



EVA: 2018-1211-0981

Številka: 00702-8/2020/8

Datum: 5. 3. 2020

Mnenje o Predlogu zakona o spremembi Zakona o dohodnini

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je v mnenje prejela Predlog zakona o spremembah Zakona o dohodnini (ZDoh-2Z), ki ga je dne 21. januarja 2020 Državnemu zboru Republike Slovenije predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Danijelom Krivcem.

Predlagatelji navajajo, da na družabnih omrežjih krožijo številne objave o tem, kako lahko družina z enim ali več otroki bolje živi, če se starši odločijo, da pustijo službo in prejemajo socialne transfere. Navedejo tudi konkretni primer družine, z navedbo dohodkov družine v času zaposlitve obeh staršev ter po tem, ko sta starša pustila službo. Po mnenju predlagateljev socialni transferi niso vse ugodnosti, ki jih država nudi tistim, ki se odločijo, da bodo namesto, da hodijo v službo, raje prejemali socialno pomoč. Ugotavljajo, da denarna socialna pomoč ni obdavčena oziroma zanjo ne velja obveznost plačevanja dohodnine. Navajajo, da odrasla oseba, ki je prejemnik denarne socialne pomoči v višini 402,18 evrov mesečno oziroma 4.826,16 evrov letno, od tega zneska ne plača nič davkov oziroma dohodnine. Na drugi strani pa se tistim, ki hodijo v službo oziroma delajo, prizna splošno olajšavo v višini 3.500 evrov, razen zavezancem s skupnimi dohodki do 13.316,83 evrov, ki se jim prizna še dodatna splošna olajšava v odvisnosti od višine skupnega dohodka, ki se všteva v letno davčno osnovo. Predlagatelji menijo, da je popolnoma nesprejemljivo, da država večini tistim, ki delajo, prizna nižji znesek, do katerega jih ne obdavči, kot pa tistim, ki ne delajo in prejemajo socialno pomoč. Menijo, da bi moral biti znesek za tiste, ki delajo in do katerega jih država ne obdavči, najmanj enako visok kot znaša neobdavčen znesek za tiste, ki delajo in prejemajo denarno socialno pomoč. Zato predlagajo zvišanje dodatne splošne dohodninske olajšave s 3.500 evrov na 4.826 evrov, torej na višino, ki je enaka višini denarne socialne pomoči.

Predlagatelji ocenjujejo, da bo predlagano zvišanje splošne olajšave pomenilo izpad prihodkov v državnem proračunu v višini okoli 190 milijonov evrov. Vendar pa ocenjujejo, da bo dejanski izpad prihodkov bistveno manjši ali ga sploh ne bo, saj se bo zvišanje neto plač delavcev prelilo v potrošnjo in s tem v povečane prihodke iz naslova davka na dodano vrednost.

V zvezi s predlaganimi rešitvami vlada podaja naslednje mnenje:

Vlada se strinja s predlagatelji, da ugodnosti za posameznika oziroma družine ne predstavljajo samo transferji iz državnega proračuna temveč tudi davčne ugodnosti, v obliki davčnih olajšav, oprostitev dohodnine in drugih oblikah ugodnosti. Davčne ugodnosti v načelu predstavljajo podporo določenim drugim politikam, kot je npr. socialni, gospodarski, družinski in drugim politikam, zato je treba tovrstne davčne ukrepe vedno obravnavati z ukrepi na področju drugih politik. Te ugodnosti se načeloma oblikujejo, kot posebne davčne obravnave za določene skupine zavezancev ali za določene vrste dohodkov, z odstopom od osnovnega sistema. Zavedati se moramo, da torej država že danes preko različnih davčnih ugodnosti v okviru dohodnine pobere skupaj za okoli 900 mio evrov manj dohodnine. Po podatkih odmere

dohodnine za leto 2017 je razvidno, da razbremenitev plačila dohodnine ob upoštevanju le treh največjih davčnih potroškov, pomeni skupaj za okoli 826 mio evrov manj javnofinančnih prihodkov od dohodnine. Od tega največji del prispeva uveljavljanje dodatne splošne olajšave, zaradi česar je bilo okoli 300 mio evrov manj javnofinančnih prihodkov od dohodnine, olajšava za vzdrževane družinske člane znižuje prihodke za okoli 270 mio evrov in kot zadnja največja olajšava je upokojska olajšava, ki predstavlja za okoli 256 mio evrov manj prihodkov.

Vlada ponovno poudarja, da torej lahko davčna politika samo podpira druge, splošne ekonomske politike, dogovorjene prioritete razvoja ter siceršnja razmerja v družbi in državi. Pri tem pa se zaveda, da se z ukrepi, ki delujejo z roko v roki, dviguje globalna konkurenčnost, povečuje zaposlenost, predvsem pa z ustvarjanjem boljšega poslovnega okolja vpliva na pozitivno klimo, tako na strani gospodarstva kot tudi zaposlenih.

V Sloveniji je sistem obdavčevanja dohodkov fizičnih oseb zasnovan tako, da so načeloma socialno varstveni dohodki, ki se prejemajo kot transferji iz državnega proračuna, ali imajo socialno varstveno naravo, oproščeni dohodnine. Z vidika podpore socialnim ciljem pa je uvedena tudi splošna olajšava, še posebej pa ima tovrstno naravo dodatna splošna olajšava, s katero se zavezancem z obdavčljivimi dohodki zagotavlja višja skupna splošna olajšava v odvisnosti od skupnega dohodka posameznika. S tem se razbremenjuje predvsem zavezanca v nižjih dohodkovnih razredih in do določene mere učinkuje na pripravljenost za vključitev na trg dela, predvsem za zavezanca v nižjih dohodkovnih razredih, ki so tudi prejemniki najvišjih socialnih transferjev. Tako oblikovanemu sistemu pa sledi tudi določitev lestvice za odmero dohodnine ter davčnih stopenj, ki skupaj z davčno osnovo, davčnimi olajšavami oziroma ugodnostmi, na eni strani definirajo davčno obveznost posameznega davčnega zavezanca ter na drugi strani prihodke državnega proračuna. Vsak poseg v posamezni element tega sistema mora biti zato premišljen ter uravnotežen z vseh navedenih vidikov, tudi z vidika vplivanja na obnašanje posameznika.

Vlada se zaveda, da je za zagotavljanje konkurenčnosti gospodarstva ter ustreznih razmerij na trgu dela pomembna tudi obdavčitev. S tem ciljem v mislih si je kot eno izmed prioritetenih nalog v letu 2019 naložila tudi prestrukturiranje davčnih bremen v smeri razbremenitve dela. Tako je vlada kot prvega izmed načrtovanih ukrepov, da se razbremeni obdavčitev dohodkov iz dela in tako poveča razpoložljivi dohodek delavcev, predlagala, da se že za leto 2019 plačila dohodnine oprosti regres za letni dopust, in sicer do višine 100 % povprečne mesečne plače zaposlenih v Sloveniji. Predlog vlade je bil v Državnem zboru Republike Slovenije sprejet 25. aprila 2019. Nadaljevala je s predlogom nadaljnjega razbremenjevanja dohodkov z dela, ki je temeljil na prestrukturiranju davčnih bremen med dohodki iz dela in dohodki iz kapitala fizičnih oseb ter pravnih oseb. Z namenom razbremenitve dohodkov iz dela je bila predlagana sprememba lestvice za odmero dohodnine ter splošne olajšave. Predlog vlade je bil v Državnem zboru Republike Slovenije sprejet 23. oktobra 2019.

Navedeni ukrepi sprejeti v letu 2019 predstavljajo razbremenitev dohodkov iz dela za zaposlenega s povprečno plačo in regresom v višini povprečne plače v višini 477 evrov, medtem ko je razbremenitev prejemnika z minimalno plačo okoli 381 evrov. Oba ukrepa sta znižala prihodke državnega proračuna v višini okoli 230 milijonov evrov.

Kot že navedeno, so v okviru sledenja določenim ciljem, tudi ciljem drugih politik, pomembni tudi davčni ukrepi, ki pa morajo slediti tudi izzivu zagotovitve in ohranitve dolgoročne stabilnosti javnih financ ter ohranitve ustrezne ravni javnega dolga.

Vlada ocenjuje, da bi predlagana rešitev v smeri ponovnega povišanja splošne olajšave na 4.826 evrov, pomenila ob upoštevanju podatkov iz odmere dohodnine za leto 2017 in ob

nespremenjenih dohodkih, izpad prihodkov v državnem proračunu za okoli 210 milijonov evrov. Predlog bi imel vpliv na vse zavezanke, ki uveljavljajo splošno olajšavo. Po podatkih za leto 2017 je bilo takih zavezancev nekaj več kot 1.467 tisoč oziroma 95,3 % vseh zavezancev z odmero dohodnine.

Pri tem bi se na podlagi teoretičnih izračunov prejemniku minimalne plače, kot je določena za leto 2020 (brez upoštevanja dodatkov), njegov neto dohodek zvišal za 12 evrov letno, pri zavezancu s povprečno plačo bi bil njegov neto dohodek višji za 345 evrov letno (na mesec za 29 evrov). Z zviševanjem dohodka je razbremenitev večja, tako bi imel zavezanec s 4 povprečnimi plačami višji neto dohodek za nekaj manj kot 520 evrov letno (na mesec za okoli 43 evrov), medtem ko bi imel zavezanec z dohodki v višini 6 povprečnih plač neto plačo višjo za več kot 660 evrov letno (na mesec 55 evrov).

Glede na to, da imamo progresivno lestvico za odmero dohodnine, enako znižanje davčne osnove pri zavezancih z različno višino obdavčljivih dohodkov oziroma davčne osnove pomeni absolutno različno davčno ugodnost oziroma davčni prihranek. Kot izhaja iz zgoraj navedenih podatkov, bi povišanje splošne olajšave za zavezanke z nizkimi dohodki in tudi še drugimi znižanji davčne osnove (na primer s posebno olajšavo za vzdrževane družinske člane), predstavljalo zelo majhno davčno ugodnost ali pa še te ne. Z zvišanjem davčne osnove se povečuje tudi dejanska davčna ugodnost. Predlagatelji utemeljujejo dvig splošne olajšave na raven denarne socialne pomoči, da bi se tistim, ki delajo, priznal enak znesek, do katerega dohodek ni obdavčen, kot prejemnikom denarne socialne pomoči, ter bi se s tem zmanjšalo število tistih, ki se raje odločajo za prejetje socialnih transferjev kot pa za delo. Pri tem pa je treba vedeti, da je višina neobdavčenega dohodka iz dela višja, saj, ob upoštevanju veljavne dohodninske lestvice in olajšave za leto 2020, zaposlenemu v primeru, da uveljavlja le splošno olajšavo, ni obračunana dohodnina v primeru, ko prejme dohodek v višini 10.168 evrov letno (na mesec okoli 847 evrov). Pomembno pa je seveda opozoriti, da socialni transferji ne glede na vse predstavljajo začasno socialno varnost posameznika in družine, medtem ko plača zagotavlja dolgoročno večjo socialno varnost. Namreč v primeru plače so zaposlenemu obračunani prispevki za socialno varnost, ki so z vidika dolgoročne socialne varnosti pomembni, saj so zaposlenemu priznane in zagotovljene višje pravice do nadomestila plače v primeru začasnih zadržanosti od dela zaradi bolezni ali poškodbe, pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, starševskega nadomestila in zagotavljajo tudi dostojno pokojnino in druge denarne dajatve iz socialnega zavarovanja. Pomembno funkcijo pri odločitvi posameznika za zaposlitev ima v prvi vrsti torej motivacija posameznika, družine, ki je merjena preko razlike v dohodkih v obdobju neaktivnosti in v času zaposlitve. Pomembni elementi, ki vplivajo na to, so vsekakor na eni strani obremenitev dela (vključujoč tako obremenitve z davki in prispevki za socialno varnost) in na drugi strani različni socialni transferji, nadomestilo za primer brezposelnosti, denarne socialne pomoči, varstveni dodatek.

Vlada ugotavlja, da s predlaganim ukrepom, brez celovitih sprememb tako na področju sistema socialnih transferjev kot posledično na davčnem sistemu, praktično ne bi prišlo do zmanjšanja tovrstnih primerov oziroma ravnanj. V nižjih dohodkovnih razredih, ki so upravičeni do najvišjih socialnih transferjev in so posledično najbolj nagnjeni k tovrstnemu ravnanju, bi bil namreč učinek davčne ugodnosti zanemarljiv oziroma premajhen.

Predlagana rešitev bi po oceni vlade lahko imela manjše učinke na povečanje zasebne potrošnje, pri čemer bi imeli nekoliko višje prilive iz naslova davka na dodano vrednost (v nadaljnjem besedilu: DDV). Vpliv na zasebno potrošnjo zaradi razbremenitve zavezancev za dohodnino ima namreč največji učinek v nižjih dohodkovnih razredih, ki so bolj kot drugi dohodkovni razredi likvidnostno omejeni in ves dodatni dohodek porabijo za potrošnjo. Pri tem je potrošnja te skupine zavezancev v veliki meri povezana z nakupom blaga, ki ima nižjo

davčno stopnjo (hrana, zdravila itd.). Nikakor pa ne smemo zanemariti tudi posledic manjše državne potrošnje, saj z znižanjem prihodkov iz naslova dohodnine neposredno vplivamo na manjšo državno potrošnjo prek zmanjšanja investicij države ali neposrednih transferjev, ki se tudi porabljajo za potrošnjo. Ob predpostavki, da bi zavezanci v nižjih dohodkovnih razredih celotno razbremenitev namenili za potrošnjo, vlada ocenjuje, da bi se tako lahko prihodki iz naslova DDV zvišali za največ 10 milijonov evrov.

Uravnoteženje javnih financ je vsekakor pomemben dosežek in kaže na ustreznost uravnoteženega pristopa socialno-ekonomske in javnofinančne politike. V okviru sledenja določenim ciljem, tudi preko davčnega sistema, je treba poleg teh ciljev upoštevati tudi izziv zagotovitve in ohranitve stabilnosti javnih financ ob upoštevanju fiskalnega pravila, kajti le navedeno je temelj uspešnega delovanja celotne države, vključno z gospodarstvom. Vlada se zaveda, da je obremenitev dela tisti dejavnik, ki lahko vpliva na obnašanje zavezancev z vidika pripravljenosti delati in tudi na učinkovitost dela. Vendar pa z vidika zagotavljanja vzdržnih in stabilnih javnih financ samo priprava ukrepov za doseganje določenih ciljev ni dovolj. Na drugi strani je nujna priprava protiukrepov, da se doseže nevtralni učinek in se s tem ne ogrozi javnofinančne konsolidacije. Ukrepov za razbremenitev plač in posledično spodbujanja večje pripravljenosti za delo ni mogoče uresničiti enostransko samo z zniževanjem davčnih bremen, temveč bo treba ta izziv obravnavati premišljeno na podlagi ustreznih analiz ter celovitega pristopa tako na ravni davčnega sistema kot tudi sistema socialnih transferjev, in sicer z upoštevanjem načela enakomerne in pravične porazdelitve javnofinančnih bremen ter tudi upravičenj iz javnih sredstev.

Vlada se zaveda pomena sistema socialnih transferjev kot tudi davčnega sistema za obnašanje posameznikov na trgu dela oziroma za vstopanje na trga dela, vendar meni, da samo s parcialnimi spremembami na davčnem področju, kot je ta predlog, na ravnanje posameznikov, na katerih temelji predlog predlagateljev, ni možno vplivati. V preteklem letu so že bile sprejete spremembe, ki so šle v smeri razbremenitve dohodkov iz dela (razbremenitev regresa za letni dopust, sprememba lestvice za odmero dohodnine in splošne olajšave). Poleg tega vlada ugotavlja, da zaradi progresivne obdavčitve dohodkov fizičnih oseb, povečevanje splošne olajšave pomeni največje davčne prihranke za zavezance v višjih dohodkovnih razredih, ki niso prejemniki ali so prejemniki nižjih socialnih transferjev, zato predlagani ukrep v smeri povečevanja pripravljenosti za delo ni primeren. Zavedati se je treba, da ni samo davčna politika ključna oziroma tista, ki naj bi bila najbolj pomembna. Je le eden izmed elementov v delovanju skupnih politik z istim ciljem. Znotraj tega pa je seveda pomemben družbeni dogovor in delovanje vseh ključnih področij (politika plač in trg dela, obremenitev slovenskih plač in s tem povezana rast plač in stroškovna konkurenčnost slovenskega gospodarstva, itd.) v isti smeri. Poleg tega predlog pomeni tudi zelo velik izpad prihodkov državnega proračuna, kar je problematično z vidika javnofinančne vzdržnosti in konsolidacije.

Na podlagi navedenih ugotovitev in dejstev, vlada predloga novele Zakona o dohodnini, ki ga je v zakonodajni postopek vložila skupina poslancev s prvopodpisanim Danijelom Krivcem, ne podpira in meni, da ni primeren za nadaljnjo obravnavo.

Predlog mnenja Vlade je dne 14. 2. 2020 obravnaval tudi Ekonomsko-socialni svet, ki pa ni izoblikoval enotnega stališča.