

27. marca 2012

**Ako by mohlo vyzerat' spravodlivé zdanenie práce na Slovensku...**

Pripravil: Ján Remeta

Rozdielne zdanenie práce v súčasnosti vedie k zvýšenej motivácii uprednostňovať prácu na dohodu a živnosť pred zamestnaneckým pomerom. Zabezpečenie neutrality zdanenia práce – ako jeden zo základných princípov zdaňovania - by navyše mohlo prispieť ku konsolidácii verejných financií (VF) sumou vo výške približne 180 mil. eur. Vzhľadom na veľkosť potrebných opatrení (1,2 mld. eur), obmedzený časový priestor (rok 2013) a medzinárodné porovnanie daňového zaťaženia<sup>1</sup> bude zrejme nevyhnutné uvažovať aj o opatreniach na strane daňových príjmov. Zvažované opatrenia na strane daňových príjmov by však mali rešpektovať základnú požiadavku, ktorou je minimalizovanie ich negatívneho vplyvu na ekonomický rast, čo odstraňovanie výnimiek spĺňa. Nielen v kontexte okamžitej konsolidácie, ale aj s ohľadom na trend prehlbovania deficitu do budúcnosti by ponechanie existujúcich výnimiek v zdaňovaní práce nebolo rozumné.

Jednou z dnes najviac diskutovaných tém v oblasti zdanenia na Slovensku je neutralita zdanenia práce. Princíp neutrality<sup>2</sup>, či horizontálnej spravodlivosti vychádza z predpokladu rovnakého zdanenia rôznych druhov príjmu. V súčasnosti okrem odlišného zaťaženia práce a kapitálu existujú aj rozdiely v zdaňovaní práce<sup>3</sup>. Tento stav vytvára nesprávne a neželané motivácie, keď odlišné zdanenie jednotlivých „pracovných pomerov“ (zamestnanie, samozamestnanie, dohoda) vedie k ich odlišnej preferencii a presunu k menej zdaňovaným typom práce. Diskusia na túto tému zarezonovala aj v minulom roku pri návrhu daňovo-odvodovej reformy (DOR), ktorej hlavným cieľom bolo zvýšenie neutrality zdanenia prostredníctvom „zblíženia“ celkového zaťaženia rôznych druhov príjmov. Napriek skutočnosti, že návrh DOR sa kvôli pádu vlády nezrealizoval, neznamená to, že priestor na zabezpečenie neutrality tu neexistuje. Spravodlivosť v zdanení je možné zabezpečiť aj jednoduchou úpravou legislatívy bez uskutočnenia rozsiahlej reformy daní a odvodov.

Cieľom tohto komentára nie je „nastoliť“ optimálny daňovo-odvodovo-dávkový systém, ale len **vytvorenie diskusie** ako pri súčasných parametroch upraviť dnešný daňovo-odvodový systém tak, **aby bol čo možno najviac optimálny a zabezpečoval čo najväčšiu možnú mieru neutrality**. Za ohraničujúceho predpokladu, že súčasné zaťaženie závislej činnosti považujeme za „optimálne“, t.j. súčasné daňovo-odvodové zaťaženie zamestnancov bude našim „benchmarkom“, potom pre zabezpečenie neutrality a spravodlivosti zdanenia IFP navrhuje zväziť nasledovné opatrenia:

- 1) zrealnenie konštanty pre výpočet vymeriavacieho základu SZČO (zabezpečiť jej adekvátnosť)
- 2) obmedzenie maximálnej výšky paušálnych výdavkov resp. zváženie obmedzenia paušálnych výdavkov len pre určité skupiny živností
- 3) zaviesť povinnosť platenia odvodov pri príjmoch z dohôd (s výnimkou krátkodobých poistení)
- 4) zavedenie povinnosti platenia preddavkov (vo výške minimálnych odvodov) od chvíle, kedy kumulatívna výška obratu podnikateľa prekročí hranicu na platenie odvodov (viď príloha)
- 5) zosúladenie minimálneho vymeriavacieho základu SZČO a zamestnancov (viď príloha)

Len prijatím opatrení v bodoch 1-3 by sa **súčasný stav VF zlepšil o približne 180 mil. eur.**

Ako je to vlastne s neutralitou zdanenia práce na Slovensku? Porovnaním daňového zaťaženia u zamestnanca, SZČO a pracovníka na dohodu dospejeme k záveru, že daňové zaťaženie zamestnanca je najvyššie, pričom v porovnaní s pracovníkom na dohodu je viac ako dvakrát väčšie (viď nasledujúce porovnanie v tabuľke 1). Uvedené výpočty vychádzajú z predpokladu, že pridaná hodnota z práce<sup>4</sup> bez ohľadu na typ pracovného pomeru by mala byť zdanená rovnako.

<sup>1</sup> Daňové zaťaženie na Slovensku vyjadrené ako podiel daní a odvodov na HDP - 28% je 5. najnižšie v rámci EÚ (viď [komentár IFP 2011/24](#)). Hlavnými dôvodmi tohto postavenia sú štruktúra ekonomického rastu a daňové úniky (viď [analýza IFP](#)), avšak táto debata je už nad rámec tohto komentára. V celom komentári sa pod zdanením resp. zaťažením myslí celkové daňovo-odvodové zaťaženie, ak nie je uvedené inak.

<sup>2</sup> Pod neutralitou zdanenia sa rozumie horizontálna spravodlivosť (t.j. rovnaký prístup v zdaňovaní bez ohľadu na druh príjmu).

<sup>3</sup> Pre účely tohto komentára činnosť SZČO a živnostníkov taktiež považujeme za prácu (nie tvorbu kapitálu).

<sup>4</sup> Pridanou hodnotou u závislej činnosti sa rozumie cena práce (náklady práce) a pridanou hodnotou u SZČO sa rozumie rozdiel medzi príjmami a výdavkami bez poistných platieb, t.j. čiastkový základ dane.

*Súčasnú zdanenie vedie k odlišnej preferencii pracovných pomerov...*

*... zvýšením neutrality zdanenia by sme prispeli ku konsolidácii VF..*

*... hlavným dôvodom je ich rozdielne efektívne zdanenie...*

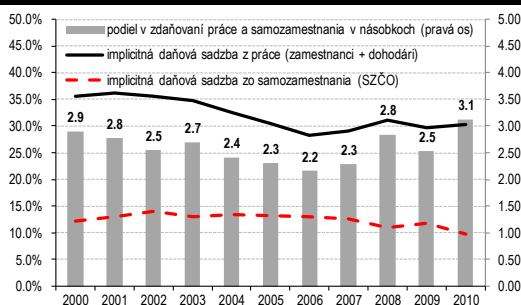
**Tab.1: Porovnanie rôzneho prístupu k zdaňovaniu odlišných pracovných pomerov (Eur, mesačne, 2012)**

Parameter/Typ pracovného pomeru	Sadzba v % [výpočet]	Zamestnanec	„Dohodár“	SZČO
A) Celkové náklady práce=pridaná hodnota (P-V)	[B+C]	1 101,87	1 101,87	1 101,87
B) Odvody zamestnávateľa	sadzba * [C]	286,87	11,45	
C) Hrubý príjem (priemerná mzda 2012)	PM <sub>2012</sub>	815,00	1 090,42	
D) Odvody zamestnanca / dohodára / SZČO	sadzba * [C] ^ [A]/2	109,21	47,58	254,71
E) Základ dane	[C-D]	705,79	1 042,84	847,16
F) Nezdaniteľná časť základu dane	1,6 * ŽM	303,72	303,72	303,72
G) Zdaniteľný príjem	[E-F]	402,07	739,12	543,44
H) Daň z príjmu	19 % z [G]	76,39	140,43	103,25
I) Čistá mzda	[E-H]	629,40	902,41	743,91
J) Klin povinných platieb* = daňové zaťaženie	[(B+D+H)/A]	42,87%	18,10%	32,48%

\* Vyjadruje rozdiel medzi celkovými nákladmi práce zamestnávateľa a čistou mzdou vyplatenou zamestnancovi „na ruku“. Počíta sa ako suma odvodov (vrátane platieb do II. piliera) a dane, pričom je vyjadrený v % celkových nákladov práce. Na rozdiel od daňového klinu uvažuje s platbami do II. piliera. Zdroj: IFP

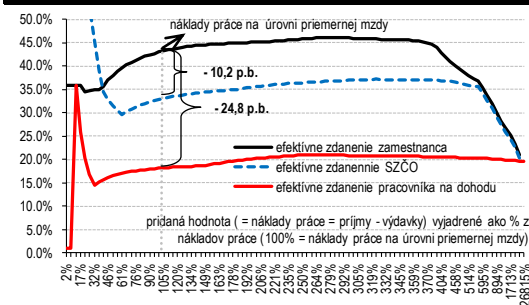
Klin povinných platieb predstavuje mikro indikátor daňového zaťaženia na konkrétnej príjmovej hranici a teda nereprezentuje celú ekonomickú populáciu. Pre zabezpečenie korektnosti je preto potrebné porovnať daňové zaťaženie jednotlivých pracovných pomerov ako celku. Na výber sa núkajú dve možnosti a to: implicitná daňová sadzba<sup>5</sup> alebo priemerné daňovo-odvodové zaťaženie u konkrétneho typu pracovného pomeru. V oboch prípadoch je však možné porovnať len zdanenie závislej činnosti (zamestnanie a dohody) a zdanenie časti kapitálu, v našom prípade práce u SZČO. Ako je možné vidieť (graf 1) aj z porovnania makro indikátora efektívneho zdanenia vychádza, že zdanenie závislej činnosti na Slovensku je v porovnaní so samozamestnaním v priemere 2,6 krát vyššie. Najväčší rozdiel v zaťažení zamestnancov a SZČO bol v roku 2010, kedy zamestnanci zaplatili na daniach a odvodoch až 3,1-násobne viac ako SZČO. Nakoľko zdanenie dohôd z makro pohľadu nie je možné kvôli nedostupnosti údajov interpretovať, pre ilustráciu uvádzame aj porovnanie efektívneho zdanenia práce u rôznych pracovných pomerov prostredníctvom klinu povinných platieb na zvolenej mzdovej škále (pozri graf 2).

**Graf 1<sup>6</sup>: Porovnanie implicitnej daňovej sadzby z práce a „samozamestnania“ (SZČO) na Slovensku (v %)**



Zdroj: IFP

**Graf 2: Porovnanie klinu povinných platieb u rôznych druhoch práce (v % nákladov práce z PM, 2012)**



PM - priemerná mzda

Zdroj: IFP

...ktoré tak vedie k preferencii jednotlivých typov pracovných pomerov...

Rozdielne daňové zaťaženie spolu s ďalšími faktormi<sup>7</sup> výraznou mierou prispieva k zvýšenej motivácii uprednostňovať práce na dohodu a živnosť pred zamestnaneckým pomerom. V kombinácii s úsporou nákladov na strane zamestnávateľov (ak sa pozitívny efekt daňovej optimalizácie z prechodu na iný typ pracovného pomeru rozloží na zamestnávateľa aj zamestnanca na úkor zvyšných zamestnancov) vytvára prirodzený tlak na preklasifikáciu zamestnancov na iné typy pracovných pomerov. O výraznej zmene správania sa z hľadiska jednotlivých pracovných vzťahov v posledných rokoch na Slovensku svedčí aj porovnanie vývoja ich podielu na celkovej zamestnanosti (viď tabuľka 6 v prílohe). V porovnaní s rokom 2005 došlo v roku 2010 na rozdiel od vývoja počtu zamestnancov (-3,3%) k značnému rastu osôb pracujúcich na dohodu (30,4%) ako aj SZČO (21,1%).

<sup>5</sup> Implicitná daňová sadzba je makro indikátor efektívnej daňovej sadzby. Implicitná daňová sadzba z práce je podiel daní z príjmov, sociálnych a zdravotných odvodov zo závislej činnosti na kompenzáciách zamestnancov. Pre porovnanie sme obdobne zostavili implicitnú sadzbu pre SZČO, ktorá vyjadruje podiel zaplatených daní a odvodov u SZČO na hrubom zmiešanom dôchodku (pridaná hodnota SZČO).

<sup>6</sup> Implicitná daňová sadzba bola rátnaná s aktuálnych údajov o výške daňovej a odvodovej povinnosti zamestnancov a SZČO a ich pridanej hodnoty t.j. v prípade zamestnancov z kompenzácií zamestnancov (ESA) a v prípade SZČO z hrubého zmiešaného dôchodku. V kalkuláciách bola zohľadnená aj skutočnosť, že zúčtovanie časti príjmov zo závislej činnosti sa uskutočňuje vo výnose z podnikania, čo môže viesť k malým odlišnostiam oproti oficiálne prezentovaným hodnotám implicitnej daňovej sadzby z práce.

<sup>7</sup> Medzi ďalšie nezanedbateľné faktory patria: možnosť legálnej daňovej optimalizácie (uplatnenie paušálnych výdavkov, ročné oslobodenie od platenia sociálnych odvodov pri založení živnosti...), legislatívna ochrana závislej činnosti – znížovanie nákladov práce (zákoník práce, odstupné, prepáčanie dovolenky, stravné), presun administratívnej záťaže, presun právnej zodpovednosti, existencia aktívnych politík zamestnanosti (príspevok na založenie podnikania) a v neposlednom rade aj väčšia možnosť nelegálnej daňovej optimalizácie.

...a spôsobuje dlhodobú neudržateľnosť daňovo-odvodového systému..

Odlíšne zdanenie rovnakej práce pri rôznom druhu pracovného pomeru zvyhodňuje určité skupiny pracujúcich a vytvára motivácie, tak na strane zamestnancov ako aj zamestnávateľov preferovať iné než zamestnanecké pracovné pomery. Aj bez týchto motivácií by bol systém daní a odvodov v kontexte starnutia našej populácie dlhodobu neudržateľný, pričom motivácia daňovej optimalizácie, ku ktorej podnecuje súčasné nastavenie, tento stav ešte väčšmi zhoršuje. Už v súčasnom dôchodkovom poistení platí solidarita bohatších s chudobnejšími a to bez ohľadu na druh pracovného pomeru (najmenej zarábajúci si nenasporia ani na minimálnu výšku dôchodku<sup>8</sup>, ktorý tak bude musieť byť dotovaný z vyzbieraných daní cez hmotnú núdzu), čo je plne v súlade s vertikálnou daňovou spravodlivosťou. Ako je možné vidieť nižšie, ani zamestnanci zarábajúci polovicu priemernej mzdy si nenasporia na dôchodok bez toho, aby im nevznikol nárok na dávku v hmotnej núdzi.

**Tab. 2: Porovnanie súčasnej výšky dôchodku pri rôznych vymeriavacích základoch (v Eur, rok 2012)\***

(jednotlivec, sám v domácnosti)	MM (2012)	PM/2	PM (2012)
VZ (vymeriavací základ)	327,20	407,50	815,00
Predpoklad odpracovaných rokov	42	42	42
POMB**	0,40	0,50	1,00
POMB upravený	0,50	0,58	1,00
Dôchodok	205,10	239,20	412,40
<b>DHN (dávka v hmotnej núdzi)</b>	<b>62,40</b>	<b>42,70</b>	<b>0,00</b>
Dôchodok + DHN	267,50	281,80	412,40

\*vychádza z predpokladu, že zamestnanec zarábala relatívne rovnakú mzdu voči priemernej mzde počas celého obdobia a nárok na dôchodok by mu vznikol práve v roku 2012. MM – minimálna mzda PM – priemerná mzda.

Zdroj: IFP

\*\* priemerný osobný mzdový bod – aritmetický priemer osobných mzdových bodov (OMB) počas pracovnej kariéry. OMB vyjadruje pomer príjmu, z ktorého sa platili odvody k priemernej mzde na Slovensku v danom roku. Minimálny OMB predstavuje 0,3, maximálny 3.

Avšak nie je správne ani solidárne, ak na druhej strane rovnako zarábajúce rozdielne skupiny pracujúcich **prispievajú** do systému **odlišne**, pričom **ich nároky v budúcnosti budú porovnateľné**. Skupina pracujúcich platiaca nižšie alebo žiadne odvody si tak na úkor nižšieho zaťaženia zvyšuje svoj disponibilný príjem v produktívnom veku, aby jej v konečnom dôsledku v starobe cez dotáciu v hmotnej núdzi vznikol porovnateľný nárok na dôchodok. O „absurdnosti“ dnešného systému svedčí aj situácia, keď osobe s príjmom na úrovni priemernej mzdy, ktorá odpracuje celú kariéru na dohodu bez platenia odvodov, vznikne nárok na dôchodok ako keby pracovala za minimálnu mzdu (čím de facto dochádza k narušeniu vertikálnej aj horizontálnej daňovej spravodlivosti). Porovnanie výšky odvodového zaťaženia a z neho plynúceho nároku na dôchodok v prípade rovnakých nákladov práce (pridanej hodnoty) u zamestnanca a SZČO je možné nájsť v prílohe (tabuľka 7).

Na základe vyššie uvedených dôvodov je preto potrebné reálne pristúpiť k odstráneniu vyššie uvedených motivácií, ktoré vyvolávajú súčasné „pokrivenia“ daňovo-odvodového systému a **zabezpečiť neutralitu** pri zdaňovaní rôznych druhov príjmov aby sa predišlo neželaným efektom v budúcnosti. **Nastolenie neutrality** pri zdaňovaní rôznych typov pracovných pomerov by v najbližšom období zároveň **mohlo prispieť k potrebnej fiškálnej konsolidácii a alternatívne k zníženiu súčasného zaťaženia zamestnancov**. Aj OECD považuje odstraňovanie výnimiek v zdanení, zabezpečenie jednoduchosti a neutrality zdanenia za vhodné opatrenia, keď konštatuje, že práve odstraňovanie výnimiek predstavuje po nepriamych daniach opatrenie, ktoré má najmenší negatívny vplyv na ekonomický rast (viď BOX č.1 [komentár IFP 2011/15](#) alebo v tomto [odkaze](#)).

**Dôvodom súčasného rozdielného zdanenia** zamestnancov a SZČO nie sú sadzby dane a odvodov, ale „**bulharská konštanta**“ pre výpočet vymeriavacieho základu (VZ) u SZČO. Porovnaním sadzieb odvodov dospejeme k záveru, že sú rovnaké. Výnimkou je nemocenské poistenie (ktoré je v prípade SZČO vyššie z titulu toho, že prvých 10 dní práceneschopnosti zamestnanca je nákladom práce zamestnávateľa a nie nemocenského plnenia zo SP) a poistenie v nezamestnanosti s garančným a úrazovým poistením, ktorých opodstatnenosť sa v prípade SZČO stráca (viď tabuľka 8 v prílohe).

Na druhej strane existencia v súčasnosti používanej konštanty pre výpočet VZ má svoje **ekonomické opodstatnenie, avšak jej výška už nie**. Pri neexistencii konštanty by pri približne rovnakých sadzbách odvodov bola SZČO v porovnaní so závislou činnosťou zaťažovaná oveľa viac (pozri výpočet odvodového zaťaženia v nasledujúcej tabuľke pri konstante=1). Dôvodom je fakt, že VZ u závislej činnosti je hrubá mzda a nie náklady práce (t.j. pridaná hodnota), teda VZ je tak u zamestnancov v porovnaní so SZČO definovaný užšie. Dnešné hodnoty konštant vo výške 2 a 2,14

<sup>8</sup> Minimálna výška dôchodku nie je legislatívne stanovená, avšak zákon o hmotnej núdzi stanovuje minimálny príjem, ktorý tak v prípade veľmi nízkeho dôchodku musí byť dorovnaný.

... aj OECD odporúča ísť cestou odstraňovania výnimiek...

1) zrealizovaním konštanty pre výpočet vymeriavacích základov SZČO...

pre VZ na sociálne resp. zdravotné poistenie (k. 2,14 berie do úvahy aj zaplatené odvody v minulom roku) sú však nastavené príliš štedro (viď nasledujúce porovnanie). Rešpektovaním horizontálnej spravodlivosti by však malo byť zabezpečené, že pridaná hodnota z práce bude odvodiť zaťažena rovnako, bez ohľadu na typ pracovného pomeru a to je možné zabezpečiť znížením konštanty na úroveň 1,352. Na ďalšiu diskusiu je zaokrúhlenie či naviazanie konštanty na zmenu sadzieb odvodov.

**Tab. 3: Porovnanie odvodového zaťaženia závislej činnosti a SZČO v prípade rôznych úrovni konštánt (K)**

závislá činnosť			Samostatne zárobková činnosť			
(výpočty sú ilustratívne, bez zaokrúhľovania podľa legislatívy)			K=1	K=2/2,14	K=1,352	
1	Hrubá mzda	100,0	-	-	-	
2	SO zamestnanca (9,4% z 1)	9,4	-	-	-	
3	SO zamestnávateľa (25,2% z 1)	25,2	-	-	-	
4	ZO zamestnanca (4% z 1)	4,0	-	-	-	
5	ZO zamestnávateľa (10% z 1)	10,0	-	-	-	
<b>6</b>	<b>Cena práce (1+3+5)</b>	<b>135,2</b>	<b>135,2</b>	<b>135,2</b>	<b>135,2</b>	<b>(príjmy - výdavky) t.j. základ dane* 1</b>
7	VZ pre SP (1)	100,0	135,2	67,6	100	(1/K) VZ pre SP** 2
8	VZ pre ZP (1)	100,0	135,2	63,2	100	(1/K) VZ pre ZP 3
9	Odvody celkom (2+3+4+5)	48,6	63,75	31,25	47,15	(33,15% z 2 + 14% z 3) odvody celkom 4
<b>10</b>	<b>Odvodové zaťaženie (9 / 6)</b>	<b>35,95%</b>	<b>47,15%</b>	<b>23,12%</b>	<b>34,87%***</b>	<b>(4 / 1) odvodové zaťaženie 5</b>

\* zjednodušene predpokladáme, že odvody neznižujú základ dane, keďže to je podľa IFP porovnateľná veľičina s cenou práce Zdroj: IFP

\*\*vymeriavací základ u SP je mierne nižší ako by bol v skutočnosti vzhľadom k tomu, že abstrahuje od skutočnosti, že sociálne odvody minulého obdobia sú výdavkom znižujúcim vymeriavací základ v aktuálnom roku (zatiaľ čo u zdravotných odvodov tomu tak nie je)

\*\*\* nová konštanta zabezpečí, že rovnaká pridaná hodnota sa premietne aj do rovnakých vymeriavacích základov a odtiaľ aj do zaťaženia (mierne rozdiel už vyplýva iba z rozdielnej sadzby na nemocenské poistenie).

\*\*\*\* použité skratky: SO - sociálne odvody, ZO - zdravotné odvody, VZ - vymeriavací základ, SP - sociálne poistenie, ZP - zdravotné poistenie, K - konštanta

Zníženie konštanty so sebou však automaticky okrem vyšších odvodov prináša aj rovnako proporcionálne zvýšené nároky na dôchodkové dávky (nakoľko nárok na dôchodok sa odvíja od VZ). Pozitívny vplyv z tohto opatrenia spočíva v skutočnosti, že sa zväčší počet SZČO platiacich z reálneho VZ. Číslami vyjadrené dnes platí odvody z min. VZ každý, koho skutočný VZ dosiahol hodnotu od 339,89 Eur až po dvojnásobok tejto sumy - 679,78 (čo je v súčasnosti cca 85% SZČO). Po znížení konštanty na 1,352 by z min. VZ platili odvody len SZČO s VZ po hranicu 459,53 eur.

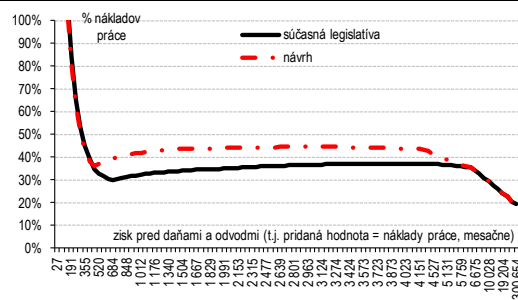
**Tab. 4: Fiškálne vplyvy alternatívnych scenárov úpravy konštanty pre výpočet VZ u SZČO(2012, v mil. Eur)**

Vplyv / konštanta	1,352	1,36	1,38	1,4
Fiškálny vplyv	59,2	57,9	55,0	52,0

Zdroj: IFP

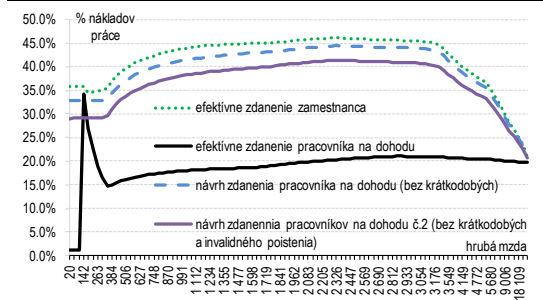
**Osobitným problémom** pri stanovení VZ pre platenie odvodov je znižovanie základu dane o poistné platby z minulého obdobia, čo je však predmetom technickejšej debaty nad rámec tohto komentára<sup>9</sup>.

**Graf 3: Vplyv zníženia konštánt pre výpočet VZ na daňové zaťaženie SZČO (v % nákladov práce, 2012)**



Zdroj: IFP

**Graf 4: Klin povinných platieb pri jednotlivých návrhoch u „dohodárov“ (v % nákladov práce, 2012)**



Zdroj: IFP

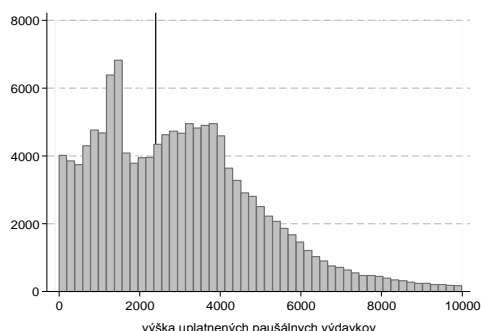
2) obmedzením paušálnych výdavkov...

Ďalšou alternatívou ako prispieť k zvýšeniu neutrality a konsolidácii VF je **obmedzenie paušálnych výdavkov**. Je potrebné zdôrazniť, že prvotným cieľom zavedenia paušálnych výdavkov nebolo zníženie daňového zaťaženia, ale **zníženie administratívneho bremena živnostníka**, ktoré by ho mohlo pri rôznych remeselných a iných činnostiach spojených s nižšou pridanou hodnotou odrádzať od práce na živnosť. Súčasnosť však ukazuje, že paušálne výdavky si v podstatnej miere uplatňujú aj

<sup>9</sup> VZ vychádzajú z čiastkového základu DPFO podľa § 6 zákona o dani z príjmu, pričom pre účely dane z príjmu sú odvody daňových výdavkov (§ 19 ods.3 i), ktorý znižuje základ dane (ZD), a teda implicitne aj VZ pre výpočet odvodov. Takýto stav, keď zaplatené poistné znižuje VZ pre výpočet poistného je nesystémový a nesprávny. Dá sa to porovnať k situácii kedy by si spoločnosti znižovali ZD u DPFO o už v minulosti zaplatenú daň. Z uvedeného dôvodu by bolo vhodné aby sa VZ pre výpočet poistného neznižoval o už zaplatené poistné. Osobitný pohľad však treba brať na skutočnosť existenciu ročného zúčtovania poistného, kedy môže dochádzať k tzv. „cykleniu“ ZD a VZ.

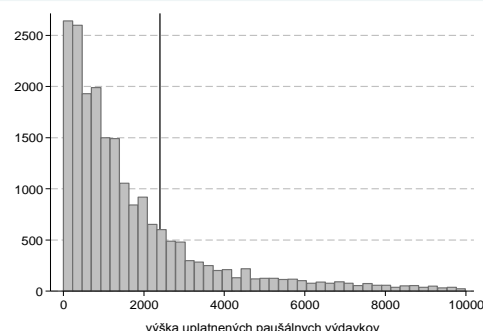
relatívne vyššie príjmové skupiny SZČO bez reálnych výdavkov<sup>10</sup>. Z hľadiska ich obmedzenia stoja za zváženie hlavne dve možnosti: **obmedzenie maximálnej výšky paušálnych výdavkov** (návrh v DOR) alebo **obmedzenie ich uplatňovania len na určitý druh živnosti** (napr. remeselnej). Podľa údajov individuálnych daňových priznaní<sup>11</sup> z roku 2009 si paušálne výdavky, k svojim príjmom uplatnilo približne **133 000 daňovníkov** s príjmom podľa § 6 zákona o dani z príjmu a **21 500** daňovníkov, ktorí si ich uplatnili k príjmom z prenájmu. Z hľadiska rozdelenia si väčšinu paušálnych výdavkov uplatnili daňovníci s príjmami do 15 600 eur/rok (viac info v grafe 7 v prílohe). Nasledujúce grafy znázorňujú rozdelenie daňovníkov podľa výšky uplatnených paušálnych výdavkov (vertikálna čiara predstavuje obmedzenie vo výške 2 400 eur/ročne, čo zodpovedá príjmu 6 000 eur/ročne).

**Graf 5: Rozdelenie daňovníkov podľa výšky paušálnych výdavkov (2009, Eur ročne) – len príjmy z podnikania**



Zdroj: údaje DRSR

**Graf 6: Rozdelenie daňovníkov podľa výšky paušálnych výdavkov (2009, Eur ročne) – príjmy z prenájmu**



Zdroj: údaje DRSR

Cieľom tohto komentára nie je obmedzenie výšky paušálnych výdavkov na konkrétnej hranici, skôr vyvolanie diskusie, či je optimálne, keď takto nastavený daňový systém umožňuje uplatnenie paušálnych výdavkov aj daňovníkovi s ročným „hrubým“ príjmom napr. 25 000 eur. Nižšie uvádzame rôzne vplyvy v prípade obmedzenia maximálnej výšky uplatnených paušálnych výdavkov.

**Tab. 5: Fiškálne vplyvy alternatívnych scenárov výšky stropu pre paušálne výdavky (2012, v mil. Eur)**

Vplyv/ strop (ročný v Eur)	strop 2400	strop 3000	strop 3600	strop 4200	strop 4800	strop 5400	strop 6000
Zodpovedajúci príjem* (v Eur)	6 000	7 500	9 000	10 500	12 000	13 500	15 000
Fiškálny vplyv	34,9	28,2	22,6	18,2	14,9	12,4	10,6

\* Ročný príjem, ktorý zodpovedá maximálnej hranici stropu paušálnych výdavkov. Do úrovne tohto príjmu paušálne výdavky zodpovedajú 40% príjmu, nad touto hranicou je paušálny výdavok práve vo výške príslúchajúceho stropu.

Zdroj: IFP

3) zavedením odvodovej povinnosti aj na príjmy z dohôd...

Posledný návrh sa týka **zaťaženia pracovníkov na dohody**, ktorí dnes čelia najnižšiemu daňovému zaťaženiu z práce. Tak zamestnávateľ ako aj pracovník na dohodu neplatia odvody na sociálne poistenie s výnimkou minoritných odvodov na úrazové a garančné poistenie. Povinnosť platiť zdravotné odvody pre „dohodára“ vzniká len v prípade, že jeho mesačný príjem prevýši 60% životného minima (ŽM), pričom minimálnu výšku zdravotného odvodu odvádzajú všetci „dohodári“ bez ohľadu na výšku svojho príjmu. Podiel „dohodárov“ v roku 2010 na celkovej zamestnanosti vzrástol oproti roku 2005 takmer o štvrtinu (z 11,7% na 14,9%). Aby sa zabránilo ďalšej neželanej motivácii uprednostňovania dohôd navrhujeme zaviesť **sociálne odvody aj na tento príjem a platenie zdravotných odvodov od výšky príjmu**. V prípade sociálnych odvodov navrhujeme zväziť zavedenie rovnakých odvodov ako v prípade závislej činnosti s výnimkou krátkodobých poistení (nemocenské a poistenie v nezamestnanosti). Vplyv uvedeného opatrenia na daňové zaťaženie je možné vidieť v grafe č. 4, **pozitívny efekt na VF** sa odhaduje na úrovni cca **90 mil. eur**. Zavedenie odvodového zaťaženia príjmov z dohôd by nemalo atraktivitu zamestnávania na dohody výraznejšie ovplyvniť, nakoľko najdôležitejším prvkom motivácie zamestnávania na dohody je pre zamestnávateľov ich flexibilita. Od „zodvodnenia“ dohôd je taktiež možné očakávať tlak na zvýšenie produktivity „dohodárov“, mierne zvýšenie nákladov práce v strednodobom horizonte a minimálne by sa mal prejavíť vplyv čiernej ekonomiky. **Kompromisným návrhom** sa javí obmedzenie možnosti zamestnávania na dohody len pre študentov, pri súčasnom platení zdravotných odvodov v závislosti od výšky príjmu. Uvedené by na jednej strane zvýšilo zamestnateľnosť mladých a zároveň by zamedzilo využívaniu daňovej optimalizácie cez dohody bez negatívneho vplyvu na náklady práce.

<sup>10</sup> Napr. tľmočníci, spisovatelia, finanční sprostredkovatelia, daňovníci s príjmami z prenájmu a iní

<sup>11</sup> Uplatňovanie paušálnych výdavkov v daňovom priznaní nemusia všetci uviesť korektné alebo to neuviedú vôbec.

## **BOX 1: Mýty a fakty**

### **1) „My od štátu nič nechceme, ani štát nech nechce nič od nás“**

Rovnako ako zamestnanci, tak aj SZČO sa musia spolupodieľať na solidarite (napr. medzigeneračnej, zdravých s chorými..) a financovaní verejných statkov (infraštruktúra) v spoločnosti a to rovnakým dielom tak, aby boli čo najviac rešpektované pravidlá horizontálnej a vertikálnej daňovej spravodlivosti. Pridaná hodnota z práce by mala byť zdanená rovnako, aby nedochádzalo k iným ako „podnikateľským“ motiváciám vykonávať SZČO. Aj SZČO z dnešnej solidarity predsa v súčasnosti benefítujú a to napr. prostredníctvom príspevku na vykonávanie SZČO, ktorý v období od roku 2005 až do r. 2010 využívalo cez 70 000 SZČO v celkovom objeme 187 mil. eur. Rovnako aj v prípade štátom vyplácaných minimálnych dôchodkov (cez hmotnú núdzu) napriek nenašetreniu si na nich.

### **2) „Spravodlivosť v zdaňovaní práce bude viesť k nadmernému zdaneniu SZČO“**

Spravodlivé zdanenie zníži súčasné disponibilné príjmy SZČO max. o 14% v závislosti od výšky príjmu, zároveň však napríklad zvýši ich dôchodkové nároky v budúcnosti v podobnej miere, čím sa zníži potreba ich dotovania cez dávku v hmotnej núdzi.

### **3) „Nechcem dôchodok a preto nechcem platiť“**

Ide o otázku horizontálnej spravodlivosti, keď aj zamestnanci môžu požadovať rovnaký prístup. Ak platí povinnosť pre zamestnancov tak musí platiť aj pre SZČO. Zároveň aj z dôvodu solidarity by SZČO mali platiť, keďže aj oni sa môžu ocitnúť v stave hmotnej núdze. Nesporenie si na dôchodok znamená do budúcnosti morálny hazard, ktorý si štát nemôže dovoliť.

### **4) „SZČO nemá nároky na všetky benefity z odvodového systému“**

Áno, čo však návrh rešpektuje, keďže SZČO nemajú ani povinnosť určité krátkodobé odvody platiť.

### **5) „Obmedzenie paušálnych výdavkov neadekvátne zníži disponibilné príjmy SZČO“**

Vplyv obmedzenia závisí od výšky stanoveného stropu. Napr. strop vo výške 3 600 eur/ročne nebude mať žiaden negatívny vplyv na 62% SZČO uplatňujúcich „paušál“ (viď tabuľka 9 v prílohe). Cieľom „paušálu“ nie je zvyšovať disponibilné príjmy, ale znižovať administratívne bremeno. Obmedzenie paušálnych výdavkov nesleduje trestanie „intelektuálnych“ SZČO ani nezhoršuje ich postavenie nad úroveň zamestnancov, naopak zmiernuje rozdiely v súčasnom zaťažení prostredníctvom odstránenia existujúcej výnimky. Inou alternatívou je uplatňovanie reálnych výdavkov.

#### **Upozornenie:**

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov.

4) zabezpečením platenia preddavkov u SZČO pri dosiahnutí minimálneho obratu...

5) zosúladením minimálneho vymeriavacieho základu...

SZČO s paušálnymi výdavkami a ich daňová povinnosť...

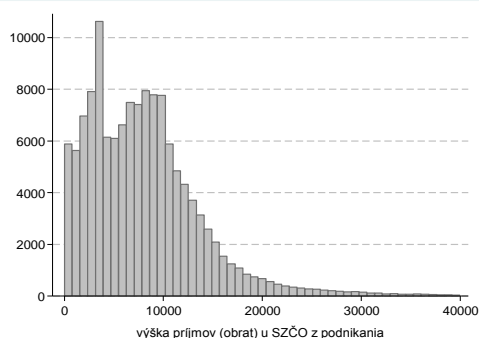
Vývoj podielu jednotlivých pracovných pomerov na celkovej zamestnanosti

## Príloha

Ďalšou legálnou odvodovou motiváciou uprednostňovania živností pred zamestnaním je **kombinácia neexistencie ročného zúčtovania v sociálnom poistení a nie najefektívnejšia legislatívna úprava v tejto oblasti**. Súčasný znenie legislatívy umožňuje v niektorých prípadoch legálne vyhnúť sa plateniu odvodov, za predpokladu presiahnutia minimálneho obratu, až v období jedného a pol roka. Pre ilustráciu uvádzame **extrémny príklad**: SZČO<sup>12</sup> začne podnikat' 1.1. v roku T. Aj v prípade, ak by jej obrat presiahol minimálnu hranicu obratu pre platenie sociálnych odvodov už v prvom mesiaci podnikania, povinnosť platiť odvody jej vznikne až od 1.7. roku T+1, nakoľko informáciu o výške jej obratu v súčasnosti zistíme až pri podaní daňového priznania za rok T v roku T+1. Z tohto dôvodu navrhujeme upraviť legislatívu, aby **povinnosť platenia preddavkov** (min. odvodov) vznikla **od chvíle, kedy kumulatívna výška obratu SZČO prekročí hranicu na platenie odvodov**. Podľa odhadu IFP uvedené opatrenie prinesie pozitívny efekt na VF vo výške **5 – 7 mil. eura** dotkne sa približne **23 000 SZČO**. Úspešná realizáciu uvedeného opatrenia si môže vyžadovať aj nevyhnutnú realizáciu ročného zúčtovania sociálneho poistenia (spojené s dodatočným pozitívnym vplyvom).

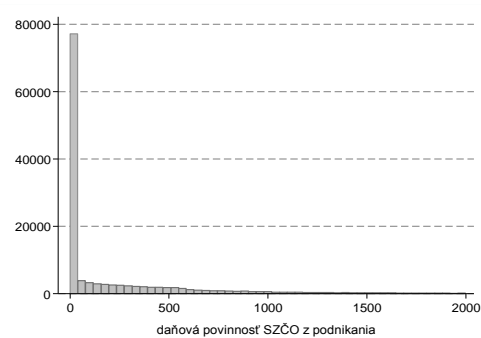
Z hľadiska zabezpečenia neutrality by bolo vhodné zvážiť aj zosúladenie minimálnych VZ pri SZČO a závislej činnosti. Minimálny VZ v prípade závislej činnosti je de facto minimálna mzda<sup>13</sup> (MM), v prípade SZČO zase 44,2% z priemernej mzdy (PM) z obdobia roku t-2. K zmene výpočtu minimálneho VZ u SZČO sa pristúpilo od roku 2010 s cieľom odpojenia MM ako referenčnej veličiny pre výpočet VZ. Časový nesúlad medzi rastom MM a PM z pred dvoch rokov ako aj rozdielna výška rastu MM v porovnaní s PM v konkrétnom roku vedie k skutočnosti, že minimálny VZ je v oboch prípadoch rozdielny (327,20 eur pre závislú činnosť a 339,89 eur pre SZČO v roku 2012). Zo zosúladením min. VZ je spojený negatívny vplyv vo výške **10 mil. eur** (85% SZČO platí z min. VZ).

Graf 7: Rozdelenie SZČO s paušálnymi výdavkami podľa výšky ich príjmov (2009, Eur ročne)



Zdroj: údaje DRSSR

Graf 8: Rozdelenie SZČO s paušálnymi výdavkami podľa výšky ich daňovej povinnosti (2009, Eur ročne)



Zdroj: údaje DRSSR

Tab. č. 6: Vývoj počtu osôb v jednotlivých kategóriách pracovných činností (priemer roka, tisíc osôb)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2005
Zamestnanci bez súbehu so SZČO	1 768	1 781	1 816	1 859	1 869	1 759	1 722	-3,3%
SZČO bez súbehu so zamestnaním	175	194	217	227	235	241	235	21,1%
- z toho SZČO bez zamestnancov	132	151	174	185	196	203	200	32,5%
- z toho SZČO so zamestnancami	44	44	43	42	40	37	35	-20,5%
Príjem len z dohody*	-	263	280	302	330	325	343	30,4%
<b>Zamestnanosť spolu</b>	-	<b>2238</b>	<b>2313</b>	<b>2388</b>	<b>2434</b>	<b>2325</b>	<b>2300</b>	<b>2,8%</b>
- podiel zamestnancov	-	79,6%	78,5%	77,8%	76,7%	75,7%	74,9%	-5,9%
- podiel SZČO	-	8,7%	9,4%	9,5%	9,7%	10,4%	10,2%	17,2%
- podiel SZČO bez zamestnancov	-	6,7%	7,5%	7,7%	8,1%	8,8%	8,7%	29,9%
- podiel SZČO so zamestnancami	-	2,0%	1,9%	1,8%	1,6%	1,6%	1,5%	-25,0%
- podiel dohody	-	11,7%	12,1%	12,6%	13,6%	14,0%	14,9%	27,4%

\* „Dohodári“ sa do registra SP začali prihlasovať až od apríla 2005

Zdroj: register SP

<sup>12</sup> Pre účely tohto komentára sa pod SZČO rozumie osoba s príjmom podľa §6 zákona o dani z príjmov (aj živnostník) bez príjmov z prenájmu.

<sup>13</sup> V prípade kratších pracovných pomerov je vymeriavacím základom (VZ) vyplatená prislúchajúca náhrada mzdy, nie minimálna mzda.

Porovnanie odvodového zaťaženia a z neho vyplývajúceho nároku na dôchodok

**Tab. 7: Porovnanie odvodov na starobné poistenie (dôchodkové poistenie vrátane rezervného fondu solidarity) a výšky nárokov na dôchodok pri rozdielnych typoch pracovných pomerov (rok 2012, mesačne, v Eur)\***

Zamestnanec (VZ = mzda)	MM (327,20)	PM/2 (407,50)	PM (815,00)	PM*2 (1 630,00)	PM*3 (2 445,00)
náklady práce = pridaná hodnota	MM (442,34)	PM/2 (550,91)	PM (1 101,87)	PM*2 (2 195,88)	PM*3 (3 270,51)
odvod (22,75%) / dôchodok	odvod dôch.	odvod dôch.	odvod dôch.	odvod dôch.	odvod dôch.
zamestnanec	74,42 267,50	92,70 281,80	185,41 412,40	370,82 775,20	556,23 1121,6
<b>SZČO (VZ= pridaná hodnota / 2)</b>	<b>339,89**</b>	<b>339,89**</b>	<b>550,93</b>	<b>1 097,94</b>	<b>1 635,25</b>
odvod (22,75%) / dôchodok	odvod dôch.	odvod dôch.	odvod dôch.	odvod dôch.	odvod dôch.
SZČO	77,31 269,80	77,31 269,80	125,32 307,40	249,77 549,10	372,01 775,50
Rozdiel zamestnanec - SZČO	-2,89 -2,30	15,39 12,00	60,09 105,00	121,05 226,10	184,22 346,10

\* predpoklad, že jednotlivcom je muž, ktorý bude mať počas celej doby svojej aktivity (40 r.) rovnaký relatívny príjem voči priemernej mzde

Zdroj: IFP

\*\*vymeriavací základ SZČO pre sociálne poistenie sa počíta ako polovica základu dane (v našom prípade pridanej hodnoty), pričom minimálny vymeriavací základ pre rok 2012 je stanovený ako 44,2% priemernej mzdy z roku, ktorý dva roky predchádza súčasnému roku

Porovnanie sadzieb odvodov

**Tab. 8: Porovnanie sadzieb odvodov pri rozdielnych typoch pracovných pomerov (rok 2012, v %)**

Typ pomeru/Druh odvodu	NP	ZP	SP	IP	RFS	PvN	GP	ÚP	Spolu
Závislá činnosť *	2,8%	14%	18%	6%	4,75%	2%	0,25%	0,8%	48,6%
SZČO	4,4%	14%	18%	6%	4,75%	-	-	-	47,15%
Rozdiel závislá činnosť - SZČO (v p.b.)	-1,6	0	0	0	0	2	0,25	0,8	1,45

\* odvodové zaťaženie zamestnanca a jeho zamestnávateľa (v prípade, žeby zamestnávateľ neplatil odvody o to vyšší by bol VZ zamestnanca). Použité skratky: NP - nemocenské, ZP - zdravotné, SP - starobné, IP - invalidné, GP - garančné, ÚP - úrazové poistenie, RFS - rezervný fond solidarity, PvN - poistenie v nezamestnanosti.

Vplyv zavedenia maximálneho stropu pre paušálne výdavky:

**Tab. 9: Ilustratívny príklad vplyvu uplatnenia a neuplatnenia stropu paušálnych výdavkov (v Eur, rok 2012)**

Použité skratky: ZO – zdravotný odvod, SO – sociálny odvod, ŽM – životné minimum, ZD- základ dane, NČZD – nezdaniteľná časť základu dane, Výpočet na ročnej báze	SZČO uplatňujúca si paušálne výdavky a odvody platí z minimálneho VZ*						
	sadzba v % [výpočet]	I. Súčasný systém		II. Návrh (3 scenáre stropov, 2 príjmové úrovne)			
		príjem 9 000 EUR	príjem 18 000 EUR	príjem 9 000 EUR	príjem 9 000 EUR	príjem 9 000 EUR	príjem 18 000 EUR
A] príjmy spolu	-	9 000 <sup>14</sup>	18 000 <sup>13</sup>	9 000	9 000	9 000	18 000
B] paušálne výdavky	40 % z [A] < max [A]	3 600	7 200	2 400	3 000	3 600	2 400
C] zaplatené poistné	12 x 47,15% z 339,89	1 922,88	1 922,88	1 922,88	1 922,88	1 922,88	1 922,88
D] výdavky spolu	[B+C]	5 522,88	9 122,88	4 322,88	4 922,88	5 522,88	4 322,88
E] základ dane	[A-D]	3 477,12	8 877,12	4 677,12	4 077,12	3 477,12	13 677,12
F] NČZD***	19,2 * ŽM	3 644,74	3 644,74	3 644,74	3 644,74	3 644,74	3 644,74
G] zdaniteľný príjem	[E-F]	0	5 232,38	1 032,38	432,38	0	10 032,38
H] daň z príjmu FO	19 % z [G]	0	994,15	196,15	82,15	0	1 906,15
<b>I] vplyv na čisté príjmy SZČO</b>				<b>-196,15</b>	<b>-82,15</b>	<b>0</b>	<b>-912,00</b>

\* pre zjednodušenie sa uvažuje, že odvody platí z min. VZ (nakoľko výpočet závisí od ZD z predchádzajúceho zdaňovacieho obdobia)

Zdroj: IFP

#### PodĎakovanie

Za cenné námety a pripomienky autor ďakuje kolegom M. Porubskému a R. Gábikovi.

<sup>14</sup> Príjmy do úrovne 9 000 ( resp. 18 000) Eur v roku 2009 dosiahlo približne 62% ( resp. 76%) SZČO s paušálnymi výdavkami