



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

DIREKTORAT ZA SISTEM DAVČNIH,
CARINSKIH IN DRUGIH JAVNIH PRIHODKOV

Sektor za davčni in carinski sistem

Župančičeva 3, p.p. 644 a, 1001 Ljubljana

T: 01 369 67 17

F: 01 369 67 19

E: gp.mf@gov.si

www.mf.gov.si

Republika Slovenija
Urad Vlade RS za komuniciranje
Gregorčičeva 25

1000 LJUBLJANA
gp.ukom@gov.si

Številka: 429-212/2012/3
Datum: 4. 6. 2012

Zadeva: Predlagam.vladi.si predlog 2844: Pot do zmage nad krizo – idealni varčevalni ukrepi (odgovor na vašo zadevo št. 092-187/2012/1 z dne 15. 5. 2012)

V nadaljnje reševanje smo prejeli predlog, ki vam je bil posredovan preko spletnega orodja *predlagam.vladi.si*, in na katerega smo, v skladu s sklepom Vlade RS 38200-11/2009/9 z dne 23. 7. 2009, dolžni odgovoriti v najkrajšem možnem času oziroma najkasneje v dvajsetih dneh.

V prilogi vam posredujemo odgovore na točke 1, 2, 7, 8 in 9 prejetega predloga, ki spadajo v pristojnost Ministrstva za finance.

S spoštovanjem,

Jožica Kastelic, sekretarka
vodja sektorja

Pripravila:
mag. Branka Bugarin

Priloga: Odgovori na točke 1, 2, 7, 8, in 9 predloga št. 2844.

Odgovori na točke 1, 2, 7, 8, in 9 predloga št. 2844

1. predlog: dvig DDV (nižje stopnje na 10 % in splošne stopnje na 25 %)

Predlagatelj predlaga dvig nižje stopnje DDV na 10 % in splošne stopnje DDV na 25 %. Dodatno predlaga ukinitvev nižje stopnje za dobavo nekaterih vrst blaga in storitev, ki so po veljavni ureditvi obdavčeni z nižjo stopnjo (katerih, ne navaja podrobneje). Ocenjuje, da bi opisana sprememba povečala javnofinančne prihodke za 700 mio evrov. Dodaja kratek razmislek o socialnih posledicah predloga za različne skupine zavezancev in spremembah na področju DDV, ki so jih v zadnjih štirih letih uvedle najrazvitejše evropske države (ne navaja, katere).

Sistem davka na dodano vrednost in obveznost plačevanja na ozemlju Republike Slovenije ureja Zakon o davku na dodano vrednost (Ur.l. RS, št. 13/11 – ZDDV-1-UPB3, 18/11, 78/11, 38/12, v nadaljevanju ZDDV-1). V Sloveniji sta od leta 2002 dalje veljavni 20 % splošna in 8,5 % nižja davčna stopnja. V prilogi 1 ZDDV-1 je naveden seznam dobav blaga in storitev, za katere se uporablja nižja stopnja davka na dodano vrednost.

V primeru hkratnega povišanja splošne davčne stopnje iz 20 % na 25 %, nižje davčne stopnje iz 8,5 % na 10 % in ob predpostavki ceteris paribus grobi izračuni pokažejo, da bi se javnofinančni prihodki iz naslova davka na dodano vrednost povečali za približno 708 mio evrov. Vendar je treba opozoriti, da bi tolikšno povišanje splošne stopnje nujno povzročilo spremembe v obnašanju ekonomskih subjektov. UMAR tako ocenjuje, da bi se v sedanjih razmerah padanja gospodarske aktivnosti in posledično slabših razmer na trgu dela dvig splošne stopnje davka na dodano vrednost za pet odstotnih točk odrazil v zmanjšanju zasebne potrošnje in posledično tudi javnofinančnih prihodkov. Prav tako se ne bi v celoti pretil v drobnoprodajne cene, saj bi tako proizvajalci kot prodajalci prilagodili svoje obnašanje, s tem pa premaknili ekonomijo v drugačno ravnotežje. Pojavile bi se zahteve po višjih plačah, predvsem v zasebnem sektorju, s tem pa bi prišlo do sprememb razmerja med plačami, drobnoprodajnimi cenami ter strukturama proizvajalčevih in prodajalčevih cen. Novo ravnotežje bi se oblikovalo pri višjih plačah in višji inflaciji, kar bi zmanjšalo tako predvideno povišanje javnofinančnih prihodkov kot izvozno konkurenčnost slovenskega gospodarstva.¹

Uporaba nižjih stopenj davka na dodano vrednost je urejena z Direktivo Sveta 2006/112/ES (Ur. l. EU, št. L 347/1), ki ureja skupni sistem davka na dodano vrednost. Ta v 98. členu določa, da lahko države članice EU uporabljajo eno ali dve nižji stopnji, vendar samo za dobave blaga in storitev iz kategorij, določenih v Prilogi III direktive. Nabor dobav blaga in storitev, ki jih države članice lahko obdavčijo z nižjo DDV stopnjo, je bil z Direktivo Sveta 2009/47/ES (Ur. l. EU, št. L 116/18) razširjen na nekatere delovno intenzivne storitve in higienske pripomočke.

Izkušnje zadnje uvedbe nižje stopnje davka na dodano vrednost na nekatere dobave blaga in storitev (plenice, frizerske storitve, idr.) kažejo, da se drobnoprodajne cene le-teh zaradi uvedbe nižje stopnje niso pomembno znižale, saj so proizvajalci in prodajalci bolj kot znižali cene raje spremenili njihovo strukturo.

Med državami članicami EU so v letu 2012 splošno davčno stopnjo davka na dodano vrednost dvignile Irska, Ciper in Madžarska. Mednarodna primerjava splošnih DDV stopenj v državah članicah EU v zadnjih štirih letih je predstavljena v spodnji preglednici.

¹ http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2012/varcevalni_ukrepi/UMAR_-_ocena_posledic_dviga_DDV.pdf

Splošne stopnje davka na dodano vrednost	DDV*					
	2000	2009	2010	2011	2012**	Dvig splošne stopnje 2009-2012
EU-27*	19,2	19,8	20,4	20,7	21	1,2
Belgija	21	21	21	21	21	0,0
Bolgarija	20	20	20	20	20	0,0
Češka	22	19	20	20	20	1,0
Danska	25	25	25	25	25	0,0
Nemčija	16	19	19	19	19	0,0
Estonija	18	20	20	20	20	0,0
Irska	21	21,5	21	21	23	1,5
Grčija	18	19	23	23	23	4,0
Španija	16	16	18	18	18	2,0
Francija	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	0,0
Italija	20	20	20	20	21	1,0
Ciper	10	15	15	15	17	2,0
Latvija	18	21	21	22	22	1,0
Litva	18	19	21	21	21	2,0
Luksemburg	15	15	15	15	15	0,0
Madžarska	25	25	25	25	27	2,0
Malta	15	18	18	18	18	0,0
Nizozemska	17,5	19	19	19	19	0,0
Avstrija	20	20	20	20	20	0,0
Poljska	22	22	22	23	23	1,0
Portugalska	17	20	21	23	23	3,0
Romunija	19	19	24	24	24	5,0
Slovenija	19	20	20	20	20	0,0
Slovaška	23	19	19	20	20	1,0
Finska	22	22	23	23	23	1,0
Švedska	25	25	25	25	25	0,0
Združeno kraljestvo	17,5	15	17,5	20	20	5,0

Legenda:

* Finska je dvignila DDV stopnjo julija 2010, Italija septembra 2011, Ciper marca 2012.

** Stanje na dan 30. april 2012.

Vir: EU - Taxation Trends in the European Union: Further increase in VAT rates in 2012²

S 1. junijem 2012 je začel veljati tudi Zakon o uravnoteženju javnih financ – ZUJF (Ur. l. RS, št. 40/12), ki vsebuje začasni ukrep dviga splošne DDV stopnje v primeru presežnega proračunskega primanjkljaja v letih 2013 in 2014 (198. člen).

2. predlog: znižanje obdavčitve plač za 20 %

Predlagatelj predlog zajema (splošno) znižanje obdavčitve plač za 20 %, kar bi po njegovih ocenah zmanjšalo javnofinančne prihodke za 200 mio evrov. V nadaljevanju pojasnjuje prednosti in slabosti predloga na ekonomski, podjetniški in individualni ravni ter poda primerjavo z obdavčitvijo plač v Nemčiji.

Obremenitev dohodkov iz dela z davki se znižuje že od leta 2005. Proces razbremenjevanja dohodkov iz dela se je začel z reformo dohodnine v letu 2005, ko je bila uveljavljena globalna

² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/12/77&format=HTML&aged=0&language=en&quiLanguage=en>

razbremenitev dohodkov, najbolj tistih v nižjih dohodkovnih razredih, nadaljeval se je v letu 2006 z uveljavitvijo novele zakona o davku na izplačane plače, s katero je bilo določeno postopno zniževanje tega davka do leta 2008 in ukinitvev leta 2009, z uveljavitvijo reforme dohodnine leta 2007, po kateri se je zmanjšala obremenitev aktivnih dohodkov preko povečanega neobdavčenega dela dohodka in preko zmanjševanja progresivnosti davčnih stopenj ter s spremembami dohodnine v letu 2008, s katerimi je bila z uvedbo dodatne splošne olajšave dosežena nadaljnja razbremenitev oseb v najnižjih dohodkovnih skupinah ter kasneje z letom 2010, ko se je razbremenjevalo predvsem najnižje dohodkovne skupine, prejemnike minimalne plače, preko povišanj dodatne splošne olajšave.

V letu 2012 je s sprejetjem ZUJF prišlo do ukrepa, ki bo imel vpliv na zmanjšanje obremenitve dohodkov, predvsem strokovnjakov in najproduktivnejših delavcev, saj se bo, kot trajni ukrep, spremenila dohodninska lestvica, in sicer tako, da se poviša meja med drugim in tretjim davčnim razredom za toliko, da se s stopnjo v višini 41 % začne obdavčevati dohodek v višini, ki pomeni približno višino 1,5-kratnika povprečne plače v Republiki Sloveniji, ob predpostavki upoštevanja samo splošne olajšave in obveznih prispevkov za socialno varnost.

Na Ministrstvu za finance za meddržavno primerjavo obdavčitve dohodka iz zaposlitve (plače) in stopenj prispevkov za socialno varnost uporabljamo izračune po metodologiji OECD, zbrane v publikaciji *Taxing Wages*³. Navedena publikacija vključuje podatke o davkih na dohodek zaposlenih oseb, njihovih prispevkov za socialno varnost, družinske prejemke, ki jih te osebe prejemajo kot denarne transferje, kot tudi prispevke za socialno varnost in davek na izplačane plače, ki jih plačujejo delodajalci. Izračunani sta povprečna in marginalna davčna obremenitev na osmih različnih tipih družine (samska oseba in zakonca z ali brez otrok) po različnih višinah dohodka (67 %, 100 % in 167 % povprečne bruto plače v državi).

Obremenitev dohodkov v stroških dela je na podlagi razpoložljivih podatkov in metodologije OECD na ravni povprečne plače v Sloveniji znašala 42,6 %, v državah članicah OECD 35,3 %, torej je v Sloveniji višja od povprečja OECD, vendar nižja kot v Nemčiji 49,8 %, Avstriji 48,4 % in na Švedskem 42,8 %. Podatki o deležu davkov v bruto dohodku (davčni primež) na ravni povprečne plače kažejo, da je ta delež v Sloveniji znašal 9,7 %, medtem ko je bilo povprečje deleža davkov v bruto dohodku v državah članicah OECD 12,9 %, v Nemčiji je znašal 15,9 %, na Danskem pa celo 28,0 %, kar pomeni, da je davčni primež v Sloveniji torej pod povprečjem evropsko razvitih držav.

7. predlog: obseg sive ekonomije

Predlog vsebuje podatek o obsegu sive ekonomije v Sloveniji, ki naj bi predlagateljevi oceni znašala 30 % BDP oziroma 2 milijardi evrov.

Z ocenjevanjem skrite ekonomije v bruto domačem proizvodu (BDP) Slovenije se ukvarja Statistični urad Republike Slovenije, ki v skladu z zahtevami in kriteriji, obveznimi za vse članice EU, izračunava osnovne vrste popravkov zajetja v okviru uradne ocene vrednosti BDP. Tako izračunane vrednosti so primerljive za vse države članice EU. Zadnji razpoložljivi podatki o popravku zajetja BDP so na voljo za leto 2007 in za Slovenijo znašajo 10,2 % BDP ali 3.510 mio evrov po neto in 19,7 % BDP ali 6.851 mio evrov po bruto pristopu.⁴

Mednarodna primerjava pokaže, da so popravki zajetja v Sloveniji (10,2 % BDP) podobni tistim v Estoniji (9,5 % BDP) in Latviji (11,6 % BDP, brez ilegalnih dejavnosti), višji od Češke (6,9 % BDP) in Avstrije (6,5 % BDP), a nižji od Madžarske (15,3 % BDP). Znotraj tega se delež popravkov iz naslova namernega napačnega poročanja (del celotnega popravka zajetja) v

³ http://www.oecd.org/document/34/0,3746,en_2649_34533_44993442_1_1_1_1,00.html

⁴ http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=4526

državah članicah EU giblje med 3 in 4 odstotki, višji je le na Madžarskem (9,5 % BDP) in nižji v Avstriji (1,6 % BDP). Popravki zajetja v razvitih državah EU glede na BDP so bistveno manjši in se gibljejo med 1,7 % BDP na Nizozemskem, 2,4 % BDP na Danskem in 2,4 % BDP na Švedskem. Podrobnejši podatki so dostopni na spletnih straneh evropskega statističnega urada Eurostat.

8. predlog: uvedba davčnega pavšala glede na dejavnost

Uvedba pavšalne obdavčitve (predlagatelj ne navaja, ali ima v mislih pravne in/ ali fizične osebe, ki opravljajo dejavnost) glede na dejavnost, ob hkratni spremembi računovodskih standardov in uvedbi strožjih kriterijev za uveljavljanje stroškov, je naslednji predlagateljev predlog. Dodatno bi predlagatelj uvedel posebne davčne olajšave za podjetja, ki bi ustvarjala nova delovna mesta in višji dobiček.

Koalicijski partnerji so si v Pogodbi za Slovenijo 2012-2015 z namenom nujenja večje podpore podjetnim za cilj zadali tudi uvedbo pavšalne obdavčitve za mikro podjetja in samostojne podjetnike. S tem bi spodbudili rast podjetništva, dosegli večje število delovnih mest, razširili krog, ki plačuje davke, legalizirali del sive ekonomije in administrativno poenostavili davčni postopek.

Z namenom dodatnega izboljšanja konkurenčnosti slovenskega davčnega sistema pa Vlada RS v Programu stabilnosti za leto 2012 načrtuje nadaljnje spremembe davčnih predpisov in sicer v smislu preveritve ustreznosti posameznih uveljavljenih in možne uvedbe novih institutov. Novi instituti naj bi bili namenjeni predvsem hitremu in enostavnemu izpolnjevanju davčnih obveznosti, posebna pozornost pa bo pri tem namenjena malim in mikro podjetjem (možnost večje uporabe sistema pavšalne obdavčitve, odprava administrativnih ovir, povečana uporaba elektronskega poslovanja z davčnim in carinskim organom, preučitev posameznih institutov, pri katerih na težave opozarja praksa itd.).

9. predlog: uvedba trošarin na vse alkoholne pijače (tudi vino in pivo)

Zadnji predlagateljev predlog, ki posega na davčno področje, zajema uvedbo trošarin na vse alkoholne pijače (tudi vino in pivo) ter na določene, zdravju dokazano škodljive izdelke.

Pivo in vino sta že vključena v trošarinski sistem, saj sta kot trošarinski izdelek urejena v 38. in 39. členu Zakona o trošarinah (Ur. l. RS, št. 97/10, v nadaljevanju ZTro). V 43. členu ZTro, ki ureja trošarinsko osnovo in znesek trošarine za posamezne trošarinske izdelke, je za en hektoliter vina določena trošarina v višini 0,00 evrov in za 1 % prostorninske vsebnosti alkohola na en hektoliter piva v višini 10,00 evrov. V skladu z 2. alinejo prvega odstavka 66. člena ZTro lahko Vlada RS s podzakonskim aktom zmanjša ali poveča trošarino za alkohol in alkoholne pijače do 50 % trošarin, določenih s ZTro.

Slovenija se ob upoštevanju izredno ugodnih naravnih danosti za pridelavo grozdja in starodavni tradiciji proizvodnje vina lahko uvršča med tradicionalne proizvajalke vina. Praviloma imajo države s pomembno vinarsko tradicijo ničelno trošarino na vino. Med njimi imata le Francija in Madžarska vino obdavčeno tudi s trošarinami, vendar v minimalnih zneskih, Francija s 3,60 evrov/ hl mirnega in 8,91 evrov/ hl penečega vina in Madžarska s 0 evrov/ hl mirnega in 50,8 evrov/ hl penečega vina. Bistveno višje trošarine pa poznajo skandinavske dežele, Anglija in nekatere druge netradicionalne proizvajalke vina. Za uvedbo trošarine, ob že veljavni splošni stopnji DDV, je zato potrebno pripraviti ustrezne analize oziroma primerjati celovit sistem obdavčitve prometa vina v posameznih državah. Poleg tega bi bilo v primeru odločitve za to dajatev določiti trošarino na ravni, primerljivi drugim vinorodnim deželam, torej relativno nizko. Ob dejstvu, da se pri nas le okoli 60 % vina prodaja na odprtem trgu, ostalo pa je siva prodaja in lastna poraba, se je tudi potrebno odločiti, kako določiti obveznost plačevanja trošarine. Najprimerneje, vsaj za zasebne vinarje, bi bilo določiti obdavčitev glede na pridelavo vina in jo

vezati na površino vinograda. Odločiti bi se bilo potrebno tudi, kako obravnavati porabo za lastne namene.

Zadnja sprememba trošarine na pivo je stopila v veljavo 1. aprila 2012, ko se je trošarina dvignila iz 10,00 evrov na 11,00 evrov za 1 % prostorninske vsebnosti alkohola na en hektoliter piva (Ur. l. RS, št. 24/12).

Obdavčitev s trošarino ni le plačilo dodatnega davka, ampak vključuje izvajanje zahtevnega trošarinskega režima, kar pomeni:

- predvsem uvedbo nadzora proizvodnje, skladiščenja in gibanja izdelkov,
- natančno opredelitev izdelka, ki bo predmet obdavčitve,
- natančno opredelitev zavezanca za plačilo trošarine, idr.

Za obravnavanje sladkih pijač in slaščičarskih izdelkov kot trošarinskih izdelkov in za vzpostavitev trošarinskega nadzora nad njimi morajo obstajati tehtni razlogi, da ne bi s tem ukrepom potencialnim trošarinskim zavezancem le naložili dodatno administrativno breme.

Uvedba novega trošarinskega izdelka mora biti ustrezno argumentirana, v obravnavanem primeru predvsem z vidika vpliva na zdravje.

Nova rešitev bi morala biti predmet preučitve in natančnih analiz tudi z vidika finančnih učinkov, pa tudi z vidika psihološkega efekta na porabnike. Zaradi prostega pretoka blaga med državami članicami, uvedba trošarin na izdelke, ki v sosednji državi niso obdavčeni oziroma obravnavani kot trošarinski izdelki, ne bi dala zelenega učinka. Celo nasprotno, vodila bi v razmah vnosa takih pijač iz drugih držav članic.