

Stanovisko SLASPO

k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 39/2015 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (odvod 8% z prijatého poistného v rámci všetkých odvetví neživotného poistenia)

SLASPO kategoricky nesúhlasí s iniciatívou MF SR zaviesť nepriame, skryté zdaňovanie vo forme takzvanej odvodovej povinnosti určenej ako časť z prijatého poistného alebo výnosov bez zohľadnenia príslušných nákladov v súlade so zákonom o dani z príjmov.

I. Všeobecné výhrady:

Takáto forma zdaňovania je podľa presvedčenia SLASPO:

1. **v rozpore s ústavou SR**, pretože že podľa nej sa finančné hospodárenie štátu spravuje štátnym rozpočtom, ktorý je schvaľovaný zákonom a jeho príjmom sú dane a poplatky. Ústava nepozná žiadne „odvody“ a už vôbec nie odvody, ktoré by mohli ísť priamo na účet nejakého ministerstva, mimo štátneho rozpočtu. Podľa medializovaných informácií TASR v prípade EUSTREAM legitimita osobitných odvodov je spochybňovaná aj súdnymi orgánmi SR. Podľa bratislavského krajského súdu sa napr. osobitný odvod zaplatený spoločnosťou EUSTREAM totiž „javí byť v rozpore s princípom rovnosti a zákazom diskriminácie. V určitom ohľade sa rozsudok môže vzťahovať vo všeobecnosti na legitimitu osobitného odvodu,“, ako to skonštatoval predseda senátu súdu Viliam Pohančeník. (Zdroj: TASR)
2. **v rozpore s pravidlami férového zdaňovania** tak, ako ich definuje napríklad OECD, pretože namiesto štandardného aplikovania príslušných právnych noriem (zákona o dani z príjmov) aplikuje daň priamo na výnosy spoločnosti bez zohľadnenia oprávnených nákladov určených predovšetkým zákonom o dani z príjmov,
3. **diskriminačná**, pretože je aplikovaná na jeden sektor (v tomto prípade odvetvia neživotného poistenia), bez preukázania existencie relevantných nákladov (negatívnych javov) vyvolaných týmto sektorom, ktoré by mala pokrývať,
4. **spĺňa definíciu dvojitého zdanenia** (opakované zdaňovanie rovnakého objektu v rovnakých zdaňovacích obdobiach), ktoré bolo aj Slovenskou republikou identifikované ako nežiadúce,
5. **znižuje transparentnosť** legislatívneho a daňového prostredia a predvídateľnosť konania zákonodarcu.

Vyššie uvedené faktory vedú k nižšej efektivite výberu daní, a teda nižším daňovým príjmom štátu a majú škodlivý dopad na kapitál, technologický rozvoj a ekonomickú a sociálnu stabilitu.

II. Konkrétne výhrady

1. odvod z povinného poistenia vs. odvod z dobrovoľných poistení

Navrhovaná právna úprava sa odvoláva na osobitný odvod 8 % z prijatého poistného, kde zákon ustanovuje účel tohto odvodu – prostriedky z osobitného účtu rozdeľuje Ministerstvo vnútra SR po prerokovaní s Ministerstvom financií SR hasičským jednotkám na úhradu nákladov spojených s obstarávaním materiálno-technického vybavenia, jeho údržbou a s prevádzkovaním a zložkám Ministerstva vnútra SR na úhradu nákladov spojených s obstaraním technických prostriedkov potrebných na plnenie úloh súvisiacich s výkonom dohľadu nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky, objasňovanie príčin a nehôd v cestnej doprave, s výstavbou a vybavením koordinačných stredísk integrovaného záchranného systému a operačných stredísk tiesňového volania a s výstavbou a obstaraním technického vybavenia operačných stredísk tiesňového volania záchrannej zdravotnej služby.

V prípade, že prostriedky z osobitného odvodu sú správne a efektívne rozdelené, tieto zložky môžu pri správnom fungovaní významným spôsobom znížiť finančné následky dopravných nehôd a poistných udalostí. Aj keď poisťovne už po mnohé roky namietajú neústavnosť tohto odvodu (lebo je to skrytá daň, ktorej výnos ide mimo štátny rozpočet), do istej miery plní svoj účel v rámci povinnosti štátu zabezpečiť pomoc a odškodnenie obetiam dopravných nehôd. Túto povinnosť si štát plní jednak tým, že zákonom prikazuje poistiť sa a ďalej tým, že iným zákonom si zabezpečil, aby tí, ktorí sa povinne poistili, aj prispievali 8 % na reparáciu škôd. Do istej miery to možno považovať za legitímne (to, že k tomu štát zvolil neústavný spôsob, je druhá vec).

Avšak nie je žiadna legitimita, a ani neexistuje žiadny rozumný dôvod, aby bol odvod rozšírený aj na dobrovoľné odvetvia neživotného poistenia, ktoré nemajú žiadnu spojitosť s plnením vyššie uvedených úloh štátu.

2. vplyv na solventnosť poisťovní

Navrhovaná úprava je v rozpore so samotným zákonom o poisťovníctve č. 39/2015 Z. z. a znemožnila by poisťovníam v dôsledku významných jednostranných zmien trhových podmienok vykonávať svoju činnosť v súlade s § 23 ods. 3 písm. c), podľa ktorého *poisťovne sú povinné pri výkone svojej činnosti postupovať obozretne, a to najmä spôsobom, ktorý neohrozuje finančnú situáciu poisťovne*.

Niektoré segmenty neživotného poistenia (najmä poistenie motorových vozidiel) sa už teraz pohybujú na hranici udržateľnosti pri dodržaní všetkých pravidiel podľa regulácie Solventnosť II, takže zavedenie dodatočného odvodu môže viesť k rozkladu trhového prostredia. Zavedenie uvedeného odvodu by mohlo spôsobiť aj likvidáciu niektorých poisťovní, ktorých obchodný model je založený najmä na neživotnom poistení. Ako dôkaz slúžia analýzy NBS o stave finančného trhu, ktoré sú zverejnené na web stránke NBS. Odhadovaný nárast nákladov pri rozšírení pôsobnosti odvodu časti poistného na celé odvetvie neživotného poistenia by výrazne ovplyvnil výšku nákladov neživotných poisťovní. Pri poistnom na úrovni 650 000 000,00 € by 8 % odvod predstavoval hodnotu 52 000 000,00 €. Pri technickom výsledku celého odvetvia neživotného poistenia v SR za rok 2015 (štatistika Trend) vo výške 43 000 000,00 €, by takýto dodatočný náklad znamenal generovanie straty v celom odvetví neživotného poistenia. Takáto situácia by v prostredí Solvency II predstavovala kritické riziko a donútila poisťovne navyšovať poistné vo všetkých odvetviach.

3. vplyv na cenotvorbu poistného

Prípadné zavedenie 8%-ného odvodu bude mať obrovský dopad na cenotvorbu poistných produktov, najmä v oblasti retailu. Skupina cenovo senzitívnych osôb a Slovensku je signifikantná, a už teraz zaostávame v poistiteľnosti v rámci CEE krajín oproti vyspelým západoeurópskym trhom.

Poistovacia činnosť je podnikateľskou činnosťou podľa Obchodného zákonníka, a teda jej imanentnou súčasťou, tak ako každej inej podnikateľskej činnosti, je dosahovanie zisku. Preto poisťovne budú musieť reagovať na zavedenie odvodu zvyšovaním poistného. Pripomíname, že odvod z PZP je v poistnom kalkulovaný.

V oblasti poistenia priemyselných rizík a ďalších veľkých rizík je vysoká pravdepodobnosť, že zvýšené poistné v poistných zmluvách negatívne ovplyvní konkurencieschopnosť slovenských poisťovní v porovnaní s poisťovňami v iných členských štátoch EÚ o to viac, že poistné za poistenie priemyselných rizík je rádovo vyššie ako poistné v retailovom segmente. Máme za to, že mnoho medzinárodných spoločností ukončí svoje kontrakty so slovenskými poisťovňami a väčšina portfólia priemyselných rizík odíde zo slovenského poistného trhu do inej čienskej krajiny EÚ v rámci „freedom of services“.

V oblasti havarijného poistenia veľké firmy s veľkými flotilami vozidiel nebudú ochotné uzavierať poistenie, ale budú si radšej vytvárať vlastné fondy opráv a financovať opravy vozidiel vo svojej réžii, čím dôjde k zníženiu predpísaného poistného v tomto segmente.

4. retroaktivita

Na rozdiel od iných finančných produktov majú poistné zmluvy obvykle dlhodobý charakter, pričom poisťovňa nemôže jednostranne meniť výšku poistného. To prakticky znamená, že v existujúcich poistných zmluvách nie je odvod kalkulovaný, a teda jednoducho tam nie je žiadna „vata“, ktorú by bolo možné odvieť štátu. Ak by štát predsa len nútil poisťovne odvod zaplatiť, nemohla by si poisťovňa vytvárať dostatočné technické rezervy na plnenie záväzkov voči klientom. Viedlo by to nielen k insolventnosti poisťovne, ale priamo by boli ohrození spotrebiteľia a aj ostatní klienti. Navyše by odvod zlikvidoval niektorých účastníkov poistného trhu v oblasti neživotného poistenia bez vecného opodstatnenia.

5. diskriminácia poistených

- dobrovoľne poistená menšina obyvateľstva prispievala väčšine na krytie celospoločenských potrieb zabezpečovaných štátnou mocou – pri súčasnej penetrácii väčšiny odvetví neživotného poistenia, ktoré na rozdiel od PZP sú poisteniami na dobrovoľnej báze. Dotknutá menšina obyvateľstva by pritom bola navyše znevýhodnená aj v dôsledku zvyšovania sadzieb poistného v dôsledku zvýšenia nákladovosti produktu z pohľadu poisťovní;
- nutnosť výpovedí existujúcich poistení - vzhľadom na to, že odvodové zaťaženie nie je kalkulované v cene poistných produktov, poisťovne by museli poistné produkty, ktoré by sa stali stratovými, vypovedať, čo by bolo v neprospech klientov;
- obmedzenie konkurenčného prostredia v niektorých odvetviach neživotného poistenia môže viesť k menšej dostupnosti poistenia (napr. nebudú vôbec poisťované niektoré segmenty a nebudú obsluhované niektoré cieľové skupiny). Zavedenie odvodu môže viesť k tomu,

že poisťovne budú nútené zvýšiť minimálne hranice poistného pre jednotlivé produkty v oblasti neživotného poistenia, a to bude mať zo strednodobého aj dlhodobého pohľadu negatívny vplyv na penetráciu poistenia v nízkopríjmových skupinách obyvateľstva a v širšom kontexte bude aj poškodením záujmov klientov, t. j. zavedenie odvodu by nútilo poisťovne k prijatiu krokov, ktoré podľa nášho názoru nechce ani štát;

- spotrebiteľov odradí vyššia cena poistného – dôsledkom zvýšenia poistného v poistných zmluvách bude skutočnosť, že mnohých pred možnosťou uzavretia poistnej zmluvy (najmä havarijné poistenie, poistenie domácnosti, poistenie nehnuteľnosti) odradí cena,
- požiadavky nepoistených voči štátu – v prípade škodových udalostí veľkých rozmerov spôsobených prírodnými živlami alebo inými faktormi, môže dôjsť zo strany občanov k vznieseniu požiadaviek voči štátu alebo samospráve na odškodnenie resp. na zmiernenie dopadu vzniknutých škôd. Tak tomu bolo aj pri ostatných povodniach, keď vláda odškodňovala poškodených zo štátneho rozpočtu – teda aj z prostriedkov tých, ktorí si zaplatili poistenie a aj prispeli daňami do štátneho rozpočtu.

6. spotrebovanie a prekročenie obchodnej marže poisťovní

Obchodná marža poisťovní je výrazne nižšia ako 8 % a poisťovne v záujme udržania solventnosti a výkonu činnosti s odbornou starostlivosťou musia dosahovať najmenej zo strednodobého hľadiska pozitívny hospodársky výsledok, navrhované opatrenie by dostalo poisťovne do neudržateľnej situácie (solventnosť, nutnosť znížovania nákladov, prepúšťanie zamestnancov).

7. vplyv na podnikateľské prostredie

Dlhodobo stratové poistné kmene v dôsledku odvodu nezakalkulovaného v poistnom by spôsobili rôzne neželané efekty:

- masové výpovede celých poistných kmeňov poisťovňami,
- exitové stratégie poisťovateľov súčasne pôsobiacich na slovenskom poistnom trhu, ktoré obmedzia súťaživosť na trhu a podnietia vznik oligopolných štruktúr, čo by bolo v rozpore s cieľmi zdravej hospodárskej súťaže,
- poisťovne v strate – viacero poisťovní by sa dostalo do straty, čo by zároveň spôsobilo výpadky v iných položkách rozpočtu (napr. daň z príjmu alebo osobitný odvod regulovaných subjektov),
- negatívny vplyv aj na životné poistenia – vzhľadom na striktné oddelenie neživotného poistenia od životného poistenia podľa zákona o poisťovníctve, stratu z neživotného poistenia nemôžu poisťovne dotovať z prípadného zisku zo životného poistenia. Bolo by to v rozpore so zákonom o poisťovníctve. Náklady a výnosy uvedených poistných odvetví sa podľa § 73 ZoP vedú oddelene. Z vyššie uvedeného vyplýva, že zavedenie odvodu by mohlo mať likvidačné účinky z pohľadu odvetví neživotného poistenia tak pre poisťovne podnikajúce výlučne v oblasti neživotného poistenia, ako aj pre univerzálne poisťovne.
- porušenie medzinárodných dohôd – vzhľadom na charakter navrhovaného opatrenia a nakoľko sa jedná o sektor podnikania, kde zahraniční investori (predovšetkým z členských štátov EÚ) majú podiel na základnom imaní poisťovní v rozsahu prevyšujúcom 95 %, existuje

tiež riziko porušenia viacerých dohôd o podpore a vzájomnej ochrane investícií, ktorými je Slovenská republika viazaná. Dávame do pozornosti napr. Dohodu medzi Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou a Spolkovou republikou Nemecko publikovanú pod č. 573/1992 Zb. (ďalej aj „Dohoda“), ktorá v Čl. 2 ods. 1 zaväzuje „poskytovať investíciám spravodlivé a rovnaké zaobchádzanie.“ Dohoda ďalej v Čl. 2 ods. 2 zakazuje zmluvným stranám „poškodzovať svojvoľnými alebo diskriminačnými opatreniami správu, riadenie, používanie alebo využitie investícií investorov druhej zmluvnej strany.“ V prípade zavedenia navrhovaného odvodu 8 % za všetky odvetvia neživotného poistenia je možné predpokladať, že si viaceré súkromné poisťovacie spoločnosti a/alebo ich zahraniční vlastníci uplatnia voči Slovenskej republike cestou medzinárodnej arbitráže nároky na náhradu škody vyplývajúce z porušenia medzinárodných zmlúv o podpore a ochrane investícií.

- Negatívny dopad na bankový sektor – ide o sekundárny dopad navrhovaného opatrenia, na zabezpečenie hypotekárnych úverov poistením danej nehnuteľnosti. Problém môže nastať v prípade, že poisťovne budú nútené vypovedať staré poistenia, t. j. aj tie, ktoré slúžia na zabezpečenie úveru ale aj navyšovaní poistného pre nové zmluvy.

8. rozpor s programovým vyhlásením vlády

Predmetný nesystémový zásah štátu priamo a význame ohrozuje finančnú situáciu viacerých poisťovní, ich solventnosť, dostatočnosť vlastných zdrojov a v niektorých prípadoch aj existenciu, čo je v rozpore so samotným programovým vyhlásením vlády, konkrétne s politikou zamestnanosti.

9. vplyv na zamestnanosť

Celý poistný sektor v Slovenskej republike vynaložil vysoké prostriedky na implementáciu legislatívy Solventnosť II a musel posilniť svoju kapitálovú pozíciu, pričom ziskovosť poisťovní klesla v r. 2015 o 20 %. V prípade prijatia navrhovaného odvodu by sa poisťovne pôsobiace na slovenskom trhu dostali pod obrovský tlak z dôvodu požiadaviek Solvency II a v slovenskom poisťovníctve bol by taktiež ohrozený veľký počet pracovných miest. Časť poisťovní by bezpochyby zvažovala i ukončenie činnosti na slovenskom trhu.

10. kumulácia daní a odvodov

Okrem navrhovaného opatrenia sa **zároveň uvažuje s neprijateľným zdvojnásobením osobitného odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach** podľa zákona 235/2012 Z. z., ktorého schválenie môže mať ďalší negatívny dopad na slovenské poisťovníctvo. Slovenský poisťovací sektor čelí veľkej výzve z dôvodu pretrvávajúcich nízkych úrokových sadzieb a prísnej európskej regulácie Solventnosť II, ktoré poisťovniam neumožňujú dosahovať rovnakú úroveň zhodnotenia investícií ako v minulosti. Ďalšie riziká poisťovaciemu sektoru prinesie Brexit, ako aj situácia v talianskom bankovom sektore. Za týchto zložitých makroekonomických podmienok by sme od Ministerstva financií Slovenskej republiky naopak očakávali návrh na zníženie odvodu poistného 8 % z odvetvia PZP alebo jeho úplné zrušenie.

11. vplyv na podiel poistného na HDP

Predložený návrh sa taktiež môže negatívne prejavíť na podiele poistného na HDP, kedy v podmienkach Slovenskej republiky je tento podiel 3,0 %, pričom priemer v európskych

krajinách je viac ako 6 %. Navrhované odvody môžu spôsobiť, že v podmienkach Slovenskej republiky sa tento podiel nebude zvyšovať, ale práve naopak.

12. vplyv na životné poistenia

Predpokladáme, že zavedenie osobitného odvodu v oblasti neživotného poistenia sa dotkne aj produktov životného poistenia. Úrazové poistenie/poistenie choroby je špecifické v tom, že to isté poistné krytie je možné ponúkať ako samostatne úrazové poistenie/poistenie choroby (teda ide o odvetvie neživotného poistenia), ale aj ako pripoistenie (doplnkové poistenie) k životnému poisteniu (a v takom prípade ide o životné poistenie). Zavedenie spomínaného odvodu by znamenalo nárast ceny úrazového poistenia, ale nie úrazového pripoistenia (doplnkového poistenia) k životnému poisteniu, čím by sa poistné, ktoré je v súčasnosti rovnaké pre toto poistenie/pripoistenie, rozlíšilo, a to isté poistné krytie uzatvorené ako samostatné úrazové poistenie by bolo drahšie ako rovnaké poistné krytie uzatvorené ako pripoistenie/doplnkové poistenie k životnému poisteniu.

13. vplyv na zaistenie

Daný návrh zákona vôbec nezohľadňuje zaistenie, ktoré je dôležité pre upísanie veľkých rizík.

Pri extrémnejšom výklade návrhu výpočtu tohto odvodu je možné, že poisťovňa v úhrne odvedie viac na zaistnom a 8 % odvode ako vyberie na poistnom, čím sa dostáva do situácie, kedy výška poistného na krytie rizika, ktoré si ponechala, nie je adekvátne tomuto riziku (čo môže byť v rozpore so zákonom o poisťovníctve). To nastáva vtedy, keď subjekt zaistuje významnú časť rizika a poistné prislúchajúce vlastnému vrubu bude menšie ako odvod z celého prijatého poistného (napr. pri postúpení 95 % rizika zaistovní ostane poisťovní 5 % poistného a povinnosť odvieť 8 % odvod).

Pri miernejšom výklade návrhu ten stále vedie k tomu, že veľké riziká nebude možné zaistiť v rámci slovenského trhu a poisťovne budú využívať zahraničné subjekty, čím sa poškodí rozvoj domáceho zaistného trhu. Je to z toho titulu, že tak ako prvopoisťovateľ, tak aj zaistovateľ budú musieť odvieť odvod z prijatého poistného (zaistného) a teda dôjde k dvojitému odvodu.

JUDr. Jozefína Žáková

22. 7. 2016