Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení SR

**Materiály na rokovanie HSR SR**

**Dňa18. augusta 2016**

 **č. 27)**

**Stanovisko**

**k Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 235/2012 Z. z. o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.**

**Všeobecne k návrhu:**

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 235/2012 Z. z. o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa predkladá v zmysle Plánu legislatívnych úloh vlády SR.

Medzi hlavné priority vlády SR, ktoré vyplývajú z jej programového vyhlásenia, patrí konsolidácia verejných financií a posilnenie aktívnej úlohy štátu v rozvoji hospodárstva. Predkladaným návrhom zákona sa navrhuje úprava sadzby odvodu a pokračovanie v uplatňovaní zákona o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach.

Predkladaný návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a inými právnymi predpismi, medzinárodnými zmluvami a dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj v súlade s právom Európskej únie.

Návrh zákona nie je predmetom vnútrokomunitárneho pripomienkového konania.

Dopady návrhu zákona na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, na sociálne prostredie, vplyv na životné prostredie a vplyv na informatizáciu spoločnosti a na služby verejnej správy pre občana sú uvedené v doložke vybraných vplyvov.

Účinnosť zákona sa navrhuje od 31. decembra 2016.

K návrhu zákona bolo prostredníctvom portálu Slov-Lex uskutočnené medzirezortné pripomienkové konanie s povinne pripomienkujúcimi subjektmi a ostatnými subjektmi, ktorých sa problematika návrhu zákona týka. Výsledky pripomienkového konania sú uvedené vo vyhodnotení pripomienkového konania.

Na rokovanie vlády SR sa návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 235/2012 Z. z. o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, predkladá s rozpormi.

**Stanovisko AZZZ SR :**

1. **Pripomienka k celému materiálu Návrhu zákona o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach si uplatňujeme nasledovnú zásadnú pripomienku (zásadná pripomienka):**

Predkladaný materiál navrhujeme **v celom rozsahu zamietnuť**, pretože daný osobitný odvod podľa nášho názoru nepredstavuje vhodný nástroj na dosiahnutie sledovaného cieľa, ktorým je posilnenie príjmovej stránky štátneho rozpočtu. Naopak, ďalšia existencia predmetnej dane vystavuje Slovenskú republiku mnohým negatívnym dôsledkom, ktoré v strednodobom horizonte povedú k celkom opačnému výsledku – zníženiu príjmu štátneho rozpočtu. Zároveň uvádzame, že navrhovaná úprava je diskriminačná a je v rozpore s legislatívou Európskej únie, nakoľko sa jej uvedenie do praxe koncentruje na jedného akcionára, ktorý uhradí 2/3 z celkového výnosu prezentovaného v dôvodovej správe. Upozorňujeme na fakt, že v čase zavedenia osobitného odvodu boli podľa štátneho záverečného účtu za rok 2012 príjmy 11,83 mld. Eur, zatiaľ čo v roku 2015 to bolo už 16,23 mld. eur, čo predstavuje nárast o 4,4 mld. eur. Pri takomto razantnom náraste príjmov nevidíme dôvod na zachovávanie akýchkoľvek odvetvovo špecifických daní, resp. odvodov.

Odôvodnenie:

**A) Finančný aspekt**

Z finančného hľadiska je nastavenie príjmov z osobitného odvodu vysoko neefektívne a veľmi pravdepodobne neodráža sumy uvedené v dôvodovej správe a doložke vplyvov, ktoré uvádzajú príjmy vo výške 76 mil. EUR.

Ak spočítame všetky náklady na osobitný odvod z výročných správ veľkého počtu významných energetických spoločností za rok 2015, dostaneme sa k sume osobitného odvodu za 108,3 mil. EUR. Pre správnosť výpočtu príjmov je však nevyhnutné odpočítať daňový štít, nakoľko ide o daňový náklad, t.j. 23,8 mil. EUR (pozn.: pri sadzbe platnej pre rok 2016 vo výške 22%) a taktiež je nevyhnutné odpočítať časť pripadajúcu na podiel štátu (pozn.: pri neexistencii osobitného odvodu by tieto peniaze boli vyplatené ako dividenda štátu), t.j. 42,6 mil. EUR. Pri tomto výpočte ostáva čistý príjem štátneho rozpočtu vo výške 41,9 mil. EUR.

Ako bolo vyššie uvedené, spoločnosti s účasťou EPH (pozn.: najmä eustream, a.s.; Slovenské elektrárne, a.s.; SPP – distribúcia, a.s.; Stredoslovenská energetika, a.s. vrátane dcérskych spoločností a Nafta, a.s.) platia veľkú časť tejto sumy. Osobitný odvod týchto spoločností pripadajúci na podiel vlastnený EPH je 21,8 mil. EUR. Z celkovej sumy vybranej od súkromných akcionárov 41,9 mil. EUR platí teda EPH viac ako 50%.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **mil. EUR** | **%** |
| Celkový osobitný odvod (náš výpočet) | 108,3 | 100% |
| Podiel štátu (daňový štít + osobitný odvod) | 66,4 | 61% |
| Podiel súkromných investorov | 41,9 | 39% |
| - z toho časť pripadajúca na EPH | 21,8 | 52% |
| - časť pripadajúca na ostatných investorov | 20,1 | 48% |

**B) Právny aspekt**

1) Sektorové dane sú v priamom rozpore s cieľmi EÚ (okrem iného o zavedení jednotného trhu).

*Zavádzanie špeciálnych sektorových daní a poplatkov je v EU striktne limitované a je Európskou komisiou vnímané negatívne (Európska komisia podala v tejto súvislosti napr. na Francúzsko žalobu na Súdny dvor EU pre porušenie smernice 2002/20/ES sektorovou reguláciou v oblasti telekomunikácií).*

2) Osobitný odvod je jednoznačná sektorová daň, zakrytá len spochybniteľnou formou zákonnej implementácie, kde základom pre výpočet nie je daňový základ ale výsledok hospodárenia, a to navyše nie len ten výsledok, ktorý prameni z regulovanej činnosti ale celkový výsledok hospodárenia (zo všetkých činností). Evidentným problém takejto dane sú jej diskriminačné účinky:

*- Diskriminácia (i): rovnaká transakcia s vplyvom na výsledok hospodárenia má na dve subjekty (pričom jeden podniká v reg. odvetvi) úplné odlišný ekonomický vplyv, keďže subjekt, ktorý podlieha zákonu o osobitnom odvode zaplatí z takejto transakcie odvod. Konkrétne odvod nerešpektuje požiadavky smernice Rady 2009/133/ES o daňovej neutralite ak určité transakcie (napr.: skupinové nepeňažné vklady) zahrňuje do základu pre stanovenie výšky odvodu.*

*- Diskriminácia (ii): rovnaká neregulovaná činnosť, ktorú vykonávajú dva subjekty, pričom jeden subjekt podlieha zákonu o osobitnom odvode a druhý nie, má odlišný ekonomický dopad, keďže jeden subjekt musí z činnosti odvod odviesť a druhý nie (to z toho dôvodu, že zákon nerozlišuje len zdanenie regulovanej činnosti, ale všetkých činností podniku, na ktorý sa zákon aplikuje);*

*- Diskriminácia (iii): dva subjekty ktoré podnikajú v regulovanej činnosti, ale v iných krajinách v rámci EU sú voči sebe zvýhodňované podľa toho na ktorú dopadá sektorová daň.*

3) Osobitný odvod je v rozpore s ústavnými princípmi (i) proporcionality, a to hlavne tým, že neúmerné zaťažuje subjekty daňou aj z činností, ktoré vôbec nie sú predmetom regulácie, (ii) zásadou rovnosti v právach.

*- Inštitút odvodu nie je spôsobilý prejsť ústavným testom proporcionality (podmienkou splnenia testu je, že právna úprava sleduje legitímny cieľ – inštitút pritom stratil svoje opodstatnenie, s ktorým bol zavádzaný - a že k dosiahnutiu tohto cieľa využíva iba primerané prostriedky; dôvodom protiústavnosti je najmä neštandardná konštrukcia, podľa ktorej sú regulované osoby povinné odvod hradiť aj z činností, ktoré nie sú regulovanými činnosťami v zmysle zákona č. 235/2012 Z.z., a musia odvod platiť dokonca aj vtedy, ak už žiadne výnosy z regulovanej činnosti nedosahujú.*

*- Ďalej sa odvod s vysokou mierou pravdepodobnosti nachádza v rozpore s ústavným poriadkom, a to konkrétne so zásadou rovnosti v právach, vyššie uvedenej nediskriminácií, ochrany majetku, práva na podnikanie a právom na ochranu legitímneho očakávania.*

4) Predĺženie platnosti (a dokonca zvýšenie) osobitného odvodu je v jednoznačnom rozpore s princípom legitímnych očakávaní investorov, ktoré vychádzali z vyhlásení SR o ukončení osobitného odvodu. Slovenská republika bude čeliť horiacim žalobám v zmysle ustanovení dohody o medzinárodnej ochrane investícií.

*- Porušenie práva na ochranu legitímnych očakávaní založeného na proklamovanej dočasnosti odvodu znamená porušenie dohôd o ochrane investícií a u zahraničných investorov (na ktorých dopadá odvod najviac) zakladá možnosť medzinárodnej arbitráže.*

5) Implementácia osobitného odvodu do praxe priniesla dodatočné zdanenie aj neregulovaných činností, nakoľko pri výpočte výšky odvodu regulované spoločnosti nemôžu rozlišovať, ktoré činnosti sú a ktoré nie sú regulované.

*- Takéto nastavenie je v priamom rozpore z podstatou osobitného odvodu. Dôsledkom je znevýhodnenie regulovaných subjektov v činnostiach, kde súťažia na konkurenčnom trhu o zákazky s inými spoločnosťami.*

6) Výpočet osobitného odvodu taktiež neumožňuje odpočítať z základu dividendy, ktoré boli prijaté od neregulovaných, resp. zahraničných spoločností. Ako dôsledok dochádza k rozdielnemu zdaňovaniu príjmov z dividend, čo vyústi k zbaveniu sa takýchto podielov regulovanými spoločnosťami, a teda zníženiu budúcich kapitálových výnosov.

*- V tomto prípade ide o diskrimináciu regulovaných spoločností voči ostatným spoločnostiam, uchádzajúcim sa o kúpu podielu neregulovaného subjektu. Regulovaná spoločnosť by z dividend totiž musela odvádzať osobitný odvod, čo ju znevýhodňuje pri výpočte ekonomickej efektivity projektu a nebude vedieť dať rovnakú ponuku ako neregulovaný subjekt.*

**C) Reputačný aspekt**

- Nedodržanie záväzku vlády, včleneného do právneho predpisu, že tento inštitút bude uplatňovaný iba na obmedzenú dobu, povedie k významnému poklesu dôvery k spoľahlivosti vládnej politiky, a to najmä v očiach zahraničných investorov.

- Možno očakávať sériu sporov a medzinárodných arbitráží, poškodzujúcich obraz Slovenskej republiky, pri ktorých majú navyše dotknuté osoby významnú šancu uspieť.

**D) Hospodársky aspekt**

- Efektívne daňové zaťaženie spoločností, na ktoré sa odvod vzťahuje, činí 25,4 %, čo je hodnota výrazne prevyšujúca európsky priemer, pričom aktuálna hodnota pre spoločnosť SPP – distribúcia, a.s. je vo výške 25,9 %.

- Odvod zasiahne väčšinu najvýznamnejších zahraničných investorov na Slovensku, najmä nemecké a české spoločnosti.

- Trvalé zakotvenie odvodu tak bezpochyby povedie k obmedzeniu budúcich investícií, čo je presný opak toho, o čo usiluje súčasná vláda.

- Výnosy z odvodu nie sú tak veľké, ako sa predpokladá – štát drží v mnohých regulovaných osobách významný podiel a prostredníctvom odvodu znižuje zisk týchto spoločností a tým i vlastnú ESA dividendu, ktorej výplata by, na rozdiel od odvodu, bola nespochybniteľná a oslobodená od všetkých rizík – štát sa tak zbytočne zaťažuje rizikom plnenia, ktoré by bol schopný získať aj inými nástrojmi.

**Dôsledkom všetkých vyššie uvedených bodov a možných súvisiacich súdnych sporov je reálna hrozba že SR bude nútená získaný príjem z osobitného odvodu od jeho zavedenia, v roku 2012, vrátiť regulovaným osobám, čo znamená jednorazovú hrozbu približne vo výške 432 mil. Eur[[1]](#footnote-2) plus náklady spojené s vedením súdnych sporov a ďalšiu hrozbu v podobe budúcich príjmov z predĺženého odvodu.**

**Odvod nepredstavuje vhodný nástroj na dosiahnutie sledovaného cieľa, ktorým je posilnenie príjmovej stránky štátneho rozpočtu. Naopak, ďalšia existencia predmetnej dane vystavuje Slovenskú republiku množstvu negatívnych dôsledkov, ktoré v strednodobom horizonte povedú k celkom opačnému dôsledku - k zníženiu príjmu štátneho rozpočtu.**

**Prehľad výšky osobitného odvodu v jednotlivých spoločnostiach:**

*(Zdroj: Účtovné závierky za rok 2015)*

|  |  |
| --- | --- |
| **V miliónoch euro** | **Osobitný odvod (mil. EUR)** |
| SSE skupina | 4,2 |
| eustream, a.s. | 25,2 |
| SPP-distribucia, a.s. | 6,1 |
| Nafta, a.s. | 4,4 |
| Slovenské elektrárne, a.s. | 22,8 |
| **Suma za spoluvlastnené EPH** | **62,7** |
| SPP a.s. | 18 |
| SEPS | 5,3 |
| Všeobecná zdravotná poisťovňa, a.s. | 0,4 |
| **Suma za 100% vlastnené štátom** | **23,7** |
| Západoslovenská energetika | 3,2 |
| VSE holding | 4,1 |
| Allianz, a.s. | 2,7 |
| Kooperativa, a.s. | 1,3 |
| Generali, a.s. | 0,4 |
| Slovak Telekom, a.s. | 3,1 |
| Orange, a.s. | 4,9 |
| O2, a.s. | 1,3 |
| Zentiva, a.s. | 0,9 |
| **Suma celkom** | **108,3** |

1. **Pripomienky k §5 ods. 2 a 3 zákona o osobitnom odvode (zásadná pripomienka):**

V prípade, že náš návrh v celom rozsahu zamietnuť predkladanú novelu zákona o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach, nebude akceptovaný, navrhujeme znenie § 5 ods. 2 a § 5 ods. 3 nahradiť novým znením, a to nasledovne:

„(2) Základom odvodu je pri výpočte odvodu na účel platenia odvodu výsledok hospodárenia pred zdanením vykázaný v zmysle osobitného predpisu13) znížený o sumu zaúčtovaného odvodu ak nie je súčasťou tohto výsledku hospodárenia, vynásobený koeficientom podľa odseku 3.

(3) Koeficient pre potreby výpočtu podľa odseku 2 sa vypočíta ako podiel výnosov z činností podľa § 3 ods. 1 písm. a) k celkovým výnosom v zmysle osobitného predpisu 13).“

Zároveň navrhujeme nahradiť znenie poznámky pod čiarou č. 13, a to nasledovne: „13) § 17 a § 17 a) zákona č. 431/2002 Z.z. v znení neskorších predpisov.“

a navrhujeme vypustiť znenie § 5 ods. 4, nasledovný odsek sa príslušne prečísluje na ods. (4).

**Odôvodnenie:**

Náš návrh pozostáva z dvoch oblastí:

1. Zosúladenie výpočtu základu odvodu zo zákonom č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve a zároveň
2. Stanovenie jednoznačného princípu, podľa ktorého sa odvod vzťahuje len na regulovanú činnosť.

**Ad a)** Zosúladenie výpočtu základu odvodu zo zákonom č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve:

 Návrh predkladáme s cieľom dosiahnuť zvýšenie transparentnosti a právnej istoty podnikateľského prostredia, ako aj zníženie administratívnej náročnosti.

Sme toho názoru, že súčasná referencia, podľa ktorej sa má určiť základ odvodu, nie je v súlade s povinnosťami, ktoré vyplývajú spoločnostiam zo Zákona č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve (ďalej len „zákon o účtovníctve“). Zákon o účtovníctve stanovuje spôsob účtovania pre účtovné jednotky v závislosti od splnenia určitých požiadaviek. Máme za to, že v prípade, ak zákon o účtovníctve stanovuje spoločnosti povinnosť účtovať podľa medzinárodných štandardov, aj zákon o osobitnom odvode by mal túto povinnosť rešpektovať a základom odvodu by podľa nášho názoru mal byť výsledok hospodárenia pred zdanením vykázaný v zmysle povinností, ktoré spoločnostiam ukladá zákon o účtovníctve. Účtovanie podľa medzinárodných štandardov je naviac v súlade s Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1606/2002z 19. júla 2002 o uplatňovaní medzinárodných účtovných noriem (Mimoriadne vydanie Ú.v. EÚ, kap. 13/zv. 29; Ú.v. ES L 243, 11.9.2002) v znení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 297/2008 z 11. marca 2008 (Ú.v. EÚ L 97, 9.4.2008) a nariadením Komisie (ES) č. 1126/2008 z 3. novembra 2008, ktorým sa v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1606/2002 prijímajú určité medzinárodné účtovné štandardy (Ú.v. EÚ L 320, 29.11.2008) v platnom znení.

Zároveň, v súlade s naším návrhom, by základ odvodu vychádzal z hospodárskeho výsledku overeného audítorom poníženého o zaúčtovaný odvod aj v prípade, že spoločnosť vedie účtovníctvo podľa medzinárodných štandardov. Podľa súčasného znenia zákona č. 235/2012 Z.z. o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach (ďalej len „Zákon o osobitnom odvode“) je spoločnosť povinná pre základ odvodu použiť údaj podľa hospodárskeho výsledku, ktorý sa vypočíta podľa Slovenských postupov účtovania. Preto u spoločností, ktoré podľa Zákona o účtovníctve vedú účtovníctvo podľa medzinárodných štandardov, a teda majú overenú účtovnú závierku podľa medzinárodných štandardov, sa ako základ odvodu využíva údaj, podľa hospodárskeho výsledku, ktorý sa vypočíta podľa Slovenských postupov účtovania, a teda údaj neoverený audítorom.

Máme za to, že využitie nezávislým audítorom overeného základu odvodu, by viedlo k zvýšeniu transparentnosti a právnej istoty.

Predložený návrh zároveň zníži administratívu záťaž, keďže podľa súčasného znenia sú mnohé spoločnosti podliehajúce zákonu o osobitnom odvode nútené viesť a zostavovať účtovnú závierku aj podľa medzinárodných štandardov a pre účely osobitného odvodu aj podľa slovenských účtovných postupov.

Súčasne predložený návrh zjednotí postup výpočtu základu odvodu, nakoľko existujú rozdiely medzi lokálnymi postupmi účtovania a medzinárodnými postupmi účtovania v spôsobe zahrnutia osobitného odvodu do hospodárskeho výsledku.

Na základe lokálnych postupov účtovania osobitný odvod z podnikania vstupuje do výsledku hospodárenia pred zdanením. V zmysle medzinárodných účtovných štandardov osobitný odvod nevstupuje do výsledku hospodárenia pred zdanením. Tento rozdiel znevýhodňuje subjekty, ktoré by pri výpočte základu odvodu vychádzali z hospodárskeho výsledku pred zdanením vykázaného podľa medzinárodných účtovných štandardov.

**Ad b)** Stanovenie jednoznačného princípu, podľa ktorého sa odvod vzťahuje len na regulovanú činnosť:

Vzhľadom k predmetu zákona, s cieľom obmedziť diskrimináciu platiteľov odvodu, máme za to, že odvod by sa mal vzťahovať len na regulovanú činnosť.

1. **Pripomienka k §5 ods. 5 zákona o osobitnom odvode (zásadná pripomienka):**

V prípade, že náš návrh v celom rozsahu zamietnuť predkladanú novelu zákona o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach, nebude akceptovaný, navrhujeme nahradiť znenie poslednej vety § 5 ods. 5 novým nasledovným znením:

„Základ odvodu podľa odsekov 1 a 2 sa znižuje o nárok na podiel na zisku od inej osoby so sídlom v zahraničí.“

**Odôvodnenie:**

Sme toho názoru, že do základu odvodu by sa nemal započítavať nárok na podiel na zisku od inej osoby so sídlom v zahraničí. V prípade, že sa nárok na podiel na zisku do základu odvodu započíta, je to podľa nášho názoru diskriminačné. Nárok na podiel na zisku z činnosti subjektu, ktorý má sídlo v zahraničí by v tomto prípade podliehal osobitnému odvodu, avšak iné rovnaké subjekty so sídlom v rovnakej krajine (inej ako v SR) osobitnému odvodu nepodliehajú. Naviac sa tým znižuje konkurencieschopnosť subjektov s majetkovou účasťou Slovenských spoločností v zahraničí, oproti ostatným zahraničným subjektom.

**Záver :**

AZZZ SR po zapracovaní pripomienok odporúča materiál na ďalšie legislatívne konanie.

1. Zdroj: <http://www.finance.gov.sk/>, vypočítané pre obdobie 2012 - 2016 [↑](#footnote-ref-2)