

31. júl 2015

Úspešnosť výberu daní v roku 2014 prekonalala všetky očakávania

Chyba prognózy daní v roku 2014 mimo dlhodobého cieľa do 2%

Ján Remeta

Daňové a odvodové príjmy verejnej správy¹ boli v roku 2014 v porovnaní so schváleným rozpočtom vyššie o 1 347 mil. eur (6,7% rozpočtovaných príjmov). Uvedený výsledok predstavuje jednu z najväčších pozitívnych odchýlok rozpočtovaných príjmov od skutočnosti. Analytický pohľad ukazuje, že hlavným dôvodom bol úspešnejší výber daní, najmä korporátnej dane a dane z pridanej hodnoty. Odchýlku značne ovplyvnila aj nová zmena akruálnej metodiky ESA2010.

IFP každoročne vyhodnocuje úspešnosť daňových a odvodových prognóz² (ďalej iba daňových prognóz) v predchádzajúcom roku a analyzuje vzniknuté rozdiely medzi skutočným plnením a našimi odhadmi v rozpočte. Metodika hodnotenia vychádza z [manuálu hodnotenia daňových prognóz](#), ktorý bol prerokovaný Výborom pre daňové prognózy (VpDP). Hodnotenie podľa manuálu umožňuje zrozumiteľné ex post vyhodnotenie a kvantifikáciu príspevkov jednotlivých faktorov k vzniknutým rozdielom.

Rozpočet vs. skutočnosť

Daňové príjmy verejnej správy v akruálnej metodike (ESA95) boli na rok 2014 rozpočtované v celkovej výške 19 974 mil. eur (26,6% HDP). Ich odhad bol v **novembri 2013** posúdený členmi VpDP ako realistický. Dnes sa ukazuje, že príjmy v roku 2014 dosiahli 21 321 mil. eur (28,3% HDP), čo je o 1 347 mil. eur (6,7%) viac, ako sa rozpočtovalo. Pôvodné konzervatívne očakávania ohľadne vývoja efektívnych daňových sadzieb podhodnotili prognózu o 968 mil. eur (4,8% rozpočtovaných príjmov). Rovnako lepší než očakávaný vývoj makra prognózu pomýlil o 187 mil. eur (0,9%). Zmena akruálnej metodiky prispela k rozdielu 264 mil. eur (1,3%). Zostávajúce faktory sa na celkovom rozdielu podieľali -72 mil. eur (-0,4%)

Tabuľka 1: Porovnanie rozpočtu a skutočnosti za rok 2014, (ESA2010, bez sankcií)

(v tis. Eur)	Schválený Rozpočet 2014	Skutočnosť 2014 ¹	Rozdiel	Rozdiel (v %)
DPFO zo závislej činnosti	1 860 716	1 916 422	55 706	3,0%
DPFO z podnikania	106 242	95 951	-10 291	-9,7%
DPPO	1 913 034	2 315 380	402 346	21,0%
Zrážková daň	154 054	175 061	21 007	13,6%
DPH	4 646 656	5 013 006	366 350	7,9%
Spotrebné dane	1 944 107	2 014 993	70 886	3,6%
Ostatné dane**	1 012 991	987 095	-25 896	-2,6%
Sociálna poisťovňa	5 615 602	5 760 634	145 032	2,6%
Zdravotné poisťovne	2 721 015	2 778 554	57 539	2,1%
Spolu (ESA95)	19 974 417	21 057 096	1 082 679	5,4%
- prechod na ESA2010		263 838	263 838	1,3%
Spolu (ESA2010)	19 974 417	21 320 934	1 346 517	6,7%
% HDP (skutočnosť 2014)	26,6%	28,3%	1,8%	-

** Dane z medzinárodného obchodu, miestne dane, osobitné odvody a úhrada RTVS

Zdroj: IFP

Odchýlka 2014 mimo stanoveného rozpätia

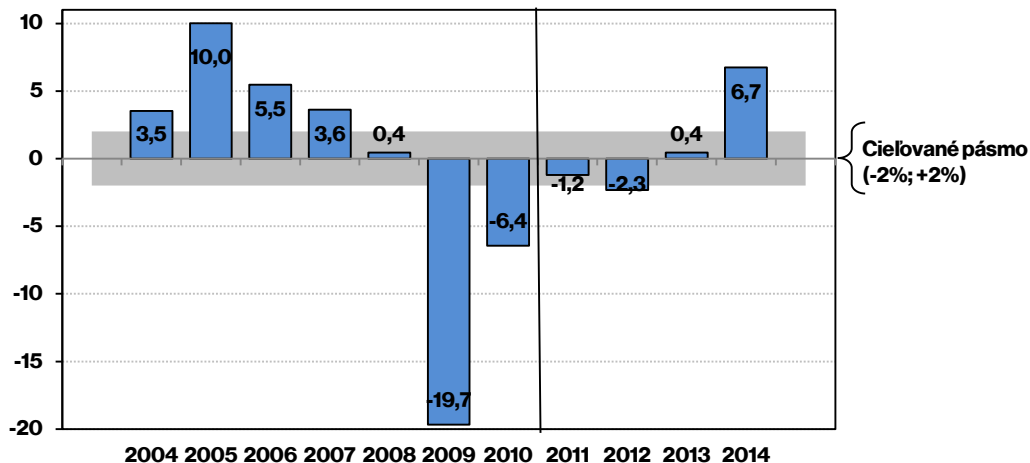
V rámci programových cieľov rozpočtu bol pre IFP stanovený **dlhodobý cieľ dosahovať maximálne 2% odchýlku** medzi rozpočtovanými a skutočnými daňovými príjmami verejnej správy. Tento cieľ platí od roku 2004. Štandardizovaním vyhodnotenia presnosti prognóz v roku 2013 sa odchýlka sleduje u všetkých daňových príjmov verejnej správy.

¹ Finálny akruálny údaj za DPPO, DPFO podnikanie a osobitný odvod v regulovaných odvetviach bude známy až v januári 2016. V hodnotení sú použité ich aktualizované odhady na 2014 z júňového VpDP z roku 2015.

² Povinnosť vyhodnocovať daňové prognózy v jednotlivých členských štátoch vyplýva aj zo 6-packu.

Pri takto definovanom ciele sa podarilo kritérium 2% prvýkrát naplniť v roku 2008 a neskôr aj v rokoch 2011 a 2013, kedy sledovaná odchýlka dosiahla dosiaľ najnižšiu úroveň 0,4%. **V roku 2014 dosiahla odchýlka úroveň 6,7%** (resp. 5,4% pri abstrahovaní zmeny akruálnej metodiky, ktorú IFP nemohol pri prognóze zohľadniť).

Graf 1: Odchýlka rozpočtovaných príjmov VS od skutočnosti (v %)*



* Hodnotenie odchýlky u celkových rozpočtovaných daňových príjmov podľa schválenej metodiky bol aplikovaný aj spätne na údaje roku 2011. Časť odchýlky sa analyticky pripisuje ostatným faktorom, teda daniam, ktoré IFP priamo neprognozuje. Pôvodne sa stanovený cieľ týkal len odhadu daňových príjmov bez miestnych daní a sociálnych a zdravotných odvodov.

Zdroj: IFP

BOX 1: Akou logikou hodnotíme?

Hodnotenie chyby odhadu z roku 2014 je založené na pôvodnej metodike nakoľko rozpočet daňových príjmov bol zostavený v metodike ESA95, odhad daní vychádzal z pôvodných makrobáz a časť príjmov bola odhadovaná inými útvarmi a inštitúciami. Hodnotenie roku 2015 už bude vychádzať z aktualizovanej metodiky (obe metodiky sú zverejnené na našom [webe](#)). Pre poskytnutie úplného obrazu sme sa pozreli na hodnotenie roka 2014 aj pomocou aktualizovanej metodiky, skrz presnejšie Výborom schválené príslušné makroekonomické bázy.

Pri analytickom porovnávaní rozpočtovaných a skutočných výnosov daní možno veľmi zjednodušene faktory³ vysvetľujúce rozdiely voči rozpočtu rozdeliť do piatich kategórií. **Novoprijatá legislatíva a jednorazové a ostatné faktory** sú vplyvy, na ktoré nie je možné pri tvorbe rozpočtu prihliadať. Preto ich spoločne považujeme za **faktory mimo vplyvu IFP**. Faktory, ktoré má IFP možnosť pri svojich prognózach zohľadniť, sú **odhad makroprostredia** a **odhad efektívnych daňových sadzieb** (EDS, zjednodušene úspešnosť výberu daní).

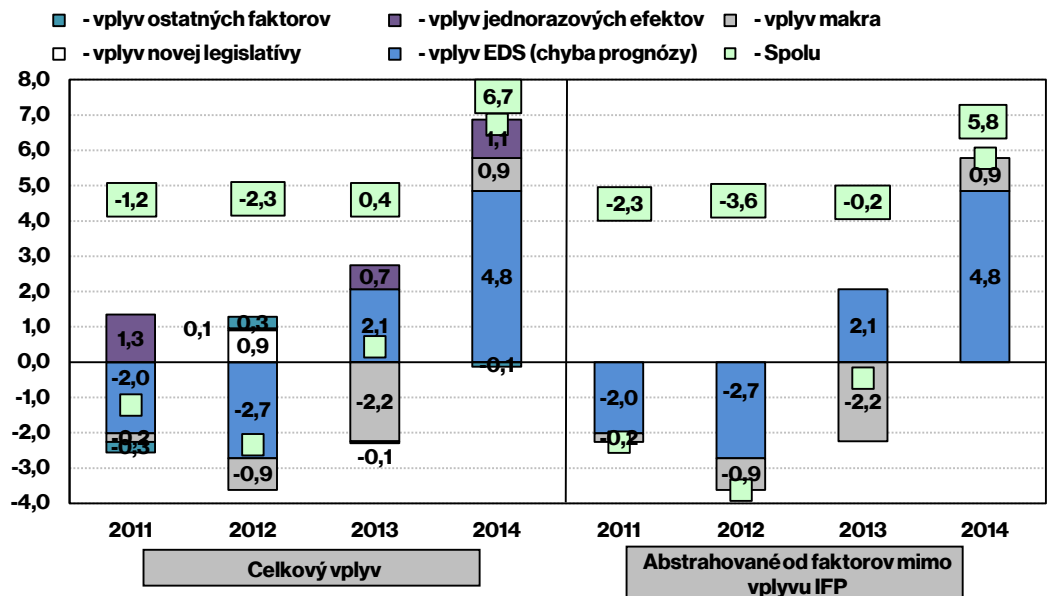
Z hľadiska hodnotenia rozpočtovania daňových príjmov je potrebné rozlišovať efekt týchto dvoch faktorov (makro a EDS). **Chybu odhadu** daňových príjmov predstavuje podhodnotenie či nadhodnotenie EDS v čase tvorby rozpočtu pri vtedy známom odhade makroprostredia. Na rozdiely sa v súlade s metodikou pozeráme z dvoch pohľadov. Prvým je vysvetlenie skutočného rozdielu prostredníctvom vplyvu všetkých piatich faktorov. V druhom prípade vysvetľujeme hypotetický rozdiel voči prognóze, ak by faktory mimo kontroly IFP neexistovali.

„Za všetkým hľadaj vyššiu úspešnosť výberu“

Vyššia úspešnosť výberu daní sa v roku 2014 pozitívne prejavila na skutočnom plnení vo výške 968 mil. eur (4,8% z rozpočtovaných daňových príjmov alebo 1,3% HDP). Pozitívnym prekvapením bola najmä analytikmi neočakávaný pokračujúci rast očistenej efektívnej daňovej sadzby u DPH a korporátnej dane.

³ Spôsob kvantifikácie vplyvov jednotlivých faktorov upravuje [manuál hodnotenia daňových prognóz](#).

Graf 2: Vysvetlenie odchýlky rozpočtovaných príjmov VS od skutočnosti (v %)⁴



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

Zdroj: IFP

Úspešnosť výberu sa zvýšila najmä v prípade korporátnej dane, zrážkovej dane a dane z pridanej hodnoty (DPH). Naopak negatívne oproti očakávaniam v čase tvorby rozpočtu dopadol výnos DPFO z podnikania (prepad úspešnosti výberu o 8,0% z rozpočtu).

Boj proti daňovým únikom prináša ovocie

Po zvrátení trendu dlhodobého poklesu očistenej efektívnej daňovej sadzby u **dani z príjmov právnických osôb** (DPPO) v 2013 úspešnosť výberu tejto dane výrazne akcelerovala aj v 2014 (viac v [júnovej prezentácii k VpDP](#)). Medziročný rast DPPO ďaleko predstihujúci rast ekonomiky kopírujúci pozitívny vývoj u DPH posilňuje hypotézu prenosu vyššej úspešnosti výberu DPH aj na výber DPPO. Doteraz spracované údaje o daňovej licencii rovnako naznačujú, že v roku 2014 historicky najviac subjektov priznalo daňovú povinnosť (viac v [komentári IFP](#)).

Tabuľka 2: Chyba odhadu IFP u jednotlivých dani (v tis. eur)

	Vplyv EDS (chyba odhadu IFP)	% z celkovej chyby	% z rozpočtu
DPFO zo závislej činnosti	11 006	1,1	0,6
DPFO z podnikania*	-8 455	-0,9	-8,0
Daň z príjmov právnických osôb*	435 411	45,0	22,8
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	26 412	2,7	17,1
Daň z pridanej hodnoty (na KSD** vrátane vládnej medzispotreby a investícií)	439 870	45,4	9,5
Daň z pridanej hodnoty (na KSD**)	514 873	49,4	11,1
Spotrebné dane	61 657	6,4	3,2
Z toho: minerálne oleje	38 166	3,9	3,7
Z toho: tabak a tabakové výrobky	21 935	2,3	3,6
Sociálna poisťovňa (EAO + dlžné)	10 127	1,0	0,2
Zdravotné poisťovne (EAO + dlžné)	-7 828	-0,8	-0,3
Daňové príjmy spolu	968 199	100,0	4,8

* DPPO, DPFO podnikanie za rok 2014 sú odhadom, ** konečná spotreba domácností

Zdroj: IFP

Efektívna daňová sadzba⁵ (EDS) počítaná na základe daňových priznaní platcov DPH pokračovala v kontinuálnom raste počas celého roka 2014⁶ (viac v [komentári IFP](#)). Podľa

⁴ Pri hodnotení optikou aktualizovanej metodiky dospejeme len k minimálnemu rozdielu, kde chyba makra zodpovedá 1,0 p.b. (+0,1 p.b. oproti pôvodnej metodike) a chyba EDS 4,7 p.b. (-0,1 p.b.).

⁵ Podiel vybranej dane na príslušnej daňovej základni.

⁶ EDS počítaná na základe daňových priznaní, očistená o jednorazové vplyvy PPP projektov a zvýšenia štandardnej sadzby, sezónne očistená.

aktualizovaného odhadu opatrenia na boj proti daňovým únikom priniesli v roku 2014 nad rámec úspešnosti v roku 2012 dodatočné príjmy na **DPH** vo výške **650 mil. eur, čo je 0,8% HDP** (resp. 402 mil. eur nad rámec úspešnosti v roku 2013).

Úspešnosť výberu **daní z práce**, s výnimkou zdravotných odvodov, mierne rástla a chyba ich odhadu sa pohybovala na úrovni okolo 1%. Za negatívnym plnením zdravotných odvodov je odhad skutočného vplyvu legislatívnej zmeny zahrnutej v rozpočte na rok 2013, ktorej účinnosť sa prejavila po prvýkrát až v roku 2014. Ide o samostatný spôsob platenia odvodov z dividend, ktorého očakávaný pozitívny vplyv na úrovni 14,7 mil. eur sa naplnil len minimálne (2,8 mil. eur). Uvedený rozdiel sa v plnej miere pripisuje na vrub zle odhadnutého levelu z legislatívy. Očakávania v rozpočte o vyššom výbere **DPFO z podnikania** sa opätovne ako aj v minulých rokoch nenaplnili.

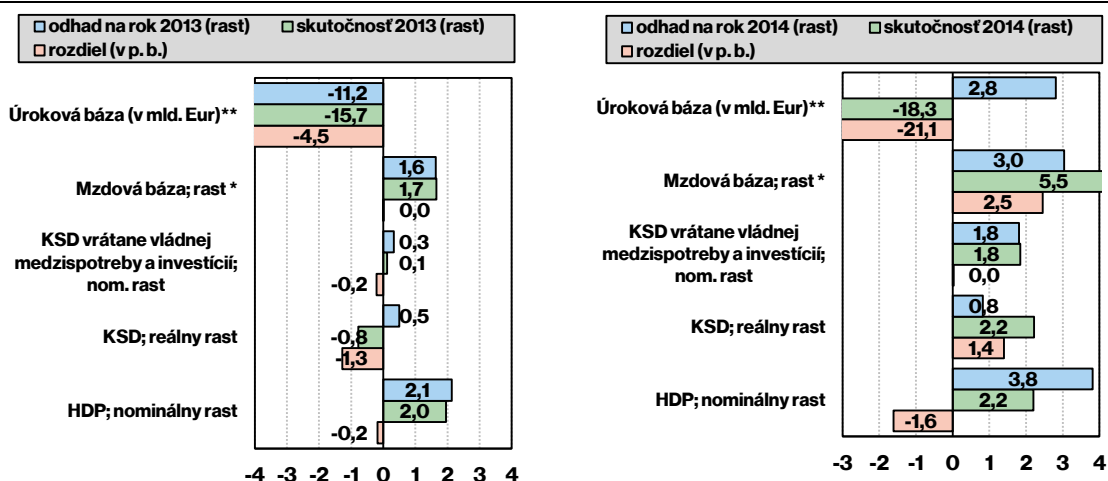
Za pozitívnym vývojom v prípade **dane z príjmov vyberanej zrážkou** je výrazne sa rozširujúca báza, z ktorej sa platia dane z licenčných poplatkov a z iných zdaniteľných plnení ako úrokov, ktoré viac než kompenzovali prepád úrokovej bázy.

Po kontinuálnom poklese EDS pri **spotrebnej dani z minerálnych olejov**, ktorého pokračovanie sa očakávalo aj pri tvorbe rozpočtu, došlo v roku 2014 k jej stabilizácii, čo prinieslo do rozpočtu dodatočných 38 mil. eur.

Odhad makroprostredia pomýlil prognózu rovnako

Na predbežné plnenie daňových príjmov mal vplyv aj vývoj makroekonomického prostredia v rokoch 2013 a 2014. Prognózy makroekonomických ukazovateľov použité v rozpočte boli schválené Výborom pre makroekonomické prognózy v **septembri 2013**. V roku 2014 došlo k zásadnej zmene metodiky zostavovania národných účtov na európskej úrovni, ktorá mala za následok revíziu historických údajov HDP ako aj jeho štruktúry. Pre analyticky správne porovnanie s prognózou sme zostavili scenár upravenej prognózy⁷. Nasledujúca tabuľka uvádza prehľad vybraných makroekonomických ukazovateľov, ktoré ovplyvnili daňové základne.

Graf 3: Porovnanie prognózy a skutočnosti makroprostredia za roky 2013 a 2014 (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

Faktory mimo vplyvu IFP

Medzi faktory **mimo kontroly IFP**, ktoré nebolo možné v čase zostavovania rozpočtu pri odhade jednotlivých daní vziať do úvahy, možno zaradiť:

- **Zmena metodiky aktualizácie daní** - v súlade s implementáciou európskeho

⁷ Scenár upravenej prognózy na rok 2014 bol zostavený ako finálny aktuálny údaj nominálnych makro veličín (ESA2010) za rok 2012, na ktorý sa aplikovali očakávané medziročné rasty týchto veličín v roku 2013 a 2014 v čase tvorby rozpočtu v ESA95 metodike

systemu národných účtov ESA 2010 prešli výkazy verejných financií od septembra 2014 z metodiky ESA 95 na ESA 2010. Z hľadiska daňových príjmov spočíva rozdiel v metodikách v zaznamenávaní daňových kreditov priamo v daňových príjmoch, ktoré sú následne zaznamenané aj na výdavkovej strane s nulovým výsledným vplyvom na deficit. Uvedená zmena prispela k celkovej odchýlke daní 6,7% **vo výške 1,3 percentuálneho bodu**.

- Výnos **ostatných daní** sa v čase tvorby rozpočtu odhadoval na úrovni 1 012 mil. eur. Skutočnosť dosiahla 987 mil. eur, čo je o 2,6% menej (26 mil. eur). Hlavnými dôvodmi sú nadhodnotenie osobitného odvodu podnikov z regulovaných odvetví (-19 mil. eur) a osobitného odvodu finančných inštitúcií (-7 mil. eur).
- V priebehu roku 2014 nedošlo k prijatiu **žiadnej novej legislatívy** s vplyvom na hodnotený rok.
- Medzi **jednorazové faktory** v 2014 patria:
 - Priebežné uzatváranie vyššieho objemu kontrol, ktoré postupne kompenzuje ich zvýšený objem z predchádzajúceho roka, dosiahlo podľa našich odhadov 65 mil. eur.
 - Neočakávané plnenie zrážkovej dane z licenčného poplatku od jedného subjektu v sumárnej výške 19 mil. eur.

V porovnaní s rozpočtom na rok 2014 tak v dôsledku aktualizácií makroprognóz, úpravy levelu/EDS, prijatej legislatívy, vplyvu jednorazových a ostatných faktorov došlo k nasledovným zmenám v prognózach jednotlivých daňových príjmov:

Tabuľka 3: Podiel jednotlivých faktorov na celkovom rozdieli podľa jednotlivých daní

(v tis. eur)	makro	level	nová legislatíva	jednoraz. faktory	ostatné	Spolu
DPFO zo závislej činnosti	44 700	11 006	0	221 493		277 199
DPFO z podnikania*	-1 836	-8 455	0	42 345		32 054
Daň z príjmov právnických osôb*	-33 066	435 411	0	0		402 346
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	-24 405	26 412	0	19 000		21 007
Daň z pridanej hodnoty	-8 320	439 870	0	-65 200		366 350
Spotrebné dane	9 229	61 657	0	0		70 886
Z minerálnych olejov	8 347	38 166	0	0		46 513
Z liehu	188	6 599	0	0		6 787
Z piva	54	-685	0	0		-631
Z vína	4	69	0	0		73
Z tabaku a tabakových výrobkov	596	21 935	0	0		22 531
Z elektrickej energie	16	-2 890	0	0		-2 874
Zo zemného plynu	23	-1 157	0	0		-1 134
Z uhlia	1	-380	0	0		-379
Ostatné dane					-25 896	-25 896
Sociálna poisťovňa (EAO + dlžné)	134 905	10 127	0	0		145 032
Zdravotné poisťovne (EAO + dlžné)	65 367	-7 828	0	0		57 539
Daňové príjmy spolu	186 575	968 199	0	217 638	-25 896	1346 517

* DPPO, DPFO podnikanie a osobitný odvod podnikov v regulov. odvetví za rok 2014 sú odhadom *Zdroj: IFP*

Aktualizácia
legislatívnych zmien

Zmeny v daniach a odvodoch zapracované v rozpočte boli odhadnuté optimisticky. Celkovo opatrenia zahrnuté v rozpočte na rok 2014 podľa predbežného aktualizovaného odhadu **priniesli o 98 mil. eur (-56%) menej, než sa očakávalo**.

Tabuľka 4: Nová legislatíva zahrnutá v rozpočte (ESA2010, tis. eur)

Názov legislatívy (s vplyvom na uvedenú daň)	Odhad	Skutočnosť	Rozdiel	Vplyv
Spolu	173 327	75 507	-97 820	
- z toho: aktualizácia levelu			-96 585	
- z toho: aktualizácia makra			-1235	
Samostatný spôsob platenia dividend	14 700	2 085	-12 615	S

Odvodová úľava pre dlhodobo nezamestnaných	-5 351	-3 860	1 491	S
Zmeny v zákone č. 461/2003	-211	-211	0	OS
Predĺženie osobitného odvodu v regulovaných odvetviach	79 707	64 859	-14 848	OS
Novela zákona 595/2003	84 482	12 634	-71 849	
zavedenie daňovej licencie	112 041	77 725	-34 316	OS (S)
zníženie sadzby DPPO	-56 448	-93 981	-37 533	OS
zmena zdaňovania motorového vozidla	-7 809	-7 809	0	R
oslobodenie výhier (350 eur)	-759	-759	0	R
zvýšenie minimálnej sumy dane na úhradu	-5	-5	0	R
zmeny v umorovaní straty	37 163	37 163	0	R
zmeny v zdaňovaní dlhopisov	300	300	0	R

Poznámka: R - rozpočtovaná hodnota, S - skutočnosť, OS - odhad skutočnosti, (S) – statický vplyv Zdroj: IFP

Viac o hodnotení daňových príjmov je možné nájsť na [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.