

28. júna 2020

Vyhodnotenie daňovej prognózy pre rok 2019

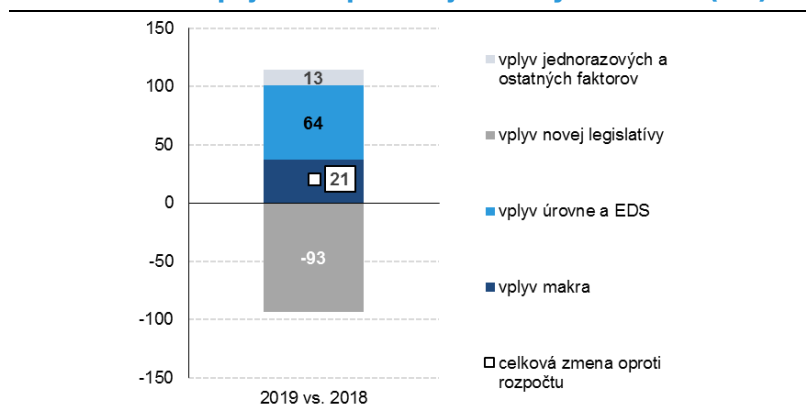
Jana Antalicová

Aktuálny odhad daňových a odvodových príjmov verejnej správy za rok 2019 je v porovnaní s prognózou Výboru¹ vyšší o 21 mil. eur (0,1% odhadovaných daňových príjmov)², čo je vsúlade s dlhodobým cieľom dosahovať 2% odchýlku. Pozitívne vplyvy z lepšieho ekonomického vývoja aj vyššej efektivity výberu dane sú negované novou legislatívou prijatou až počas roka 2019. Bez jej vplyvu by boli skutočné príjmy vyššie o 114 mil. eur (0,4 % odhadovaných príjmov).

Aktuálny odhad daňových a odvodových príjmov je oproti prognóze vyšší o 21 mil. eur (0,1%). V decembri 2019 Výbor prognózoval výnos daní a odvodov na rok 2019 v celkovej sume 29 044 mil. eur (30,1 % HDP). Najnovší odhad daňových a odvodových príjmov verejnej správy za rok 2019 (z júna 2020) je 29 065 mil. eur (30,9 % HDP) (Tabuľka 2). Pre porovnanie, v roku 2018 boli príjmy vyššie o takmer 900 mil. eur³.

Výnos v 2019 len mierne nad prognózou

Graf 1: Rozdiel v príjmoch z pohľadu jednotlivých faktorov (v %)



Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Príjmy boli ťahané najmä lepšou než očakávanou efektívnou daňovou sadzbou a makroekonomickým vývojom (Graf 1). Dodatočným faktorom je nová legislatíva, s ktorou sa pri tvorbe odhadu neuvažovalo. Jedná sa konkrétne o vplyv zavedenia osobitného odvodu z reťazcov (ktorý bol zrušený v priebehu roka) a novelou 13. a 14. platu. Odhliadnuc od vplyvu novej legislatívy by bol skutočný výnos daní a odvodov oproti prognóze vyšší o 114 mil. eur (0,4 % prognózovaných príjmov) (Tabuľka 1).

¹ Odhad daňových a odvodových príjmov schválený na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy (Výbor) v decembri 2018.

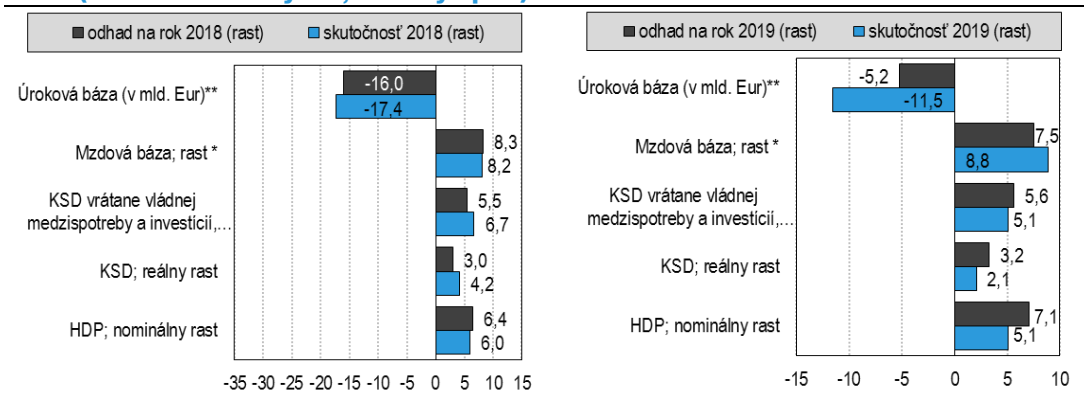
² IFP každoročne vyhodnocuje úspešnosť daňových a odvodových prognóz (ďalej iba daňových prognóz) v predchádzajúcom roku ($T-1$) a analyzuje vzniknuté rozdiely medzi skutočným plnením (odhad Výboru v júňovej prognóze v roku T) a odhadmi Výboru (v rozpočtovej prognóze z roku $T-2$). Metodika hodnotenia vychádza z [manuálu hodnotenia daňových prognóz](#), ktorý bol prerokovaný Výborom. Hodnotenie podľa manuálu umožňuje analytické ex post vyhodnotenie a kvantifikáciu príspevkov jednotlivých faktorov k vzniknutým rozdielom.

³ https://finance.gov.sk/files/archiv/2/Finalne_vyhodnotenie_2018_final_2.pdf

Rozdiel v príjmoch z pohľadu jednotlivých faktorov

Celkový makroekonomický vývoj pôsobil pozitívne na výnos daní a odvodov v roku 2019 (Graf 2). Z pohľadu jednotlivých makroekonomických základní mal pozitívny prínos najmä vývoj na trhu práce. Priemerná mzda zaznamenala najvyšší nárast za posledných 10 rokov (7,8 %). To prispelo k vyšším výnosom sociálnych a zdravotných odvodov aj DPFO zo závislej činnosti. Očakávania pri spotrebe domácností boli mierne vyššie. Ale v kombinácii s vyššou medzispotrebou a investíciami verejnej správy bol prínos pre DPH pozitívny. Viac ako 80 % pozitívnych efektov bolo negovaných vývojom HDP, čo spôsobilo výpadok vo výnose pri väčšine ostatných daní (najmä korporátnej dane⁴, dane z podnikania aj spotrebnej dane z minerálnych olejov). Taktiež sa nenaplnili očakávania pri vývoji objemu vkladov a priemernej úrokovej miere, ktoré znížili výnos zrážkovej dane aj osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií.

Graf 2: Porovnanie prognózy a skutočnosti makroekonomických veličín za roky 2018 a 2019 (medziročné rasty v %, rozdiely v p. b.)



* Mzdová báza = priemerná mzda * zamestnaní podľa evidenčného počtu * 12

** Úroková báza = stav vkladov * úroková sadzba z vkladov

Zdroj: IFP, UložiskoIFP

K pozitívnemu vplyvu EDS prispeli najviac DPH a DPFOzč

Celkový vývoj efektívnych daňových sadzieb (EDS) je v porovnaní s prognózou vyšší, avšak v štruktúre jednotlivých daní sú výrazné rozdiely. Najvyššia zmena levelu, resp. EDS pri DPH a DPFO zo závislej činnosti. Naopak, nadhodnotené očakávania boli pri DPPO, spotrebných daniach, sociálnych a zdravotných odvodoch. Na hodnotu EDS čiastočne vplývala aj aktualizácia vplyvu legislatívnych opatrení už zahrnutých v prognóze.

Aktualizácia legislatívy s malým vplyvom

Vplyv legislatívnych opatrení zahrnutých v prognóze bol o 11 mil. eur nižší než sa pôvodne predpokladalo. V prognóze boli zahrnuté legislatívne opatrenia v objeme 66 mil. eur, podľa aktuálneho odhadu je ich vplyv 55 mil. eur. Najväčšie pozitívne odchýlky sú pri kvantifikácii zavedenia 13. a 14. platu. Naopak, najväčšie negatívne odchýlky vznikli pri kvantifikácii zrušenia odvodovej odpočítateľnej položky a zavedenia dane z poistného. Daňové a odvodové príjmy boli v roku 2019 ovplyvnené aj legislatívnymi opatreniami schválenými až počas roka 2019, ktoré znížili celkové skutočné príjmy. Prvým je novelizácia zákonníka práce, ktorou sa upravili podmienky čerpania 13. platu. Druhým je zrušenie osobitného odvodu z reťazcov, ktorý bol zrušený ešte pred zaplateným prvým odvodu. (Tabuľka 3).

⁴ Makroekonomickou základňou pre DPPO je nominálne HDP bez kompenzácií zamestnanocov. Pozitívny vývoj na trhu práce v kombinácii so slabším vývojom HDP malo negatívny vplyv na výnos DPPO.

Rozdiel na jednotlivých daniach

Tabuľka 1: Rozdiel skutočnosti oproti odhadu Výboru podľa jednotlivých faktorov a daní (v mil. eur)

	makro	level	nová legislatíva	jednorazové a ostatné faktory	Spolu
DPFO zo závislej činnosti	37	101	-10	0	129
DPFO z podnikania	-3	9	0	0	7
DPPO	-122	-89	20	0	-191
Zrážková daň	-8	18	0	0	10
DPH	47	130	0	8	184
Spotrebné dane	-29	-30	0	6	-53
- z toho minerálne oleje	-29	-19	0	0	-48
- z toho tabakové výrobky	0	1	0	0	1
Ostatné dane	-24	5	-93	-1	-112
Sociálna poisťovňa (vr. dlžného)	93	-39	-3	0	51
Zdravotné poisťovne (vr. dlžného)	46	-40	-8	0	-2
SPOLU	37	64	-93	13	21

Zdroj: IFP, UloziskoIFP

Trh práce potiahol odvody aj dane

Pod vyšší výnos **sociálnych odvodov** sa podpísal primárne silnejší vývoj trhu práce. Naopak k nižšej efektívnosti výberu prispel rastúci podiel živnostníkov na trhu práce, ktorí platia len minimálne alebo žiadne sociálne odvody. Dôvodom je najmä výrazné zvýšenie paušálnych výdavkov od roku 2017. Okrem toho došlo k zvýšenej volatilitite postupovania príspevkov do II. piliera, čo v súčte na konci roka spôsobilo nesúlad medzi vybraným a postúpeným poistným.

Výnos **zdravotných odvodov** bol tak isto ovplyvnený najmä pozitívnym vývojom na trhu práce. Nižšia efektívnosť výberu je spôsobená nízkym celkovým príjmom z ročného zúčtovania za rok 2018, ktoré sa nenaplnilo v pôvodne očakávanej výške. Nižšie čerpanie odvodovej odpočítateľnej položky, spôsobené výrazným zvyšovaním minimálnej mzdy, prispelo k nižšiemu pozitívnemu príspevku legislatívneho zrušenia OOP u zamestnávateľa.

Trh práce potiahol aj výnos **DPFO zo závislej činnosti**. Vo väčšej miere však prispela vyššia efektívnosť výberu. Jedná sa najmä o tzv. tiché zdanenie, ktorý zvyšuje výber v časoch silného hospodárskeho rastu.⁵

DPH naďalej rastie

Takmer 70 % vyššieho výnosu **DPH** dnes analyticky pripisujeme lepšej úspešnosti výberu meranej efektívnou daňovou sadzbou. Tento vývoj je potrebné interpretovať opatrne. Dôvodom je revízia makroekonomických časových radov v rámci hĺbkového auditu Eurostatu, ktorá zvýšila makrobázu pre DPH. Táto zmena viedla k poklesu efektívnej sadzby vstupujúcej do hodnotenia daní za rok 2019⁶. Bez predmetnej revízie by hlavným zdrojom rastu bol makroekonomický vývoj.

⁵ Pre nesúlad medzi rastom miezd a odpočítateľných položiek je v pozitívnej fáze ekonomického cyklu rast výberu dane výrazne nad bežným rastom na trhu práce.

⁶ Pri tvorbe prognózy DPH na rok 2019 sme pracovali s efektívnou daňovou sadzbou na úrovni 15,29 %. Po revízii makrozákladne je efektívna sadzba nižšia na úrovni 14,91 %. Pri skutočnom výnose dosiahla efektívna sadzba úroveň 15,19 % čo vysvetľuje 70 % zlepšenia výberu DPH.

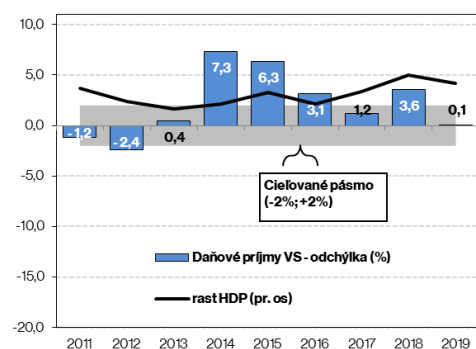
Výnos **DPPO** za rok 2019 nedosiahol pôvodné očakávania z dôvodu pomalšieho rastu makroekonomickej bázy. Dôvodom je nedokonalosť makroekonomickej bázy pre DPPO určenej ako nominálne HDP očistené o kompenzácie zamestnancov. Takáto báza je širšia v porovnaní s hospodárskym výsledkom vychádzajúcim z finančného účtovníctva, ktorý je východiskom pre výpočet dane⁷.

Vyšší ako očakávaný výnos DPFO z podnikania je najmä vplyvom vyššej efektivity výberu dane. Zvýhodnenie paušálnych výdavkov pomerne zatriktívnilo tento typ zárobkovej činnosti. Zvýšenie počtu živnostníkov tak následne viedlo k rastu základu dane, a tým aj väčšej daňovej povinnosti. Nakoľko makroekonomická základňa nezachytáva uvedený vplyv, rast daňovej povinnosti tak pripisujeme efektívnosti výberu dane.

Výpadok na spotrebnej dani z minerálneho oleja súvisí s poklesom ekonomickej aktivity aj s nižšou ako očakávanou efektívnosťou výberu dane. Očakávaný výnos zo **spotrebnej dane z liehu** sa nenaplnil napriek tomu, že k výnosu prispel aj jednorazový aspekt. Ostatné spotrebné dane (okrem SD zo zemného plynu) sa vyvíjali v súlade s očakávaniami.

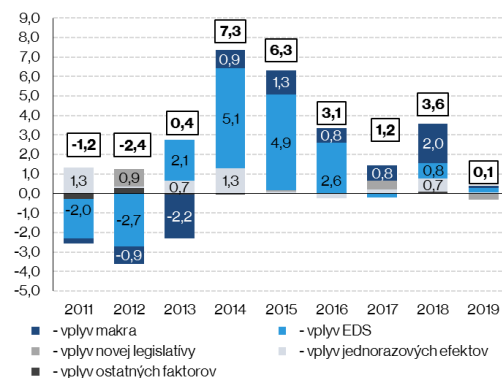
Podľa aktuálnych odhadov je odchýlka medzi odhadovanými a skutočnými daňovými príjmami verejnej správy na úrovni 0,1% (Grafy 3, 4). V rámci programových cieľov rozpočtu bol pre IFP stanovený **dlhodobý cieľ dosahovať maximálne 2% odchýlku** medzi odhadovanými a skutočnými daňovými príjmami verejnej správy.

Graf 3: Odchýlka odhadovaných príjmov VS od skutočnosti (v %)



Zdroj: IFP, *UložiskoIFP*

Graf 4: Odchýlky odhadovaných príjmov VS od skutočnosti (v %)

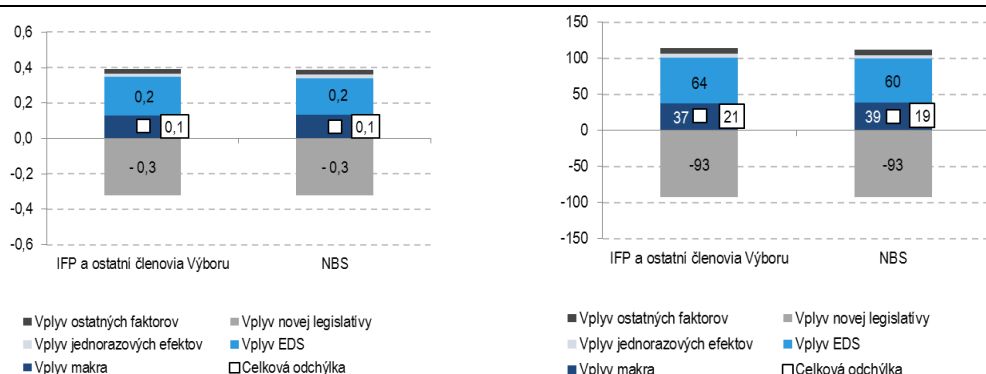


Zdroj: IFP, *UložiskoIFP*

V súlade so štatútom Výboru sa vyhodnocuje aj odhad daňových a odvodových príjmov jednotlivých členov Výboru. Prognózy členov Výboru z decembra 2018 sú porovnávané s aktuálnou prognózou Výboru z júna 2020 (Graf 5). Väčšina členov Výboru sa plne stotožnila s odhadom IFP (KRRZ, ČSOB, SLSP, TB, UniCredit, Infostat), a preto ich vyhodnotenie je totožné s vyhodnotením odhadu IFP. Vlastnú prognózu mal len jeden člen Výboru (NBS).

⁷ Bližšie technické detaily uvádza Lequiller, F a Blades, D (2014): Understanding national accounts: Second Edition, OECD publishing. Dostupné z <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214637-en>.

Graf 5: Hodnotenie prognózy členov Výboru (odchýlka v %, mil. eur)⁸



(+) podhodnotenie (pesimistický pohľad), (-) nadhodnotenie odhadu (optimistický pohľad) Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Box 1: Medziročný porovnanie výnosov daní a odvodov (2019 vs. 2018)

Medziročné príjmy z daní a odvodov vzrástli v porovnaní s rokom 2018 o 1 553 mil. eur, čo zodpovedá 5,6 % rastu. Celý nárast je ťahaný pokračujúcim pozitívnym makroekonomickým vývojom. Najviac prispel trh práce, okrem toho rástla spotreba domácností aj HDP. Vplyv levelu, resp. efektívnej daňovej sadzby je len mierne vyšší oproti roku 2018. Medziročný rast je mierne korigovaný jednorazovým príjmom Sociálnej poisťovne z oddženia nemocníc v roku 2018. Legislatívne opatrenia taktiež mierne znižujú medziročne rast príjmov.

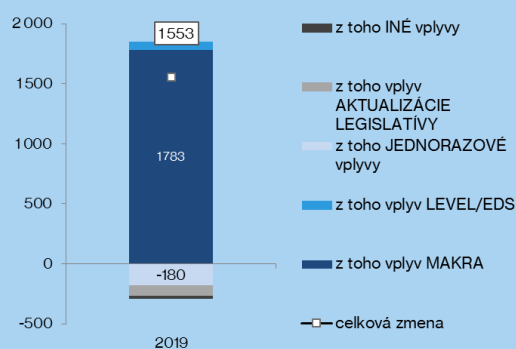
Najväčší nominálny medziročný nárast je pri **DPH** (+514 mil. eur). Takmer 65 % rastu vysvetľuje spotreba domácností a verejnej správy. Zvyšok môžeme pripísať vyššej efektívnosti výberu dane.

Ďalšie významné rasty sú pri daniach a odvodoch z práce – **DPFO zo závislej činnosti, sociálne a zdravotné odvody** (viac ako 300 mil. pri každej dani). Za nárastom je pozitívny vývoj na trhu práce, najmä výrazný rast miezd. Legislatívne opatrenia (zavedenie 13. a 14. platu, rekreačné šeky aj oslobodenie nepeňažného benefitu na ubytovanie) znižujú medziročné rasty. Zrušenie odvodovej odpočítateľnej položky na zdravotné odvody pre zamestnávateľa zvýšilo príjmy zo zdravotných odvodov. Pri DPFO zo závislej činnosti pozitívne prispieva aj efekt tichého zdanenia.

Medziročný pokles je výraznejší najmä pri **DPPO**. Výnos v roku 2019 je negatívne ovplyvnený viacerými legislatívnymi zmenami (zavedenie novej odpisovej skupiny na elektromobily, zvýšenie odpočtu na vedu a výskum, zrušenie OOP na zdravotné odvody pre zamestnávateľa). Do poklesu výberu sa cez efektívnu daňovú sadzbu plne premieta pokles ziskovosti nad rámec vývoja zachyteného v makrobáze.

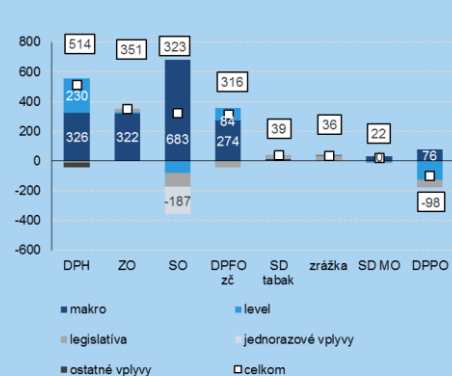
⁸ Prognózy členov Výboru sa môžu líšiť v definícii jednotlivých báz a taktiež v elasticitách jednotlivých daní. Preto je potrebné vnímať prezentovanú dekompozíciu indikatívne vzhľadom na rozdiely medzi makrom a levelom. Pre účely tohto hodnotenia sa predpokladá pre všetkých členov rovnaká elasticita príjmov a makrobáz používaných IFP.

Graf 6: Rast daňovo-odvodových príjmov, 2018 vs. 2019 (v mil. eur)



Zdroj: IFP, UloziskoIFP

Graf 7: Zmena výnosu vybraných daní a odvodov, 2018 vs. 2019 (v mil. eur)



Zdroj: IFP, UloziskoIFP

Viac o hodnotení daňových príjmov je možné nájsť [stránke IFP](#) v časti Publikácie IFP ⇒ [manuál hodnotenia daňových prognóz](#).

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov

Príloha

Tabuľka 2: Porovnanie odhadu Výboru z decembra 2018 a aktuálneho odhadu na rok 2019 (ESA2010, mil. eur)

	Odhad Výboru (december 2018)	Aktuálny odhad (jún 2020)	Rozdiel	Rozdiel (v %)
DPFO zo závislej činnosti	3 281	3 410	129	3,9
DPFO z podnikania	118	124	7	5,6
DPPO	2 881	2 689	-191	-6,6
Zrážková daň	236	246	10	4,2
Daň z pridanej hodnoty (DPH)	6 646	6 830	184	2,8
Spotrebné dane	2 426	2 373	-53	-2,2
Ostatné dane*	1 339	1 227	-112	-8,4
Sociálna poisťovňa	8 113	8 163	51	0,6
Zdravotné poisťovne	4 004	4 002	-2	-0,1
Spolu	29 044	29 065	21	0,1
% HDP (skutočnosť 2018)	30,84%	30,86%	0,02	-

* OO vybraných fin. inštitúcií, OO z podnikania v regulovaných odvetviach, poplatky RTVS, dane z medzinárodného obchodu, miestne dane a ďalšie

Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Tabuľka 3: Vplyv legislatívy zahrnutej v rozpočte a novej legislatívy (ESA2010, mil. eur)

	Odhad	Skutočnosť	Rozdiel
Legislatíva zapracovaná v RVS	66	55	-11
Zavedenie 13 a 14 platu (1.5.2018)	-38	-12	26
Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov	-61	-58	3
Odvod z reťazcov (čistý vplyv vrátane výpadku DPPO) pri sadzbe 2,5 %	73	73	0
Zvýšenie sadzby dane z tabakových výrobkov od 1.1.2019	68	68	0
Zdvojnásobenie sadzby OO v reg. odvetviach	23	23	0
Zrušenie oslobodenia výživových doplnkov od spotrebnej dane (1.5.2019)	0	0	0
Zmena základných sadzieb dane na benzín a naftu (1.1.2019)	0	0	0
Zníženie limitu pre refundáciu DPH turistom (zo 175 eur na 100 eur)	-2	-2	0
Domáce pálenie	-4	-4	0
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	-5	-5	0
Oslobodenie nepeň. benefitu pre zamestnanca na ubytovanie (max. 60 eur mesačne)	-16	-16	0
Zavedenie OOP pre dôchodcov pre SO (1.7.2018)	-19	-19	0
Znížená sadzba DPH na ubytovacie služby	-24	-24	0
Postupné navyšovanie sadzby do II. piliera	-100	-101	-1
Poplatok za uloženie odpadu	10	4	-6
Daň z poistného	74	65	-8
Zrušenie OOP na ZO pre zamestnávateľa	87	62	-25
Nová legislatíva (nezapracovaná v RVS)	0	-93	-93
Novela zákona k 13. a 14. platu (od 31.01.2019)		-20	-20
Zrušenie odvodu z reťazcov		-73	-73
Celkové legislatívne vplyvy	66	-39	-104

Zdroj: IFP, UložiskoIFP