

MINISTERSTVO FINANCIÍ
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Číslo: MF/13988/2011-76

Materiál na medzirezortné
pripomienkové konanie

Návrh

Koncepcia reformy daňovo-odvodového systému

Materiál sa predkladá na základe:

Úlohy C.4 uznesenia vlády SR č. 285
zo dňa 7. 5.2008

Materiál obsahuje:

1. Návrh uznesenia vlády SR
2. Predkladacia správa
3. Návrh koncepcie reformy daňovo-odvodového systému
4. Doložka vplyvov
5. Návrh komuniké

Materiál predkladá:

Ivan Mikloš
podpredseda vlády a minister financií
Slovenskej republiky

Bratislava, apríl 2011

Obsah

1. Úvod	2
2. Charakteristika súčasného stavu	3
3. Návrh vecných zmien	6
4. Analýza vplyvov	10
4.1. Vplyvy návrhu na disponibilné príjmy fyzických osôb	10
4.2. Simulácie vplyvov návrhu na fyzické osoby	12
4.3. Vplyvy návrhu na verejné financie	15
5. Realizácia návrhov vecných zmien	18
5.1. Legislatívna podpora	18
5.2. IT podpora	19
5.3. Logisticko –technická podpora	20
6. Záver	22

1. Úvod

Od radikálnych reformných krokov (medzi iným aj daňovej reformy v roku 2004), výsledky ktorých Slovenskú republiku (ďalej len „SR“) katapultovali medzi lídrov ekonomického rastu, prešlo šesť rokov. Toto obdobie bolo charakteristické viacerými politickými (zmena vládnej garnitúry) a hospodárskymi (svetová hospodárska a finančná kríza) zmenami, ktorých dôsledkom je, že SR sa stratila z reformného prúdu sveta. Naopak, reformné kroky urobilo mnoho ďalších krajín a tak je znovu potrebné bojovať o **konkurencieschopnú pozíciu našej krajiny v medzinárodnej komparácii daňovo - odvodových systémov**.

Konkurencia v boji o investície je vysoká – SR sa podľa štúdie „Paying taxes 2011“ vypracovanej Svetovou bankou umiestnila na 122. mieste spomedzi 183 hodnotených krajín (štúdia posudzuje a hodnotí štáty z hľadiska celkového daňového - odvodového zaťaženia, času potrebného na splnenie daňovo-odvodových povinností, počtu povinných platieb voči štátu, nákladov podnikateľov potrebných na dosiahnutie súladu s legislatívou.....).

Odpoveď na otázku, ako zlepšiť pozíciu našej krajiny a zatraktívniť podnikateľské prostredie na Slovensku priniesla identifikácia slabých stránok súčasného daňovo-odvodového systému, ktorými sú:

- inštitucionálna roztrieštenosť správy daní a odvodov, dôsledkom ktorej je nízka miera efektívnosti a účinnosti výberu,
- neodôvodnená a neakceptovateľná administratívna záťaž povinných subjektov (v podobe triplicitného vykazovania a oznamovania tých istých údajov rôznym inštitúciám, v podobe komplikovanej a neprehľadnej legislatívy, v podobe duplicitného podávania prehľadov, hlásení a zúčtovaní),
- neúnosne komplikované nastavenie parametrov odvodového systému (množstvo rôznych vymeriavacích základov, sadzieb poistných odvodov, výnimiek ...).

Ambíciou tohto dokumentu je preto predstaviť základné kontúry reformy súčasného daňovo – odvodového systému, ktorej dôsledkom bude **inštitucionálne zjednotenie výberu daní a odvodov**, relevantné zníženie administratívnej záťaže občanov pri súčasnom zjednodušení parametrov systému a vytvorenie predpokladov pre **zníženie celkovej daňovo-odvodovej záťaže**.

2. Charakteristika súčasného stavu

Zo systémového hľadiska predstavujú poistné odvody a dane v súčasnosti tri izolované administratívno-technické systémy, a to napriek tomu, že de facto ide o jeden systém s názvom „finančný vzťah medzi štátom a občanom“.

Po podrobnej analýze súčasného stavu možno konštatovať, že daňovo – odvodový systém v SR je:

1) Na strane občana:

- **neúnosne administratívne zaťažujúci**; daňovník/poistenec si plní rôzne registračné, oznamovacie a vykazovacie povinnosti voči trom rôznym inštitúciám (v prípade zamestnávateľa sa môže jednať až o 6 inštitúcií) v rôznych zákonných lehotách ale v tej istej veci (napr. oznamovanie zmien všetkých skutočností, ktoré uviedol pri registrácii, oznamovacie a registračné povinnosti v súvislosti s prihlasovaním zamestnancov do systému...); pritom sa musí vedieť orientovať:
 - v odlišnom geografickom umiestnení týchto úradov,
 - v ich rozličných stránkových hodinách,
 - v použití rôznorodých formulárov,
 - v odlišných číslach bankových účtov týchto inštitúcií, na ktoré má realizovať platbu,
 - v odlišných termínoch na splnenie si daňovo-odvodových povinností,
 - v odlišných identifikátoroch svojej osoby, pod ktorými vystupuje v komunikácii s každou inštitúciou,
- **neprimerane nákladný**; zložitosť systému a jeho časté zmeny si vyžadujú vysoký stupeň vedomostného potenciálu z danej oblasti (alebo podnikateľ namiesto podnikania študuje desiatky právnych noriem, alebo vynaloží prostriedky na zaplatenie odborníkov na túto agendu),
- **neprehľadný a komplikovaný**; 8 druhov poistenia, 18 sadzieb odvodov a dane, 3 rôzne vymeriavacie základy (abstrahujúc od vymeriavacích základov štátu a Sociálnej poisťovne), rôzne minimálne a rôzne maximálne vymeriavacie základy a množstvo výnimiek, osobných rozsahov a statusov,
- **nerovný z hľadiska daňovo-odvodovej záťaže**; výrazné znevýhodnenie zamestnaneckého pomeru pred ostatnými formami dosahovania príjmu fyzickou osobou.
- **znižujúci motiváciu pracovať z hľadiska vysokej daňovo-odvodovej záťaže práce**; v porovnaní s priemerom OECD má Slovensko konkurencieschopné zdanenie kapitálu, ale relatívne vysoké zaťaženie práce.

2) Na strane štátu:

- **neefektívny**; výber, správu, kontrolu a vymáhanie dane a poistných odvodov zabezpečujú súčasne daňové úrady, zdravotné poisťovne a Sociálna poisťovňa; každá z týchto inštitúcií vedie svoje vlastné registre týchto osôb. Štát tak vynakladá viacnásobne prostriedky na tie isté činnosti vykonávané voči tej istej osobe (daňovníkovi/poistencovi),

- **neúčinný**; žiadna z týchto inštitúcií nedisponuje konzistentnou údajovou databázou a jednotným profilom klienta, t.j., nie sú vytvorené predpoklady pre kvalitnú tvorbu rizikového profilu správania,
- **neudržateľný**; jednotlivé formy dosahovania príjmu fyzických osôb nie sú v odvodovom systéme zaťažené rovnako, na základe čoho štát v niektorých oblastiach vytvára motivácie k masívnemu preskupovaniu pracujúcich z jednej formy do druhej (je výhodnejšie dosahovať príjem na základe živnostenského listu alebo na základe dohody o vykonaní práce, ako v rámci zamestnaneckého pomeru); dôsledkom je nižší výber poistného, čo sa najviac prejavuje v dôchodkovom systéme, kde výška vyplácaného dôchodku veľkej časti SZČO (najmä tých, ktorí platia odvody z minimálneho základu), musí byť dotovaná zo všeobecných daní,
- **nepodporujúci zamestnanosť**; podľa záverov misie Medzinárodného menového fondu z júla 2010 na zlepšenie možností na zamestnanie je potrebné sa venovať štrukturálnym prekážkam na trhu práce, vrátane daňového a odvodového zaťaženia miezd; neúmernú nezrovnalosť medzi vysokými odvodmi zamestnancov, ktoré bránia tvorbe nových pracovných miest, a nezodpovedajúco nízkymi odvodmi SZČO a dohodárov z pohľadu miere náhrady je preto potrebné odstraňovať znižovaním odvodov spolu so znižovaním rozdielov medzi výškami odvodov.

Prehľad súčasného komplikovaného stavu daňovo-odvodového systému na Slovensku v členení podľa rôznych typov osôb je možné nájsť v prílohe č. 1 tohto materiálu.

O akútnej potrebe zmeniť, zjednodušiť a sprehľadniť súčasnú schému daňovo-odvodového systému svedčia okrem vyššie uvedeného aj nasledovné fakty:

- 1) Slovensko sa každoročne umiestňuje na nelichotivých pozíciách v rámci **medzinárodných porovnaní** daňovo-odvodových systémov - 122. miesto zo 183 hodnotených krajín (štúdia Svetovej banky a PwC, rok 2009), a to z dôvodu administratívnej náročnosti systému (čas potrebný na splnenie daňovo-odvodových povinností, počet daňových platieb...), ale aj nadpriemerného zaťaženia komerčných ziskov podnikateľov daňami a odvodmi za zamestnancov predovšetkým pre vysokú cenu práce (efektívne zaťaženie 48,7 percenta v porovnaní s priemerom OECD na úrovni 43 percent), pričom pred SR sú aj také krajiny, ako napr. Kazachstan, či Rwanda.
- 2) dôsledkom takto neefektívneho daňovo-odvodového systému je problém udržania a tvorby nových pracovných miest ako aj nesprávne motivácie a **nespravodlivá solidarita** medzi rôznymi skupinami osôb. SZČO (a rovnako aj dohodári), ktoré si platia na starobné dôchodkové poistenie z minimálneho vymeriavacieho základu majú v produktívnom veku vyšší disponibilný príjem ako keby boli zamestnancami. V poproduktívnom veku im však často nevznikne nárok ani na minimálny starobný dôchodok, a preto v starobe musia byť ich **dorovnaná k starobným dôchodkom solidárne dotovaná zo všeobecných daní**, čo zároveň obmedzuje možnosti znižovania daňovej záťaže. SZČO sa v porovnaní so zamestnancami v menšej miere podieľajú aj na solidárnom financovaní zdravotníctva prostredníctvom odvodových platieb do zdravotného systému, pritom nárok na zdravotnú starostlivosť je univerzálny bez ohľadu na to, či je občan SZČO alebo zamestnanec.
- 3) na Slovensku sa najmä v posledných rokoch zaregistroval zvýšený **presun osôb z radov zamestnancov do radov SZČO (a tiež medzi dohodárov)**.

Medzi rokmi 2004 – 2010 sa počet zamestnancov (bez súbehu so SZČO) znížil o 2,6%, počet SZČO (bez súbehu so zamestnaním) sa zvýšil o 34,3%. **Evidentné preskupovanie zamestnancov do radov SZČO si je možné všimnúť najmä v kategórii SZČO bez zamestnancov, ktorých počet sa za posledných šesť rokov zvýšil až o 51,5%** a ich počet zostal viac-menej konštantný aj v časoch ekonomickej krízy. Firmy v ostatných dvoch rokoch prepustili až 147 000 zamestnancov, no počet SZČO sa zvýšil o približne 4 000. Je možné odhadovať, že počet SZČO sa zvýšil nielen kvôli vysokej nezamestnanosti ale najmä v dôsledku vykonávania samostatnej zárobkovej činnosti pre zamestnávateľov u tých osôb, ktoré mali pôvodne zamestnanecko-právny vzťah. Z dôvodu vysokých odvodov zamestnancov sa rovnako permanentne zvyšuje počet dohôd (za 5 rokov o 30,5%), ktoré sú z hľadiska platenia daní a odvodov oveľa atraktívnejšie ako keby tieto osoby boli zamestnancami.

Rozhodovanie stať sa SZČO by pritom malo byť ovplyvňované podnikateľskými a osobnými motívmi, daňovo-odvodový systém by mal byť z tohto hľadiska čo najviac neutrálny. No rastúci počet SZČO bez zamestnancov naznačuje, že skôr, ako podnikateľské motívy, môže byť dôležitým faktorom za výraznejším prechodom zamestnancov na živnosť **vysoké náklady zamestnávateľa spôsobené výškou odvodov za zamestnanca**.

Vývoj počtu osôb v jednotlivých kategóriách pracovných činností (priemer roka, tisíc osôb)							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zamestnanci bez súbehu so SZČO	1 768	1 781	1 816	1 859	1 869	1 759	1 722
SZČO bez súbehu so zamestnaním	175	194	217	227	235	241	235
<i>z toho SZČO bez zamestnancov</i>	132	151	174	185	196	203	200
<i>Z toho SZČO so zamestnancami</i>	44	44	43	42	40	37	35
Zamestnanci v súbehu so SZČO	18	20	21	22	22	20	19
Prijem len z dohody*	-	263	280	302	330	325	343
Zamestnanosť spolu	-	2238	2313	2388	2435	2325	2301
Podiel zamestnancov	-	79,6%	78,5%	77,9%	76,8%	75,7%	74,9%
Podiel SZČO	-	8,7%	9,4%	9,5%	9,7%	10,4%	10,2%
Podiel dohody	-	11,7%	12,1%	12,6%	13,6%	14,0%	14,9%

Zdroj: SP

Poznámka: „dohodári“ sa do registra SP začali prihlasovať až od apríla 2005

Existuje viacero faktorov, ktoré znevýhodňujú pozíciu zamestnanca v porovnaní so SZČO v SR:

- Zamestnanec má v porovnaní so SZČO výrazne vyššiu daňovú a odvodovú záťaž. Samozamestnaní si môžu v rámci paušálnych výdavkov **znižit' daňový základ a vymeriavací základ na platenie odvodov o 40% a odvodové zaťaženie je 2 x nižšie**. Navyše v súčasnosti pri založení živnosti platí ročné oslobodenie od platenia sociálnych odvodov.
- Legislatíva ochrany zamestnanosti závislej činnosti (Zákonník práce) je oveľa striktnjšia ako legislatívna regulácia vzniku a využívania pracovníka na živnosť. Zamestnávateľia sú tak **motivovaní skôr najímať pracovníkov cez zmluvy so SZČO**, aby si zabezpečili relatívnu flexibilitu a nižšie náklady pri výkyvoch dopytu.
- Trend samozamestnávania je **podporený zmäkčením podmienok pre dotácie**, ktoré osoby získajú, ak si založia podnikateľskú živnosť, v ktorej budú podnikat' minimálne dva roky a boli predtým evidovaní na úrade

práce ako uchádzači o zamestnanie aspoň tri mesiace¹. Podiel dotácii na založenie podnikania na celkových výdavkoch na aktívnych politikách trhu práce bol **trikrát vyšší než je priemer EÚ**².

Výsledkom tohto stavu sú situácie, kedy dve rôzne osoby – napr. zdravotná sestra pracujúca ako zamestnanec a manuálny pracovník pracujúci na dohodu – dosahujú rôznu výšku ich čistých disponibilných príjmov, hoci ich hrubý príjem je úplne rovnaký. Alebo dvaja zamestnávateľia majú rozdielne mzdové náklady na rovnakých pracovníkov podľa toho, či ich zamestnávajú v zamestnaneckom pomere alebo na živnosť. Zamestnávateľia využívajúci štandardné pracovné vzťahy tak môžu doplácať aj z pohľadu vlastnej konkurencieschopnosti.

Príklad rôzneho prístupu daňovo-odvodového systému na zamestnanca, dohodára a SZČO – stav v roku 2011 (eur, mesačne)	Zamestnanec	Dohodár	SZČO I**	SZČO II
Hrubý príjem	1000	1000	1000	1352
Celkové náklady práce	1352	1015	1000	1352
Cistý disponibilný príjem	757,81	854,2	816,7	1102,3
Dane a odvody	594,19	145,8	183,3	249,67
Cistý príjem/ celk. nákl. práce	56,05 %	84,15 %	81,67 %	81,53 %
Celk. nákl. práce/ čistý príjem	1,784	1,18	1,22	1,23
Dane a odvody/ cena práce	43,95 %	14,36 %	18,33 %	18,47 %
Úspora zamestnávateľa	0,00	337	352	0,00
Úspora zamestnanca	0,00	106,39	58,88	344,52
Úspora spolu	0,00	443,39	410,88	344,52

Pozn. SZČO I znamená situáciu, keď zamestnávateľ inkasuje väčšinu úspory z prechodu zo zamestnaneckého pomeru na živnostenský tým, že sa mu odbúrajú odvody zamestnávateľa. SZČO II by bol prípad, keby tieto odvody zamestnávateľ preniesol do hrubého príjmu živnostníka (bývalého zamestnanca). Priamo finančne by síce zamestnávateľ nezískal nič, ale aj tak to pre neho môže byť zaujímavé, pretože sa zbaví administratívy spojenej so zamestnávaním, môže ho kedykoľvek prepustiť, nemusí mu poskytovať stravu, plat počas dovolenky, náhrady počas prvých dní práceneschopnosti a podobne. Skutočné scenáre pri prechode zo zamestnaneckých pomerov k SZČO sa zrejme pohybujú medzi alternatívami I. a II. Dá sa predpokladať, že navrch majú zamestnávateľia.

Z uvedeného vyplýva, že **dnešný stav je neudržateľný** a to nielen z dlhodobého hľadiska. Efekty súčasnej schémy daňovo – odvodového systému pre štát, zamestnávateľov ako aj občanov predstavujú problém už z krátkodobého hľadiska a preto je nevyhnutné pristúpiť k **zmene existujúcej schémy okamžite**.

¹ V roku 2010 bolo na tieto účely vyčlenených 47,76 mil. eur zo zdrojov rozpočtu verejných financií a Európskeho sociálneho fondu.

² Zdroj: Eurostat, graf na str. 19 v dokumente:

http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=7794&documentId=5326

3. Návrh vecných zmien

Na základe vyššie uvedeného predkladá Ministerstvo financií SR (ďalej len „MF SR“) návrh základných prvkov daňovo – odvodovej reformy, ktorých cieľom je:

- odstránenie pokrivenej solidarity a rôznych deformácií systému,
- zjednodušenie, zefektívnenie a sprehľadnenie systému,
- zabezpečenie udržateľnosti systému z hľadiska tvorby zdrojov,
- vytvorenie podmienok na zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov,
- výrazné zníženie administratívnej záťaže občanov a zamestnávateľov,
- postupné znižovanie odvodových sadzieb zamestnancov v závislosti od možností daných vývojom verejných financií.

Návrh predstavuje súčasne východisko pre naplnenie viacerých cieľov uvedených v Programovom vyhlásení vlády SR na obdobie rokov 2010 – 2014, a to konkrétne:

- odstránenie bariér rastu zamestnanosti znížením odvodového zaťaženia celkovo;
- zavedenie superhrubej mzdy s príslušným navýšením hrubej mzdy a presunutie odvodovej povinnosti na zamestnanca;
- zavedenie spoločného ročného zúčtovania dane z príjmu a odvodov;
- zrealizovanie zásadnej reformy a zjednodušenia odvodového systému s cieľom zefektívniť systém prostredníctvom jednotného výberu daní, cla a odvodov a taktiež zavedením jednotných vymeriavacích základov;
- zníženie administratívneho zaťaženia daňovníkov a poistencov a informatizácia dotknutých inštitúcií;
- zavedenie odvodového bonusu za predpokladu fiškálnej neutrality a zohľadnenia dosahov na marginalizované skupiny obyvateľstva.

Základné predpoklady a myšlienky návrhu zmien daňovo - odvodového systému:

- základom pre výpočet daní a odvodov sa stáva **superhrubá mzda** (hrubá mzda zamestnanca + odvody zamestnávateľa okrem súčasného poistného na úrazové poistenie³);
- zachovanie **princípu rovnej dane** (fyzické a právnické osoby) vo výške **19%**;
- zavedenie **jedného zdravotného odvodu** vo výške **9%** (fyzické osoby);
- zavedenie **jedného sociálneho odvodu** vo výške **19%** (fyzické osoby);

³ Vo východiskovom roku sa predpokladá, že úrazové poistenie zamestnancov bude naďalej v zmysle európskej legislatívy platiť za svojich zamestnancov zamestnávateľ do špeciálne zriadeného fondu Sociálnej poisťovne. Uvedený spôsob prepočtu miezd na superhrubé mzdy spolu s osobitným odvodom úrazového poistenia do Sociálnej poisťovne vo výške 0,6% zo superhrubej mzdy zamestnanca zaručí (0,8% / 1,344), že náklady práce zamestnávateľov sa nezmenia. Sadzba bude z dôvodu administratívnej jednoduchosti jednotná pre všetky typy zamestnaných osôb (aj pracujúci dôchodcovia, ZŤP, dohodári). Predpokladá sa, že poistenie v komerčnej sfére bude zamestnávateľom umožnené až v ďalších rokoch po reforme za simultánneho uplatňovania rôznych sadzieb úrazového poistenia podľa nebezpečnostných tried zamestnaneckých pozícií. Po presune úrazového poistenia na komerčné poisťovne sa z dlhodobého hľadiska v dôsledku konkurenčných tlakov medzi súkromnými poisťovňami očakáva v priemere významný pokles ceny (sadzby) za poistenie.

- **jednotný vymeriavací základ (VZ)** pre všetky typy osôb, t.j.
VZ pre sociálne poistenie = VZ pre zdravotné poistenie = základ dane z príjmov fyzických osôb;
- súčasťou zmeny odvodového systému bude aj **postupné znižovanie odvodového zaťaženia zamestnancov, celkovo najviac o 4 p. b.** Keď to rozpočtové obmedzenia dovoľia bez ohrozenia plnenia primárneho rozpočtového cieľa znižovania deficitu verejných financií, vláda navrhne zníženie sadzieb odvodov postupne o 1 p. b. ročne (podľa súčasného nastavenia systému).

Ďalšie aspekty návrhu:

- daň z príjmu sa nebude platiť do úrovne zárobku (príjmu) nepresahujúceho sumu nezdaniiteľnej časti základu dane, ktorá sa ale súčasne zníži z 19,2 – násobku životného minima **na 18 – násobok životného minima**. Inými slovami, **prvé zarobené peniaze vo výške 1,5-násobku životného minima mesačne štát nezaťaží daňou z príjmu**. Ročná nezdaniiteľná časť základu dane bude po novom pre rok 2012 predstavovať sumu **3 413,70 eur** ($189,65 * 18$). Pre porovnanie, v súčasnom systéme, nezdaniiteľná časť základu dane na aktívne príjmy fyzickej osoby by v roku 2012 bola 3 641,28 eur;
- obmedzuje sa možnosť využitia nezdaniiteľnej časti základu dane na manželku/manžela, ktorá bude naviazaná len na tie osoby, ktorých partner sa stará o nezaopatrené dieťa (nielen poberatelia materskej dávky a rodičovského príspevku, ale všetci rodičia, ktorí sa starajú o dieťa do veku, pokiaľ sa nestáva zaopatrenou osobou);
- ruší sa systém znižovania nezdaniiteľnej časti základu dane daňovníka – pseudo-milionárska daň, ktorá v skutočnosti milionárskou nebola a postihovala strednú vrstvu. Zrušenie „milionárskej“ dane vylepší celkové dopady daňovo-odvodovej reformy pre 84 940 zamestnancov a 6 800 SZČO. Dôsledkom zrušenia tejto anomálie bude zjednodušenie daňovo-odvodového systému a vyrovnanejšie priemerné a marginálne zdanenie;
- **zdravotný odvod** bude pre všetkých rovnaký **so sadzbou 9%** s výnimkou zdravotného poistenia **pre zdravotne ťažko postihnutých** vo výške **4,5%**;
- **jeden sociálny odvod so sadzbou** v štandardnej výške **19%, okrem:**
 - SZČO, ktoré budú mať sadzbu sociálneho odvodu **13%** (pretože im nevzniká nárok na dávky v nezamestnanosti, úrazové dávky a dávku garančného poistenia⁴). SZČO, ktoré sú zároveň aj sporiteľmi v II. pilieri dôchodkového zabezpečenia, budú mať zo sporenia efektívne vyšší úžitok ako majú dnes – do II. piliera bude smerovať 6,7% vs. 13% odvod z vymeriavacieho základu;
 - fyzických osôb s príjmami **z dohôd, ktoré budú mať** zníženú sadzbu **10%** (pretože im nevzniká nárok na niektoré sociálne dávky - nemocenské poistenie, dávka v nezamestnanosti a invalidný dôchodok);
- zavádza sa **odvodová odpočítateľná položka (OOP) na príjmy z dohôd** maximálne do výšky 190 eur mesačne (2280 eur ročne). Tento príjem nebude podliehať ani zdravotnému ani sociálnemu odvodu. OOP sa bude vzťahovať na každú osobu s príjmom z dohôd, avšak pri osobe so súbehom príjmov (SZČO, zamestnanec, dohodár) sa bude OOP znižovať o výšku príjmu z iných druhov činností a o výšku starobného dôchodku. Povinnosť zamestnávateľa platiť úrazové poistenie za osobu s príjmom z dohody z výšky príjmu tejto osoby ostáva zachovaná;

⁴ Rovnako ani v súčasnom systéme im nevzniká nárok na uvedené dávky.

- bude odstránená deformácia pri povinnosti registrácie SZČO na účely platenia preddavkov na sociálne poistenie. **Ak príjem SZČO presiahne v ktoromkoľvek dni roka od začiatku podnikania výšku 3 948,72 eur** (ekvivalent vyjadrený násobkom zo životného minima), **potom je takáto SZČO povinná zaregistrovať sa na finančnom úrade a uhrádzať za seba minimálne preddavky na sociálne poistenie** od toho mesiaca, v ktorom príjem presiahol stanovenú hranicu;⁵
- **z pasívnych príjmov sa všeobecne nebudú platiť odvody.** Príjmy z prenájmu ani ďalšie kapitálové príjmy nebudú zaťažené žiadnym odvodom. **Povinnosť platenia odvodov sa zavedie len na dividendy a podiely na zisku**, na ktoré sa bude vzťahovať štandardná sadzba zdravotného poistenia (9%) a znížená sadzba sociálneho poistenia (13%), najviac však do výšky maximálneho poistného za každý typ poistenia zvlášť, na ktoré sa bude prihladať pri výpočte sociálneho a zdravotného poistenia zo súčtu všetkých príjmov tej ktorej osoby **pri podaní jednotného zúčtovania daní a odvodov**;
- **oslobodenie od dane do výšky 500 eur ročne** pri príjmoch, pri ktorých sa zjednotí vymeriavací základ; jedná sa o oslobodenie príjmov plynúcich zo závislej činnosti, ktoré majú charakter peňažných alebo nepeňažných benefitov (príspevky na káblovú televíziu, zvýhodnené úročenie úverov pre pracovníkov bánk, osobní prepravcovia poskytujúci zľavy na cestovnom, deputáty poskytované bývalým baníkom a pod.), príspevok zo sociálneho fondu (na dopravu, na rekreáciu a kultúru a pod.);
- **odstránenie koeficientov 2 a 2,14** pre výpočet vymeriavacích základov poistného pri príjmoch z podnikania;
- **základ pre daň z príjmu sa nebude znižovať o odvody.** SZČO **nebudú** mať v uznateľných daňových nákladoch platby na sociálne a zdravotné odvody (cieľom je zjednotenie vymeriavacích základov);
- **na daňové odpisy** hmotného majetku si SZČO nebudú musieť uplatňovať **pravidlá pre odpisovanie**, t.j. novonadobudnutý majetok si budú môcť odpísať celý už v prvom roku odpisovania alebo zvoliť iný ľubovoľný spôsob odpisovania;
- obmedzí sa **maximálna výška paušálnych výdavkov na úrovni 200 eur/mesiac**, t. j. aj naďalej sa budú uplatňovať paušálne výdavky vo výške 40% avšak maximálne vo výške 12*200 eur za rok;
- **minimálny vymeriavací základ SZČO** bude **ekvivalentný 3,3-násobku životného minima**, t.j. minimálne mesačné poistné na sociálne a zdravotné poistenie sa zníži zo 160,47 eur na 137,67 eur (SZČO zaplatí menej o 22,80 eur mesačne/273,60 eur ročne);
- **maximálny vymeriavací základ** pre zdravotný a sociálny odvod **sa nahrádza novou veličinou „maximálne poistné“**. Tým sa mierne zvýši odvodové zaťaženie **skutočných milionárov**, pri súčasnom znížení daňovo-odvodovej záťaže strednej vrstvy z titulu zrušenia pseudo-milionárskej dane. Určia sa dve maximálne sumy poistného zvlášť na sociálne poistenie a zvlášť na zdravotné poistenie, ktoré poistenec zaplatí za jeden kalendárny rok. Ak má niektorá osoba súbeh príjmov z viacerých činností, na ktoré sa uplatňujú rôzne sadzby sociálneho poistenia (10%, 13%, 19%), potom sa nemusia zúčtovať zvlášť, ale urobí sa jednoduchý súčet

⁵ V ďalších rokoch sa príjem (obrat) SZČO neposudzuje nanovo (nemusí sa prihladať, či obrat presiahol alebo nepresiahol právnym predpisom stanovenú hranicu), ale SZČO platí aspoň minimálne preddavky naďalej do 30.6. (po tomto termíne sa SZČO určí skutočný vymeriavací základ vyjadrený na základe skutočne dosiahnutého základu dane za predchádzajúci kalendárny rok). Ak sa v niektorom z nasledujúcich rokov pri ročnom zúčtovaní daní a odvodov preukáže, že príjem SZČO nepresiahol právnym predpisom stanovenú hranicu, bude si môcť nárokovat vrátenie preddavkov na sociálne poistenie za ten kalendárny rok, v ktorom obrat nedosiahol stanovenú hranicu.

zaplateného poistného z každého druhu príjmu a ak to presahuje maximálne poistné, rozdiel sa poistencovi vráti po vykonaní ročného zúčtovania sociálneho a zdravotného poistenia (v rámci jednotného daňového a odvodového priznania). Maximálne poistné na sociálne poistenie bude 8 965,42 eur ročne a na zdravotné poistenie 4 246,77 eur ročne pre rok 2012. Preddavky sa budú platiť najviac do 1/12 ročnej sumy maximálneho poistného osobitne za každý príjem osoby, ktorý podlieha ododom. Maximálne poistné je v roku 2012 ekvivalentné k vymeriavaciemu základu z 3,8-násobku superhrubej priemernej mzdy spred dvoch rokov.⁶ Valorizácia maximálneho poistného bude závisieť od tempa rastu životného minima;

- sadzba štátu na sociálny odvod **za poistencov štátu** (napr. matky poberajúce materské, resp. rodičovský príspevok) sa upraví na **19%** (zo súčasných 26%) z vymeriavacieho základu prepočítaného na superhrubú priemernú mzdu / superhrubú minimálnu mzdu⁷, rovnako sadzba **za poistencov Sociálnej poisťovne** (napr. poberatelia úrazovej renty) sa upraví na **19%** (zo súčasných 18%) z nezmeneného vymeriavacieho základu (1,25-násobok priznanej úrazovej renty);
- sociálne a zdravotné poistenie osôb, na ktoré sa viažu právne predpisy **silových rezortov, sa v tejto fáze reformy nebude upravovať**. Sadzby sociálneho a zdravotného poistenia sa po zavedení superhrubej mzdy iba technicky prepočítajú tak, aby reflektovali súčasnú výšku poistného vypočítaného z hrubého príjmu dotknutej osoby. Tento spôsob prepočtu bude garantovať, že daňovo-odvodové zaťaženie týchto osôb sa nezmení. Odstránia sa však najväčšie deformácie a nespravodlivosti dnešného systému. Uvedené bude riešené v osobitnom materiáli, ktorý bude predkladať MO SR;
- v rámci sociálneho odvodu sa predpokladá **sadzba transferu do II. piliera** dôchodkového zabezpečenia sporiteľov vo výške **6,7 % zo superhrubej mzdy**⁸ (ekvivalentná sadzba k 9% transferu z hrubého príjmu do II. piliera je 6,696%). Mierne vyšší (o 0,004 p. b.) efektívny podiel do II. piliera dôchodkového zabezpečenia bude mať zanedbateľný vplyv na verejné financie;
- ponecháva sa kategória **samoplatiteľ zdravotného poistenia**⁹, pre ktorých sa výška mesačného poistného nezmení. Upraví sa sadzba na štandardných 9% a bude naviazaná na pevný koeficient z priemernej superhrubej mzdy spred dvoch rokov (v roku 2012 to bude 9% z 0,465-násobku z 1 134,84 eur);
- **úrazové poistenie zamestnancov zostane v roku 2012 súčasťou Sociálnej poisťovne**, do ktorej sa budú finančné prostriedky vykazovať na špeciálne zriadený účet. Poistenie budú platiť zamestnávateľia v súčasnej výške podľa upravenej sadzby 0,6% zo superhrubej mzdy (0,8% / 1,344). Po určitej tranzitívnej perióde sa predpokladá presunutie úrazového poistenia do komerčnej sféry. Superhrubá mzda bude od celkových nákladov práce zamestnávateľa nižšia o 0,8% z hrubej mzdy zamestnanca (SHM = 99,409 % nákladov práce¹⁰).

⁶ pre rok 2012 by 3,8-násobok priemernej superhrubej mzdy spred dvoch rokov predstavoval maximálny vymeriavací základ 3 932,2 eur mesačne.

⁷ V závislosti od toho, či ide o osobu, ktorej sa poskytuje peňažný príspevok na opatrovanie / zamestnanec či SZČO, ktorej sa poskytuje materské, resp. osoba, ktorá sa stará o dieťa do 6 rokov alebo o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom vo veku 6 - 18 rokov.

⁸ Pri SZČO a dohodároch maximálny transfer do II. piliera bude najviac do výšky maximálneho transferu zamestnanca.

⁹ Samoplatiteľom zdravotného poistenia sú najmä ženy v domácnosti, dobrovoľne nezamestnané osoby (často napr. osoby, ktoré majú prísľub nástupu do zamestnania napr. o jeden mesiac a nechcú už chodiť na úradu práce), od roku 2011 študenti VŠ denného štúdia vo veku nad 26 rokov.

¹⁰ 0,8% sadzby na úrazové poistenie z hrubej mzdy zamestnanca = 0,6 % superhrubej mzdy = 0,592% nákladov práce (tento prepočet platí len pre štandardných zamestnancov, ktorých príjem podľa stavu pre reformou neprevýši ani jeden z maximálnych vymeriavacích základov).

- garančná dávka, rovnako ako aj úhrada príspevkov na starobné dôchodkové sporenie nezaplatených zamestnávateľom do základného fondu príspevkov na starobné dôchodkové sporenie (v súčasnosti sa realizuje z garančného poistenia), bude vyplácaná Sociálnou poisťovňou;
- zvýši sa dnešný zákonný limit na počet hodín, ktoré môžu osoby ročne odpracovať na základe dohôd o vykonaní práce mimo pracovného pomeru;
- zrušenie fondového hospodárenia Sociálnej poisťovne;
- zrušenie zamestnaneckej prémie, ktorá v novom mechanizme stráca význam, keďže daňovo-odvodové zaťaženie dotknutých príjmových skupín sa podstatne zníži;
- zavedenie **jednotného daňovo-odvodového ročného zúčtovania** tak, aby bol systém komunikácie zabezpečovaný **elektronickými** komunikačnými **prostriedkami** a aby bolo možné podať jednotné daňovo-odvodové ročné zúčtovanie **už od 1. januára 2013 za zdaňovacie obdobie roka 2012**¹¹.

Uvedenie týchto zmien do praxe bude mať nasledujúce efekty:

- všetky zmeny sa udejú len v rámci dane z príjmov fyzických osôb a poistných odvodov, nezasahujú do iných typov daní;
- nedostatočný výber finančných prostriedkov na strane sociálnych odvodov (viď. časť o dopadoch na verejné financie) **je kompenzovaný vyšším výberom dane z príjmov** (vyšší výber plyní hlavne z rozšírenia základu dane o výšku odvodov). Tak ako dnes štát dotuje Sociálnu poisťovňu tým, že jej „prepláca“ výpadok finančných prostriedkov, ktoré presúva sporiteľom do II. piliera, tak bude transferovať peňažné prostriedky zo štátneho rozpočtu aj naďalej, len vo vyššej, vopred stanovenej sume;
- pre zabezpečenie neutrálneho vplyvu na zdravotné poisťovne sadzba štátu za poistencov štátu **vzrastie z úrovne 3,55% na 4,26%** priemernej superhrubej mzdy v národnom hospodárstve (čo je ekvivalent 4,78%¹² resp. 5,74% priemernej mzdy). Financovanie prebehne cez zvýšený príjem štátu z dane z príjmov fyzických osôb. Do úvahy prichádza aj zafixovanie pevnej sumy odvodu na zdravotné poistenie za poistencov štátu;
- vyšší výber dane z príjmov, ktorý bude potrebný na dofinancovanie výdavkov Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní by teda mal zostať príjmom štátneho rozpočtu. To si vyžiada **upraviť mechanizmus prerozdelenia výnosu z dane z príjmov z fyzických osôb medzi štát, VÚC a obce**;
- zrušenie rôznych vymeriavacích základov pre rôzne typy poistenia;
- **osoby poberajúce len štátne sociálne dávky, dávky sociálneho zabezpečenia a osoby bez príjmu** – to sú napr. dôchodcovia, osoby starajúce sa o deti, dlhodobo choré osoby – **nebudú reformou ovplyvnené**;
- pracujúcim dôchodcom sa mierne zvýši miera solidarity. Pracujúci dôchodcovia budú platiť sociálny odvod v štandardnej výške (19%), aj keď sú už poberateľmi starobného dôchodku. Nevznikne im nárok na poistenie v nezamestnanosti, nemocenské dávky a invalidné poistenie. Zároveň sa zachová ich valorizácia starobných dôchodkov o pol percenta za každý ďalší odpracovaný rok;

¹¹ Zo zavedenia jednotného **daňovo-odvodového ročného zúčtovania** sa očakáva pozitívny efekt na príjmy verejných financií vo výške cca 30 mil. eur ročne (vzhľadom na zúčtovanie sociálneho poistenia, ktoré sa dnes nevykonáva). Vzhľadom na to, že tento efekt je neistý, nie je zahrnutý v kvantifikácii vplyvov.

¹² Na účely simulácie bol použitý predpoklad z roku 2010, keď sadzba štátu za poistencov štátu dosahovala 4,78%. Tento údaj sa doposiaľ každý rok upravoval na základe politického rozhodnutia, preto je obtiažne odhadnúť relevantnú výšku sadzby do budúcnosti.

- v rámci jednotného zúčtovania príjmov bude možné pri súbehu kumulovať príjmy z rôznych činností. V prípade platieb, ktoré presiahnu maximálnu sumu poistného, sa platby na sociálne poistenie nad rámec tejto hranice budú vracaať poistencom. V súčasnosti sa neexistujúcim spoločným zúčtovaním sociálneho poistenia tento spôsob vrátenia finančných prostriedkov poistenca neuplatňuje;
- spoločné zúčtovanie príjmov však **obmedzí možnosť únikov**, čo bude mať pozitívny vplyv na efektívnosť výberu poistného;
- zavedenie navrhovaných zmien do praxe sa predpokladá počnúc 1. januárom 2012. Jednotné zúčtovanie daní a odvodov na jednom tlačive v nadväznosti na tieto zmeny s ohľadom na časové obmedzenia (úprava informačných systémov, reorganizácia dotknutých inštitúcií a pod.) bude možné už k 31. decembru 2012 (zúčtovanie začiatkom roka 2013 za zdaňovacie obdobie roka 2012);
- odstraňuje sa súčasná deformácia systému, kedy odvody nevstupujú do základu dane a vyplácané dávky nepodliehajú zdaneniu (napr. v Českej republike a v Maďarsku odvody vstupujú do základu dane a vyplácané dávky sa nezdaňujú, naopak v Rakúsku a v Poľsku odvody nevstupujú do základu dane ale na druhej strane sa zdaňujú vyplácané dôchodky).

4. Analýza vplyvov

4.1. Vplyvy návrhu na disponibilné príjmy fyzických osôb

Zvýšenie čistých disponibilných príjmov sa dotkne nasledujúcich skupín osôb:

Hlavná výhoda návrhu spočíva v tom, že zmeny sa pozitívne dotknú drvivej väčšiny zamestnancov (99,5% všetkých štandardných zamestnancov – bez pracujúcich dôchodcov a ZŤP)

Približne **149 000 zamestnancov** (nízkopříjmoví zamestnanci so zárobkom cca po minimálnu mzdu – 328,1 eur v roku 2012, ktorí majú príjem len počas časti roka alebo majú skrátený pracovný úväzok) **získa až do 11,7% viac** ako v súčasnosti (**v priemere o 7,9%**). **Disponibilný príjem sa zvýši až do 17,85 eur mesačne (priemerne o 10,3 eur viac)**. Budú mať veľmi nízke daňovo-odvodové zaťaženie, čo významne motivuje k aktivite nájsť si prácu aspoň na čiastočný pracovný úväzok.

Približne **1 009 000 zamestnancov** (s príjmom od minimálnej mzdy, t.j. 328,1 eur po priemernú mzdu 844,38 eur v roku 2012) bude mať **vyšší disponibilný príjem** ako v súčasnosti o priemerne o 0,52% viac a v **nominálnom vyjadrení o 2,69 eur** mesačne viac ako v súčasnosti).

Približne **469 000 zamestnancov** (s príjmom od priemernej mzdy, t.j. 844,38 eur po 2 684 eur v roku 2012) bude mať **vyšší disponibilný príjem** ako v súčasnosti o priemerne o 0,8% viac a v **nominálnom vyjadrení o 7,31 eur** mesačne viac ako v súčasnosti).

Približne **23 000 osôb** s hrubým príjmom nad 3 055 eur v roku 2012 **získa** v priemere **o 0,32% viac (mesačne 10,65 eur)** ako v súčasnosti.

Časti SZČO so ziskom z podnikania pred zdanením a odvodmi do výšky približne 4 823 eur ročne (116 600 osôb¹³) sa čistý disponibilný príjem v priemere **zvýši** o 96,2% (absolútne o 216,0 eur ročne).

¹³ Prvá časť skupiny, ktorá platí poistné z minimálneho vymeriavacieho základu.

Zníženie čistých disponibilných príjmov sa dotkne nasledujúcich skupín osôb:

Vysokopríjmové skupiny zamestnancov (od hrubej mzdy cca 2 684 do 3 055 eur – približne **8 300 osôb**). Ich celkové disponibilné príjmy sa znížia priemerne o **7,68 eur mesačne**, čo je o 0,4% menej ako majú v súčasnosti.

Časti SZČO (približne 180 400 osôb platiacich sociálne poistenie) sa čistý disponibilný príjem zníži v dôsledku harmonizácie vymeriavacieho základu na úroveň zamestnancov (zrušenie doterajších konštánt). Je potrebné dodať, že návrh **odstraňuje neodôvodnenú exkluzivitu v zdaňovaní SZČO** a uzatvára nožnice medzi zdaňovaním zamestnancov a SZČO. Z uvedeného počtu 116 500 osobám¹⁴ so ziskom z podnikania pred zdanením a odvodmi nad 4 823 eur do 7 966 eur ročne (hranica, po ktorú SZČO ešte stále platí poistné z min. vymeriavacieho základu) sa disponibilný príjem zníži v priemere o 2,7% (absolútne o 118,2 eur ročne). Zvyšným skupinám so ziskom z podnikania pred zdanením a odvodmi od 7 966 eur do 23 175 eur ročne (54 400 osôb) sa disponibilný príjem zníži v priemere o 7,0% (absolútne o 615,7 eur ročne), od 23 175 eur po 93 702 eur ročne (8 300 osôb) sa disponibilný príjem zníži v priemere o 7,2% (absolútne o 1 786,0 eur ročne) a nad hranicou 90 800 eur ročne (1 200 osôb) sa čistý disponibilný príjem zníži v priemere o 0,4% (absolútne o 317,7 eur ročne).

Osoby, ktoré dosahujú príjem na základe dohody o vykonaní práce mimo pracovného pomeru (dohodári).

Uvedené druhy pracovných činností dnes požívajú neodôvodnenú výhodu, nakoľko v súčasnosti sa z týchto príjmov neplatia tak sociálne ako aj zdravotné odvody (okrem tzv. samoplatiteľov, t.j. osôb, ktoré nemajú žiaden iný príjem okrem dohôd a nie sú zároveň ani poistencami štátu). Cieľom navrhovaných zmien bolo uvedené zvýhodnenie odstrániť pri vzájomnom rešpektovaní skutočností, že dohody s najnižšími príjmami zostanú aj naďalej nezaťažené odvodmi. Z uvedeného dôvodu nebude príjem z dohôd vo výške životného minima/mesiaca podliehať daňovo-odvodovému zaťaženiu. Daňovo-odvodové zaťaženie vysokopríjmových dohôd sa naopak po zmene priblíži zaťaženiu zamestnancov. Keďže predpokladom na kalkuláciu vplyvov na „dohodárov“ je viacero, na simuláciu bol zvolený najjednoduchší prípad, a to dohoda o vykonaní práce s osobou, ktorá nemá uzatvorenú okrem tejto dohody aj pracovnú zmluvu, nie je ani SZČO, platí za ňu poistné štát alebo si platí poistné ako samoplatiteľ z vymeriavacieho základu (v súčasnosti). To znamená, že taká osoba nemá žiadny iný príjem (okrem príjmu z dohody). V prípade ak príjem tejto osoby nepresahuje výšku 65% ŽM¹⁵ zmeny v daňovo-odvodovom systéme nebudú mať žiaden vplyv na jej čisté disponibilné príjmy. Osobám s príjmom od hranice 65% ŽM po úroveň približne 377 eur sa disponibilné príjmy zvýšia v rozmedzí od 0-55%, maximálne však o 47,65 eur/mesačne.¹⁶ Fyzickým osobám s príjmom z dohôd nad 377 eur bez súbehu s inými príjmami sa disponibilné príjmy znížia v závislosti od výšky príjmu **v rozmedzí od 0 do 20%**, čo nominálne môže predstavovať **desiatky až stovky eur**.

Cieľom návrhu je sprehľadnenie, zjednodušenie a zefektívnenie systému, odstránenie administratívnej záťaže ako aj vytvorenie predpokladov pre zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov do jednej inštitúcie. Zároveň v závislosti od plnenia rozpočtových cieľov v oblasti deficitu verejných financií návrh predpokladá postupné znižovanie odvodového zaťaženia zamestnancov v nasledujúcich rokoch.

¹⁴ Druhá časť skupiny, ktorá platí poistné z minimálneho vymeriavacieho základu.

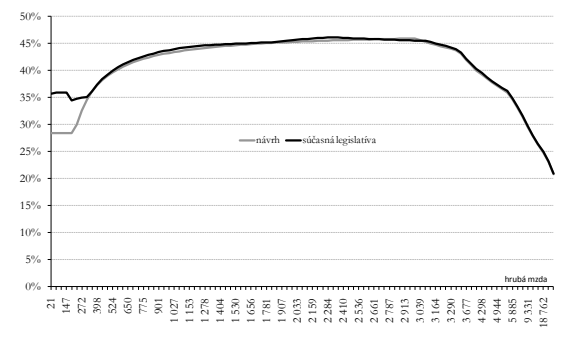
¹⁵ Hranica, od ktorej je osoba povinná odhlásiť sa z evidencie uchádzačov o zamestnanie a prestáva tak byť poistencom štátu

¹⁶ Uvedená suma zodpovedá odvodu samoplatiteľa zdravotného poistenia podľa súčasných pravidiel na rok 2012

4.2. Simulácie vplyvov návrhu na fyzické osoby

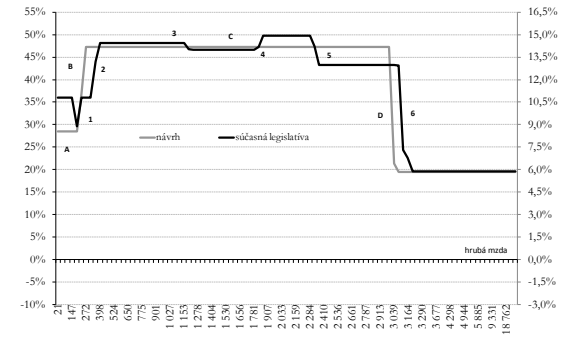
Simulácie zamestnanci:

Graf 1: Porovnanie daňového klinu zamestnanca v roku 2012 (% celkových nákladov práce)



Zdroj: IFP

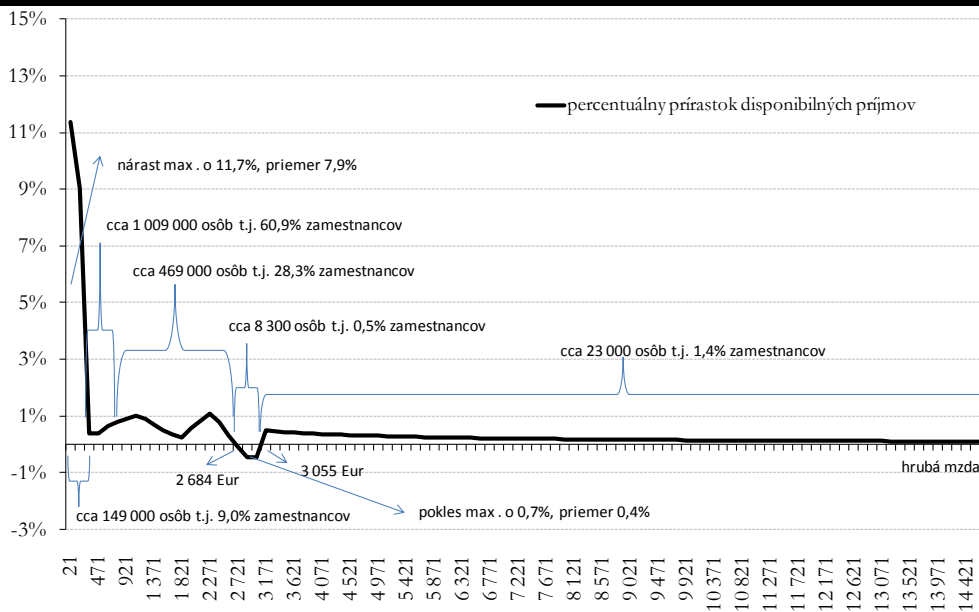
Graf 2: Zmena marginálneho daňového zaťaženia zamestnancov v roku 2012 (v % nákladov práce)



Zdroj: IFP

Vysvetlivky ku grafu č. 2 - **Súčasný systém:** 1 – zamestnanecká prémie, 2 – postupné nabíehanie NČZD, potom platenie dane, 3 – MVZ pre nemocenské a garančné poistenie, 4 – klesanie NČZD, 5, MVZ pre zdravotné poistenie, 6 – MVZ pre nemocenské, starobné a invalidné poistenie, RFS - **Návrh:** A – daň do výšky 1,5 * ŽM sa neplatí (NČZD), B - platenie dane, sociálneho a zdravotného odvodu, D– MVZ pre sociálny a zdravotný odvod

Graf 3: Zmena disponibilných príjmov zamestnancov* v roku 2012 (v Eur a v %)

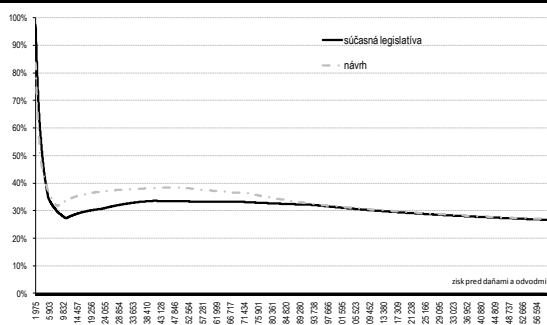


Poznámka: * bez pracujúcich dôchodcov

Zdroj: IFP

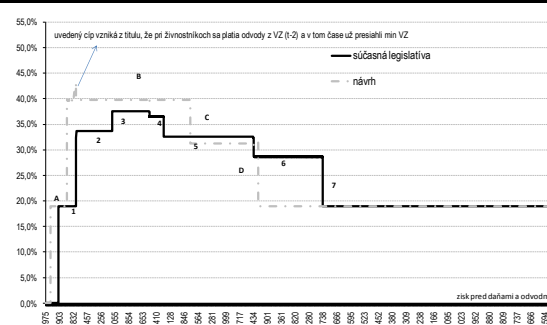
Simulácie SZČO:

Graf 1: Porovnanie daňového klinu SZČO v roku 2012 (% zisku pred zdanením a odvodmi)



Zdroj: IFP

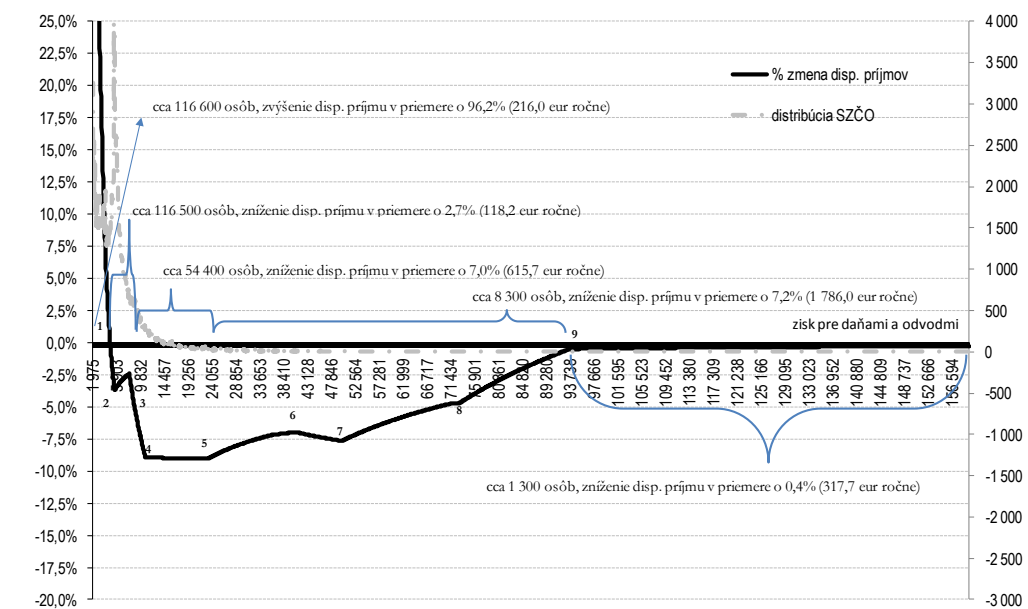
Graf 2: Zmena marginálneho daňového zaťaženia SZČO v roku 2012 (v % zisku pred zdanením a odvodmi)



Zdroj: IFP

Vysvetlivky ku grafu č. 2 – **Súčasný systém:** 1 – začiatok platenia dane a platenie odvodov z minimálneho VZ, 2 – koniec minimálneho VZ (aj koniec účinnosti umelých koeficientov zníženia VZ pri min VZ), 3 – klesanie NČZD, 4 - MVZ pre nemocenské poistenie, 5, strata nároku na NČZD, 6 - MVZ pre zdravotné poistenie, 7 – MVZ pre starobné poistenie **Návrh:** A – začiatok platenia dane a platenie odvodov z minimálneho VZ, B - odstránenie umelých koeficientov zníženia VZ a zvýšenie VZ (ZD sa neznižuje o odvody) t.j. platenie dane aj z odvodov, C – maximálne poistné na zdravotné odvody, D – maximálne poistné pri sociálnych odvodoch

Graf 3: Zmena disponibilných príjmov SZČO v roku 2012 (v Eur a v %)

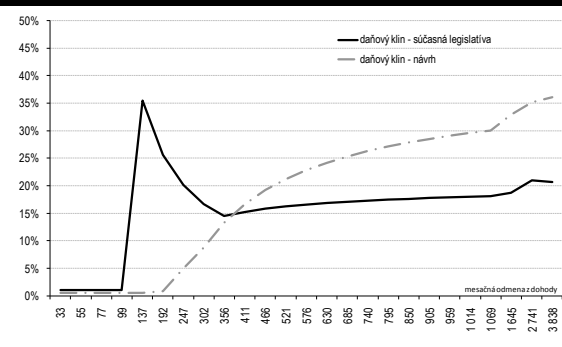


Zdroj: IFP

Vysvetlivky ku grafu č. 5: 1 – zníženie minimálneho vymeriavacieho základu (ďalej len „min. VZ“), 2– od úrovne zisku pre odvody a daňami (ďalej len „od úrovne“) cca 5 576 eur v súčasnom systéme začal platiť daň, t.j. relatívne nižší nárast zaťaženia, 3 – od úrovne cca 7 966 eur v navrhovanom systéme prestáva platiť odvody z minimálneho VZ, 4 – od úrovne cca 10 585 eur v súčasnom systéme prestáva platiť odvody z minimálneho VZ5 – od úrovne cca 23 175 eur v súčasnom systéme začína klesať NČZD, 6 – od úrovne cca 40 887 eur v starom systéme už nemá nárok na NČZD, 7 – od úrovne cca 50 000 eur v navrhovanom systéme začína platiť maximálne poistné na zdravotné poistenie, 8 - od úrovne cca 73 039 eur v navrhovanom systéme začína platiť maximálne poistné na sociálne poistenie, 9 – od úrovne cca 93 702 v súčasnom systéme dosiahne maximálny VZ na starobné a invalidné poistenie

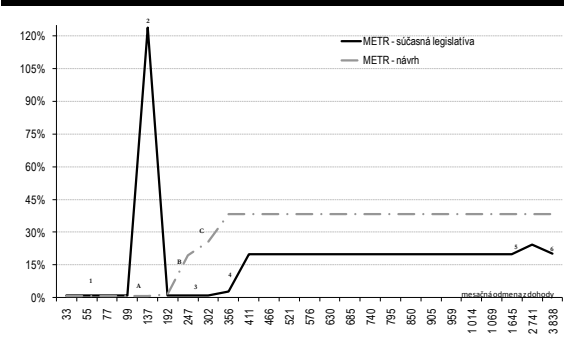
Simulácie dohody:

Graf 1: Porovnanie daňového klinu FO s príjmom len z dohôd v roku 2012 (% celkových nákladov práce)



Zdroj: IFP

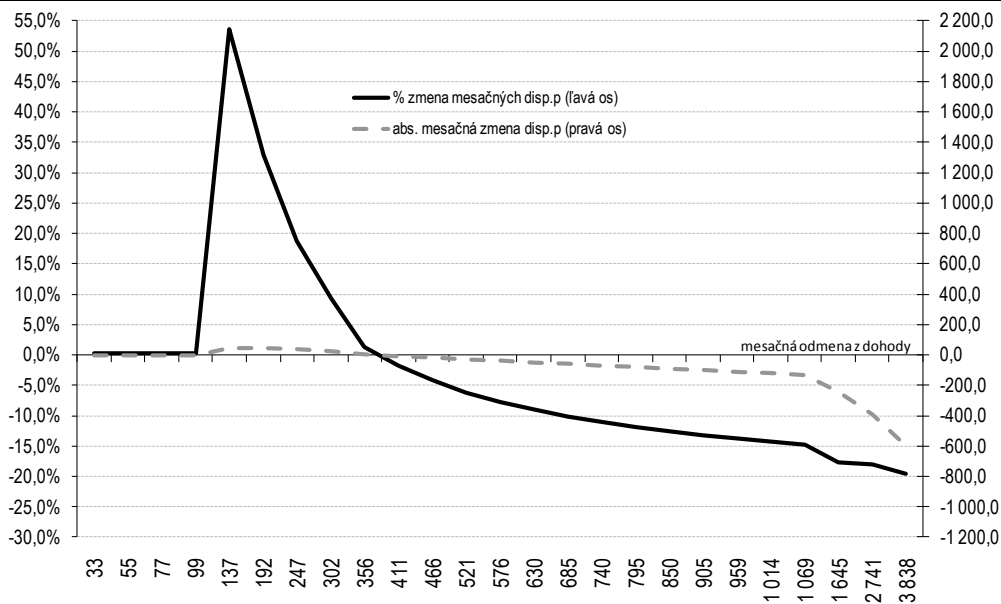
Graf 2: Zmena marginálneho daňového zaťaženia FO s príjmom len z dohôd v roku 2012 (v % nákladov práce)



Zdroj: IFP

Vysvetlivky ku grafu č. 2 – **Súčasný systém:** 1 – platenie úrazového a garančného poistenia, 2 - od výšky 65%-násobku ŽM platenie zdravotných odvodov ako samoplátiteľ z minimálneho VZ, 3 – platenie rovnakej výšky zdravotného odvodu bez ohľadu na výšku príjmu z dohody (bez vplyvu na METR) 4 – začiatok platenia dane, 5 - klesanie (degresia) NČZD, 6 – ukončenie degresie NČZD - **Návrh:** A – uplatnenie odvodovej odpočítateľnej položky a platenie úrazového poistenia, B - platenie sociálneho a zdravotného odvodu z rozdielu VZ a odvodovej odpočítateľnej položky C - začiatok platenia dane

Graf 3: Zmena disponibilných príjmov FO nad 23 rokov, ktorá má príjem iba z dohody o vykonaní práce a nie je poistencom štátu v roku 2012 (v Eur a v %)



Zdroj: IFP

4.3. Vplyvy návrhu na verejné financie

A) Rozpočtové vplyvy opatrení v oblasti zamestnancov

Kvantifikácia vplyvov zavedenia navrhovaných zmien v oblasti zamestnancov (ESA95, v mil. Eur)			
(vrátane vplyvu u zamestnancov, ktorí sú ZŤP a pracujúcich dôchodcov), MVZ = 3.8 x SHM (t-2), II. pilier 6,7%, UP =0,6%, SHM =(bez UP)	2012	2013	2014
Vplyv na príjmy SP	-1 286.1	-1 377.5	-1 489.5
- z toho: príjmy	-1 286.1	-1 377.5	-1 489.5
- z toho: vrátane II. piliera	-1 289.1	-1 381.3	-1 494.2
- z toho: II. pilier	-3.0	-3.8	-4.7
- z toho: výdavky	0.0	0.0	0.0
Vplyv na príjmy ZP	-283.9	-303.6	-329.2
Vplyv na príjmy DPFO	1 506.2	1 610.6	1 732.9
Spolu	-63.8	-70.6	-85.8

B) Rozpočtové vplyvy opatrení v oblasti SZČO

Kvantifikácia vplyvov navrhovaných zmien v oblasti SZČO na VF (ESA95, v mil. Eur)			
(sociálny odvod = 13%, min. VZ = 3,3 x ŽM)	2012	2013	2014
Vplyv na SP	-126.9	-129.5	-158.0
- z toho: príjmy	-125.6	-122.2	-142.2
- z toho: vrátane II. piliera	-98.5	-93.6	-112.4
- z toho: priebežné vťahnutie SZČO do systému SP	0.4	14.7	11.1
- z toho: II. pilier	27.2	28.6	29.8
- z toho: výdavky*	1.3	7.3	15.8
Vplyv na ZP	48.5	50.7	51.5
Vplyv na DPFO	66.6	70.1	75.5
- z toho vplyv liberálnych odpisov	-5.0	-5.5	-6.0
- z toho vplyv zavedenia max. pri paušálnych výdavkov (200 eur/mesiac)	34.9	36.2	38.3
Spolu	-11.9	-8.6	-31.0

* MPSVaR predpokladá rastúci trend výdavkov (na rok 2014 sa výdavky SP odhadujú na úrovni 18 mil. eur)

C) Rozpočtové vplyvy opatrení v oblasti „dohodárov“

Kvantifikácia vplyvov navrhovaných zmien v oblasti „dohodárov“ na VF (ESA95, v mil. Eur)			
(sociálny odvod = 10%, odvodová odpočítateľná položka = 12*ŽM)	2012	2013	2014
Vplyv na SP	13.25	14.62	16.17
- z toho: príjmy	13.25	14.62	16.17
- z toho: vrátane II. piliera	17.44	19.22	21.23
- z toho: II. pilier	4.19	4.60	5.06
- z toho: výdavky*	0.00	0.00	0.00
Vplyv na ZP	-2.70	-1.99	-1.55
Vplyv na DPFO	-0.47	-0.52	-0.57
Spolu	10.07	12.11	14.05

* niekoľko „dohodári“ budú mať nárok len na dôchodkové dávky, IFP predpokladá v prvých rokoch zanedbateľný vplyv na výdavky SP

Súhrnný prehľad rozpočtových vplyvov vyššie uvedeného návrhu

Kvantifikácia vplyvov zavedenia navrhovaných zmien na VF (ESA95, v mil. Eur)			
	2012	2013	2014
Vplyvy v oblasti zamestnancov	-63.8	-70.6	-85.8
Vplyvy v oblasti SZČO	-11.9	-8.6	-31.0
Vplyvy v oblasti „dohodárov“	10.1	12.1	14.1
Vplyv z RZSP	-	30.0	32.0
Obmedzenie NČZD na manželku (za zdaňovacie obdobie r. 2012)*	1.9	15.1	15.7
Sociálne odvody na podiel na zisku (na dividendy za ZO 2012 vyplatené 2013)	-	-	15.5
Zrušenie ZO na prenájom	3.8	-7.7	-8.8
Spolu	-59.9	-29.7	-48.5

* navrhuje sa obmedzenie NČZD na manžela/ku len pre tých daňovníkov, ktorí sa starajú o nezaopatrené dieťa, uvedené opatrenie za zdaňovacie obdobie v roku t má väčšinový vplyv až na výnos dane v čase t+1, kedy sa uplatní v ročnom zúčtovaní dane, vplyv v roku 2012 vyplýva zo zúčtovania podnikania v roku 2013, ktoré sa podľa metodiky ESA95 zahŕňa do roku 2012

Kvantifikácia vplyvov zavedenia navrhovaných zmien na VF (ESA95, v mil. Eur)			
	2012	2013	2014
Vplyv na SP	-1 399.8	-1 462.4	-1 583.9
Vplyv na ZP	-238.1	-266.4	-280.4
Vplyv na DPFO	1 578.0	1 699.1	1 815.8
Spolu	-59.9	-29.7	-48.5

5. Realizácia návrhov vecných zmien.

Návrhy opatrení popísané v predchádzajúcej časti budú implementované do podoby legislatívnych zmien. Oblasť inštitucionálneho zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov bude riadená prostredníctvom riadiacich štruktúr programu UNITAS II. a bude zahŕňať ďalšie zmeny legislatívneho charakteru, zmeny v oblasti IT podpory ako aj logisticko – technickú podporu (organizačné, personálne, materiálne a technické zabezpečenie procesov dotknutých inštitúcií).

5.1. Legislatívna podpora

Vecné zmeny navrhnuté v tomto dokumente musia byť premietnuté v legislatíve tak, aby sa dosiahla prehľadnosť a zároveň zjednotenie procesnoprávnych oprávnení a povinností jednak orgánov konajúcich vo veci výberu daní, cla a poistných odvodov, ale aj povinných osôb.

Tento zámer je možné dosiahnuť zásadnou zmenou v oblasti súčasnej legislatívnej úpravy **prijatím jedného zákona („generálny zákon“)**, ktorý bude oproti súčasnému stavu odlišne vymedzovať:

- kompetencie dotknutých inštitúcií (zákon o finančnej správe, zákon o Sociálnej poisťovni, zákon o zdravotných poisťovniach),
- procesnú úpravu výberu a prerozdelenia daní, cla a poistných odvodov (daňový poriadok, zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve...),
- hmotnoprávnu úpravu nových parametrov systému – vymeriavacie základy, sadzby dane a odvodov, podávanie priznaní a hlásení, oznamovacie a registračné povinnosti, lehoty...(zákon o dani z príjmov, zákon o zdravotnom poistení, zákon o sociálnom poistení...).

Generálny zákon musí byť prijatý v dostatočnom časovom predstihu, keďže implementácia tohto zákona si vyžiada rozsiahle prípravy tak na strane verejnej správy, ako aj na strane platiteľov poistného a daní. Predpokladaný termín schválenia tohto predpisu v Národnej rade SR je december 2011.

Okrem týchto základných zmien je nevyhnutné novelizovať ešte v roku 2011 desiatky právnych predpisov v súvislosti so zavedením inštitútu superhrubej mzdy. Ide najmä o tieto ťažiskové zákony: zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov, zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov, zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov a zákon č. 563/2009 o správe daní (daňový poriadok), ako aj ďalšie súvisiace právne predpisy uvedené v prílohe č. 3.

Aby sa zabezpečil riadny a včasný právny rámec pre implementáciu zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov, je potrebné, aby všetky ústredné orgány štátnej správy, ktoré majú v gescii dotknuté právne predpisy dodržali stanovený časový harmonogram legislatívneho procesu:

- predloženie legislatívnych návrhov noviel dotknutých predpisov na rokovanie vlády najneskôr v prvej polovici septembra 2011 s tým, že predchádzajúce štádiá legislatívneho procesu (vnútrorezortné pripomienkové konanie, predbežné pripomienkové konanie a medzirezortné pripomienkové konanie) musia byť iniciované s dostatočným časovým predstihom,
- predloženie týchto návrhov do Národnej rady SR najneskôr 23. septembra 2011.

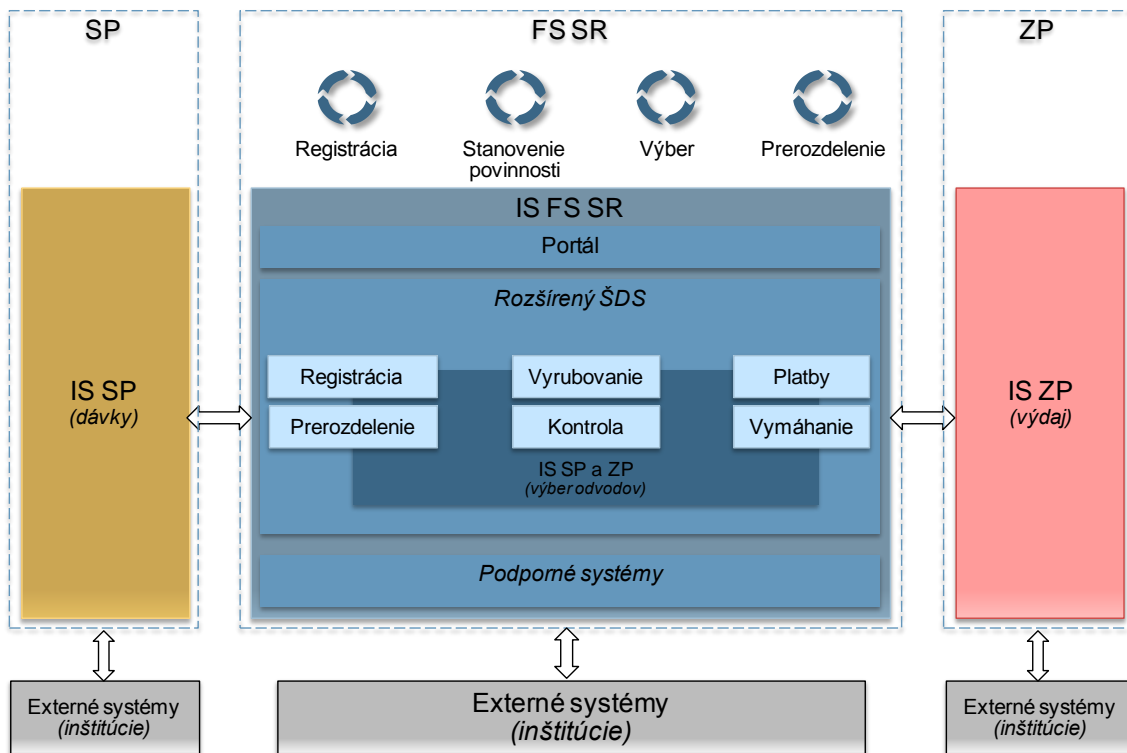
S cieľom zabezpečiť jednotný postup pri príprave predmetných noviel právnych predpisov, je potrebné vytvoriť pracovnú medzirezortnú skupinu, v ktorej budú na príprave uvedených návrhov participovať zástupcovia všetkých dotknutých orgánov.

5.2. IT podpora

Konceptuálny návrh IS FS SR

Návrh informačného systému finančnej správy SR (IS FS SR) bude obsahovať funkcionality zastrešované časťami pôvodných IS (DIS, CIS, SP a ZP). Z tohto dôvodu vybudovanie IS FS SR bude mať vplyv na komponenty IS SP a IS ZP relevantné k výberu odvodov. Presný rozsah tohto vplyvu je možné detailne špecifikovať až v samostatných implementačných projektoch.

Ako rozhranie pre používateľov IS sa používa jednotný portál pre výber daní a odvodov. Okrem iného bude sprostredkovať aj prístup k individuálnemu účtu klienta FS SR.



Cieľový stav IS FS SR, SP a ZP

IS FS SR bude mať vytvorené elektronické komunikačné kanály s IS SP a ZP za účelom plnenia funkcií v oblasti dávok (SP) a výdaja (ZP).

IS FS pokrýva procesné oblasti a na základe toho obsahuje nasledovné logické komponenty:

- registrácia – podporuje aktivity definované hlavným procesom registrácia,
- vyrubovanie – zastrešuje tvorbu predpisov a ročného/ mesačného zúčtovania povinných subjektov,
- platby – spravuje príjem platieb a ich párovanie s predpismi na jednotnom saldokonte povinnej osoby - výber,
- kontrola – podporuje aktivity kontroly povinných subjektov,
- vymáhanie – zastrešuje konania pri riešení pohľadávok po lehote splatnosti a ich vymáhanie – exekúciu,
- prerozdelenie – zastrešuje redistribúciu finančných prostriedkov do SP, ZP, DSS a samosprávy.

Komponenty IS FS SR plne pokrývajú vykonávanie jednotlivých procesov procesného modelu (viď. nasledujúca schéma).

Procesný model



Komponenty IS FS SR



Pokrytie procesov navrhnutých v procesnom modeli komponentmi IS FS SR (väzby podľa zohody farieb)

Navrhovaný IS FS SR však pre efektívnu podporu procesov FS SR musí okrem systému zastrešujúceho procesy hlavného zamerania FS SR, obsahovať aj ďalšie podporné systémy, ktoré budú dopĺňať komplexné riešenie IS FS SR (napr. Integrovaná platforma, Dátový sklad, Systém správy dokumentov, ...).

Výmena informácií s verejnosťou, inštitúciami verejnej správy, ako aj ostatným okolím bude v maximálnej možnej miere elektronizovaná a automatizovaná. V tejto súvislosti bude IS FS SR:

- integrované so základnými prístupovými komponentmi e-Governmentu a spoločnými modulmi ÚPVS podľa NKIVS;
- integrované so základnými registrami a identifikátormi, podľa koncepcie NKIVS (informačné systémy registra fyzických osôb, registra právnických osôb, registra adries, identifikátora fyzických osôb a identifikátora právnických osôb);
- umožňovať využívanie zaručeného elektronického podpisu.

5.3. Logisticko – technická podpora

Pripojenie výberu poisťných odvodov na finančnú správu predstavuje druhú a záverečnú etapu zjednotenia výberu daní, cla a poisťných odvodov. V rámci prvej etapy (reforma daňovej správy a zlúčenie daňovej a colnej správy do finančnej správy), ktorej zavŕšenie sa predpokladá k záveru roka 2012 sa realizujú jednotlivé zmeny prostredníctvom projektov rozpracovaných na základe programu UNITAS I.

Riadenie zmien druhej etapy (pripojenie výberu poisťných odvodov na finančnú správu) bude zabezpečované prostredníctvom programu UNITAS II., v rámci ktorého bude úroveň riadenia založená na troch stupňoch: **riadiaci výbor, programová komisia a projektový manažment.**

Riadiaci výbor, ako vrcholný orgán riadenia, bude mať nadrezortný charakter a jeho členmi budú zástupcovia Ministerstva financií SR, Ministerstva zdravotníctva SR, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Daňového a Colného

riaditeľstva SR (neskôr Finančného riaditeľstva SR), Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní. Riadiaci výbor programu UNITAS II. bude prijímať rozhodnutia potrebné k úspešnej realizácii inštitucionálneho zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov vo všetkých oblastiach (legislatíva, spôsob prerozdelenia vybraných poistných odvodov a daní do ŠR, zdravotných poisťovní a Sociálnej poisťovne, vedenie registrov, prepojenie informačných systémov, personálne zabezpečenie, osвета a propagácia, priestorové a organizačné zabezpečenie reformy...).

Z pohľadu prípravy prechodu je niekoľko kľúčových technických podmienok, ktoré musia byť zabezpečené. Sú to:

- vytvorenie **koordinačného centra** s 8x5 prevádzkou počas prípravného obdobia a s nepretržitou 24x7 prevádzkou počas obdobia prechodu. Centrum bude manažovať riziká, monitorovať vývoj udalostí a plnenie plánu, rozhodovať operatívne o zmenách a riešiť incidenty;
- dopracovanie IS FS SR o rozšírené moduly a agendy a pripravený prevziať nové dáta, používateľov a procesné aktivity. Táto príprava prebehne **so značným predstihom a všetky IS komponenty budú včas otestované a overené**;
- opakované testovanie a spoľahlivé preverenie **dátovej migrácie** pred samotným prechodom;
- dobré **vyškolenie** a príprava **ľudských zdrojov** na nové alebo zmenené činnosti na všetkých stranách;
- **príprava priestorov FS** na prijatie dodatočných zamestnancov;
- **dlhodobá osвета a propagácia** zjednotenia voči verejnosti s kulmináciou v období tesne pred prechodom tak, aby verejnosť pochopila dôležitosť zmeny a podporovala ju a zároveň tolerovala určité krátke obdobie nepohodlia, resp. počiatočné zmätky súvisiace s prechodom.

V rámci programu a programového riadenia bude Riadiaci výbor programu UNITAS II. manažovať niekoľko nadväzujúcich aktivít:

Projekt / Aktivita	Obdobie Trvanie	Účel / Popis
Implementačný plán prechodu a jeho podpory	2011	Návrh detailných krokov, aktivít, činností a asociovaných rolí počas celého obdobia prechodu k zjednotenému výberu.
Príprava legislatívnych zmien a ich prijatie v NR SR	2011	Vypracovanie, predloženie a schválenie všetkých potrebných právnych úprav.
Osveta, propagácia a komunikácia riešenia navonok a dovnútra	2012-2013	Propagácia a vysvetľovanie zmeny verejnosti a príprava zamestnancov dotknutých inštitúcií na prechod.
Úprava informačných systémov FS SR	2011-2012	Zmeny súvisiace so zjednotením výberu v IS FS SR.
Príprava priestorov a kapacity infraštruktúry FS SR	2012	Zvýšenie kapacity budov, infraštruktúry, hardware, nehnuteľností a vytvorenie nových pracovných podmienok vo FS SR.
Transformácia dátových fondov SP a ZP do FS SR	2012	Migrácia dát SP a ZP do IS FS SR, príprava a opakovaná testovacia realizácia vrátane čistenia pochybných dát.
Príprava ľudských zdrojov	2011-2012	Školenia ľudí na ich roly v procese prechodu, na nové funkcie IS a na nové procesné činnosti.
Vytvorenie koordinačného centra prechodu	2012-2013	Vytvorenie komunikačných kanálov, manažment rizík a monitorovanie priebehu prechodu, tvorba analýzy a štatistiky a prijímanie operatívnych rozhodnutí.

6. Záver

Hlavným cieľom predkladanej Konceptie je zjednodušenie a zefektívnenie súčasného daňovo-odvodového systému, výrazné zníženie administratívnej záťaže občanov a vytvorenie predpokladov pre inštitucionálne zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov.

Po úspešnej realizácii programu UNITAS II. bude občan pri plnení si svojich daňovo-odvodových povinností komunikovať už len s jednou štátnou inštitúciou, a to v prevažnej miere elektronicky. Zníži sa počet a frekvencia povinných platieb, podávaných priznaní a hlásení ako aj iných vykazovacích a oznamovacích povinností. Významným prínosom bude aj zníženie nákladovosti jednotného výberu daní, cla a poistných odvodov v porovnaní so súčasným decentralizovaným riešením. Ďalším očakávaným efektom je zlepšenie vnímania povinných platieb zo strany občanov.