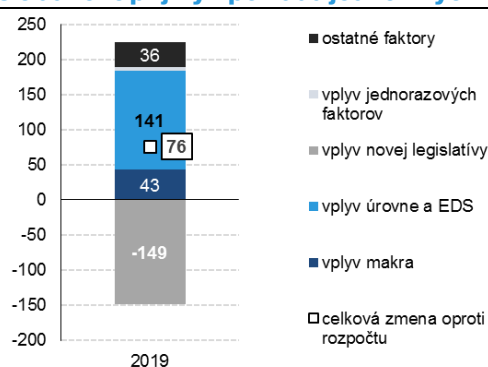




Vyhodnotenie daňovej prognózy na rok 2019

Skutočné daňové a odvodové príjmy verejnej správy za rok 2019 prevýšili odhad Výboru pre daňové prognózy¹ (ďalej len Výbor) o 76 mil. eur (0,3% odhadovaných príjmov). Odchýlka je historicky najnižšia, za minulé tri roky bola priemerná odchýlka 2,6%. K vyššiemu výnosu prispel lepší makroekonomický vývoj, podhodnotenú efektívne daňové sadzby aj iné faktory. Nové legislatívne zmeny pôsobili opačným smerom a znižovali výnos.

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



Zdroj: IFP, Uložisko

Daňové príjmy verejnej správy boli na rok 2019 prognózované v objeme 29 044 mil. eur. V skutočnosti dosiahli výšku 29 120 mil. eur (31,0 % HDP), čo je oproti odhadu o 76 mil. eur viac. Najvyšší nárast bol pri dani z pridanej hodnoty a dani z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti. Naopak, nenaplnili sa odhady pri dani z príjmov právnických osôb a ostatných daniach (tabuľka 1).

Tabuľka 1: Odhad daňových príjmov a skutočnosť za rok 2019 (ESA2010, mil. eur)

	Odhad Výboru	Skutočnosť 2019	Rozdiel (mil. eur)	Rozdiel (v %)
DPFO zo závislej činnosti	3 281	3 410	129	3,9
DPFO z podnikania	118	124	6	4,8
DPPO	2 881	2 744	-137	-4,7
Zrážková daň	236	246	10	4,2
DPH	6 646	6 830	184	2,8
Spotrebné dane	2 426	2 373	-53	-2,2
Ostatné dane*	1 339	1 228	-111	-8,3
Sociálna poisťovňa	8 113	8 163	51	0,6
Zdravotné poisťovne	4 004	4 002	-2	-0,1
Spolu	29 044	29 120	76	0,3
% HDP (skutočnosť 2019)	30,94 %	31,02 %	0,08 %	-

* Osobitný odvod vybraných fin. inštitúcií, osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach, osobitný odvod z reťazcov, poplatky RTVS, dane z medzinárodného obchodu, miestne dane a ďalšie

Zdroj: IFP,
Uložisko

¹ Výbor pre daňové prognózy (Výbor) má vrátane IFP deväť členov – Národná banka Slovenska, Inštitút informatiky a štatistiky, Československá obchodná banka, Slovenská sporiteľňa, Tatra banka, UniCredit Bank, Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a Všeobecná úverová banka.

K vyššiemu výnosu prispel významným spôsobom lepší makroekonomický vývoj, najmä trh práce a spotreba domácností. Ich príspevok bol čiastočne skorigovaný nadhodnoteným vývojom hrubého domáceho produktu, ktorá tvorí makroekonomickú bázu napr. pre korporátnu daň. Celkový vývoj efektívnych daňových sadzieb (EDS) podhodnotil očakávania. Podhodnotené boli najmä EDS pri dani z príjmov zo závislej činnosti a dani z pridanej hodnoty. Vyššie očakávania pri EDS boli pri odvodoch, spotrebných daniach aj korporátnej dani.

Nová legislatíva, ktorá nebola zahrnutá v prognóze výnosov, mala výrazný negatívny vplyv. Najvýraznejšie pôsobilo zrušenie osobitného odvodu z reťazcov začiatkom roka 2019. V roku 2020 sa v súvislosti s krízou v dôsledku šírenia infekčnej choroby Covid-19 umožnilo firmám pri podaní daňového priznania za rok 2019 jednorazovo odpísať straty za obdobie 2015 až 2018 (maximálne do výšky 1 mil. eur). Nová aj aktualizovaná legislatíva je v tabuľke 2.

Tabuľka 2: Vplyv legislatívy zahrnutej v rozpočte a novej legislatívy (ESA2010, mil. eur)

	Odhad	Skutočnosť	Rozdiel
Legislatíva zapracovaná v RVS	66	80	14
Zavedenie 13. a 14. platu (1.5.2018)	-38	-12	26
Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov	-61	-31	30
Odvod z reťazcov (čistý vplyv vrátane výpadku DPPO) pri sadzbe 2,5 %	73	73	0
Zvýšenie sadzby dane z tabakových výrobkov od 1.1.2017 a 1.1.2019	68	68	0
Zdvojnásobenie sadzby OO v reg. odvetviach	23	18	-5
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	0	4
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	-149	-149
Nová odpisová skupina na elektromobily		-7	-7
Zvýšenie odpočtu na R&D (150% na 2019)		-10	-10
Aktualizácia podmienok 13. a 14. platu		-20	-20
Jednorazový odpis strát za obdobie 2015 až 2018 (max. do výšky 1 mil. eur)		-28	-28
Zrušenie odvodu z reťazcov		-73	-73
Celkové legislatívne vplyvy	66	-57	-123

Jednorazové a ostatné faktory idú na vrub zmenenej metodiky. Pri jednorazových a ostatných faktoroch, ktoré taktiež prispeli pozitívne k celkovým príjmom, treba spomenúť najmä metodické zmenu pri zaznamenaní výnosu DPPO. Legislatívny vplyv umožňujúci jednorazový odpis strát sa podľa metodiky Štatistického úradu SR a Eurostatu započítal do výnosu v roku 2020. Dôvodom bolo, že toto legislatívne opatrenie síce ovplyvnilo výnosy DPPO za rok 2019, avšak súviselo s pandemiou v roku 2020. Preto je výnos DPPO za rok 2020 znížený o uvedený vplyv a výnos za rok 2019 je o túto sumu zvýšený.

Analýza vplyvov podľa daní

Napriek tomu, že celkové vplyvy makroekonomického vývoja aj vývoja efektívnych daňových sadzieb boli pozitívne, v štruktúre jednotlivých daní a odvodov sa vplyvy výrazne líšili a v niektorých prípadoch šli do mínusu. Podobný efekt je viditeľný aj pri pohľade na jednotlivé dane. Vyššie výnosy pri DPH, DPFO zo závislej činnosti a sociálnych odvody kompenzujú výpadky pri DPPO, spotrebných daniach aj ostatných daniach (tabuľka 3). V porovnaní s predbežným hodnotením publikovaným v júli 2020² prišlo k výraznejšej zmene len pri korporátnej dani.

Tabuľka 3: Rozdiel skutočnosti oproti odhadu podľa jednotlivých faktorov a daní (v mil. eur)

	makro	EDS	nová legislatíva	jednorazové vplyvy	iné faktory	Spolu
DPFO zo závislej činnosti	37	101	-10	0	0	129
DPFO z podnikania	-3	9	0	0	0	6
DPPO	-121	-22	-21	0	28	-137
Zrážková daň	-8	18	0	0	0	10
DPH	56	121	0	0	8	184
Spotrebné dane	-30	-29	0	6	0	-53
- minerálne oleje	-32	-16	0	0	0	-48
- tabakové výrobky	1	0	0	0	0	1
Ostatné dane*	-26	23	-107	-1	0	-111
Sociálne odvody	93	-39	-3	0	0	51
Zdravotné odvody	46	-40	-8	0	0	-2
SPOLU	43	141	-149	5	36	76

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

Zdroj: IFP,
Uložisko

Výnos **DPPO** za rok 2019 je nižší najmä z dôvodu pomalšieho rastu makroekonomickej bázy. Efektivita výberu dane bola taktiež nadhodnotená. Pozitívny efekt efektivity výberu dane treba brať obozretne, nakoľko je dôsledkom nedokonalosti makroekonomickej bázy. Tá nedokáže dostatočne zachytiť cyklickosť DPPO.³ Negatívny vplyv novej legislatívy bol plne kompenzovaný metodickou zmenou zaznamenania vplyvu legislatívy súvisiacej s pandemiou v roku 2020.

V prípade ostatných daní a odvodov nedochádza k výraznejším zmenám oproti hodnoteniu z leta 2020. Za vyšším výnosom **DPH** je lepšia úspešnosť výberu dane ako aj lepší makroekonomický vývoj⁴. Vyšší výnos **DPFO zo závislej činnosti, ale aj sociálnych a zdravotných odvodov**, je v dôsledku lepšieho vývoja na trhu práce a pri DPFO špecificky aj z dôvodu tzv. tichého zdanenia, ktoré zvyšuje výber dane najmä počas silného hospodárskeho rastu. Za výpadkom na **spotrebných daniach** sú najmä minerálne oleje, kde došlo k poklesu ekonomickej aktivity a aj efektívna daňová sadzba bola nadhodnotená.

Hodnotenie prognózy

IFP každoročne hodnotí v súlade so štatútom presnosť prognózy, z ktorej vychádzal schválený rozpočet verejnej správy. Daňové príjmy verejnej správy boli na rok 2019 prognózované Výborom⁵ v celkovej výške 29 044 mil. eur (30,94 % HDP). Odhad bol v decembri 2019 posúdený všetkými členmi Výboru ako realistický. Podľa predbežného hodnotenia na základe odhadu výnosu daňových príjmov za rok 2019 zverejneného v júli 2019 bola odchýlka na úrovni 0,1%

² Predbežné hodnotenie bolo zverejnené [na webstránke IFP](#)

³ Viac v Hodnotení roka 2018: <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/komentare-z-roku-2019/10-viac-prace-viac-dani-jul-2019.html>

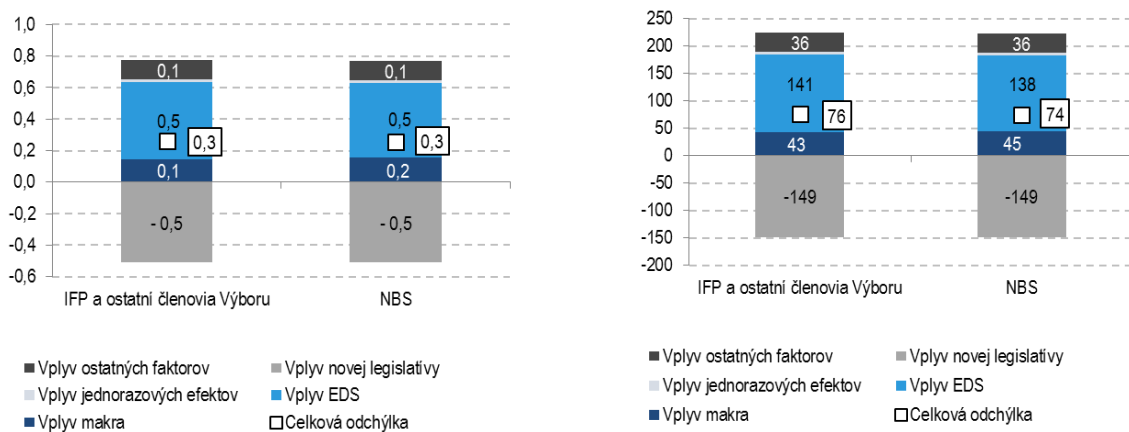
⁴ Makroekonomická báza bola výrazne ovplyvnená revíziou časových radov Eurostatom, ktorá zvýšila makrobázu pre DPH. Zmenu teda nebolo možné dopredu odhadnúť.

⁵ Zasadnutie Výboru pre daňové prognózy z decembra 2018.

odhadovaných príjmov. V súčasnosti sú k dispozícii finálne údaje za všetky daňové príjmy verejnej správy za rok 2019. Odchýlka sa mierne zvýšila na úroveň 0,3 % odhadovaných príjmov.

Zároveň sa hodnotia aj prognózy jednotlivých členov Výboru. Väčšina členov Výboru sa plne stotožnila s odhadom IFP. Vlastnú prognózu prezentovala len NBS. Vyhodnotenie prognózy jednotlivých členov Výboru je prezentované v Grafe 2.

Graf 2: Hodnotenie odchýlky prognóz členov Výboru⁶ (ľavá strana v p.b. HDP, pravá strana v mil. eur)⁷

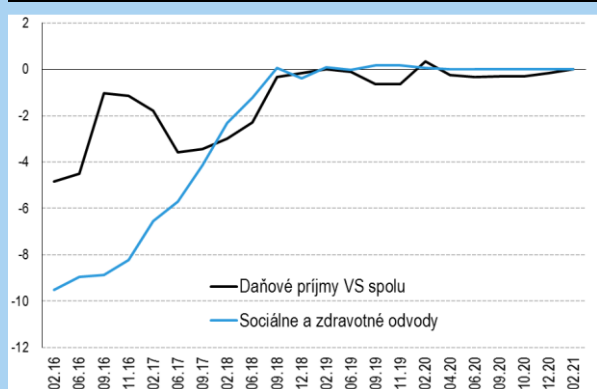


Zdroj: IFP, Ulozisko

Box: Trojročné hodnotenie daňových a odvodových prognóz na rok 2019

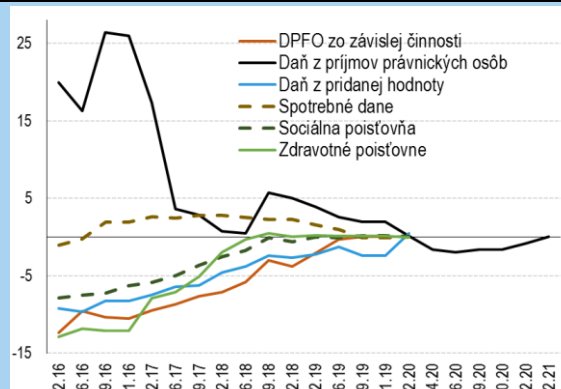
Skutočné daňové a odvodové príjmy za rok 2019 sme porovnali s jednotlivými prognózami vytvorenými v rokoch 2016 až 2020. Pri vybraných daniach a odvodoch sme analyzovali aj jednotlivé faktory, ktoré vplývali na odchýlky. Metodika je rovnaká ako pri ročnom hodnotení, pričom do porovnania bola zahrnutá vždy posledná prognóza z daného roka.

Graf 3: Odchýlky prognózovaných príjmov na rok 2019 od skutočnosti (v % skutočných výnosov)



Zdroj: IFP, Ulozisko

Graf 4: Odchýlky vybraných daní a odvodov na rok 2019 od skutočnosti (v % skutočných výnosov)



Zdroj: IFP, Ulozisko

V nasledujúcich grafoch sú zobrazené odchýlky od skutočnosti, ktorá bola za rok 2019 finálna až vo februári 2021. Prvotný odhad daňových príjmov z februára 2016 bol od skutočnosti vzdialený cca 5 p.b.. Odhad odvodov bol pesimistickejší a dosahoval približne 9 p.b. (Graf 3). Detailnejšie sme analyzovali väčšie dane, ktoré tvoria v sume viac ako 94 % celkových daňovo-odvodových

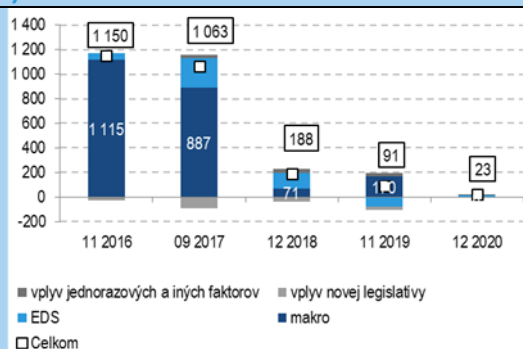
⁶ Podľa vyjadrenia NBS môže byť dekompozícia odchýlky medzi makroekonomickým vplyvom a ostatnými kategóriami ovplyvnená nielen samotnou zmenou makrozákladní, ale aj zmenou elasticity, ktoré sú v modeli priradené makrozákladníam. Za smerodajnú považuje vyhodnotenie odchýlky ako celku.

⁷ Kladná odchýlka znamená, že prognóza podhodnotila skutočnosť.

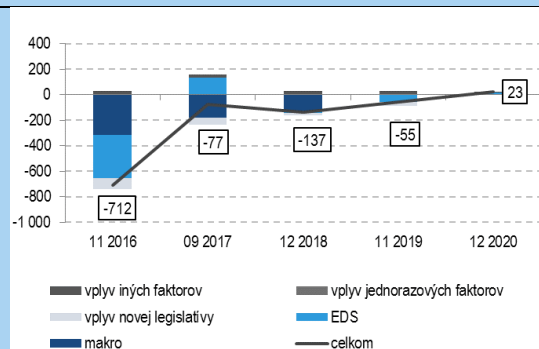
príjmov (Graf 4). Väčšina daní bola na začiatku podhodnotená, rovnako ako ich makrozákladne. Následne vidno stabilný stúpajúci trend a postupné približovanie sa k skutočnosti. Výnimku tvorí výrazne cyklická korporátna daň, ktorá bola na začiatku prognózovacieho cyklu nadhodnotená.

V prepočte na eurá boli v rokoch 2016 a 2017 odchýlky nad 1 mld. eur, v roku 2018 sa dostali pod hodnotu 200 tis. (Graf 5). Najväčším zdrojom neistoty býva tradične odhad makroekonomickej bázy, konkrétne sa ukázal ako podhodnotený odhad vývoja miezd aj spotreby domácností. Pri dani z príjmov právnických osôb je vidno opačný trend ako pri väčšine daní (Graf 6). Jedným z dôvodov je výrazná cyklickosť dani a len indikatívna makrobáza, na ktorú je prognóza naviazaná (hrubý domáci produkt znížený o kompenzácie zamestnancov). Pretrváva nesúlad medzi makroekonomicou bázou a ziskovosťou podnikov, ktorá je najlepším indikátorom pre zaplatenú daň. Ziskovosť je známa až s oneskorením a je výrazne volatilná. Nadhodnotenie EDS pri DPPO v roku 2016 bolo spôsobené výraznejším poklesom ziskov firiem po ukončení čerpania Eurofondov (v roku 2015), hoci makrobáza naďalej indikovala vysoké rasty okolo 10 %. V roku 2017 sa zisky znova priblížili k makrobáze.

Graf 5: Odchýlky prognózy vybraných daní a odvodov od skutočnosti (príspevky jednotlivých faktorov, v mil. eur)



Graf 6: Odchýlky prognózy DPPO od skutočnosti (v mil. eur)



Pozn.: Horizontálna os zobrazuje poslednú prognózu Výboru v danom roku
 Záporná hodnota znamená nadhodnotenie prognózy (skutočnosť bola nižšia ako prognóza)

Zdroj: IFP, Uložisko