

# Ali je bil reformni ukrep Slovenije iz leta 2012 na področju davčne zakonodaje za mikro podjetja učinkovit?\*

UDK: 336.22(497.4)

Tatjana Jovanović

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo  
tatjana.jovanovic@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

Spremembi Zakona o dohodnini (Zdoh-2L) ter Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2F) sta prinesli možnost administrativno enostavnejšega načina ugotavljanja davčne osnove za obdavčitev dobičkov poslovnih subjektov, ki ne zahteva vodenja poslovnih knjig za davčne namene, temveč priznava 70% normiranih stroškov. Presoja učinkov uvedbe omenjenih zakonov skoraj ne določa ciljev, zato je učinkovitost težko analizirati, kljub temu pa smo na podlagi podatkov Ministrstva za finance ter podatkov iz letnih poročil, ki jih zbira Ajpes, ugotovili, da je nabor subjektov, ki jim je bila sprememba zakonodaje namenjena, bistveno večji kot je število subjektov, ki so poenostavljeni sistem priglasili DURS-u. Vzroke smo pokazali na podatkih iz letnih poročil.

*Ključne besede:* davčna zakonodaja, pavšalen sistem obdavčitve, normirani odhodki

*JEL:* H25

## 1 Uvod

Svetovna in gospodarska finančna kriza sta zaznamovali javne finance številnih držav Evropske unije (v nadaljevanju EU); med slednjimi tudi Slovenije. Fiskalni prostor za manevriranje na začetku krize se je med državami razlikoval, saj so imele nekatere trden proračunski in uravnotežen makroekonomski položaj, medtem ko so se druge borile z visokim javnim dolgom in neuravnoteženim makroekonomskim položajem. Trend fiskalne politike držav EU je šel v smeri ekspanzije, zlasti v državah, ki niso imele zdravih javnih financ. Posledično so bili ekspanzivni in prečiščeni ukrepi zaznamovani s padcem družbenega proizvoda ter zaposlenosti na celotnem območju EU. Nujnost strogega zasledovanja

\* Prispevek je bil predstavljen na konferenci *XX. Dnevi slovenske uprave 2013*.

makroekonomskih ciljev izhaja namreč iz Pakta stabilnosti in rasti, ki zavezuje države k vodenju vzdržne proračunske politike, s čimer skupna valuta odvrča države od skušnjav, da bi povečevale javno zadolževanje v obdobju nižje gospodarske rasti. Ena od ključnih točk Pakta je priporočilo, da države članice tudi v času krepke gospodarske rasti vodijo racionalno in uravnoteženo javnofinančno politiko, da bi se kasneje lažje spopadle z morebitnimi manj ugodnimi razmerami. Racionalna in uravnotežena javnofinančna politika pa je kvantificirana z javnofinančnim primanjkljajem v višini 3 % BDP. Žal se priporočil Pakta države članice, med slednjimi tudi Slovenija, niso držale. Tako je znašal javnofinančni primanjkljaj Slovenije v letu 2012 1.417,73 mio EUR oz. 4 % BDP, kar je bistveno izboljšanje glede na leta poprej. Primanjkljaj države je v letu 2009 znašal 6,2 %, v letu 2010 5,9 % in v letu 2011 6,4 % BDP (Ministrstvo za finance & Statistični urad RS, 2013). Z namenom krepitve javnofinančne discipline ter širšega ekonomskega nadzora in koordinacije je zato od leta 2011 dalje v veljavi sistem ekonomskega upravljanja v okviru tako imenovanega evropskega semestra. Sistem od držav članic zahteva podrobno spremljanje stanja v javnih finančah ter sprejem potrebnih ukrepov za izboljšanje. Ker Slovenija v letih 2010 in 2011 ni vodila javnofinančne politike skladno z načeli Pogodbe o Evropski uniji, niti ni sledila načelu postopnosti iz priporočil Sveta EU, mora nadoknaditi zamujeno. Tako je že v letu 2012 (nadaljuje pa tudi v letu 2013), vlada z interventnimi spremembami zakonov prvič korenitejše posegla v znižanje obsega in strukture javnih izdatkov, z namenom da bi povečala možnosti za rast, ki je ključni pogoj za vzpostavitev dolgoročnega razvoja Slovenije, prav tako pa je na področje javnih financ posegla s spremembami davčne zakonodaje.

Ukrepi vlade v obliki interventnih zakonov pa nikakor ne vplivajo pozitivno na pripravo boljše oz. učinkovitejše zakonodaje, ki je znotraj EU znana kot projekt Better Regulation. Cilj je poenostavitev in splošno izboljšanje zakonodajnega okolja, predvsem na račun zmanjšanja odvečne birokracije, izboljšanja kakovosti pravne ureditve in ustvarjanja boljših predpisov, ki podjetij ne bi obremenila, zlasti z vidika odvečne administracije (Evropska komisija, 2006), pri čemer gre za najrazličnejše aktivnosti; od pregledovanja novih pobud, do predlogov, ki so še predmet pogajanj, pa vse do zakonodaje, ki je že napisana. Boljši predpisi so eden izmed ključnih elementov za doseganje konkurenčnega gospodarstva in vzpostavitve učinkovite in prijazne javne uprave.

## 2 Refomni ukrepi na področju davčne zakonodaje

Razlogov za davčne reforme je več, in sicer sprememba sistema, priključevanje določeni skupini, kriza in/ali davčna konkurenca med državami. Razlog za reformo po navadi tudi vpliva na to, kakšna bo reforma in kaj bodo njeni glavni cilji. Reformni procesi povzročajo različne učinke. Bolj kot želimo dosegati parcialne cilje, večja je verjetnost, da celoten sistem ne bo deloval v skladu z načeli dobrega davčnega sistema. V okviru Evropske unije so pomembni različni strateški dokumenti, ki usmerjajo davčno politiko v državah članicah.

Maastrichtska pogodba ter Pakt stabilnosti in rasti že v osnovi lahko zahtevata nasprotujoče ukrepe na davčnem področju. Pogodba določa kriterije na področju javnih financ, ki zahtevajo njihovo stabilnost in vzdržnost, to pa z davčnega vidika pomeni, da mora biti javnih prihodkov dovolj glede na izdatke. Po drugi strani Pakt stabilnosti zahteva vzdržnost javnih financ, vendar tudi večjo konkurenčnost gospodarstva, le-to pa z davčnimi ukrepi lahko dosežemo samo z zniževanjem davčnih obremenitev. Če je gospodarska rast dovolj velika, se ta dva ukrepa lahko pobotata, vendar je položaj med krizo bistveno drugačen. Večina davčnih reform v državah članicah EU je bila pred krizo izraz krmiljenja med zahtevami harmonizacije in enotnega evropskega trga ter davčno konkurenco. Rezultat reform so bile tako izmenjave med zniževanjem nekaterih davkov (predvsem davkov na kapital in dobiček) in povečevanjem drugih davkov (večinoma dohodnine in socialnih prispevkov), preusmeritev z ene skupine davkov k drugi (od neposrednih k posrednim) ipd. (Klun & Jovanović, 2012).

## **2.1 Države EU**

V obdobju leta 2011 in prvi polovici leta 2012 so mnoge države članice povečale davke, da bi pospešile fiskalno konsolidacijo. Večina držav članic je povečala stopnje davka od dohodkov fizičnih oseb, najpogosteje v obliki splošnega pribitka (doplačila) ali solidarnostnega prispevka za prejemnike višjih oz. visokih dohodkov (Belgija, Grčija, Italija, Ciper, Luksemburg, Portugalska in Španija). Istočasno so bili ukrepi za zmanjšanje davčne obremenitve usmerjeni predvsem v povečanje spodbud za delo posameznim skupinam.

Prav tako je veliko število držav članic spremenilo davčno osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb, zlasti z uvajanjem davčnih olajšav za investicije v opredmetena sredstva ali raziskave in razvoj ali z omejevanjem možnost do odbitka od davčne osnove, kot so na primer poslovne izgube. Hkrati, čeprav v manjšem obsegu, se je nadaljeval tudi dolgoročni trend zmanjševanja nominalne (zakonske) in povprečne davčne stopnje (iz 23,7 % na 23,5 %). Najvišje stopnje so bile spremenjene le v Veliki Britaniji, na Finskem, v Sloveniji, Grčiji in na Nizozemskem, nekatere članice pa so povečale le dodatne dajatve ali mejne davčne stopnje za samo največje družbe.

Na področju davka na dodano vrednost je v približno polovici držav članic prišlo do povečanja stopenj DDV (v povprečju iz 19,8 % na 21 %). Standardna stopnja DDV je bila povečana na Portugalskem, v Veliki Britaniji, na Cipru, na Irskem, na Madžarskem, Poljskem, na Slovaškem in v Italiji, znižana pa v Latviji, na Poljskem, v Franciji, Bolgariji, Grčiji ter na Češkem. Pogosto so se države odločale tudi za povečanje stopnje davka na določeno vrsto dobrin ali storitev, kar so države dosegale z razveljavitvijo oprostitev (npr. na Cipru, Belgiji, na Danskem, na Finskem) ali krčenjem pravic do uporabe znižane stopnje (npr. v Grčiji, Latviji, na Portugalskem in na Finskem).

**Tabela 1: Spremembe davčne zakonodaje na področju davka od dohodkov fizičnih in pravnih oseb ter davka na dodano vrednost v letu 2011 in prvi polovici 2012 v državah članicah EU**

		Spremembe nominalne (zakonske) stopnje	Spremembe davčne osnove oz. uvedba posebnega davčnega režima
Davek od dohodkov fizičnih oseb	Povečanje	Danska, Belgija, Ciper, Finska, Grčija, Španija, Irsko, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska	Avstrija, Belgija, Češka (začasno v letu 2011), Danska, Španija, Finska, Francija, Grčija, Madžarska, Irsko, Poljska, Portugalska, Slovaška, Velika Britanija
	Zmanjšanje	Finska, Madžarska, Latvija, Nizozemska	Češka, Danska, Estonija, Finska, Nemčija, Španija, Madžarska, Irsko, Latvija, Malta, Nizozemska, Švedska, Velika Britanija
Davek od dohodkov pravnih oseb	Povečanje	Francija, Portugalska	Češka, Avstrija, Belgija, Danska, Španija (začasen ukrep), Madžarska
	Zmanjšanje	Velika Britanija, Finska, Grčija, Slovenija, Nizozemska	Španija, Madžarska, Italija, Litva, Luksemburg, Velika Britanija
Davek na dodano vrednost	Povečanje	Portugalska, Velika Britanija, Ciper, Španija, Irsko, Madžarska, Latvija, Poljska, Slovaška, Italija, Francija, Bolgarija, Grčija, Češka	Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Danska, Grčija, Španija, Finska, Latvija, Nizozemska, Poljska, Portugalska
	Zmanjšanje	-	Ciper, Grčija, Španija, Grčija, Litva, Poljska

Vir: Evropska Komisija (2012)

## 2.2 Slovenija

V enakem obdobju je tudi Slovenija na področju davkov uvedla nekaj sprememb. Tako je pri davku o dohodkov pravnih oseb povečala nekaj olajšav (olajšava za investicije družb in zasebnikov se je povečala iz 30 % na 40 %, olajšava za raziskave in razvoj se je iz 40 % povečala na 100 %), uvedla omejitve kritja izgub iz preteklih let na polovico davčno osnove tekočega leta ter prvič omogočila tudi družbam (pravnim osebam) obdavčenje po pavšalnem sistemu (ZDDPO-2J, ZDDPO-2H, ZUJF).

Na področju obdavčenja fizičnih oseb je v dohodninski zakon uvedla oz. dodala nov dohodninski razred za fizične osebe z najvišjimi dohodki, ki bodo od leta 2013 plačevali tudi 50 % davek, spremenila se je tudi stopnja davka na kapital (obresti, dividende in kapitalski dobički) iz 20 % na 25 %, prav tako pa se je dohodke iz oddajanja v najem uvrstilo med cedularno obdavčene dohodke, ki so obdavčeni s stopnjo 25 % (osnova so dohodki doseženi z oddajanjem v najem, zmanjšani za 10 % normiranih stroškov) (Zdoh-2J, Zdoh-2L, ZUJF).

Nacionalni reformni program 2013–2014 (Vlada RS, 2013) poroča, da so bile v preteklem letu (2012) sprejete stimulative davčne spremembe, katerih cilj sta predvsem spodbuditev gospodarske aktivnosti in večja administrativna poenostavitev pri prostovoljnem izpolnjevanju davčnih obveznosti davčnih zavezancev, ki bi podprla gospodarsko rast in dosegla vzdržnost javnih financ.

Eden bistvenejših ukrepov, katerega vpliv se bo videl na javnofinančnih prihodkih v letih 2013 in 2014, je uvedba sistema pavšalne obdavčitve dohodka, v okviru katerega se davčna osnova določa z upoštevanjem 70 % normiranih in ne dejanskih odhodkov ter z njim povezani ukrep povišanja meje za obvezen vstop v sistem obračunavanja DDV iz 25.000 evrov na 50.000 evrov obdavčljivega prometa. S spremembo Zakona o dohodnini (Zdoh-2L) ter Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2F), ki sta začela veljati 1. 1. 2013, se zavezancem za davek od dohodka iz dejavnosti (fizičnim osebam, ki opravljajo dejavnost) ter pravnim osebam, katerih dohodki v zadnjem poslovnem letu niso presežili prometa 50.000 evrov, omogoča poenostavljen način obdavčitve dobička, ki ne zahteva vodenja poslovnih knjig<sup>1</sup>. Davčno osnovo, ki je pri fizičnih osebah obdavčena z 20 % cedularnega davka, pri pravnih osebah pa z 15 % (v letu 2013 še z 17 %, v letu 2014 pa 16 %), se ugotavlja kot razliko med prihodki in 70 % normiranimi odhodki. Sočasno in kot posledica prvega ukrepa pa je bila s spremembo Zakona o davku na dodano vrednost dvignjena tudi meja vstop v sistem davka na dodano vrednost iz 25.000 na 50.000 evrov (ZDDV-1G).

### **3 Ocena učinkov davčne zakonodaje**

Ocena učinkov (davčne) zakonodaje ne pomeni le ekonomsko presojo, ki se meri v učinkih na davčne prihodke, večjem številu poslovnih subjektov, večji zaposljivosti, itn. Priprava in uvedba boljše oz. učinkovitejše pravne ureditve pomeni splošno izboljševanje zakonodajnega okolja. Ocena oz. presoja učinkov predpisov (angl. *RIA – Regulatory Impact Assessment*) je sistematična in obvezna presoja učinkov predlagane primarne in sekundarne zakonodaje na posamezne kategorije deležnikov, ekonomskega sektorja in okolja. V splošnem gre za administrativno proceduro, ki se najpogosteje uporablja kot predzakonodajni postopek, pri čemer sofisticiranost in širina postopka variirata v odvisnosti od odprtih vprašanj ter razpoložljivih virov (Cave et al., 2008). Gre torej za temeljno orodje pri presoji vplivov oz. učinkov predpisov, ki se uporablja za pregled in merjenje verjetnih koristi, stroškov in učinkov nove ali obstoječe ureditve. Ena izmed ključnih značilnosti pa je presoja potencialnih ekonomskih učinkov zakonodajnih predlogov, kar je tudi izhodišče našega prispevka.

<sup>1</sup> Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1) nalaga vsem pravnim osebam (ne glede na način obdavčenja) obveznost vodenja poslovnih knjig, tako da morajo slednje voditi in zaključevati poslovne knjige za poslovne potrebe ter poročati Ajpesu za potrebe javne objave in statistike.

V Republiki Sloveniji smo vprašanje kakovosti oz. učinkovitosti zakonodaje in s tem povezanih instrumentov prvič vključili v dokumente, ki so se nanašali na sistemski pristop k procesu reforme slovenske javne uprave. V kontekstu demokratizacije slovenskega javnega sektorja se RIA<sup>2</sup> omenja v Programu za učinkovit vstop v Evropsko unijo, prav tako pa v Strategiji nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, na podlagi katere je bila v delovni program vlade za leto 2003 vnesena izdelava predloga Zakona o analizi učinkov predpisov, ki žal ni bil sprejet (Rakar, 2005). Zgodovinski pregled aktivnosti na tem področju pokaže, da je bilo v smeri uvedbe ocene učinkov oz. vplivov predpisov v zadnjem desetletju kar nekaj storjenega; še zlasti veliko na področju odprave administrativnih ovir, najaktivnejše pa je na tem področju prav Ministrstvo za finance. Kljub temu pa tudi Ministrstvo za finance kot predlagatelj davčne zakonodaje v kontekstu RIA pripravlja le oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javno finančna sredstva ter presojo drugih posledic uvedbe, kot so administrativne in druge posledice, posledice za okolje (vključuje prostorske in varstvene vidike), posledice za gospodarstvo, posledice na socialnem področju in posledice na dokumente razvojnega načrtovanja. Ocene finančnih posledic pa so navadno ocenjene le na nivoju celotnega zakona, ne pa za posamezne davčne institute, ki se spreminjajo. Noben segment ocene ne vsebuje analize stroškov in koristi ali integrirane analize, analize stroškovne učinkovitosti ali ocene tveganj (Jovanović, 2012).

### 3.1 Predhodna ocena učinkov sprememb davčne zakonodaje iz leta 2012 – ocena predlagatelja

Pregled predlogov sprememb davčne zakonodaje iz leta 2012 pokaže, da se vse naštet lastnosti presoje učinkov zakonodaje dokažejo tudi na tem primeru (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini, 2012 in Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb, 2012). Iz ocene učinkov predlagatelja (»druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona«) Zakona o dohodnini (Zdoh-2L) je razvidno, da bi naj bila predlagana sprememba načina ugotavljanja davčne osnove, ugodnejša (z vidika deleža odhodkov glede na prihodke) za približno 8.200 zavezancev za davek od dohodkov iz dejavnosti, ki so imeli prihodke nižje ali enake 50.000 evrov. Predlagatelj je predstavil kalkulacijo, po kateri se bo zavezancem s prihodki 10.000 evrov letno znižala davčna obveznost za

<sup>2</sup> Analiza, vrednotenje in presoja učinkov predpisov po metodologiji RIA celovito podpira proces oblikovanja politike, saj RIA za presojo učinkov predpisov uporablja elemente kot so (OECD, 1997, str. 13):

- 1) empirična analiza – odločitve so zasnovane na dejstvih in analizah, ki določajo parametre delovanja v skladu z določenimi merili;
- 2) ekspertne skupine – odločitve so zasnovane na strokovni presoji zaupanja vrednih strokovnjakov;
- 3) dogovor med deležniki – odločitev je dosežena s skupino zainteresiranih strani, ki oblikujejo skupno stališče, ki uravnoveša njihove interese;
- 4) politično soglasje – politični predstavniki iščejo rešitve oz. odločitve na podlagi prioritet politično zastavljenih ciljev;
- 5) primerjalna analiza – odločitev temelji na primerjavi z zunanjim modelom, kot so mednarodne ureditve.

600 evrov (razlika med davčno obveznostjo po starem sistemu, ki je določal 25 % normirane stroške in povprečno efektivno stopnjo 16 %, in po novem sistemu, ki določa 70 % normirane stroške in 20 % stopnjo dohodnine), medtem ko bi se zavezancem s prihodki v višini 30.000 evrov znižala za 1.800 evrov. Prav tako zakonodajalčeve ocene učinkov na gospodarstvo navajajo, da bi naj bil položaj zavezancev za davek od dohodkov iz dejavnosti, ki so davčno osnovo ugotavljali na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov že po starem sistemu in uveljavljali 70 % normirane stroške, slabši, saj bi se jim davčna obveznost povišala za 120 evrov letno, medtem ko bi se zavezancem s prihodki v višini 30.000 evrov, ob enakih predpostavkah zvišala za 360 evrov.

Podobno predlagatelj tudi pri predlogu ZDDPO-2L navaja, da je v letu 2010 imelo 29.761 zavezancev za davek od dohodkov pravnih oseb prihodke nižje ali enake 50.000 evrov. Ob upoštevanju 17 % stopnje davka v letu 2013 bi predlagana sprememba davčne zakonodaje bila ugodna za približno 1.400 zavezancev, ki bodo po veljavnem sistemu (torej uveljavljanja dejanskih prihodkov in odhodkov) obračunali za 6,1 mio evrov davka, kar znese 4.300 evrov na zavezanca. Prav tako predlagatelj ocenjuje, da bi se zaradi spremembe načina ugotavljanja osnove davčna obveznost na zavezanca znižala za 2.400 evrov. Skupni učinek iz naslova uvedbe spremenjenega načina ugotavljanja davčne osnove je bil ocenjen na 3,5 mio evrov iz naslova dohodnine ter 2,8 mio evrov iz naslova davka od dohodkov pravnih oseb.

Ocena vpliva omenjenega davčnega ukrepa oz. spremembe davčne zakonodaje na davčne prihodke pokaže, da cilj predlagatelja oz. vlade ni bil neposredno vplivanje na višje davčne prihodke. Kot poglobitni cilj se navaja zmanjševanje administrativnih obremenitev pri izpolnjevanju davčnih obveznosti pri poslovanju, zlasti malih podjetnikov. Ukrep je bil usmerjen v administrativno poenostavitev davčnega poslovanja malih podjetij, kar bi pomenilo spodbujanje rasti podjetništva in odpiranje novih delovnih mest. Izkazalo se namreč je, da je bil dotedanji sistem (sistem normiranih stroškov v višini 25 %) za zavezance neprivlačen in se je zanj odločalo zelo malo število le-teh, pri čemer se je kot poglobitne razloge navajalo prenizko stopnjo normiranih odhodkov, prenizek prag za vstop v sistem normiranih odhodkov in premajhno administrativno poenostavitev za zavezance znotraj sistema normiranih odhodkov.

### **3.2 Ocena učinkov po spremembi davčne zakonodaje iz leta 2012 – podatki Ministrstva za finance (DURS) in Ajpesa**

Na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili od Ministrstva za finance (Generalni davčni urad, 2012) je bilo na dan 29. 5. 2013 evidentiranih 11.969 fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in 214 pravnih oseb, ki so DURS-u priglasili način ugotavljanja davčne osnove na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov. V primerjavi z 8.276 zavezanci, ki so na poenostavljen način (upoštevajoč normirane stroške) ugotavljali davčno osnove leta 2010, je to 44,6 % povečanje števila zavezancev. Ker je bil poglobitni cilj vlade oz.

zakonodajalca administrativna poenostavitev za čim širši krog zavezancev, ki na trgu pridobivajo prihodke, bomo v nadaljevanju poskusili analizirati vzroke za to, da ukrep vlade ni bil bolj množično sprejet med poslovnimi subjekti. Učinkovitost ukrepa lahko merimo le na podlagi ocene zakonodajalca, da naj bi novi sistem prinesel koristi okoli 8.200 novim zavezancev za davek od dohodkov iz dejavnosti, ki so do konca leta 2012 vodili poslovne knjige in oddajali davčne obračune, pri čemer sklepamo, da gre za koristi glede nižje davčne obremenitve. Drugih kvantificiranih ciljev zakonodajalec ni predstavil. Glede na trenutno priglašeni nekaj več kot 11.000 zavezancev za davke iz dejavnosti, ugotavljamo, da se je število le-teh povečalo za dobrih 3.000 zavezancev. Sedanjemu stanju je botrovalo verjetno več razlogov, med katerimi po našem mnenju izstopa način poslovanja slovenskih podjetij, da administrativna poenostavitev nikakor ne odtehta višje davčne obveznosti. Sklepamo namreč, da se poslovni subjekti odločajo za tiste davčne režime, ki jim nosijo več ugodnosti; to je manjše davčno breme. Glede na to, da sistem ugotavljanja davčne osnove na podlagi normiranih odhodkov (po novem) od 1. 1. 2013 določa davčno osnovo na 30 % prihodkov (razmerje med odhodki in prihodki je 0,7), lahko sklepamo, da je sistem privlačen za tiste subjekte, ki v poslovnih knjigah izkazujejo 70 % odhodkov ali manj, še zlasti, ker novi (poenostavljeni) sistem subjektom oz. zavezancem onemogoča uveljavljanje davčnih olajšav ter pokrivanje izgube iz preteklih let.

Vzroke za slab odziv potencialnih zavezancev bomo poskusili poiskati na podlagi podatkov iz letnih poročil, ki smo jih pridobili od Ajpesa (Ajpes, 2013) in ki kažejo, da je bilo v letu 2012 53.218 samostojnih podjetnikov in 25.769 družb za omejeno odgovornostjo, ki so oddali letno poročilo in v njem izkazali prihodke manjše ali enake 50.000 evrov. Slednja so imela možnost (do 1. 4. 2013) odločiti se za nov način ugotavljanja davčne osnove (na podlagi normiranih odhodkov torej). S ciljem izračuna koeficienta ekonomičnosti smo uporabili podatke iz letnih poročil samostojnih podjetnikov in družb z omejeno odgovornostjo (katerih prihodki so bili manjši ali enaki 0). Na podlagi podatkov iz tabele 2 smo v programskem orodju Excell izračunali dve novi spremenljivki; skupni odhodki in skupni prihodki za vsak subjekt oz. opazovano enoto posebej. Za samostojne podjetnike smo novo spremenljivko »odhodki« dobili kot seštevek postavk iz izkaza poslovnega izida (AOP 060, 064, 069, 073, 079, 080, 086), spremenljivko »prihodki« pa kot seštevek postavk (AOP 050, 054, 055, 056, 057, 076, 077, 078, 083), za družbe pa smo novo spremenljivko »odhodki« izračunali kot seštevek postavk iz izkaza poslovnega izida (AOP 110, 153, 178) in spremenljivko »prihodki« kot seštevek postavk (AOP 127, 166, 181).



**Tabela 2: Računovodske kategorije iz izkaza poslovnega izida za samostojne podjetnike in družbe za leto 2012**

Samostojni podjetniki	Družbe	
AOP	AOP	Naziv kategorije
050	110	Čisti prihodki od prodaje
054/055	178	Sprememba vrednosti zalog in nedokončane proizvodnje
056		Usredstveni lastni proizvodi in lastne storitve
083		Drugi prihodki
057		Drugi poslovni prihodki (s prevrednotovalnimi poslovnimi prihodki)
076	153	Finančni prihodki iz deležev
077		Finančni prihodki iz danih posojil
078		Finančni prihodki iz poslovnih terjatev
060	127	Stroški blaga, materiala in storitev
064		Stroški dela
069		Odpisi vrednosti
073		Drugi poslovni odhodki
079	166	Finančni odhodki iz oslabitve in odpisov finančnih naložb
080		Finančni odhodki iz finančnih obveznosti
086	181	Drugi odhodki

Vir: Ajpes (2013)

Izračunane koeficiente smo nato razvrstili glede na velikost oz. izračunali povprečen koeficient za vse enote ter za vse enote, katerih koeficient je bil manjši od 1. Rezultate smo prikazali v tabeli 3.

**Tabela 3: Rezultati analize podatkov iz letnih poročil samostojnih podjetnikov in družb z omejeno odgovornostjo**

	Število (%) subjektov					
	vsi	brez prihodkov	koeficient > 1 (izguba)	povp. koef. (vsi)	povp. koef. (subjekti, ki imajo K < 1)	ki imajo K < 0,7
Samostojni podjetniki	53.218	2.398 (4,5 %)	12.029 (22,6 %)	7,5778	0,8088	8.304 (15,6 %)
Družbe	25.769	5.014 (19,4 %)	10.976 (42,6 %)	410,6506	0,8168	2.807 (10,9 %)

Vir: lastna izdelava na podlagi podatkov Ajpes (2013)

Iz tabele 3 je razvidno, da kar 19,4 % vseh opazovanih družb ni izkazalo niti evra prihodkov, medtem ko je takšnih samostojnih podjetnikov bistveno manj (le 4,5 %). Prav tako je zaskrbljujoč podatek, da je med opazovanimi družbami kar 42,6 % takšnih, ki so v letu 2012 izkazale poslovno izgubo (davčna izguba je bila lahko samo še večja glede na dejstvo, da davčna zakonodaja omejuje določene kategorije prihodkov in odhodkov), medtem ko je med samostojnimi podjetniki teh 22,6 %. Analiza je pokazala, da je povprečen koeficient pri opazovanih družbah z omejeno odgovornostjo 410,65, kar pomeni, da je imela povprečna družba, s prihodki pod 50.000 evrov v letu 2012, seštevek vseh odhodkov glede na vse prihodke 410,65-krat večji, medtem ko je imel

povprečen samostojni podjetnik 7,57 krat večje odhodke. Koeficient je seveda nerazumljivo visok zato, ker povprečje kvarijo subjekti, ki so izkazali izgubo, zato smo po izločitvi slednjih dobili realnejši podatek. Povprečen koeficient odhodkov glede na prihodke pri opazovanih subjektih je bil 0,80, iz česar lahko ugotovimo, da subjekti v povprečju ustvarjajo glede na prihodke višje odhodke, kot jim je ponudila sprememba davčne zakonodaje, ki je odhodke omejila na 70 %. Analiza je namreč pokazala tudi, da le 15,6 % vseh samostojnih podjetnikov in le 10,9 % vseh družb z omejeno odgovornostjo izkazuje koeficient ekonomičnosti nižji ko 0,70 oz. 70 %. Prav slednji podatek je največji razlog za to, da se je tako malo subjektov odločilo za poenostavljen sistem obdavčitve. Sistem obdavčitve na podlagi normiranih odhodkov oz. pavšalni sistem sodi med davčne sisteme za mala in srednja podjetja. Slednja so bolj nagnjena k davčnemu izogibanju, poleg tega pa so stroški davčne inšpekcije glede na davčne prihodke pri teh bistveno višji. Zavezanci namreč uporabljajo številne strategije, kot so nižje izkazovanje davčne osnove, izraba lukenj v davčnem sistemu, izbira organizacijske oblike s prednostno davčno obravnavo ali poslovanje zunaj uradne ekonomije. Prav številčna prevlada malih in srednjih podjetij je najtehtnejši argument pri zagotavljanju davčnih predpisov, ki slednjih ne bodo postavljala v konkurenčno slabši položaj, pri čemer se upoštevajo ne samo davki, ki se plačajo državi (davčne obveznosti), temveč tudi dejavniki, vpleteni v izpolnjevanje davčnih obveznosti, kot sta priprava dokumentacije in izpolnjevanje davčnih obračunov (OECD, 2009). Obdavčitev malih in srednjih podjetij je vedno problematična, zlasti zato, ker pogosto poslujejo med formalno in sivo ekonomijo. Številne države se zanašajo na posebne davčne režime, s katerimi poskušajo uravnotežiti številne, delno nasprotujoče si cilje, kot so zmanjšanje administrativnih bremen, zagotavljanje spodbud za registrirano poslovanje, zmanjševanje davčnih izogibanj in rast davčnih prihodkov.

#### 4 Zaključek

Slovenija v nasprotju s številnimi državami članicami doslej še ni bila izpostavljena korenitejšim reformam in posegom v javne izdatke. V zadnjih treh letih se je gospodarsko in javnofinančno stanje v Sloveniji močno poslabšalo. Ker so se s sprejetjem nove vseevropske strategije za rast Evropa 2020 države članice zavezale, da bodo letno poročale Evropski komisiji o načrtih za izvedbo reform in ukrepov, s katerimi naj bi dosegali skupne cilje, je tudi slovenska vlada sprejela vrsto ukrepov, s ciljem krepitve rasti, povečanja konkurenčnosti in stabilizacije javnih financ. Cilj slovenske vlade je doseči javnofinančni primanjkljaj v višini 3 % bruto domačega proizvoda in to do leta 2015. V letu 2012 je vlada Državnemu zboru Republike Slovenije hkrati s predložitvijo rebalansa proračuna predlagala stimulatívne ukrepe za postopno zmanjševanje davčnega bremena podjetij in posameznikov, s katerimi je želela dodatno prispevati h konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Med temi je navedla tudi določene spremembe, namenjene predvsem hitremu

in enostavnemu izpolnjevanju davčnih obveznosti, posebna pozornost pa bo pri tem namenjena malim in mikro podjetjem (odprava administrativnih ovir, povečana uporaba elektronskega poslovanja z davčnim in carinskim organom in uvedba sistema pavšalne obdavčitve). Nacionalni reformni program vlade 2012–13 (Vlada RS, 2012) je predvidel ukrepe v obliki znižanja davčnih bremen, enostavnega izpolnjevanja davčnih obveznosti, učinkovitega nadzora ter ukrepov za dvig zavesti o prostovoljnem plačevanju davkov, kar naj bi prispevalo k zmanjšanju sive ekonomije. Rezultat sta (med drugim) bila tudi jeseni 2012 sprejeta Zakon o dohodnini (Zdoh-2J) in Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2H), ki sta začela veljati 1. 1. 2013, pa nista prinesla bistvenih rezultatov v smeri poenostavitve obdavčevanja malih in srednjih podjetij. Podatki Ministrstva za finance so pokazali, da se je za sistem obdavčitve na podlagi normiranih odhodkov odločilo zelo malo zavezancev, kljub temu, da je sistem administrativno zelo enostaven. Ker teorija poudarja, da so posebni davčni režimi za mala in srednja podjetja smiselni zlasti zaradi spodbujanja subjektov za prehod v uradno ekonomijo in s tem zniževanje možnosti za davčno izogibanje, lahko zaključimo, da ukrep vlade ni dosegal učinka glede večjega števila subjektov, ki naj bi se odločili za prehod v uradno ekonomijo. Da pa je utegnil imeti celo škodljive posledice, kažejo številke o deregistracijah zavezancev za davek na dodano vrednost. Ukrep na področju davka na dodano vrednost je bil namreč posledica ukrepa poenostavitve načina ugotavljanja davčne osnove, zaradi česar se je dvignil prag za vstop v sistem DDV iz 25.000 na 50.000 evrov. Tako je v obdobju 31. 3. 2013 do 3. 7. 2013 iz sistema DDV izstopilo 3.301 zavezancev, kar je 10-krat več zavezancev (v enakem obdobju 2012 je izstopilo 331 zavezancev) kot v enakem obdobju lani, ko je bil prag še vedno 25.000 evrov.

*Tatjana Jovanović je diplomirala na Ekonomski fakulteti, Univerze v Ljubljani leta 2000 na smeri finance ter magistrirala 2007 na Pravni fakulteti, Univerze v Mariboru, smer davčno pravo. Kariero je leta 2008 nadaljevala na Fakulteti za upravo, Univerze v Ljubljani, potem ko se je osem let strokovno posvečala računovodstvu in davkom, najdlje kot davčna svetovalka na Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije. Akademsko pot nadaljuje kot višja predavateljica, ki se poleg raziskovalnega dela največ posveča pedagoškemu delu pri predmetih Ekonomika javnih podjetij in javnih zavodov, Javne finance in Davčni sistem. Sodeluje pri številnih raziskovalnih projektih s področja javnih financ.*

## Literatura in viri

- Ajpes – Agencija za javnopravne evidence in prihodke. (2013). Dopis številka: 9630-524/2013-2, z dne 5. 7. 2013.
- Cave, M., Baldwin, R., & Lodge, M. (2008). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University.
- Evropska komisija. (2006). *Better Regulation – Simply Explained*. Brussels: European Commission.
- Evropska komisija. (2012). *Tax Reforms in EU Member States 2012 – Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*. European Economy 6/2012. Brussels: European Commission.
- Generalni davčni urad. (2013). Dopis številka: 9600-355/2013-2, z dne 4. 7. 2013. Ministrstvo za finance RS, Generalni davčni urad.
- Jovanović, T. (2012). *Merjenje vpliva pravil proti davčnemu izogibanju v evropski uniji na obdavčenje mednarodnih podjetij* (Ph. D.). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Klun, M., & Jovanović, T. (2012). Primerjava različnih segmentov javnih financ s poudarkom na davčnih sistemih. V M. Vintar, M. Klun, & A. Kuhelj (Eds.), *Primerjalni pogled na delovanje izbranih področij javnega sektorja v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Ministrstvo za finance & Statistični urad RS. (2013). *Poročilo o primanjkljaju in dolgu države – april 2013* - pripravljeno na osnovi metodologije ESA 95. Ljubljana: Republika Slovenija, Ministrstvo za finance & Statistični urad RS
- OECD. (1997). *Regulatory Impact Analysis – Best Practice in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2009). *Taxation of SMEs – Key Issues and Policy Considerations*. Paris: OECD.
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb. EVA: 2012-1611-0112. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini. EVA: 2012-1611-0123. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Rakar, I. (2005). Ocenjevanje vplivov predpisov. *Uprava, III(1)*, 51–81.
- Vlada RS. (2012). *Nacionalni reformni program 2012–2013*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Vlada RS. (2013). *Nacionalni reformni program 2013–2014*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- ZDDPO-2H – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb. Uradni list RS, št. 30/2012, z dne 26. 4. 2012.
- ZDDPO-2F – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb. Uradni list RS, št. 94/2012, z dne 10. 12. 2012.
- ZDDV-1G – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost. Uradni list RS, št. 83/2012, z dne 6. 11. 2012.
- Zdoh-2J – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini. Uradni list RS, št. 30/2012, z dne 26. 4. 2012.
- Zdoh-2L – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini. Uradni list RS, št. 94/2012, z dne 10. 12. 2012.
- ZUJF – Zakon o uravnoteženju javnih financ. Uradni list RS, št. 40/2012, z dne 30. 5. 2012.

## SUMMARY

# **WAS THE SLOVENIAN TAX REFORM MEASURE IN 2013 FOR MICRO COMPANIES EFFECTIVE?\***

*Key words: tax legislation, presumptive taxation, standardized expenditures*

Till 2012 Slovenia has not been subject to radical reforms and interventions in public expenditure. In the last three years however, the economic and fiscal situation in Slovenia has become critical. Since the adoption of the new European strategy for growth in 2020, Member States have committed themselves to report annually to the European Commission on plans to implement reforms and measures aimed at achieving common goals. The Slovenian government adopted a series of measures with the purpose of strengthening economic growth, increase competitiveness and stabilization of public finances. The aim of the Slovenian government was to achieve a general government deficit of 3% of gross domestic product by 2015.

In 2012, the Government of the Republic of Slovenia, when submitting a supplementary budget, simultaneously proposed to the National Assembly stimulating measures for progressive reduction of the tax burden on businesses and individuals, in order to further the competitiveness of the Slovenian economy. Amendment of the Income Tax Act (ZDOH-2L) and the Law on Corporate Income Tax (ZDDPO-2F) enacted the simplification of determining the tax base for the taxation of the profits of business entities, which does not require bookkeeping for tax purposes, but permits 70% of standardized expenditures. The assessment of the introduced tax legislation impacts has hardly set any targets, so it has been difficult to measure its performance. Nevertheless, based on the data from the Ministry of Finance and the data from the annual financial reports, collected by the agency Ajpes, we have analysed the entities targeted with the mentioned simplification and their data from annual accounting reports, particularly the data of revenues and expenses. It turned out that the average coefficient of expenses compared to revenues of the observed population was 0.80, from which we can conclude that the observed entities (condition was that the entity annual revenues were less than 50,000 Euro) generate higher expenses than offered by the tax legislation, amended in 2013. The analysis has also revealed that only 15.6% of all entrepreneurs, and only 10.9% of all limited liability companies report lower coefficient than 0.70.

---

\* The paper was presented at the *XX. Dnevi slovenske uprave 2013* conference.