις συνθήκες εργασίας, την επικινδυνότητα και την προσφορά στο κοινωνικό σύνολο των σωμάτων αυτών. Σκοπός των ρυθμίσεων είναι η θεσμική αναβάθμιση, η ενίσχυση της ελκυστικότητας των Σ.Α. ως επαγγελματικής επιλογής και η τόνωση της αφοσίωσης των στελεχών τους» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 47).

II. Παρατήρηση επί του τίτλου του νομοσχεδίου

Το νομοσχέδιο φέρει τον τίτλο «Φορολογική μεταρρύθμιση για το δημογραφικό και τη μεσαία τάξη - Μέτρα στήριξης για την κοινωνία και την οικονομία». Όπως αναφέρεται ανωτέρω, το Μέρος Γ' φέρει τον τίτλο «Μισθολογικές ρυθμίσεις για τα στελέχη της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος και του Λιμενικού Σώματος- Ελληνικής Ακτοφυλακής», και το Μέρος Δ' «Λοιπές ρυθμίσεις μισθολογικών ζητημάτων προσωπικού του Δημόσιου τομέα». Εξ άλλου, σύμφωνα με το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας «[ο] τίτλος του νομοσχεδίου αποδίδει συνοπτικά το πλήρες αντικείμενο του νομοσχεδίου, ώστε οι αποδέκτες να μπορούν να κατανόησουν άμεσα, αν και σε ποιον βαθμό το νομοσχέδιο τους αφορά. Ο τίτλος συνοψίζει και επικοινωνεί τα βασικά "μηνύματα" της νομοθεσίας και είναι ιδιαίτερα σημαντικός για την προσβασιμότητα του νόμου» (βλ. Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, σελ. 17).

Ως εκ τούτου, θα μπορούσε ενδεχομένως, ο τίτλος του νομοσχεδίου να συμπληρωθεί με ρητή αναφορά σε «μισθολογικές ρυθμίσεις στελεχών Σωμάτων Ασφαλείας και προσωπικού Δημόσιου Τομέα».

III. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί των άρθρων 6 και 10

Με το άρθρο 6 τροποποιείται το άρθρο 28Γ του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 4172/2013) και, μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι το ελάχιστο (τεκμαρτό) ποσό καθαρού εισοδήματος από την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας μειώνεται κατά το ήμισυ για φορολογουμένους που ασκούν τη δραστηριότητά τους και έχουν την κύρια κατοικία τους «α) σε δημοτικές κοινό-

τητες ή οικισμούς με πληθυσμό μικρότερο των πεντακοσίων (500) κατοίκων, ή β) σε δημοτικές κοινότητες ή οικισμούς με πληθυσμό από πεντακόσιους (500) έως χίλιους πεντακόσιους (1.500) κατοίκους, εξαιρουμένων όσων βρίσκονται στην Περιφέρεια Αττικής (πλην της Περιφερειακής Ενότητας Νήσων)».

Κατά την ισχύουσα σήμερα ρύθμιση, η ως άνω μείωση επέρχεται εφόσον οι υπόχρεοι «ασκούν τη δραστηριότητά τους και έχουν την κύρια κατοικία τους: α) σε οικισμούς με πληθυσμό μικρότερο των πεντακοσίων (500) κατοίκων, ή β) σε δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό μικρότερο των χιλίων πεντακοσίων (1.500) κατοίκων, εξαιρουμένων των δημοτικών κοινοτήτων που βρίσκονται στην Περιφέρεια Αττικής (πλην της Περιφερειακής Ενότητας Νήσων)».

Εξ άλλου, με το άρθρο 10 του νομοσχεδίου μειώνεται για το έτος 2026 και καταργείται από το έτος 2027 ο ΕΝ.Φ.Ι.Α. που επιβάλλεται σε φυσικά πρόσωπα για κύριες κατοικίες, συνολικής φορολογητέας αξίας έως 400.000 ευρώ, οι οποίες βρίσκονται «σε οικισμούς με πληθυσμό έως χίλιους πεντακόσιους (1.500) κατοίκους, σύμφωνα με την εκάστοτε πλέον πρόσφατη απογραφή πληθυσμού, εξαιρουμένων των οικισμών της Περιφέρειας Αττικής, πλην της Περιφερειακής Ενότητας Νήσων. Ειδικά για την Περιφερειακή Ενότητα Έβρου το όριο της παρούσας περίπτωσης ορίζεται σε χίλιους επτακόσιους (1.700) κατοίκους».

Ως προς τη χρήση των όρων «δημοτικές κοινότητες» και «οικισμοί» στις ως άνω ρυθμίσεις παρατηρούνται τα εξής:

Ο όρος «δημοτικές κοινότητες» απαντά κατά κύριο λόγο στη νομοθεσία των Ο.Τ.Α. Κατά τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 2 του ν. 3852/2010 («Πρόγραμμα Καλλικράτης»), όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 85 του ν. 4804/2021, «2. Τα τοπικά διαμερίσματα που ορίζονται στο άρθρο 2 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (Α' 114), μετονομάζονται σε δημοτικές κοινότητες, ανεξαρτήτως του πληθυσμού τους. Δημοτικές κοινότητες αποτελούν και οι δήμοι ή οι κοινότητες που καταργήθηκαν ύστερα από εθελούσια συνένωση, σύμφωνα με το άρθρο 4 του π.δ. 410/1995 (Α' 231), περί ένωσης δήμων και κοινοτήτων, ή συνενώνονται με τον παρόντα νόμο και δεν αποτελούνται από τοπικά διαμερίσματα. 3. Επίσης, συγκροτούν δημοτική κοινότητα πρώην κοινότητες ή τοπικά διαμερίσματα που εκτείνονται σε όλη την περιφέρεια του νησιού και δεν αποτελούν δήμο (...)». Εξ άλλου, κατά το άρθρο 86 παρ. 1 του ν. 4804/2021, «[ό]που στην κείμενη νομοθεσία αναφέρονται οι έννοιες "κοινότητες" και "κοινότητα" κατά το άρθρο 2 του ν. 3852/2010 (Α' 87), περί της συγκρότησης των δήμων, όπως τροποποιείται με το άρθρο 85 του παρόντος, νοούνται πλέον "δημοτικές κοινότητες" και "δημοτική κοινότητα", αντίστοι-

χα».

Ο όρος «οικισμοί» απαντά κατά κύριο λόγο στην πολεοδομική νομοθεσία. Ενδεικτικά, κατά το άρθρο 2 περ. 1 του π.δ. της 11ης.4.2025 («Καθορισμός κριτηρίων, τρόπου και διαδικασιών οριοθέτησης των οικισμών της Χώρας με πληθυσμό κάτω των δύο χιλιάδων (2.000) κατοίκων, περιλαμβανομένων και των προϋφιστάμενων του 1923, καθώς και καθορισμός χρήσεων γης και γε-νικών όρων και περιορισμών δόμησης», Δ΄ 194), ως οικισμός «νοείται κάθε διακεκριμένο οικιστικό σύνολο, το οποίο αναφέρεται σε απογραφή προ της 14.03.1983 (ημερομηνία έναρξης ισχύος του ν. 1337/1983), περιλαμβανομέ-νου του τυχόν προϋφιστάμενου της 16.08.1923 τμήματος, με πληθυσμό έως και δύο χιλιάδες (2.000) κατοίκους, ανεξάρτητα του εάν ο δήμος ή η δημοτι-κή ενότητα ή η κοινότητα που υπάγεται έχει πληθυσμό μεγαλύτερο των δύο χιλιάδων (2.000) κατοίκων».

Λαμβανομένου υπόψη ότι η προτεινόμενη ρύθμιση της φορολογίας εισο-δήματος αναφέρεται τόσο σε δημοτικές κοινότητες όσο και σε οικισμούς, ε-νώ αυτή της φορολογίας ακίνητης περιουσίας (ΕΝ.Φ.Ι.Α.) μόνο σε οικι-σμούς, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το εάν σκοπός του νομοθέ-τη είναι οι ως άνω φορολογικές ελαφρύνσεις να έχουν διαφορετικό γεω-γραφικό πεδίο εφαρμογής.

2. Επί του άρθρου 9

Με το άρθρο αυτό τροποποιούνται οι διατάξεις για τη φορολογική απαλ-λαγή του εισοδήματος από κενές κατοικίες που εκμισθώνονται για τουλάχισ-τον τρία έτη, ώστε, μεταξύ άλλων, η μέγιστη επιφάνεια της κατοικίας η ο-ποία εμπίπτει στην απαλλαγή να προσαυξάνεται αναλόγως των εξαρτώμε-νων τέκνων του μισθωτή. Ορίζεται δε ότι «[η] προσαύξηση των τετραγωνι-κών μέτρων χορηγείται σύμφωνα με τα εξαρτώμενα τέκνα του μισθωτή κα-τά τον χρόνο σύναψης της σύμβασης μίσθωσης». Ενδεχομένως, η ως άνω φράση θα μπορούσε να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Η προσαύξηση των τετρα-γωνικών μέτρων χορηγείται βάσει των εξαρτώμενων τέκνων του μισθωτή ή του/της συζύγου, τα οποία δηλώνονται στη δήλωση φορολογίας εισοδήμα-τος που αφορά το έτος σύναψης της σύμβασης μίσθωσης».

3. Επί του άρθρου 13

Με το άρθρο αυτό θεσπίζεται καθεστώς ενίσχυσης περιφερειακού χαρα-κτήρα υπό τη μορφή προσαυξημένης έκπτωσης των δαπανών για αρχικές ε-πενδύσεις σε τομείς της άμυνας (κατασκευή όπλων και πυρομαχικών, κατα-σκευή στρατιωτικών οχημάτων μάχης) και στην κατασκευή οχημάτων και α-εροσκαφών, καθώς και συναφών μηχανημάτων, μερών και εξοπλισμού τους. Ενδεχομένως, θα μπορούσε να ορίζεται ότι, για την εφαρμογή των προτει-

νόμενων ρυθμίσεων, θα ισχύουν οι ορισμοί του άρθρου 4 του ν. 4887/2022 («Αναπτυξιακός Νόμος») και του άρθρου 2 του Γενικού Απαλλακτικού Κανονισμού (Κανονισμός (ΕΕ) 651/2014 της Επιτροπής) και, συμπληρωματικά, ορισμένες διατάξεις του ν. 4887/2022, οι οποίες θα προσδιορισθούν διά της κοινής υπουργικής απόφασης που θα εκδοθεί δυνάμει της εξουσιοδότησης του άρθρου 14 του νομοσχεδίου.

4. Επί του άρθρου 16

Με το άρθρο αυτό ορίζεται ότι «[τ]ο τέλος συνδρομητικής τηλεόρασης του άρθρου 47 του Κώδικα εμμέσων φόρων επί των συναλλαγών του πεδίου εφαρμογής του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, καθώς και λοιπών εμμέσων φόρων (ν. 5177/2025, Α' 21) καταργείται».

Ερωτάται εάν θα έπρεπε να ορίζεται ρητά και η κατάργηση του εν λόγω άρθρου του, κυρωθέντος διά του ν. 5177/2025, Κώδικα Έμμεσων Φόρων.

5. Επί του άρθρου 20

Διά του άρθρου 20 ορίζεται η χρονική διάρκεια παραμονής των στελεχών των Σωμάτων Ασφαλείας σε κάθε μισθολογικό κλιμάκιο και ο τρόπος μισθολογικής εξέλιξής τους. Σύμφωνα με την παρ. 2, «[η] εξέλιξη των στελεχών σύμφωνα με την παρ. 1 γίνεται με πράξη του αρμόδιου για τον διορισμό τους ή την κατάταξή τους οργάνου, η οποία δεν δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

Σημειώνεται, συναφώς, ότι ανεξαρτήτως της μη δημοσίευσης της πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με το άρθρο 19 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999), «1. Η ατομική διοικητική πράξη κοινοποιείται στο πρόσωπο το οποίο αφορά. 2. Με την επιφύλαξη των τυχόν οριζόμενων σε ειδικές διατάξεις, η κοινοποίηση γίνεται με κάθε πρόσφορον τρόπο».

6. Επί των άρθρων 24 και 33 παρ. 5

α. Με την περ. γ της παρ. 1 του άρθρου 24 ρυθμίζεται το ποσό του επιδόματος θέσης ευθύνης, κατά βαθμό, και ορίζεται ότι προϋπόθεση για τη χορήγηση του επιδόματος είναι η πραγματική άσκηση των καθηκόντων. Για λόγους ασφάλειας δικαίου και πληρότητας της ρύθμισης, θα μπορούσαν να προσδιορισθούν οι ακριβείς περιστάσεις υπό τις οποίες διακόπτεται ισοχρόως η καταβολή του εν λόγω επιδόματος.

β. Σύμφωνα με την περ. ζ της παρ. 1 του άρθρου 24, «[τ]α επιδόματα αναπηρίας και κινδύνου (όπως πτητικό, πτώσεως αλεξιπτωτιστών, καταδυτικό, υποβρύχιων καταστροφών, δυτών, Ειδικής Κατασταλτικής Αντιτρομοκρατικής Μονάδας, Ειδικής Μονάδας Αντιμετώπισης Καταστροφών, Μονάδων Α-

ποκατάστασης Τάξης, εξουδετερωτών βομβών και εκρηκτικών μηχανισμών, συνοδών σκύλων που χρησιμοποιούνται για την ανίχνευση εκρηκτικών υλών και άλλων ελέγχων, υπηρεσίας γραφείου λόγω παθήματος κατά την εκτέλεση διατεταγμένης υπηρεσίας και ένεκα αυτής, κλιμακίου ειδικών αποστολών Λιμενικού Σώματος), που παρέχονται στα στελέχη των Σωμάτων Ασφαλείας, εξακολουθούν να καταβάλλονται, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις».

Εξ άλλου, με την παρ. 5 του άρθρου 33 εισάγεται εξουσιοδοτική διάταξη σύμφωνα με την οποία, «[μ]ε κοινή απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού καθορίζονται το ύψος, οι δικαιούχοι, οι όροι και οι προϋποθέσεις χορήγησης των επιδομάτων της περ. ζ) της παρ. 1 του άρθρου 24. Ειδικά για επιδόματα αναπηρίας στην κοινή απόφαση του πρώτου εδαφίου συμπράττει και ο Υπουργός Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας».

Συναφώς, παρατηρείται ότι η περ. ζ της παρ. 1 του άρθρου 24 φαίνεται, λόγω της χρήσης του επιρρήματος «όπως», να ορίζει ενδεικτικά, και όχι αποκλειστικά, τα επιδόματα αναπηρίας και κινδύνου. Για λόγους ασφάλειας δικαίου και ορθής εφαρμογής της ρύθμισης, και προκειμένου η εξουσιοδοτική διάταξη που εισάγεται να είναι ειδική και ορισμένη (ΣτΕ Ολ. 869/2025, 1804/2017, 3299/2014), θα ήταν, ενδεχομένως, χρήσιμο να προσδιορίζονται επακριβώς τα εν λόγω επιδόματα.

7. Επί του άρθρου 34

α. Στην περ. α παρ. 4 του άρθρου 34 ορίζονται οι διατάξεις εκείνες, οι οποίες εξακολουθούν να εφαρμόζονται μετά την έναρξη ισχύος του Κεφαλαίου Β΄ του Μέρους Γ΄ του νομοσχεδίου. Μεταξύ αυτών αναφέρονται η περ. ΚΕ΄ του άρθρου 127 του ν. 4472/2017 και οι περ. ζ και η του άρθρου 159 του ν. 4472/2017. Δοθέντος, αφενός, ότι στο άρθρο 28 του νομοσχεδίου ορίζεται η αναλογική εφαρμογή του άρθρου 153 του ν. 4472/2017 και, αφετέρου, ότι στο άρθρο 30 παρ. 2 γίνεται μνεία στην προσωπική διαφορά του άρθρου 155 του ν. 4472/2017, τα ως άνω άρθρα θα μπορούσαν να προστεθούν στην παρ. 4 του άρθρου 34.

β. Στην περ. β της παρ. 4 ορίζονται οι διατάξεις, οι οποίες παύουν να εφαρμόζονται μετά την έναρξη ισχύος του Κεφαλαίου Β΄ του Μέρους Γ΄ του νομοσχεδίου. Μεταξύ αυτών αναφέρονται το άρθρο 125, καθώς και το άρθρο 127 του ν. 4472/2017, πλην της περ. ΚΕ΄.

Δοθέντος ότι στο άρθρο 30 παρ. 2 του νομοσχεδίου ορίζεται ότι για τον υπολογισμό της προσωπικής διαφοράς λαμβάνονται υπόψη «ο βασικός μισθός του άρθρου 125 του ν. 4472/2017 (Α΄ 74), τα επιδόματα των παρ. Β΄ και Γ΄ του άρθρου 127 του ν. 4472/2017 και η προσωπική διαφορά του αρ-

θρου 155 του ν. 4472/2017, όπως είχαν διαμορφωθεί την 30ή.9.2025», θα μπορούσε, στην περ. β της παρ. 4 της προτεινόμενης διάταξης, η αναφορά στο άρθρο 125 να αναδιατυπωθεί ως εξής: «το άρθρο 125, περί βασικού μισθού, με την επιφύλαξη του άρθρου 30 παρ. 2 του παρόντος» και, αντίστοιχα, η αναφορά στο άρθρο 127, ως εξής: «το άρθρο 127, περί επιδομάτων, πλην της περ. ΚΕ΄ αυτού, καθώς και των επιδομάτων των παρ. Β΄ και Γ΄ κατά την εφαρμογή του άρθρου 30 παρ. 2 του παρόντος».

8. Επί του άρθρου 35

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 35, «[μ]έχρι την έκδοση των υπουργικών αποφάσεων του άρθρου 33 τα σχετικά επιδόματα, οι αποζημιώσεις και οι παροχές εξακολουθούν να καταβάλλονται με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις και στο ύψος που έχουν καθοριστεί σύμφωνα με τις ισχύουσες κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος Μέρους, κανονιστικές πράξεις. Ειδικότερα: α) Μέχρι την έκδοση της απόφασης της παρ. 5 του άρθρου 33 εξακολουθεί να ισχύει το τρίτο εδάφιο της παρ. 9 του άρθρου 38 του ν. 4892/2022 (Α΄ 28), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 35 του ν. 4964/2022 (Α΄ 150). β) Μέχρι την έκδοση της απόφασης της παρ. 6 του άρθρου 33, εξακολουθεί να καταβάλλεται η ειδική μηνιαία αποζημίωση που προβλέπεται στην παρ. 4 του άρθρου 4 του ν. 2713/1999 (Α΄ 89), καθώς και στην παρ. 10 του άρθρου 50 του ν. 2935/2001 (Α΄ 162), στο ύψος και με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις που ίσχυαν έως την ημερομηνία της έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου». Συναφώς, παρατηρείται ότι, μολονότι το πρώτο εδάφιο κάνει αναφορά σε «κανονιστικές πράξεις», εν συνεχεία, αναφέρονται νομοθετικές διατάξεις, οι οποίες, με τη σειρά τους, περιέχουν αναφορά σε κανονιστικές πράξεις και σε έκδοσή τους. Για λόγους νομικής ακριβολογίας, θα μπορούσε η φράση «κανονιστικές πράξεις» να αντικατασταθεί από τον όρο «διατάξεις».

9. Επί του άρθρου 37

Με το άρθρο 37 ορίζεται η καταβολή επιδομάτων ειδικών καθηκόντων σε κλάδους προσωπικού του Υπουργείου Εξωτερικών. Ερωτάται, εν προκειμένω, αν, για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, θα μπορούσε η συγκεκριμένη ρύθμιση να ενταχθεί στον ν. 4781/2021 («Οργάνωση και λειτουργία Υπουργείου Εξωτερικών, Συμβούλιο Απόδημου Ελληνισμού, ρύθμιση θεμάτων διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας και ανθρωπιστικής βοήθειας και άλλες διατάξεις») και, συγκεκριμένα, στο άρθρο 429 σχετικά με τις αποδοχές των υπαλλήλων του Υπουργείου Εξωτερικών.

10. Επί των άρθρων 46 και 47

Σύμφωνα με το άρθρο 46, «[σ]την παρ. 4 του άρθρου 245 του ν. 5193/2025 (Α΄ 56), περί έναρξης ισχύος, οι λέξεις "από την 31η Οκτωβρίου 2025" αντικαθίστανται από τις λέξεις "από την 1η Δεκεμβρίου 2025" και η παρ. 4 διαμορφώνεται ως εξής: "4. Το άρθρο 219, περί επέκτασης της υποχρέωσης υπηρεσιών άμεσης πληρωμής σε νομικά πρόσωπα, ισχύει από την 1η Δεκεμβρίου 2025"».

Εξ άλλου, η παρ. 11 του άρθρου 47 ορίζει ότι «[τ]ο άρθρο 46, περί μετάθεσης της έναρξης ισχύος της υποχρέωσης αποδοχής πληρωμών μέσω υπηρεσιών άμεσης πληρωμής, ισχύει από την 1η.11.2025».

Εφόσον βούληση του νομοθέτη είναι η έναρξη ισχύος της παρ. 4 του άρθρου 245 του ν. 5193/2025 να μετατεθεί, από την 31η Οκτωβρίου 2025, την 1η Δεκεμβρίου 2025, το άρθρο 46 πρέπει να ισχύσει από την 31η Οκτωβρίου 2025, και η παρ. 11 του άρθρου 47 να τροποποιηθεί αναλόγως.

Αθήνα, 5 Νοεμβρίου 2025

Οι Εισηγητές

Δάφνη Ακουμιανάκη

Επιστημονική Συνεργάτις

Γεώργιος Φωτόπουλος

Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος

Νομοτεχνικής Επεξεργασίας

Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος

Ομότιμος Καθηγητής

του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης

Επιστημονικών Μελετών

Αστέρης Πλιάκος

Ομότιμος Καθηγητής του

Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου

Κώστας Μαυριάς

Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών