

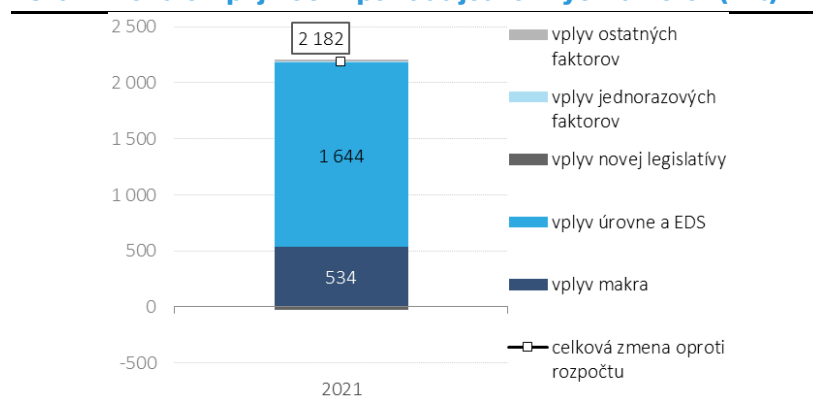
29. júla 2022

Vyhodnotenie daňovej prognózy pre rok 2021

Jana Antalicová

Aktuálny odhad daňových a odvodových príjmov verejnej správy za rok 2021 je v porovnaní s prognózou Výboru¹ vyšší o 2,2 mld. eur (7,5 % odhadovaných daňových príjmov)², čo je nad dlhodobým cieľom dosahovať 2 % odchýlku. Z troch štvrtín ide o zmenu efektívnej daňovej sadzby a približne štvrtina vplyvu je dôsledkom vývoja makroekonomických ukazovateľov. Na strane jednotlivých daní bola najväčšia odchýlka na firemnej dani, kde bol prognózovaný pomalší návrat firemných výnosov. Vo všeobecnosti bolo podhodnotenie prognózy spôsobené neistotou v čase jej tvorenia, kedy nebolo jasné, ako dlho a v akom rozsahu pandémie ovplyvní ekonomiku.

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



Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Výnos v 2021 výrazne nad očakávaniami

Odhady na rok 2021 boli tvorené v čase, keď nebolo jasné, v akom rozsahu sa na Slovensku prejaví covid kríza na prelome rokov 2020 a 2021 a či a ako bude pokračovať počas roka 2021. Rovnako neisté bolo odhadovať, ako rýchlo sa po uplynutí krízy zotaví ekonomika a firmy. Taktiež ešte neboli uzavreté čísla za príjmy z daní a odvodov v roku 2020. Najväčšia neistota bola pri korporátnej dani. V decembri 2020 Výbor prognózoval výnos daní a odvodov na rok 2021 vo výške 30,6 % HDP. Najnovší odhad daňových a odvodových príjmov verejnej správy za rok 2021 (z júna 2022) je na úrovni 32,4 % HDP, resp. o 2,2 mld. eur vyššie (Tabuľka 2).

Rozdiel v príjmoch z pohľadu jednotlivých faktorov

Celkový vplyv makroekonomických ukazovateľov podhodnotil prognózu o približne 0,5 mld. eur (Graf 1). Odhad vývoja makroekonomických ukazovateľov pre rok 2021 bol postavený na odhadoch vývoja za rok 2020, preto časť rozdielu sa ťahá ešte z tohto roku. **Očakávania za rok 2020** boli v konečnom dôsledku pesimistickejšie ako sa ukázala

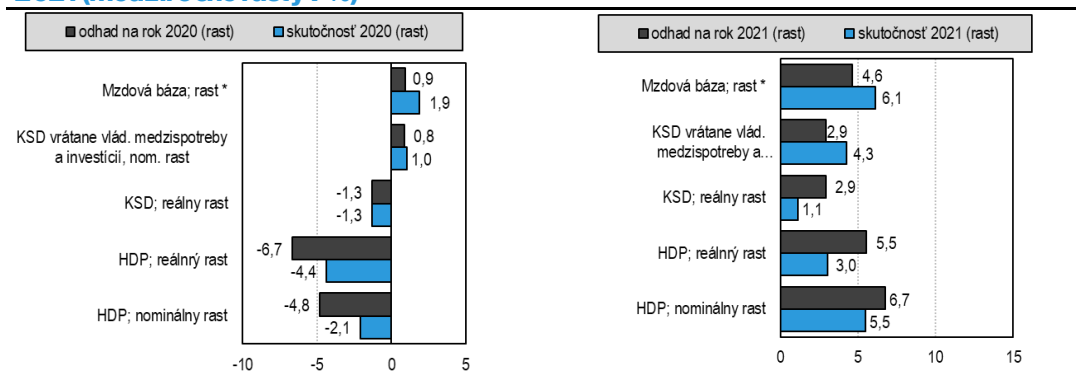
¹ Odhad daňových a odvodových príjmov schválený na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy (Výbor) v decembri 2020.

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 júnovej prognóze v roku T) a odhadmi Výboru v rozpočtovej prognóze (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.

realita. Odhady rastov nominálneho aj reálneho HDP boli o viac ako 2 p.b. vyššie (Graf 2, ľavá časť). Taktiež nominálne mzdy dopadli lepšie ako sa predpovedalo. Spotreba domácností bola v súlade s prognózou.

Na rok 2021 boli prognózy rastov niektorých ukazovateľov v porovnaní so skutočnosťou príliš optimistické. Očakávania sa nenaplnili pri odhadoch HDP a ani pri odhade reálnej spotreby domácností. Rast miezd bol o 1,5 p.b. vyšší, mierne lepší bol aj nominálny rast spotreby domácností (Graf 2, pravý).

Graf 2: Porovnanie prognózy a skutočnosti makroekonomických veličín za roky 2020 a 2021 (medziročné rasty v %)



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

Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Vysoké EDS pri korporátnej dani a DPH

Vývoj efektívnych daňových sadzieb (EDS) je v porovnaní s prognózou vyšší o 1,6 mld. eur.

Pri väčšine dani boli efektívne daňové sadzby podhodnotené, najviac pri korporátnej dani a dani z pridanej hodnoty. Efektívna daňová sadzba pri DPH (po sezónnom očistení IFP) sa zvýšila o 0,6 p.b., z 15,8 % na 16,4 %. Tento pozitívny trend môže byť výsledkom častejších a cielenejších kontrol FS SR, ale aj vyšším počtom bezhotovostných platieb. Pri efektívnej sadzbe DPPO sa otvárajú nožnice medzi výnosom dane a makroekonomickou bázou, ktorá nedokázala zachytiť rast dane. Medziročný rast DPPO presiahol 20 % predovšetkým vďaka silným rokom priemyslu a financií. Naopak HDP bez kompenzácií, ktorá tvorí bázu pre DPPO, bola tlmená silným rastom miezd. Len pri spotrebných daniach z minerálnych olejov a tabakových výrobkov sa odhady EDS nenaplnili.

Malé vplyvy z titulu legislatívnych zmien

Vplyv legislatívnych opatrení, ktoré boli zahrnutých v prognóze, prinieslo 66 mil. eur viac do rozpočtu ako boli odhady. Najväčšia zmena bola pri aktualizácii vplyvu opravy základu dane DPH a zvýšenia sadzieb tabakových výrobkov. **V roku 2021** sa prijala nová legislatíva, ktorá do odhadov zahrnutá nebola. Dočasne znížila sadzba DPH na respirátory, čo len minimálne znížilo výnos DPH. Taktiež boli v priebehu roka 2021 schválené odklady sociálnych odvodov platené zamestnávateľmi. Zvýšenie sadzieb dani z nehnuteľností v niektorých obciach prinieslo viac príjmov pre obce. Celkovo znížila príjmy o 25 mil. (detailné informácie sú v Tabuľke 3).

Jednorazové a ostatné faktory prispeli k vyššiemu výnosu

Zjednorazových a ostatných faktorov plynuli dodatočné príjmy zo spotrebnej dane z tabakových výrobkov z dôvodu oneskorenia platby. Čiastka dane vo výške 20 mil. eur za zdaňovacie obdobie december 2020 bol zaplatená až v roku 2021. V ostatných faktoroch je započítaná aj metodická zmena súvisiaca s odkladmi odvodov. Legislatívne je povolené odklady splácať postupne v ďalších rokoch, avšak metodicky budú príjmy z odložených odvodov spätne započítavané do príslušného roku, ku ktorému sa naozaj viažu. Pri zrážkovej dani sa predpokladalo, že časť licenčných poplatkov splatných v roku 2020 sa presunie do roku 2021. Platba prebehla nakoniec ešte v závere roka 2020.

Dodatočné príjmy sú najmä z očkovacej lotérie, kde príjem z výhier priniesol na daní takmer 2 mil. eur.

Rozdiel na jednotlivých daniach

Nárast výnosov je viditeľný pri všetkých daniach s výnimkou spotrebných daní z minerálnych olejov a tabakových výrobkov (Tabuľka 1).

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

	makro	level	nová legislatíva	jednorazové faktory	ostatné faktory	Spolu
DPFO zo závislej činnosti	84	56	0	0	0	140
DPFO z podnikania	1	38	0	0	0	39
DPPO	40	1 036	0	0	0	1 076
Zrážková daň	-5	59	0	-4	0	50
DPH	120	409	-10	0	10	530
Spotrebné dane	-20	-43	0	13	0	-50
- z toho minerálne oleje	0	-34	0	0	0	-34
- z toho tabakové výrobky	-15	-13	0	13	0	-15
Ostatné dane	13	27	5	3	-7	41
Sociálna poisťovňa (vr. dlžného)	201	10	-20	0	13	205
Zdravotné poisťovne (vr. dlžného)	100	51	0	0	0	151
SPOLU	534	1 644	-25	12	16	2 182

Zdroj: IFP, *UložiskoIFP*

Viac príjmov z korporátnej dane do rozpočtu ...

Najvyšší rast výnosu oproti prognóze je pri korporátnej dani (1 mld. eur). Výnos DPPO na rok 2021 bol odhadovaný v čase, keď boli očakávania o vývoji DPPO veľmi pesimistické. Bol prognózovaný pomalý návrat k pôvodným hodnotám dane po predpokladoch o silnom prepade v roku 2020. V čase tvorby rozpočtu na rok 2021 totiž nebola známa skutočnosť DPPO za rok 2020. Spomalenie dane bol v roku 2020 napokon minimálne, čo výrazne zvýšilo očakávania na rok 2021 (+0,7 mld eur). Výnosu DPPO v 2021 pomohlo aj to, že odvetvia ako priemysel a financie, dosiahli počas tohto roku rekordné výsledky.

... a taktiež viac príjmov z DPH

Vyšší výnos DPH okolo 0,5 mld. eur za rok 2021 plyní najmä z rastúcej úspešnosti výberu. K vyššiemu výnosu DPH prispela aj vyššia než očakávaná spotreba domácností. Finančná správa taktiež pokračuje v cielenejších kontrolách subjektov na základe dátovej analytiky. K úrovni výberu prispeli aj štrukturálne zmeny v ekonomike ktoré zo sebou priniesla pandémia a to rozmach nákupov cez internet. Zvýšil sa aj podiel bezhotovostných platieb, ktoré na rozdiel od hotovostných platieb znižujú možnosti daňových únikov.

Oživenie na trhu práce

Výnos daní z práce bol výrazne lepší ako pôvodné očakávania. Za vyššími výnosmi je najmä makroekonomický vývoj. Zamestnanosť sa začala zotavovať už v druhom kvartáli 2021, ale stále nedosahuje predkrízové hodnoty. Podporené schémy na udržanie zamestnanosti zabránili hromadnému prepúšťaniu a nárast nezamestnanosti počas COVID19 pandémie nebol taký vysoký, ako sa pôvodne očakával. Krízové šoky v podobe vysokého nárastu poberateľov PN a OČR relatívne rýchlo odzneli a priemerná mzda sa dostala na svoj dlhodobý trend už v júni 2021 a jej rast dokonca zrýchlil. Priemerná mzda tak rástla v roku 2021 na úrovni 7 %. Celkový efekt na dane a odvody bol z titulu vývoja mzdovej bázy približne 400 mil. eur.

Na spotrebných daniach bol zaznamenaný výpadok, odchýlka však neprekročila 2 %. Do nižšieho výnosu spotrebnej dane z minerálneho oleja sa premietol nepredvídateľný vývoj pandémie, lockdown a s tým súvisiaca nižšia spotreba pohonných hmôt. Spotrebná daň

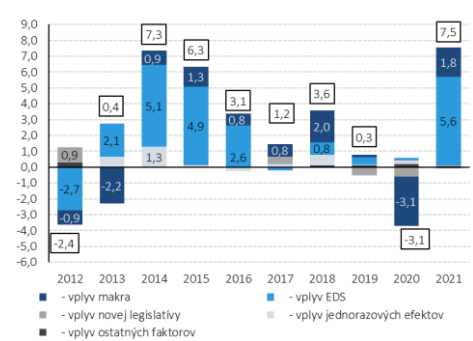
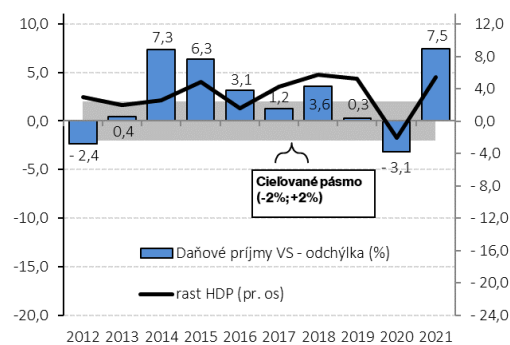
Odchýlka v rámci dlhodobých cieľov výrazne nad limitom

z tabakových výrobkov bola tiež poznačená nižšou spotrebou, najmä cigariet. Na druhej strane výnosu pomohlo zvýšenie sadzieb dane od februára a zaplatenie čiastky dane z roku 2020.

Hodnotenie dlhodobého cieľa

Podľa aktuálnych odhadov je odchýlka medzi odhadovanými a skutočnými daňovými príjmami verejnej správy na úrovni **-7,5 %** (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. Momentálne sa cieľ s dôvodov uvedených vyššie nepodarilo naplniť.

Graf 3: Odchýlka odhadovaných príjmov VS od skutočnosti (v %) **Graf 4: Odchýlky odhadovaných príjmov VS od skutočnosti (v %)**

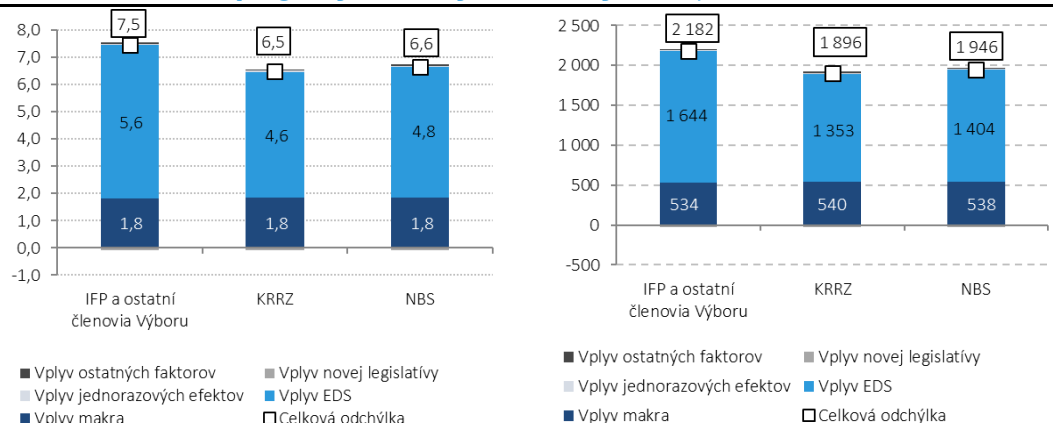


Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Zdroj: IFP, UložiskoIFP

V súlade so štatútom Výboru sa vyhodnocuje aj odhad daňových a odvodových príjmov jednotlivých členov Výboru. Prognózy členov Výboru z decembra 2020 sú porovnávané s aktuálnou prognózou Výboru z júna 2022 (Graf 5). Väčšina členov Výboru sa plne stotožnila s odhadom IFP pri prognóze (ČSOB, SLSP, TB, UniCredit, Infostat, VUB), a preto ich vyhodnotenie je totožné s vyhodnotením odhadu IFP. Vlastnú prognózu mali len dvaja členovia Výboru (NBS a KRRZ).

Graf 5: Hodnotenie prognózy členov Výboru (odchýlka v %, mil.eur)³



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

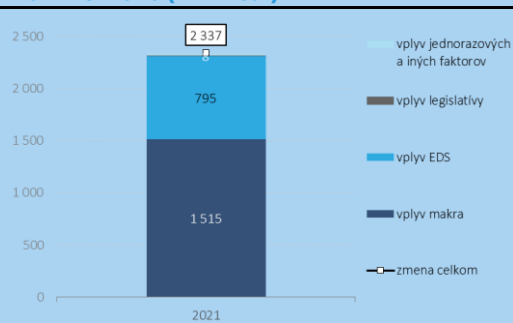
³ Prognózy členov Výboru sa môžu líšiť v definícii jednotlivých báz a taktiež v elasticitách jednotlivých daní. Preto je potrebné vnímať prezentovanú dekompozíciu indikatívne vzhľadom na rozdiely medzi makrom a levelom. Pre účely tohto hodnotenia sa predpokladá pre všetkých členov rovnaká elasticita príjmov a makrobáz používaných IFP.

V roku 2021 sa prognózy Výboru rozšírili o ďalšie významné položky. Postupne sa začali schvaľovať vybrané nedaňové príjmy, medzi ktoré sme zaradili príjmy z dividend, poplatkov za obchodovanie s emisnými kvótami, administratívne poplatky NDS (najmä príjmy z mýta a diaľničných známok) a príjmy z odvodov z hazardných hier. Taktiež sa pridali aj položky z výdavkovej strany rozpočtu, konkrétne výdavky Sociálnej poisťovne. Počas roka sa tak začali prognózovať výdavky na nemocenské dávky, dôchodkové dávky zo starobného a invalidného poistenia a dávky v nezamestnanosti. Tieto prognózy boli prvýkrát použité pre rozpočet na rok 2022. Podľa štatútu Výboru budú rovnako ako daňové príjmy vyhodnocované k 31.7. Prvýkrát sa tak stane v roku 2023, kedy sa vyhodnotia prognózy pre rok 2022.

Box 1: Medziročný porovnanie výnosov daní a odvodov (2021 vs. 2020)

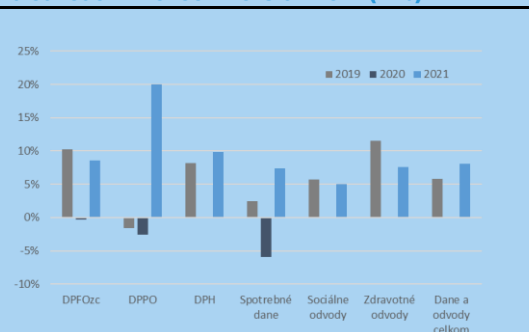
Medziročné príjmy z daní a odvodov vzrástli v roku 2021 o 2,3 mld. eur (Graf 6). Po stagnácii v roku 2020 s nulovým medziročným rastom je to v roku 2021 rast na úrovni 8 %. Za nárastom je najmä svižné oživenie ekonomiky a taktiež nárast efektívnych daňových sadzieb. Nárast je viditeľný pri všetkých daniach, najvýraznejšie pri korporátnej dani (aktuálny rast je na úrovni roka 2015). Okrem toho, DPH a spotrebné dane predčili rasty z roku 2019, dane naviazané na trh práce napriek oživeniu ešte mierne zaostávajú.

Graf 6: Rast daňovo-odvodových príjmov, 2021 vs. 2020 (v mil. eur)



Zdroj: IFP, UloziskoIFP

Graf 7: Porovnanie rastov vybraných daní a odvodov v rokoch 2019 až 2021 (v %)



Zdroj: IFP, UloziskoIFP

Makroekonomické prostredie sa po pandemickom prepade zlepšilo. Rast nominálneho aj reálneho HDP sa vrátil na úroveň pred rokom 2020. Rovnako aj spotreba domácností zaznamenala medziročný rast, ale zatiaľ nedosiahla predkrízové rasty. Rast mzdovej bázy je momentálne na úrovni rokov 2016-2017 a je ťahaný rastom priemernej mzdy. Zamestnanosť však naďalej ostáva v medziročnom poklese.

Nárast **EDS** je tvorený najmä DPH, korporátnou daňou a DPFO. EDS u korporátnej dani pomáha hlavne nesúlad makroekonomickej bázy a samotným rastom dane, ktorý bázu výrazne prevýšil v roku 2021. Podobný trend sme videli aj po minulé roky, avšak s opačným znamienkom, keď DPPO medziročne klesala.

Celkový legislatívny vplyv je takmer nulový. V štruktúre je na príjmovej strane najmä zvýšenie sadzieb pri spotrebnej dani z tabakových výrobkov. Naopak, výpadky spôsobilo úplné zrušenie osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií.

Dane naviazané na trh práce (DPFO zo závislej činnosti, sociálne a zdravotné odvody) sa zotavovali v 2021 z krízy pomalšie a ešte sa nedostali na úroveň rastov v roku 2019. Aj napriek oddialeniu zotavenia na začiatku roka 2021 z dôvodu šírenia 3. vlny koronavírusu sa zamestnanosť vyvíjala pozitívne. Prepád z júna 2020 sa podarilo dobehnúť už v 3. štvrtroku nasledujúceho roka, a to vďaka opätovnému náboru zamestnancov v službách. Vývoj miezd bol síce ovplyvnený nízkou porovnávacou bázou z roka 2020, no rast bol stabilný a postupne zrýchľil aj nad svoj predkrízový trend. Ku koncu roka 2021 sa do miezd začali pomaly pretavovať aj vyššie inflačné očakávania.

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 2020 a aktuálneho odhadu na rok 2021 (ESA2010, mil. eur)

	Odhad Výboru (december 2020)	Aktuálny odhad (jún 2022)	Rozdiel	Rozdiel (v %)
DPFO zo závislej činnosti	3 550	3 690	140	3,9
DPFO z podnikania	81	119	39	48,4
DPPO	2 132	3 208	1 076	50,5
Zrážková daň	239	290	50	21,0
Daň z pridanej hodnoty (DPH)	6 965	7 494	530	7,6
Spotrebné dane	2 449	2 399	-50	-2,0
Ostatné dane*	1 123	1 165	41	3,7
Sociálna poisťovňa	8 495	8 699	205	2,4
Zdravotné poisťovne	4 228	4 380	151	3,6
Spolu	29 262	31 444	2 182	7,5
% HDP (skutočnosť 2021)	30,1%	32,4%	2,2 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 3: Vplyv legislatívy zahrnutej v rozpočte a novej legislatívy (ESA2010, mil. eur)

	Odhad	Skutočnosť	Rozdiel
Legislatíva zapracovaná v prognóze	-98	-33	66
Oprava základu dane DPH pri dodaní tovaru alebo služby	-41	-5	36
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	102	121	19
Postupné navyšovanie sadzby do II. piliera	-193	-178	15
Vplyv 13. a 14. platu	-43	-43	0
Zavedenie paušálu na nepeň. benefit pre zamestnanca na dopravu (100 eur mesačne)	-12	-12	0
zvýšenie hranice platenia preddavkov z 2500 na 5000 eur	-11	-11	0
odpočet daňovej straty pre ostatné firmy max. do 50 % ZD počas 5 rokov (od 2020)	36	36	0
ľubovoľná doba odpisov pre mikropodniky (od 2021)	-15	-15	0
opravné položky pre mikropodniky v súlade s účtovníctvom (od 2021)	-1	-1	0
Viacnásobné uplatnenie 13. platu na SO (júl 2019)	-4	-4	0
Zrušenie oslobodenia od DPH pri zásielkach do 22 eur z 3. krajín	11	11	0
Zvýšené náklady na výber cla z 20% na 25% pre každý členský štát EÚ	0	0	0
Zrušenie oslobodenia 13. a 14. platu od daní a odvodov	46	46	0
Kúpeľníctvo - zrušenie zvýhodneného odpisovania	3	3	0
Kúpeľníctvo - zrušenie nezdaniteľnej časti základu dane na daňovníka	3	0	-2
Zníženie hranice na uplatnenie 15% sadzby dane na sumu 49 790 Eur	21	19	-2
Nová legislatíva (nezapracovaná v prognóze)	0	-25	-25
Odklady sociálnych odvodov	0	20	20
Dočasné oslobodenie respirátorov od DPH	0	-10	-10
Zvýšenie sadzieb daní z nehnuteľností podľa VZN od 2021	0	5	5
Celkové legislatívne vplyvy	-98	-58	41

Zdroj: IFP, UložiskoIFP