

26. júl 2019

Viac práce, viac daní

Vyhodnotenie daňovej prognózy pre rok 2018

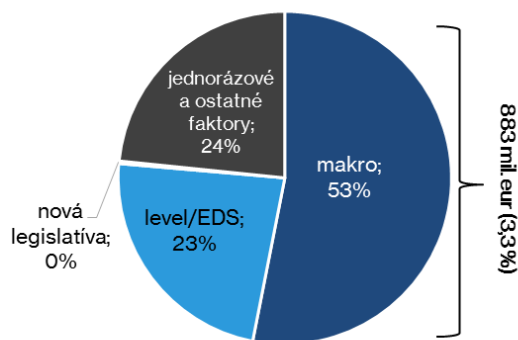
Jana Antalicová

Podľa aktuálneho odhadu sú daňové a odvodové príjmy verejnej správy za rok 2018 o 883 mil. eur vyššie v porovnaní s prognózou Výboru¹ (3,3 % odhadovaných daňových príjmov)², čo je mierne nad dlhodobým cieľom dosahovať 2 % odchýlku. Pozitívnym prekvapením bol najmä lepší výkon ekonomiky, z čoho plynie viac ako polovica dodatočných príjmov. Štvrtina vyšších príjmov je z dôvodu vyššej efektivity výberu dane. Na vyhodnotenie vplyva aj jednorazová platba týkajúca sa oddĺženia nemocníc, ktorá zvýšila sociálne odvody. Dodatočné legislatívne opatrenia nezahrnuté v prognóze prispeli k vyššiemu výnosu len minimálne.

Daňové a odvodové príjmy verejnej správy za rok 2018 sú podľa aktuálneho odhadu oproti prognóze Výboru zo septembra 2017 vyššie o 883 mil. eur (3,3 %). Výnos daní a odvodov v metodike ESA2010 na rok 2018 bol v septembri 2017 odhadovaný vo výške 26 566 mil. eur (29,6 % HDP)³. Podľa poslednej prognózy Výboru z júna 2019⁴ sa očakávajú daňové a odvodové príjmy za rok 2018 v celkovom objeme 27 449 mil. eur (30,4 % HDP) (Príloha: Tabuľka 1).

Odhad na 2018 vyšší najmä vďaka ekonomike

Graf 1: Vyššie daňové príjmy z pohľadu jednotlivých faktorov (v %)



Zdroj: IFP, UložiskoIFP

¹ Odhad daňových a odvodových príjmov schválený na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy (Výbor) v septembri 2017, ktorý bol základom pre tvorbu rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020.

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.

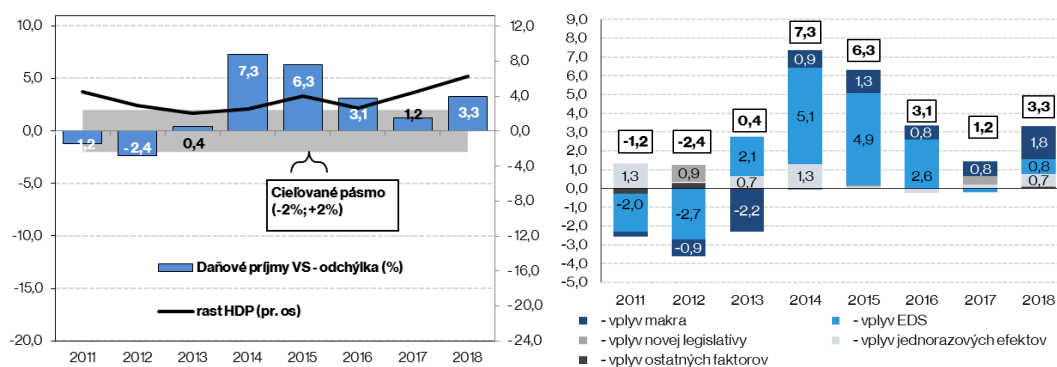
³ Rozpočet schválený NRSR predpokladal oproti prognóze Výboru vyššie daňové príjmy. Daňové príjmy v schválenom rozpočte nad rámec prognózy Výboru obsahujú aj vplyv zavedenia dane z poistenia vo výške 16 mil. eur. Avšak v skutočnosti sa zavedenie dane z poistenia presunulo až na rok 2019.

⁴ Finálne aktuálne údaje za daň z príjmov právnických osôb (DPPO), daň z príjmu fyzických osôb (DPFO) z podnikania a osobitný odvod v regulovaných odvetviach budú známe až v januári 2020. V hodnotení sú použité ich aktualizované odhady z Výboru pre daňové prognózy z júna 2019.

Viac ako polovica vyšších príjmov je ťahaná pozitívnym makroekonomickým vývojom (Graf 1). Štvrtina vyššieho výnosu je z dôvodu podhodnotenia očakávanej efektívnej daňovej sadzby (EDS). Za poslednou štvrtinou je vplyv jednorazových a ostatných faktorov, z ktorých najväčšiu časť tvorí vplyv z oddĺženia nemocníc⁵. Bez tejto jednorazovej platby by bola odchýlka aktuálneho odhadu daní a odvodov oproti rozpočtu 2,6%. Ostatné faktory zahŕňajú výnos z odvodu z povinného zákonného poistenia motorových vozidiel, ktorý bol pre rok 2018 prognózovaný ako nedaňový príjem. Následne zmenou ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie bol v skutočnosti za rok 2018 vykázaný ako daňový príjem. Výnos za rok 2018 je mierne ovplyvnený aj legislatívnymi zmenami, ktoré neboli zahrnuté v rozpočte, ale vplývali na výnos dane už v roku 2018 (Príloha: Tabuľka 2).

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

Graf 2: Odchýlka odhadovaných príjmov VS od skutočnosti (v %) **Graf 3: Odchýlky odhadovaných príjmov VS od skutočnosti (v %)**



Zdroj: IFP, UloziskoIFP

Zdroj: IFP, UloziskoIFP

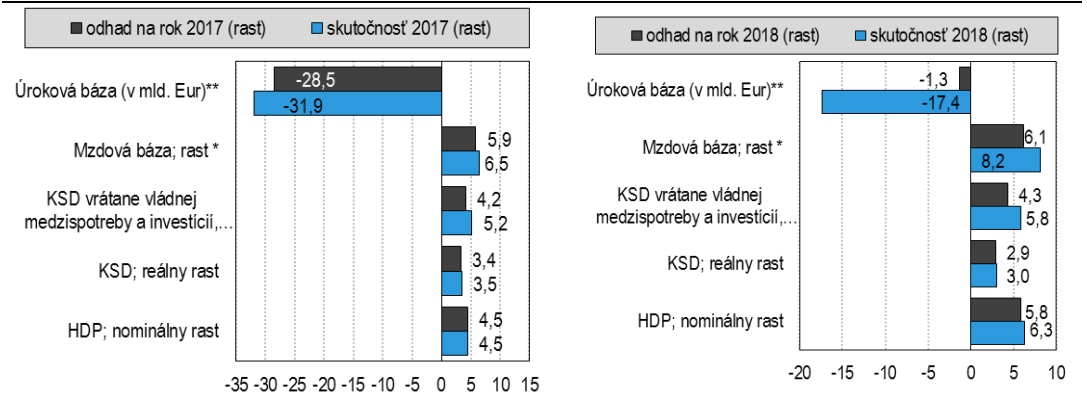
Makroekonomický vývoj mal výrazne pozitívny vplyv na daňové príjmy v roku 2018 (Graf 4). Na vyšších príjmoch sa podieľal viac ako polovicou. Rastúci trh práce ovplyvnil príjmy zo sociálnych a zdravotných odvodov a taktiež príjmy z DPFPO zo závislej činnosti. Napriek vyšším mzdám skutočná reálna spotreba domácností bola v súlade s očakávaniami. Vyšší rast nominálnej spotreby domácností, z dôvodu podhodnotenia inflácie, viedol k následne k lepším príjmom DPH. Naopak, nadhodnotenie vývoja reálneho HDP pôsobilo negatívne na výnos spotrebnej dane z minerálneho oleja. Nenaplnené očakávania pri vývoji objemu vkladov a priemernej úrokovej miere znížili výnos zrážkovej dane aj osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií. Priaznivý vývoj na trhu práce predbiehal rast ekonomiky, čo malo negatívny vplyv na výnos DPPO. Makroekonomická báza (nominálne HDP bez kompenzácií zamestnancov) však plne nezachytáva vývoj DPPO, a preto je vplyv jednotlivých príspevkov tejto dane potrebné vysvetľovať opatrne. Za rok 2018 bol rast makroekonomickej základne nižší ako predpokladala prognóza.

⁵ Podľa Štatistického úradu SR sa uvedená transakcia nenachádza v konsolidovaných príjmoch ani výdavkoch, ktoré boli zaslané Eurostatu v rámci aprílovej notifikácií. Údaj pochádza z výkazníctva subjektov verejnej správy (výkazy FIN 1-12). Aktuálne prebiehajú s Eurostatom o štatisticky správnom zaznamenaní tejto transakcie v národných účtoch.

Odchýlka nad dlhodobým cieľom

Daniam pomohol silný trh práce ...

Graf 4: Porovnanie prognózy a skutočnosti makroekonomických veličín za roky 2017 a 2018 (medziročné rasty v %, rozdiely v p. b.)



* Mzdová báza = priemerná mzda * zamestnaní podľa evidenčného počtu * 12
 ** Úroková báza = stav vkladov * úroková sadzba v vkladov

Zdroj: IFP, UložiskoIFP

... aj EDS

Štvrtina vyšších príjmov je dôsledkom **vývoja efektívnych daňových sadzieb**, najmä pri korporátnej dani (Tabuľka 2). EDS pri DPPO bola podhodnotená o 162 mil. eur. Vyššie EDS boli zaznamenané aj pri DPFO zo závislej činnosti (+80 mil. eur), DPH (+47 mil. eur) a sociálnych odvodoch (+16 mil. eur). Naopak, očakávanú EDS nedosiahli najmä DPFO z podnikania (-25 mil. eur) a spotrebná daň z minerálnych olejov (-24 mil. eur). Na hodnotu EDS výrazne vplývala aj aktualizácia vplyvu legislatívnych opatrení už zahrnutých v prognóze.

Legislatíva znížila príjmy

Celkový vplyv **legislatívnych opatrení zahrnutých v prognóze bol o 37 mil. eur nižší**, než predpokladal odhad zo septembra 2017. Odhad legislatívy sa nenaplnil pri zavedení zrážkovej dane z dividend (-32 mil. eur) a pri zrušení daňovej licencie na DPPO (-32 mil. eur). Naopak, vyšší príjem bol zaznamenaný pri vplyve úpravy výpočtu OOP na zdravotných odvodoch (+17 mil. eur) a pri odvode z poistenia (+10 mil. eur). Okrem toho boli dane v roku 2018 ovplyvnené aj legislatívnymi zmenami, ktoré neboli súčasťou prognózy Výboru, v celkovej výške 2 mil. eur. Patrí sem najmä zrušenie OOP na zdravotných odvodoch pre zamestnávateľa (+16 mil. eur), zavedenie OOP na sociálnych odvodoch pre dôchodcov a predčasných dôchodcov (-9 mil. eur) (Príloha: Tabuľka 3).

Trh práce potiahol odvody aj dane

Na vyššom výnose **sociálnych odvodov** sa až polovicou podieľa vývoj na trhu práce, a to cez kanál vyšších miezd aj zamestnanosti. Druhá polovica vyššieho výberu je z dôvodu oddlžovania nemocníc, s ktorým sa pri rozpočte neuvažovalo. Keďže nemocnice kumulovali záväzky voči sociálnej poisťovni vo forme nezaplatených odvodov, oddlženie malo pozitívny vplyv na odvodové príjmy. Vplyv efektivity a legislatívy je zanedbateľný.

Výnos **zdravotných odvodov** bol ovplyvnený najmä pozitívnym vývojom na trhu práce. Mierne nižšia efektivita výberu dane bola kompenzovaná legislatívnymi vplyvmi. Jednak vyšším ako odhadovaným vplyvom v zmene výpočtu OOP a zároveň zrušením odvodovej odpočítateľnej položky na zdravotných odvodoch u zamestnávateľa, s čím sa pri tvorbe prognózy neuvažovalo.

Za vyšším výnosom **DPFO zo závislej činnosti** je, rovnako ako pri odvodoch, lepší trh práce. Ďalej sa pod výnos nad rámec pôvodnej prognózy podpísala najmä výrazne vyššia efektivita výberu. Tento nárast je možné z veľkej miery vysvetliť fenoménom tzv. fiscal dragu, kedy pre nedostatočnú indexáciu parametrov daňového systému dochádza

DPH taktiež ťahaná makrom

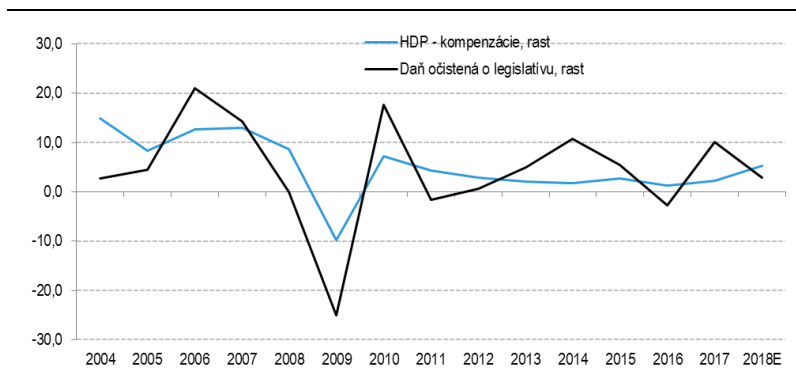
DPPO vyššia ako očakávaná

k medziročnému rastu priemerného zdanenia a následnému vyššiemu výnosu DPFO nad rámec rastu na trhu práce.⁶

Takmer 80 % vyššieho výnosu **DPH** priniesol lepší makroekonomický vývoj. Vyššia nominálna spotreba domácností, ako aj rýchlejší rast medzispotreby a investícií vlády viedli k nárastu príjmov DPH oproti pôvodným odhadom. V roku 2018 sme mohli naďalej vidieť vyšší výnos z dôvodu pokračujúcej úspešnosti výberu na úrovni 15,2 % (ročná efektívna daňová sadzba), čo bolo len minimálne zlepšenie oproti minulým rokom kvôli silnejšiemu rastu makrozákladne.

Za lepším výnosom **DPPO** je najmä vyššie než **očakávané plnenie dane**, ktoré kompenzuje aj pomalší rast makroekonomickej bázy kvôli výraznému rastu kompenzácií zamestnancov. Lepšie plnenie za rok 2017 je výsledkom vyrovnania dane, ktoré v čase tvorby prognózy na rok 2018 ešte nebolo známe. **Rast efektivity výberu z titulu lepšieho plnenia je potrebné interpretovať opatrne.** Dôvodom je nedokonalosť makroekonomickej bázy pre DPPO určenej ako nominálne HDP očistené o kompenzácie zamestnancov. Takáto makroekonomická báza je omnoho širšia v porovnaní s hospodárskym výsledkom vychádzajúcim z finančného účtovníctva, ktorý je východiskom pre výpočet dane⁷. Kým rast makroekonomickej bázy je od roku 2013 stabilný (v priemere 2,5 % ročne), daňový výnos očistený o vplyv legislatívy je výrazne volatilnejší (Graf 5).

Graf 5: Rast makrobázy a daňového výnosu DPPO (v %)



Zdroj: IFP, UloziskoIFP

Paušálne výdavky znížili výnos z podnikania

Nižší výnos DPFO z podnikania je z dôvodu uplatňovania paušálnych výdavkov. Skutočný negatívny vplyv opatrenia bol o 21 mil. eur väčší oproti odhadu v čase prípravy prognózy na rok 2018. Na základe analýzy opatrenia sa dospelo k záveru, že zatiaľ čo príjmy SZČO sa medziročne nezmenili, výdavky vďaka zmenenej legislatíve výrazne stúpili. Na aktualizovaný vplyv opatrenia vplýval aj nárast počtu daňovníkov, ktorí si uplatnili paušálne výdavky⁸.

Minerálne oleje prekvapili negatívne

Výpadok na spotrebnej dani z minerálneho oleja súvisí najmä s nižšou ako očakávanou efektivitou výberu dane. Pri ostatných spotrebných daniach (okrem energetických) skutočnosť prevýšila očakávaná vplyvom pozitívneho makroekonomického vývoja i vyššej efektivity výberu. Na **spotrebnú daň z tabakových výrobkov** mal pozitívny vplyv aj jednorazový aspekt vo forme neskorého zaplatenia dane za zdaňovacie obdobie roka 2017, ktoré spadlo do roka 2018.

⁶ Viac o téme fiscal dragu v Boxe 1 v **Komentári IFP** k júnovej daňovej prognóze.

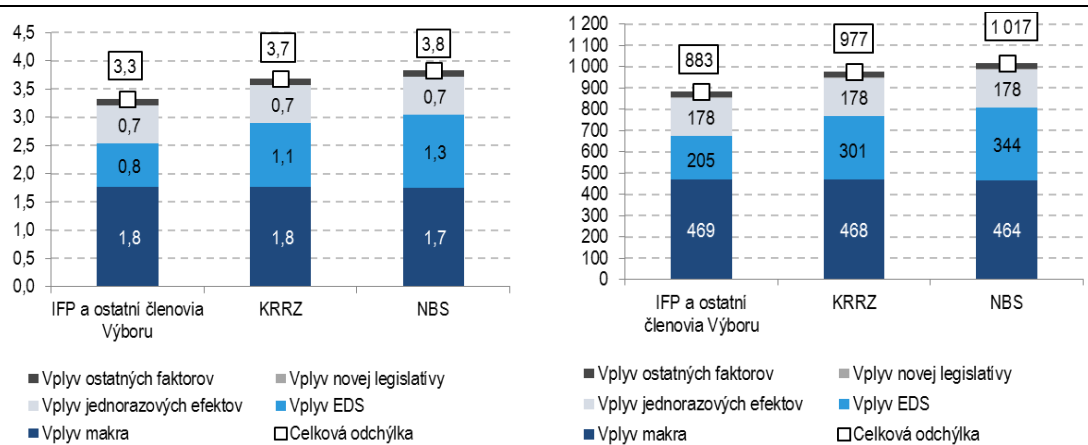
⁷ Bližšie technické detaily uvádza Lequiller, F a Blades, D (2014): Understanding national accounts: Second Edition, OECD publishing. Dostupné z <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214637-en>.

⁸ Viac v Boxe č.1 v **Komentári IFP**



Prognózy všetkých členov Výboru dosiahli odchýlku vyššiu ako 2%. Prognózy členov Výboru zo septembra 2017 sú porovnávané s aktuálnou prognózou Výboru z júna 2019 (Graf 6). Časť členov Výboru sa plne stotožnila s odhadom IFP (ČSOB, SLSP, TB, UniCredit, Infostat), a preto ich vyhodnotenie je totožné s vyhodnotením odhadu IFP. Vlastnú prognózu mali dvaja členovia Výboru (KRRZ a NBS). V súlade so štatútom Výboru sa vyhodnocuje aj odhad daňových a odvodových príjmov jednotlivých členov Výboru, pričom mierne väčšia odchýlka bola pri NBS aj KRRZ.

Graf 6: Hodnotenie prognózy členov Výboru (odchýlka v %, mil. eur)⁹



(+) podhodnotenie (pesimistický pohľad), (-) nadhodnotenie odhadu (optimistický pohľad)

Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Box 1: Medziročný porovnanie výnosov daní a odvodov (2018 vs. 2017)

Analyticky je možné sa pozrieť aj na medziročný vývoj daňových a odvodových príjmov, čo dáva dodatočnú informáciu k porovnaniu medzi aktuálnou prognózou a prognózou zo septembra 2017.

Výnos daní a odvodov za rok 2018 bol o 1 948 mil. eur vyšší oproti predošlému roku. Až 88 % vyššieho výnosu je z dôvodu pokračujúceho rastu ekonomiky, najmä trhu práce a spotreby domácností. K vyššiemu výnosu prispeli aj jednorazové efekty (najmä vplyv oddĺženia nemocníc) a vyššia efektívnosť výberu daní. Legislatívne a iné vplyvy len mierne negovali medziročný nárast (Graf 7). Podľa analýzy vybraných daní a odvodov zaznamenali všetky s výnimkou DPPO medziročný rast (Graf 8).

Najväčší medziročný nárast je pri **sociálnych odvodoch**. Hlavným dôvodom je pozitívny vplyv trhu práce. Okrem toho je vo výnose zahrnutý aj jednorazový príjem z dôvodu oddĺžovania nemocníc. Legislatívne zmeny (zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky na sociálne odvody pre dôchodcov a postupné zvyšovanie sadzieb do II. piliera) mierne znížili medziročný rast sociálnych odvodov.

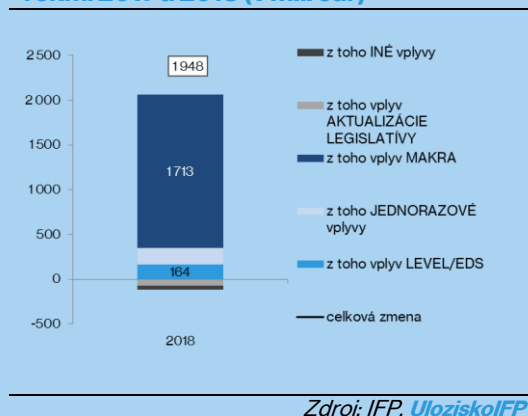
Výnos **zdravotných odvodov** je okrem trhu práce pozitívne ovplyvnený aj legislatívnymi zmenami (vplyvom zmeny výpočtu odvodovej odpočítateľnej položky a zrušením odvodovej odpočítateľnej položky pre zamestnávateľa).

Výnos **DPH** medziročne vzrástol o 400 mil. eur. Vyšší výnos je výsledkom pokračujúceho rastu spotreby domácností a čiastočne aj vyššej efektivity výberu dane. Pozitívny vývoj bol mierne korigovaný inými vplyvmi, ako napríklad vyšším objemom výplaty refundov.

⁹ Prognózy členov Výboru sa môžu líšiť v definícii jednotlivých báz a taktiež v elasticitách jednotlivých daní. Preto sa dekompozícia medzi makrom a levelom môže líšiť. Pre účely tohto hodnotenia sa predpokladá pre všetkých členov rovnaká elasticita príjmov a makrobázy používané IFP.

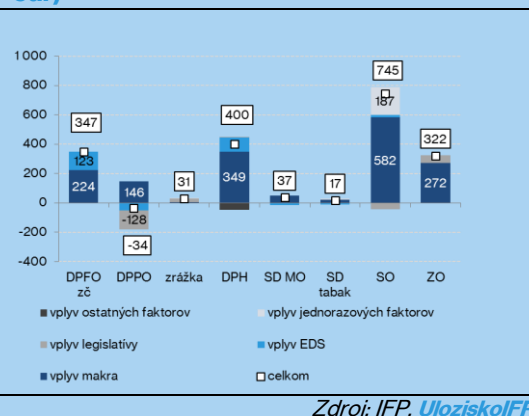
Medziročný nárast pri **DPFO zo závislej činnosti** je z veľkej časti pozitívne ovplyvnený vývojom na trhu práce. Vyššiu efektívnu daňovú sadzbu možno vysvetliť tzv. fiscal dragom, ktorého vplyv z nej tvorí viac ako 80 %. Pokles **DPPO** vysvetľujú legislatívne zmeny, najmä zrušenie daňovej licencie. Lepší ekonomický vývoj čiastočne korigoval vplyvy legislatívy.

Graf 7: Zmena výnosu celkových daňových a odvodových príjmov medzi rokmi 2017 a 2018 (v mil. eur)



Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Graf 8: Zmena výnosu vybraných daní a odvodov medzi rokmi 2017 a 2018 (v mil. eur)



Zdroj: IFP, UložiskoIFP

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 1: Porovnanie odhadu Výboru, ktorý slúži pre prípravu RVS 2018-2020 a aktuálneho odhadu na rok 2018 (ESA2010, mil. eur)

	Odhad Výboru (september 2017)	Aktuálny odhad (jún 2019)	Rozdiel	Rozdiel (v %)
DPFO zo závislej činnosti	2 939	3 094	155	5,3
DPFO z podnikania	138	114	-24	-17,5
DPPO	2 618	2 736	118	4,5
Zrážková daň	243	209	-33	-13,8
Daň z pridanej hodnoty (DPH)	6 104	6 316	212	3,5
Spotrebné dane	2 341	2 315	-26	-1,1
Ostatné dane*	1 171	1 173	2	0,2
Sociálna poisťovňa	7 458	7 840	382	5,1
Zdravotné poisťovne	3 553	3 651	98	2,7
Spolu	26 566	27 449	883	3,3
% HDP (skutočnosť 2018)	29,5%	30,4%	1,0 p.b.	-

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

Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Tabuľka 2: 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	75	80	0	0	155
DPFO z podnikania	1	-25	0	0	-24
DPPO	-41	162	-3	0	118
Zrážková daň	-9	-21	0	-3	-33
DPH	165	47	0	0	212
Spotrebné dane	0	-28	0	2	-26
- z toho minerálne oleje	-3	-24	0	0	-26
- z toho tabakové výrobky	2	-4	0	2	0
Ostatné dane	-1	-17	0	20	2
Sociálna poisťovňa (vr. dlžného)	189	16	-11	187	382
Zdravotné poisťovne (vr. dlžného)	90	-8	16	0	98
SPOLU	469	205	2	206	883

Zdroj: IFP, UložiskoIFP

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

Názov legislatívy (s vplyvom na uvedenú daň)	Odhad	Skutočnosť	Rozdiel
Legislatíva zapracovaná v RVS	-64	-101	-37
ZO - úprava výpočtu OOP	15	32	17
Odvod z poistenia - zmena ekon. klasifikácie *	20	30	10
SD - zmena sadzieb z benzínu a nafty	-1	0	1
Postupné zvyšovanie sadzieb do II. piliera	-60	-60	0
Zmena uplatňovania superodpočtu na vedu a výskum	-9	-9	0
Zavedenie NČZD na kúpeľníctvo	-2	-2	0
zavedenie daňového bonusu na hypotéky	0	0	0
Zavedenie samostatného odpisovania technického zhodnotenia a opráv na budovách kúpeľov	0	0	0
Zrušenie daňovej licencie (od 1.1.2018)	-83	-115	-32
Zavedenie dane z dividend (od 1.1.2017, vplyv od 1.1.2018)	56	24	-32
Nová legislatíva (nezapracovaná v RVS)	0	2	2
Zrušenie odvodovo odpočítateľnej položky u zamestnávateľov		16	16
Prechod bánk na nový účtovný štandard IFRS 9		2	2
Oslobodenie príjmov z reklám neziskových organizácií		-1	-1
Zavedenie 13. a 14. platu		-2	-2
Skrátenie doby odpisovania zo 40 na 20 rokov		-3	-3
Zavedenie OOP pre dôchodcov a predčasných dôchodcov		-9	-9
Celkové legislatívne vplyvy	-64	-99	-35

* preklasifikované z nedaň. na daňové príjmy

Zdroj: IFP, [UloziskoIFP](#)