

## Μέτρα οικονομικής στήριξης κατά την επιδημία του κορωνοϊού

**Δημήτριος Φινοκαλιώτης**, Δικηγόρος, ΥπΔΝ, ΜΔΕ, Μέλος του ΔΣ της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, Μέλος του ΔΣ του ΔΣΘ

### 1. Εισαγωγή

Η επιδημία του κορωνοϊού μετράει μέχρι σήμερα ένα μεγάλο αριθμό θυμάτων. Θύμα του όμως αποτέλεσε και αποτελεί και η οικονομία των χωρών που επλήγησαν και πλήττονται από αυτόν. Οι επιπτώσεις δεν μπορούν ακόμα να υπολογισθούν δεδομένου ότι η εν λόγω κρίση είναι πρωτόγνωρη, αγνώστου διάρκειας και με χαρακτηριστικά που πρώτη φορά συναντούμε εδώ και δεκαετίες (αναστολή λειτουργίας των περισσότερων δραστηριοτήτων).

Με τα δεδομένα αυτά η Κυβέρνηση κλήθηκε να λάβει μέτρα (και προς στήριξη της οικονομίας. Τα μέτρα αυτά προφανώς δεν εξαντλήθηκαν αλλά αναλόγως της διάρκειας και της έντασης της κρίσης θα πρέπει να επικαιροποιούνται ή να αναπροσαρμόζονται.

Κατά την λήψη των μέτρων αυτών η Κυβέρνηση οφείλει να λαμβάνει υπόψη της αφενός τις συνταγματικές εκείνες ρυθμίσεις που προστατεύουν τον πολίτη ως άτομο και ως ασκών οικονομική δραστηριότητα και αφετέρου το δημόσιο συμφέρον. Βεβαίως, το δημόσιο συμφέρον στην προκειμένη περίπτωση δεν θα πρέπει να ληφθεί υπόψη με την έννοια που έλαβε κατά τα χρόνια της δημοσιονομικής κρίσης. Σαφώς και δεν πρέπει να επικεντρωθούμε πρωτίστως στην προστασία των δημοσίων οικονομικών αλλά θα πρέπει να προκριθούν οι τομείς που χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας, όπως εν προκειμένω ο τομέας της υγείας.

Και ενώ ως προς την επιλογή των μέτρων προστασίας της υγείας τίθενται ζητήματα ως προς τη νομιμότητα των περιορισμών αυτών<sup>1</sup>, εντούτοις ζητήματα τίθενται και ως προς την επιλογή των οικονομικών μέτρων στήριξης. Ένας κρίσιμος προβληματισμός τίθεται ως προς την ισομερή κατανομή των μέτρων μεταξύ διαφόρων κατηγοριών οικονομικά πληττόμενων. Όπως έχει κριθεί νομολογιακά, σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, ο κοινός νομοθέτης δύναται να θεσπίσει μέτρα που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού. Η δυνατότητα, όμως, αυτή δεν μπορεί να είναι απεριόριστη, αλλά έχει ως όριο τις αρχές της αναλογικότητας, της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, οι οποίες επιτάσσουν το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολούμενων τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, όπως, επίσης, και των ασκούντων ελευθέριο επάγγελμα, δεδομένου, μάλιστα, ότι η βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών είναι προς όφελος όλων. Και τούτο διότι, ενόψει και της καθιερούμενης στο άρθρο 25 παρ.4 του Συντάγματος αξίωσης του

<sup>1</sup> Βλ. Β. Τζέμος, Η μέρα νύχτα. Η πανδημία, η ζωή ως το υπέρτατο αγαθό και οι δύο όψεις της αναλογικότητας, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2020, σελ. 1επ. στο παρόν ειδικό τεύχος.

Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, ώστε η σωρευτική επιβάρυνση αυτών να είναι ιδιαίτερα μεγάλη και να είναι πλέον εμφανής η υπέρβαση των ορίων της αναλογικότητας και της ισότητας στην κατανομή των δημόσιων βαρών<sup>2</sup>. Η νομολογία αυτή, αν και αφορούσε κυρίως την επιβολή περικοπών αποδοχών για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, εντούτοις βρίσκει εφαρμογή και στην παρούσα κρίση. Προφανώς, δεν μπορεί να τεθούν σε σύγκριση τα μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή δεν τίθεται ζήτημα για «δημόσια βάρη» αλλά για μέτρα προστασίας της υγείας. Στα πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας και ειδικότερα υπό την στενή της έννοια, μια στάθμιση των μέτρων που οδήγησαν σε περιορισμό της οικονομικής δραστηριότητας σίγουρα δεν είναι ευχερής. Η στάθμιση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων των μέτρων τείνει προς κρίση πολιτικής σκοπιμότητας<sup>3</sup> σε κάθε περίπτωση υπόκειται σε έναν οριακό δικαστικό έλεγχο<sup>4</sup>.

Όμως, όπως έχει υποστηριχθεί και στην θεωρία η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη καταλαμβάνει και αξιώσεις των πολιτών απέναντι στο Κράτος για την λήψη εις βάρος τους νόμιμων μέσων (άρα σύμφωνων και με την αρχή της αναλογικότητας), όταν από τα νόμιμα αυτά μέσα πλήττεται συγκεκριμένος αριθμός προσώπων προκειμένου να εξυπηρετηθεί το κοινό καλό<sup>5</sup>. Έτσι, θα πρέπει τα όποια οικονομικά μέτρα στήριξης να κατανεμηθούν αναλογικά σε όσους υποχρεώθηκαν σε «θυσία» προκειμένου να αποφευχθεί μια άδικη κατανομή του βάρους της αντιμετώπισης αυτής της κρίσης. Η αξιολόγηση των ζητημάτων αυτών είναι καταρχάς δυσχερής διότι δεν δύναται να προσδιοριστεί με ευχέρεια το βάρος της «θυσίας» αλλά και η διάρκεια της κρίσης.

---

<sup>2</sup> ΣτΕ Ολ 1307/2019, ΣτΕ Ολομ. 481, 431/2018, 4741/2014, 2192-2196/2014, πρβλ. και Ολομ. 668/2012, σκ. 37

<sup>3</sup> Βλ. για το στάδιο του εν στενή έννοια ελέγχου της αρχής της αναλογικότητας Β. Τζέμο, Η «ώριμη» αναλογικότητα. Η αναλογικότητα των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως κανόνας του Συνταγματικού Δικαίου και του Δικαίου της ΕΕ που δεν περιλαμβάνει την αναλογικότητα σε στενή έννοια σε ΔιΔικ 2019, σελ. 200 επ., δημοσιευμένο και στην ηλεκτρονική διεύθυνση <https://www.ddikastes.gr/node/4543> και επικαιροποιημένα δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ, [www.dimosiodikaio.gr](http://www.dimosiodikaio.gr)) καθώς και στην σελίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στο facebook.

<sup>4</sup> Βλ. Αι. Σακελλαροπούλου, Το Σύνταγμα και η εφαρμογή του, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2016, σελ. 456, για την προσπάθεια του δικαστή κατά την δημοσιονομική κρίση να συγκεράσει τον ρόλο του ως εγγυητή των κοινωνικών δικαιωμάτων με τις έκτακτες περιστάσεις και το έντονο δημόσιο συμφέρον για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων αντιμετώπισης τους, ώστε με τις αναγκαίες σταθμίσεις να εξασφαλίζεται, κατά το δυνατόν, δίκαιη ισορροπία. [http://www.publiclawjournal.com/docs/4/2016\\_1\\_4\\_sakellaropoulou.pdf](http://www.publiclawjournal.com/docs/4/2016_1_4_sakellaropoulou.pdf)

<sup>5</sup> Θεοχαρόπουλος Λ. – Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δ., Υφέρπουσα νομολογιακή τάση για την αστική ευθύνη της δημόσιας εξουσίας από σύννομη ζημιόγону υλική ενέργεια βάσει του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, σε Τιμητικό Τόμο ΣτΕ -75 χρόνια, σελ. 642 επ. Η ευθύνη του Κράτους από νόμιμες πράξεις έγινε δεκτή και στη νομολογία. Την θέση αυτή υιοθετεί και η ΣτΕ Ολ 1501/2014. Βλ. και ΣτΕ 5504/2012 για αξίωση από νόμιμα μέτρα που λαμβάνονται προς τον σκοπό της προστασίας μιας περιοχής και έχουν ως αποτέλεσμα ουσιώδη στέρησηση της χρήσης της ιδιοκτησίας. Βλ. Επίσης Πρεβεδούρου Ε., Το διοικητικό δίκαιο παραμένει προεχόντως νομολογιακό; σε <https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2014/12/Prevedourou-%CF%83%CF%87%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CE%BF1501.2014.%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C.pdf>

Στόχος του παρόντος κειμένου δεν είναι η πλήρης και αναλυτική παρουσίαση των μέτρων δεδομένου της πληθώρας αυτών αλλά και του γεγονότος ότι υπάρχουν διαφοροποιήσεις ανά κατηγορίες δραστηριοτήτων αλλά η παράθεση των σημαντικότερων μέτρων στήριξης της οικονομίας προκειμένου να διαπιστωθεί ο χαρακτήρας των μέτρων αυτών. Εξάλλου, είναι βέβαιο ότι τόσο μέχρι το τέλος της κρίσης όσο και μετά, τα μέτρα που θα χρειαστούν σε οικονομικό επίπεδο θα είναι αρκετά και ποικιλόμορφα.

## **2. Τα μέτρα οικονομικής στήριξης σε εθνικό επίπεδο**

Η Ελληνική Κυβέρνηση έλαβε διάφορα μέτρα προς τον σκοπό της ενίσχυσης της οικονομικής δραστηριότητας. Τα μέτρα αυτά σε ορισμένες περιπτώσεις έλαβαν την μορφή της άμεσης χρηματικής παροχής ενώ σε άλλες περιπτώσεις χορηγήθηκαν υπό την μορφή είτε εκπτώσεων είτε ταμειακών διευκολύνσεων.

### **Α) Μέτρα στήριξης σχετιζόμενα με την φορολογική νομοθεσία και τις υποχρεώσεις προς τον ΕΦΚΑ.**

Καταρχάς, ήδη με την από 11.3.2020 ΠΝΠ<sup>6</sup> προβλέφθηκε η δυνατότητα αναστολής καταβολής ΦΠΑ, βεβαιωμένων οφειλών<sup>7</sup> αλλά και η δυνατότητα παράτασης των ασφαλιστικών εισφορών. Με την υπ' αριθ. 1053/21.3.2020 Απόφαση του Υφυπουργού Οικονομικών προβλέφθηκε η παράταση καταβολής και η αναστολή είσπραξης των βεβαιωμένων κατά τις 11.3.2020 οφειλών<sup>8</sup>, για τις επιχειρήσεις που είχαν ενεργό κωδικό δραστηριότητας κατά τις 20.3.2020. Κατά το διάστημα αυτό οι οφειλές δεν βαρύνονται με τόκους και προσαυξήσεις. Στην περίπτωση που εργαζόμενοι επιχειρήσεων (μέρος ή όλοι) τίθενται σε καθεστώς αναστολής της σύμβασης εργασίας τους και ο οικείος εργοδότης καταγγείλει αυτή, καθώς και την περίπτωση που, μετά την ολοκλήρωση του μέτρου, οι επιχειρήσεις δεν διατηρούν τον ίδιο αριθμό θέσεων εργασίας, η παράταση ή η αναστολή παύει αυτοδικαίως και οι οφειλές βαρύνονται με τόκους και προσαυξήσεις, βάσει της αρχικής ημερομηνίας βεβαίωσης.

Με την από 30.3.2020 ΠΝΠ προβλέφθηκε ότι για τις ως άνω επιχειρήσεις και φυσικά πρόσωπα εκπίπτει ποσοστό είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) των δόσεων των βεβαιωμένων στη Φορολογική Διοίκηση οφειλών τους με ημερομηνία καταβολής από τις 30 Μαρτίου 2020 έως και τις 30 Απριλίου 2020, εφόσον αυτές καταβάλλονται εμπρόθεσμα. Σε περίπτωση οφειλών που τελούν σε καθεστώς ρύθμισης/διευκόλυνσης τμηματικής καταβολής, εκπίπτει ποσοστό εικοσιπέντε τοις εκατό (25%) του ποσού της δόσης της ρύθμισης. Από το ευεργέτημα του προηγούμενου εδαφίου εξαιρούνται οι οφειλές από ΦΠΑ και παρακρατούμενους φόρους που δεν έχουν υπαχθεί σε καθεστώς ρύθμισης/διευκόλυνσης τμηματικής καταβολής, καθώς και οφειλές που προέρχονται από ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων και χρέη υπέρ αλλοδαπού Δημοσίου. Ειδικά, ως προς τον ΦΠΑ υπήρξαν αντιδράσεις από την επιχειρηματική

<sup>6</sup> Κυρώθηκε με το ν. 4682/2020 (ΦΕΚ Α' 76/3.4.2020)

<sup>7</sup> Η χρήση του όρου «βεβαίωση» παραπέμποντας στις σχετικές διατάξεις του ΚΕΔΕ θα πρέπει να θεωρηθεί ότι καταλαμβάνει και τις οφειλές που γεννήθηκαν υπό το καθεστώς του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, κατά το οποίο όπως γίνεται δεκτό (ΣτΕ ΕπΑν 215/2016) δεν υπάρχει στάδιο βεβαίωσης

<sup>8</sup> Η παράταση αφορά όσες προθεσμίες πληρωμής λήγουν ή έληγαν μεταξύ 11.3.2020 και 30.4.2020, ενώ η αναστολή οφειλής αφορά τις ληξιπρόθεσμες οφειλές για τις οποίες υφίστατο κίνδυνος αναγκαστικής εκτέλεσης.

κοινότητα, με αποτέλεσμα να αναγκαστεί το Υπουργείο να εκδώσει διευκρινιστική ανακοίνωση. Πάντως, η διαφορετική αντιμετώπιση ως προς τον ΦΠΑ και τους παρακρατούμενους φόρους εισοδήματος, ευρίσκει επαρκές αιτιολογικό έρεισμα στο γεγονός ότι πρόκειται χρήματα τρίτων προσώπων που εισέπραξε ο επιτηδευματίας για να αποδώσει στο Δημόσιο. Έτσι, επιλέχθηκε μια διαφορετική λύση. Ειδικότερα, με την από 13.4.2020 ΠΝΠ προβλέφθηκε η δυνατότητα, εφόσον οι επιχειρήσεις εξοφλήσουν ολοσχερώς μέχρι και τις 30 Απριλίου 2020 το συνολικό ποσό της οφειλής που αντιστοιχεί στην απόδοση του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) που προκύπτει από τις δηλώσεις α' τριμήνου του 2020 για τους υπόχρεους σε τήρηση απλογραφικών βιβλίων και του τρίτου μήνα του 2020 για τους υπόχρεους σε τήρηση διπλογραφικών βιβλίων, να παρέχεται το ευεργέτημα του συμψηφισμού ποσού ίσου με το είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) επί της καταβληθείσας οφειλής, με άλλες οφειλές ή δόσεις ρυθμίσεων ή διευκολύνσεων τμηματικής καταβολής στη Φορολογική Διοίκηση, οι οποίες έχουν καταληκτικές ημερομηνίες καταβολής μετά και την 1η Μαΐου 2020. Για τους υπόχρεους σε τήρηση διπλογραφικών βιβλίων, προϋπόθεση εφαρμογής του προηγούμενου εδαφίου είναι η εξόφληση του Φ.Π.Α. της περιόδου Φεβρουαρίου 2020, με εξαίρεση τις υπόχρεες επιχειρήσεις που τελούσαν σε αναστολή στις 26 Μαρτίου 2020. Εφόσον υποβληθεί τροποποιητική δήλωση για τις ως άνω περιόδους, με την οποία μειώνεται το αρχικό χρεωστικό ποσό της δήλωσης, το ποσό του συμψηφισμού μειώνεται αναλόγως.

Περαιτέρω, με το όγδοο άρθρο της από 20.3.2020 ΠΝΠ, η οποία κυρώθηκε με το ν. 4683/2020, προβλέφθηκε ότι με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων και Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για τη λήψη μέτρων οικονομικής ενίσχυσης για τους ελεύθερους επαγγελματίες και τους αυτοαπασχολούμενους, όπως αυτοί ορίζονται στο άρθρο 2 του ν. 4387/2016, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 22 του ν. 4670/2020, και για τους ιδιοκτήτες ατομικών επιχειρήσεων. Με την υπ. Αριθ. Δ.15/Δ'/οικ.13412/327 Απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων χορηγήθηκε τρίμηνη παράταση στην προθεσμία καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών Φεβρουαρίου και Μαρτίου<sup>9</sup>. Παράλληλα με την ίδια εγκύκλιο προβλέφθηκε ότι οι οφειλόμενες δόσεις από συμπληρωματική εκκαθάριση ασφαλιστικών εισφορών εξοφλούνται τμηματικά σε τέσσερις (4) ισόποσες μηνιαίες δόσεις, καταβλητέες μέχρι την τελευταία εργάσιμη ημέρα κάθε μήνα, με προθεσμία καταβολής της πρώτης δόσης έως 30/9/2020. Σε περίπτωση που εργαζόμενοι επιχειρήσεων ή εργοδοτών του άρθρου 3 της παρούσας, μέρος ή όλοι, τίθενται σε καθεστώς αναστολής της σύμβασης εργασίας τους και ο οικείος εργοδότης καταγγέλλει αυτή, καθώς και στην περίπτωση που μετά την ολοκλήρωση του μέτρου οι ανωτέρω επιχειρήσεις ή εργοδότες δεν διατηρούν τον ίδιο αριθμό θέσεων εργασίας, η παράταση καταβολής των άρθρων 1 και 2 της παρούσας παύει αυτοδικαίως, και οι οφειλές επιβαρύνονται με τόκους και προσαυξήσεις από την ημερομηνία που αυτές κατέστησαν απαιτητές σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία. Σε αντιστοιχία προς την σχετική ρύθμιση για βεβαιωμένες οφειλές, με το άρθρο 18 της από 30.3.2020 ΠΝΠ προβλέφθηκε ότι για τους αυτοτελώς απασχολούμενους και ελεύθερους επαγγελματίες, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 του ν. 4387/2016, εφόσον καταβάλλουν εμπρόθεσμα τις τρέχουσες ασφαλιστικές εισφορές περιόδου απασχόλησης μηνών Φεβρουαρίου και Μαρτίου του έτους 2020, παρέχεται δυνατότητα καταβολής μειωμένων εισφορών κατά ποσοστό είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) επί του ποσού που αντιστοιχεί στην ασφαλιστική κατηγορία επιλογής ή

<sup>9</sup> Βλ. και Εγκύκλιο 13/2020 ΕΦΚΑ

κατάταξής τους. Στην περίπτωση αυτή, ως συντάξιμες αποδοχές για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους της κύριας σύνταξης ορίζεται το ποσό της μηνιαίας ασφαλιστικής εισφοράς που έχει πράγματι καταβληθεί δια του συντελεστή 0,20.

Μεταξύ των μέτρων συγκαταλέγεται η εφαρμογή μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ (6%) για κάποια είδη ατομικής υγιεινής και προστασίας, όπως μάσκες, γάντια, σαπούνι, αντισηπτικά κ.α.<sup>10</sup>. Η πρόβλεψη φορολογικού συντελεστή σε ΠΝΠ και όχι κατευθείαν σε τυπική διάταξη νόμου, γεννά ζητήματα συμβατότητας με την αρχή της νομιμότητας του φόρου<sup>11</sup>. Πάντως, μέρος της θεωρίας δέχεται την δυνατότητα θέσπισης απαλλαγών (άρα και μειώσεων) με ΠΝΠ εφόσον είναι απόλυτα αναγκαίες ενόψει εμφανισθείσας εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης<sup>12</sup>.

Επίσης, σε επιχειρήσεις που επλήγησαν οικονομικά λόγω της εμφάνισης και διάδοσης του κορωνοϊού COVID-19, δύναται να χορηγείται ενίσχυση επιστρεπτέα, εν όλω ή εν μέρει, με τη μορφή της «επιστρεπτέας προκαταβολής». Η ενίσχυση χορηγείται σύμφωνα με τα οριζόμενα στην C(2020) 1863/19.3.2020 Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής "Προσωρινό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η οικονομία κατά τη διάρκεια της τρέχουσας έξαρσης της νόσου COVID-19" και κατόπιν έγκρισης σχετικού καθεστώτος ενίσχυσης από την Επιτροπή.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι το Υπουργείο Οικονομικών αποφάσισε την προσωρινή αναστολή υλοποίησης της μεταρρύθμισης του Πλαισίου Αντικειμενικών Αξιών για τα ακίνητα<sup>13</sup>.

## **B) Οικονομική ενίσχυση**

Βάσει της Κ.Υ.Α. 12998/232/2020 οι εργαζόμενοι, των οποίων η σύμβαση εργασίας τελεί σε αναστολή, σε επιχειρήσεις-εργοδότες, των οποίων αναστέλλεται η επιχειρηματική τους δραστηριότητα με εντολή δημόσιας αρχής, βάσει ΚΑΔ, οριζόμενων από το Υπουργείο Οικονομικών, λαμβάνουν ως έκτακτη οικονομική ενίσχυση, αποζημίωση ειδικού σκοπού ύψους οκτακοσίων ευρώ (800€), η οποία καλύπτει χρονικό διάστημα 45 ημερολογιακών ημερών, εφόσον δεν έχουν άλλη σύμβαση εξαρτημένης εργασίας σε άλλον εργοδότη.

---

<sup>10</sup> Άρθρο πρώτο ΠΝΠ 20.3.2020 που κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4683/2020. Για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέσω της εφαρμογής μειωμένων συντελεστών του φόρου βλ. Φινοκαλιώτης Κ., Το κοινό σύστημα του ΦΠΑ σύμφωνα με τις κοινοτικές ρυθμίσεις και την ελληνική νομοθεσία, 1990, σελ. 311 και ο ίδιος, Ευρωπαϊκό Φορολογικό και Τελωνειακό Δίκαιο, 2015, σελ. 312, Θεοχαροπούλου Ε., Κοινωνικές λειτουργίες του φόρου και φοροδοτική ικανότητα, ΔτΑ 2002, σελ. 234.

<sup>11</sup> Βλ. και ΜΔΠρΘεσ 1374/1989, που έκρινε ότι δεν είναι επιτρεπτή η επιβολή φόρου με ΠΝΠ.

<sup>12</sup> Φινοκαλιώτης Κ., Φορολογικό Δίκαιο, Ε' Έκδοση, σελ. 101, όπου αναφέρεται στο παράδειγμα ενός σεισμού.

<sup>13</sup> Δεδομένου ότι αντικειμενικές αξίες θα πρέπει κατ' άρθρο 78 παρ. 1 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος (ΣτΕ Ολ 4003/2014) να οδηγούν στην φορολόγηση της πραγματικής αξίας της περιουσίας, η μετάθεση αυτή μοιάζει ορθή διότι είναι πιθανό η ύφεση της οικονομίας να επηρεάσει και τις τιμές των ακινήτων. Σημειωτέον, ότι στην ΣτΕ Ολ 4003/2014 (σκ. 12) το Δικαστήριο απέρριψε σχετικό ισχυρισμό του Δημοσίου για την καθυστέρηση της αναπροσαρμογής λόγω αστάθειας της αγοράς λόγω της δημοσιονομικής κρίσης, επειδή το Υπουργείο Οικονομικών είχε προβεί σε ένταξη περιοχών στις αντικειμενικές αξίες αλλά και σε καθορισμό των αντικειμενικών αξιών στο Δήμο Ψυχικού την ίδια περίοδο.

### Γ) Μέτρα που καταλαμβάνουν ιδιωτικού δικαίου σχέσεις

Παράλληλα, όμως, λήφθηκαν και μέτρα τα οποία δεν αφορούσαν την σχέση του ιδιώτη με το Κράτος αλλά τους ιδιώτες μεταξύ τους. Τόσο στη νομολογία όσο και στην θεωρία γίνεται δεκτό, ότι είναι επιτρεπτή νομοθετική επέμβαση στην εξέλιξη συνεστημένης συμβατικής σχέσης μόνο ως εξαιρετικό μέτρο και κατ'επίκληση σοβαρών λόγων δημοσίου συμφέροντος<sup>14</sup>. Γίνεται μάλιστα δεκτό ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του συμβαλλόμενου δεν αρκεί για να αποκλειστεί η νομοθετική αυτή επέμβαση σε υφιστάμενη σύμβαση<sup>15</sup>.

Με το δεύτερο άρθρο της ΠΝΠ 20.3.2020 προβλέφθηκε η μείωση μισθώματος για επαγγελματικές εγκαταστάσεις για τις οποίες λήφθηκαν ειδικά και έκτακτα μέτρα αναστολής ή προσωρινής απαγόρευσης λειτουργίας. Αντίστοιχη μείωση προβλέπεται και για το μίσθωμα κύριων κατοικιών στις οποίες μισθωτής είναι εργαζόμενος σε επιχείρηση της ίδιας παραγράφου, του οποίου έχει ανασταλεί προσωρινά η σύμβαση εργασίας λόγω των μέτρων αποφυγής της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19. Με το άρθρο 26 ν. 4683/2020 προβλέφθηκε η επέκταση του ανωτέρω μέτρου για τον μήνα Απρίλιο και στις επιχειρήσεις που έχουν πληγεί δραστικά.

Σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν ανωτέρω, γεννάται ζήτημα ως προς την συνταγματικότητα του μέτρου αυτού, δεδομένου ότι το μέτρο αυτό δεν προστατεύει από την υγειονομική κρίση. Αν και πράγματι το μέτρο αυτό δεν εξυπηρετεί την αντιμετώπιση της πανδημίας κάθε αυτής και δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από την επίκληση της προστασίας της υγείας και του δημόσιου συμφέροντος, εντούτοις μοιάζει επαρκώς δικαιολογημένη προς την εξυπηρέτηση άλλου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, τόσο της εθνικής οικονομίας, προς το συμφέρον της οποίας απαιτείται η διατήρηση των επιχειρήσεων που ανεστάλη η λειτουργία τους όσο και της προστασίας της πρώτης κατοικίας, όταν υφίσταται κίνδυνος απώλειας αυτής λόγω περιορισμών της οικονομικής δραστηριότητας προς το σκοπό της προστασίας της υγείας.

Περαιτέρω, προβλέφθηκε ότι από τις 30 Μαρτίου 2020 και μέχρι την 31η Μαΐου 2020, για τους Κωδικούς Αριθμούς Δραστηριότητας των επιχειρήσεων που, είτε έχουν αναστείλει τη δραστηριότητά τους κατ'εφαρμογή κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης, είτε έχουν πληγεί δραστικά από την επιδημία του κορωνοϊού COVID-19, δυνάμει των αποφάσεων που έχουν εκδοθεί κατ'εξουσιοδότηση της παρ. 2 του άρθρου 1, της παρ. 2 του άρθρου 2 και των παρ. 1 και 2 του άρθρου 3 της από 11.3.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, όπως εκάστοτε ισχύουν, αναστέλλονται οι προθεσμίες λήξης, εμφάνισης και πληρωμής οφειλόμενων από αυτές αξιογράφων κατά εβδομήντα πέντε (75) ημέρες από την αναγραφόμενη ημερομηνία επί εκάστου αξιογράφου. Τα οριζόμενα στο προηγούμενο εδάφιο ισχύουν και για τις επιχειρήσεις των οποίων οι ΚΑΔ πρόκειται να συμπεριληφθούν στις ανωτέρω αποφάσεις κατά τον μήνα Απρίλιο του έτους 2020 από την επομένη της ημερομηνίας δημοσίευσης της συμπερίληψης των συγκεκριμένων ΚΑΔ στις πληττόμενες επιχειρήσεις. Η αναστολή αυτή ισχύει για όλα τα αξιόγραφα, τα οποία πρέπει να διαβιβασθούν ηλεκτρονικά από όποιον έλκει δικαίωμα ή έχει υποχρέωση, όπως από τους εκδότες ή αποδέκτες ή κομιστές τους, στα πιστωτικά ιδρύματα που λειτουργούν στην Ελλάδα με οποιαδήποτε μορφή, περιλαμβανομένων των υποκαταστημάτων αλλοδαπών πιστωτικών ιδρυμάτων που εμπίπτουν στο πεδίο

<sup>14</sup> Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2006, σελ. 191.

<sup>15</sup> ΑΠ Ολ 2/1998, ΤοΣ 1999, 120.

εφαρμογής του ν. 4261/2014, του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, των ιδρυμάτων πληρωμών του ν. 4537/2018, των ιδρυμάτων ηλεκτρονικού χρήματος του ν. 4021/2011, καθώς και των υποκαταστημάτων και των αντιπροσώπων ιδρυμάτων πληρωμών και ιδρυμάτων ηλεκτρονικού χρήματος που εδρεύουν σε άλλα κράτη και λειτουργούν νόμιμα στην Ελλάδα, εντός τριών (3) εργάσιμων ημερών από την έναρξη ισχύος της παρούσας για τις επιχειρήσεις που περιλαμβάνονται ήδη στις πληττόμενες επιχειρήσεις ή εντός τριών (3) εργάσιμων ημερών από την επόμενη της συμπερίληψης των συγκεκριμένων ΚΑΔ στις πληττόμενες επιχειρήσεις. Η διαβίβαση και γνωστοποίηση των αξιογράφων σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο πραγματοποιείται μέσω ειδικής σχετικής ηλεκτρονικής εφαρμογής των πιστωτικών ιδρυμάτων μέσω του συστήματος πληρωμών της εταιρίας ΔΙΑΣ ΑΕ ή και της εταιρίας ΤΕΙΡΕΣΙΑΣ ΑΕ, η οποία λειτουργεί σύμφωνα με τις οδηγίες των πιστωτικών ιδρυμάτων, με σκοπό τη διευκόλυνση εφαρμογής της παρούσας και ιδίως τη διαβίβαση των αξιογράφων στα πιστωτικά ιδρύματα, προκειμένου να ισχύσει για αυτά η προβλεπόμενη στην περ. α' αναστολή των προθεσμιών. Για τον σκοπό εφαρμογής της παρούσας τα πιστωτικά ιδρύματα δύνανται να λαμβάνουν τα απαιτούμενα στοιχεία από τη Φορολογική Διοίκηση. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών δύναται να ρυθμίζεται κάθε αναγκαία λεπτομέρεια. Οι κομιστές αξιογράφων, οι οποίοι κατά την έκδοση της παρούσας δεν δραστηριοποιούνται σε Κωδικούς Αριθμούς Δραστηριότητας (ΚΑΔ) των επιχειρήσεων που περιλαμβάνονται στις αποφάσεις της παρ. 1, δύνανται να ενταχθούν ατομικά στις πληττόμενες επιχειρήσεις και να υπαχθούν στις ρυθμίσεις των άρθρων 1, 2 και 3 της από 11.3.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου από την 1η Απριλίου 2020 και εφεξής, εάν το σύνολο της αξίας των αξιογράφων που αναστέλλονται, σύμφωνα με τη διαδικασία της παρ. 1, είναι μεγαλύτερο του είκοσι τοις εκατό (20%) του μέσου μηνιαίου κύκλου συναλλαγών τους του αμέσως προηγούμενου φορολογικού έτους, όπως αυτός υπολογίζεται με βάση τις συνολικές εκροές που έχουν περιληφθεί σε αρχικές και τροποποιητικές, εμπρόθεσμες ή εκπρόθεσμες δηλώσεις ΦΠΑ. Από τα ανωτέρω εξαιρούνται κομιστές που ανήκουν σε ΚΑΔ των επιχειρήσεων που παρουσιάζουν σημαντική αύξηση του κύκλου των συναλλαγών τους στη διάρκεια της κρίσης από την επιδημία του κορωνοϊού COVID-19. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών ορίζονται οι ΚΑΔ που παρουσιάζουν σημαντική αύξηση του κύκλου συναλλαγών τους στη διάρκεια της κρίσης από την επιδημία του κορωνοϊού COVID-19. Με όμοια απόφαση, που εκδίδεται ύστερα από εισήγηση του Διοικητή της ΑΑΔΕ, καθορίζονται τα απαιτούμενα στοιχεία και δικαιολογητικά για την εφαρμογή της παρούσας, οι διαδικασίες αποστολής ή διαβίβασής τους στη Φορολογική Διοίκηση από τους φορολογουμένους ή τρίτους, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια τεχνικού ή διαδικαστικού χαρακτήρα. Η ρύθμιση αυτή δεν εμποδίζει τον υπόχρεο και τον δικαιούχο να συμφωνήσουν μεταξύ τους την απευθείας πληρωμή του αξιογράφου από τον υπόχρεο στον δικαιούχο στην αρχικά αναγραφόμενη ημερομηνία λήξης.

Το ανωτέρω μέτρο αναστολής της προθεσμίας λήξης, εμφάνισης και αποστολής των αξιογράφων, δεν μπορεί να θεωρηθεί μη επιτρεπτή παρέμβαση σε συστημένη συμβατική σχέση, διότι δεν ανατρέπει την ενοχική σχέση μεταξύ των ιδιωτών απλώς καθορίζει κατ' ουσίαν ένα χρονικό διάστημα ανωτέρας βίας κατά το οποίο δικαιολογείται η παράταση των σχετικών προθεσμιών.

### 3. Επίμετρο

Η αξιολόγηση των οικονομικών μέτρων δεν είναι σε αυτό το στάδιο ευχερής, καθώς δεν είναι μετρήσιμες οι συνέπειες των μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας τόσο σε συνολικό επίπεδο όσο και ανά κλάδο επιχείρησης. Μέχρι στιγμής όμως από τα μέτρα που ελήφθησαν προκύπτουν τα εξής:

Α) Δεδομένου ότι πρόκειται για το πρώτο στάδιο αντιμετώπισης των οικονομικών συνεπειών της πανδημίας, η Κυβέρνηση επικεντρώθηκε σε μέτρα ενίσχυσης των πληττόμενων επιχειρήσεων προκειμένου να διατηρηθούν αυτές σε λειτουργία μετά την άρση των μέτρων. Έτσι, κριτήριο των μέτρων ενίσχυσης αποτέλεσε κατά κύριο λόγο η υπαγωγή στις πληττόμενες κατηγορίες δραστηριοτήτων και μάλιστα βάσει συγκεκριμένων Κωδικών Αριθμών Δραστηριότητας, όπως αυτές έχουν δηλωθεί στην Φορολογική Διοίκηση. Στον αντίποδα διαφαίνεται ότι η Κυβέρνηση δεν έλαβε μέτρα για την ενίσχυση των οικονομικά ασθενέστερων που μπορεί να μην πλήττονται άμεσα από τα μέτρα αλλά έμμεσα θα βρεθούν σε δεινότερη κατάσταση. Ίσως, μια τέτοια ενίσχυση θα είναι πιο επιτακτική όταν αρχίσουν να φαίνονται οι ευρύτερες οικονομικές συνέπειες, προκειμένου να εξασφαλισθεί η αξιοπρεπής διαβίωση κατ' άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος των οικονομικά ασθενέστερων ομάδων.

Β) Παρατηρείται μια επικέντρωση στην προστασία των σχέσεων εργασίας με στόχο την μη εκτίναξη της ανεργίας και την απώλεια θέσεων εργασίας. Έτσι, τα περισσότερα μέτρα αφορούν τους εργαζόμενους των επιχειρήσεων που επλήγησαν από τα μέτρα και όχι τόσο τους αυτοαπασχολούμενους, δεδομένου ότι οι τελευταίοι δεν βαρύνουν τα ποσοστά ανεργίας, ακόμα και εάν δεν εμφανίζουν εισοδήματα. Είναι ερευνητέο κατά πόσον η επιλογή αυτή είναι σύμφωνη με την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη.

Γ) Η επέμβαση στις ιδιωτικού δικαίου σχέσεις ήταν επαρκώς δικαιολογημένη και χρονικά περιορισμένη. Θα είναι κρίσιμο όμως να δούμε τι μορφή θα λάβει η παρέμβαση αυτή εάν τα μέτρα χρειαστεί να παραταθούν επί μακρῶ διάστημα ή όταν τα μέτρα αυτά αρθούν αλλά η ύφεση θα μαστίζει την οικονομία της χώρας.

Δ) Η χώρα μας (αλλά και η ΕΕ) μετά από μία δεκαετία μέτρων για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, βρίσκεται αντιμέτωπη με μια νέα κρίση άλλης φύσεως. Το πρώτο ζητούμενο είναι αναμφισβήτητα η προστασία της δημόσιας υγείας. Είναι όμως προφανές ότι η προστασία αυτή θα πρέπει να επιτευχθεί με τα κατάλληλα μέτρα<sup>16</sup>. Πέραν όμως της καταλληλότητας των μέτρων σε σχέση με τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, η Κυβέρνηση είναι επιφορτισμένη με το βάρος της λήψης κατάλληλων μέτρων για την προστασία της οικονομίας<sup>17</sup>, προκειμένου να αποφευχθεί μία νέα (και ίσως χειρότερη) δημοσιονομική κρίση.

---

<sup>16</sup> Ως προς τα περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης βλ. Β. Τζέμος, Η μέρα νύχτα. Η πανδημία, η ζωή ως το υπέρτατο αγαθό και οι δύο όψεις της αναλογικότητας, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2020, σελ. 1επ. στο παρόν ειδικό τεύχος.

<sup>17</sup> Βλ. και τις προβλέψεις του ΟΟΣΑ (ανακοίνωση 27/3/2020) για τις πιθανές επιπτώσεις των περιοριστικών μέτρων στην οικονομία όπου στον σχετικό πίνακα η Ελλάδα βρίσκεται στην θέση με τις μεγαλύτερες πιθανές επιπτώσεις, λόγω του ότι το ΑΕΠ της χώρας στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στον τουρισμό. [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126\\_126496-](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-)

Ε) Όπως εκτέθηκε και ανωτέρω τόσο το Ελληνικό Σύνταγμα όσο και η νομοθεσία της ΕΕ αναγνωρίζουν ένα χρέος αλληλεγγύης<sup>18</sup>, μεταξύ των πολιτών το πρώτο, μεταξύ των κρατών μελών η δεύτερη. Ίσως, η αλληλεγγύη αυτή είναι να είναι το κυριότερο μέσο εξόδου μας από την κρίση αυτή, μια αλληλεγγύη μεταξύ των ανθρώπων, οι οποίοι «...ξεχνώντας τον προσωπικό τους σπαραγμό ...μην μπορώντας να είναι άγιοι και αρνούμενοι να υποταχθούν στην μάστιγα, πασχίζουν τουλάχιστον να γίνουν γιατροί»<sup>19</sup>.

---

[evgsi2gmqj&title=Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity](#)

<sup>18</sup> Βλ. και πρόταση για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΑ) αριθ. 2012/2002 του Συμβουλίου με σκοπό την παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης σε κράτη μέλη και σε χώρες που διαπραγματεύονται την προσχώρησή τους στην Ένωση και που έχουν πληγεί σημαντικά από σοβαρή κατάσταση έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας. Σύμφωνα με τις σκέψεις 2 και 3 του Προοιμίου της Πρότασης του Κανονισμού στην περίπτωση σοβαρών καταστάσεων έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας, η Ένωση θα πρέπει να δείχνει την αλληλεγγύη της προς τα κράτη μέλη και τον οικείο πληθυσμό, παρέχοντας χρηματοδοτική ενίσχυση για να βοηθήσει τον πληττόμενο πληθυσμό, να διευκολύνει την ταχεία επιστροφή των πληττόμενων περιοχών σε κανονικές συνθήκες διαβίωσης και να περιορίσει την εξάπλωση λοιμωδών νόσων. Αλληλεγγύη θα πρέπει να επιδεικνύεται και προς τις χώρες που διαπραγματεύονται την προσχώρησή τους στην Ένωση. Όπως ρητά αναφέρεται και στην Πρόταση, βάσει της αρχής της επικουρικότητας, η ενίσχυση από την Ένωση θα έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα και θα χορηγείται μόνο κατόπιν αιτήσεως από το πληγέν κράτος. Για τα κοινά στοιχεία της αρχής της επικουρικότητας και της προστασίας του Κράτους Δικαίου στην ΕΕ βλ. Σκιαδάς Δ., Δημοσιονομικός μηχανισμός προστασίας του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Επιλογή ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ή ευρωπαϊκή ρήξη; ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2019, σελ. 68-69.

<sup>19</sup> Το εντός εισαγωγικών κείμενο αποτελεί απόσπασμα από το έργο του Αλμπέρ Καμύ, Η Πανούκλα, εκδόσεις γράμματα, σελ. 282.