

11. októbra 2011

Slovensko by malo zvýšiť podiel „dobrých“ daní

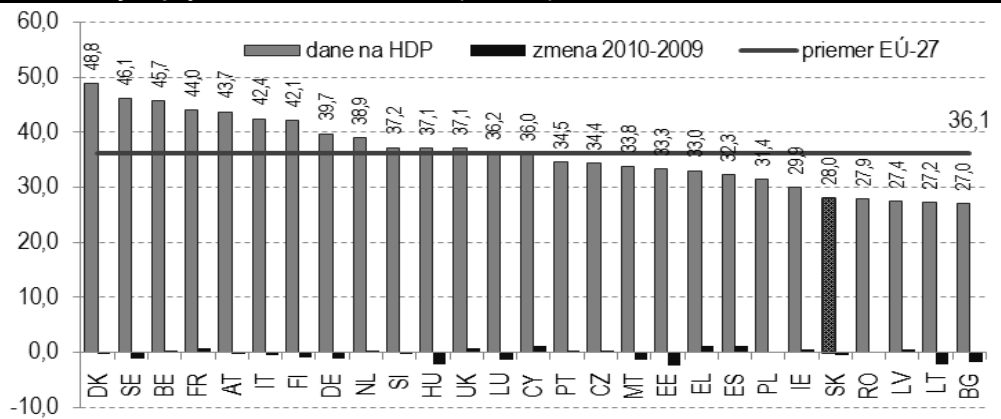
Prípravil: Rastislav Gábik

Slovensko má jedno z najnižších daňových zaťažení v rámci EÚ. V roku 2009 sa v plnej miere prejavil vplyv hospodárskej krízy vo všetkých krajinách EÚ, čo sa odzrkadlilo aj vo vývoji daňových príjmov. V porovnaní s rokom 2007, ktorý bol posledný predkrízový, až 21 krajín, vrátane Slovenska, zaznamenalo pokles podielu daní na HDP. Z hľadiska rozdelenia na menej a viac škodlivé dane¹ patrí daňový systém v SR len medzi priemer Európskej únie. Za posledné tri roky došlo k miernemu zhoršeniu podielu a SR tak nevyužila krízové obdobie na vylepšenie daňového systému. Na základe vývoja implicitných sadzieb² možno konštatovať, že zaťaženie kapitálu a energií v SR je oproti EÚ veľmi nízke. Na druhej strane zaťaženie práce je relatívne vysoké. Kým otázka zdanenia kapitálu je komplikovaná jeho mobilitou v rámci voľného trhu a odkázanosťou SR na získavanie zahraničných investícií, v prípade zdaňovania energií existuje významný priestor pre zvýšenie daňového zaťaženia. Nemeniť štruktúru daní ich zmrazením by bolo škodlivé rozhodnutie voči budúcej životnej úrovni.

Európska únia ako celok je považovaná za oblasť s vysokým daňovým zaťažením. Podiel daňových príjmov vrátane sociálnych odvodov na HDP dosiahol v roku 2010 hodnotu 36,1% HDP (priemer EÚ-27). Vyššie daňové zaťaženie je tradične v starých členských štátoch EÚ, kde najvyššie hodnoty dosiahli Dánsko (48,8% HDP) a Švédsko (46,1% HDP). Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v starých členských krajinách je daňové zaťaženie vyššie o 3,5 p.b. HDP a v nových členských krajinách nižšie o 4,3 p.b. HDP ako celkový priemer.

Menej vyspelé krajiny EÚ musia mať nižšie dane, aby prilákali viac investícií

Podiel daňových príjmov na HDP v roku 2010 (% HDP)



Zdroj: Eurostat, Tab. 200

SR má 5. najnižšie daňové zaťaženie v rámci EÚ (pri rátajúc 2. pilier)

Daňové zaťaženie na Slovensku je z tohto pohľadu piate najnižšie v EÚ s podielom daní 28 % HDP. Menej daní na HDP sa vyberie iba v Bulharsku, Litve, Lotyšsku a Rumunsku. Pri porovnaní

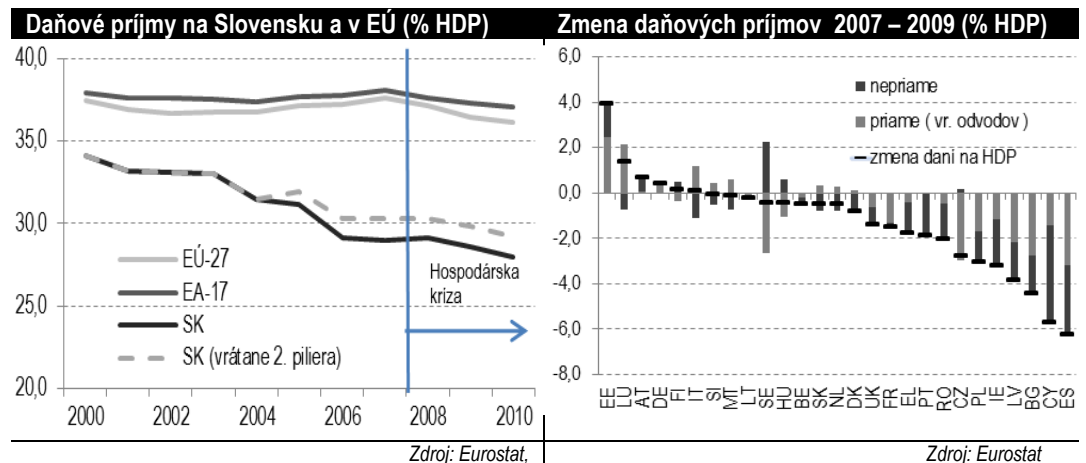
¹ Ekonomická teória hovorí, že všetky dane okrem daní na externality sú pre ekonomický rast škodlivé. Teória ale aj prax (odporúčania OECD a EK) však delí dane na „menej škodlivé“ pre rast ako sú dane na spotrebu (nepriame dane ako DPH, spotrebné dane, ostatné dane z produkcie, dane na majetok a dane na negatívne externality). Viac škodlivé príjmy sú dane na aktivitu ako sú napr. priame dane (DPFO, DPPO, odvody, ostatné priame dane). V tomto komentári sa menej a viac škodlivé dane myslia v kontexte voči dlhodobému ekonomickému rastu.

² Definícia a výpočet implicitných daňových sadzieb sú uvedené v komentári č. 14/2009 [Daňové trendy v krajinách EÚ 2000 - 2007](#)

s ostatnými krajinami však treba brať do úvahy fakt, že do daňových príjmov sa nezapočítavajú odvody do druhého dôchodkového piliera, ktoré sú odvádzané do súkromných fondov a preto nie sú klasifikované ako príjmy verejnej správy (jednotlivci ich vnímajú ako vlastné súkromné úspory, nie ako daň). Berúc do úvahy aj výšku týchto odvodov, takéto **daňové zaťaženie** by bolo vyššie zhruba o 1,2 p.b., **teda 29,2 %HDP**. Napriek tomu by SR bola na **5. mieste v rámci EÚ**, stále oveľa menej ako priemer EÚ-27³.

Vplyv hospodárskej krízy

Vplyv hospodárskej krízy sa naplno prejavil práve v roku 2009. V porovnaní s posledným predkrízovým rokom 2007 niektoré krajiny zaznamenali významný pokles daňových príjmov na HDP. Najviac postihnutými krajinami boli Španielsko (pokles o 6,7 p.b.), Cyprus (pokles o 5,7 p.b.) a Bulharsko s poklesom o 4,4 p.b. Medziročne poklesli najmä priame dane, čo sa dalo predpokladať vzhľadom na ich vysokú senzitivitu voči hospodárskemu cyklu. Najväčší prepád zaznamenala Litva, kde kvôli výraznému zníženiu nominálnych miezd a prepadu ziskovosti podnikov klesol podiel priamych daní na HDP až o 35%, pričom priemerný pokles v EÚ-27 dosiahol 7%. V prípade nepriamych daní, ktoré nie sú tak senzitívne na ekonomický cyklus, bol pokles miernejší. Napriek tomu Španielsko a Cyprus zaznamenali v porovnaní s rokom 2007 nižší výnos o viac ako 20%. Na Slovensku daňová kvóta klesla iba o 0,5% HDP, konkrétne z hodnoty 29,3% HDP v roku 2007 na 28,8% HDP v roku 2009, čo znamená pokles daňových príjmov o 1,7%. **Podiel menej škodlivých daní (nepriamych daní) na HDP klesol o 0,8 p.b. a zároveň podiel viac škodlivých daní vzrástol o 0,4 p.b.**⁴



„Dobré a zlé dane“

Z hľadiska podielu daňových príjmov z menej a viac škodlivých daní patrí daňový systém v SR len medzi priemer Európskej únie. **Z celkových daňových príjmov tvoria dobré dane, teda tie ktoré majú najmenší negatívny vplyv na ekonomický rast, iba 36,2%**. Práve krízové obdobie ponúkalo príležitosti zmeniť tento pomer viac v prospech dobrých daní, či už vo forme zníženia priamych daní zaťažujúcich prácu alebo vo forme zvýšenia nepriamych daní, ako to urobili viaceré krajiny. **Vývoj na Slovensku bol však negatívny a podiel menej škodlivých daní na celkových daňových príjmoch poklesol o 1 p.b.**⁵

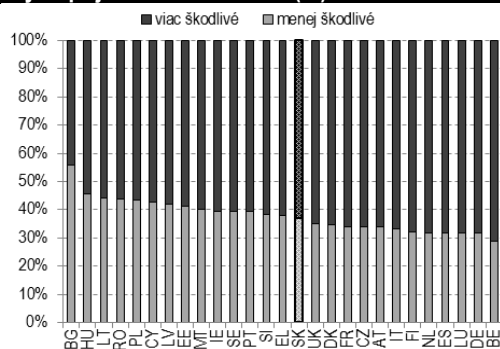
V ostatných krajinách EÚ v období 2007 – 2010 najvýznamnejšiu pozitívnu zmenu v dobrých daniach zaznamenali najmä vo Švédsku, Bulharsku a Maďarsku. Zvýšenie dobrých daní bolo dosiahnuté rastom sadzieb nepriamych daní (pozri Box č.1) alebo poklesom efektívnych daňových sadzieb z príjmov. Na druhej strane je 12 krajín, kde podiel dobrých daní na celkových daňových príjmoch poklesol.

³ Tento údaj však nie je porovnateľný s priemerom EÚ, pretože je viacero krajín, ktoré majú druhý dôchodkový pilier a pre výpočet porovnateľnej štatistiky by bolo potrebné aj v ich prípade zaradiť tieto odvody do daňovej kvóty.

⁴ Podiel priamych daní klesol o 0,6 p.b., naproti tomu podiel odvodov na HDP vzrástol o 1 p.b.

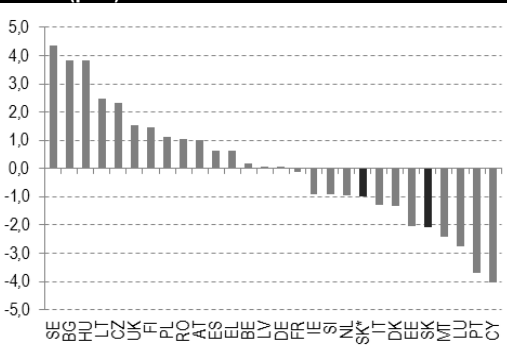
⁵ Po očistení o efekt predzásobením sa tabakovými výrobkami v roku 2007, ktorý jednorazovo zvýšil spotrebné dane v danom roku. Bez úpravy by bol pokles dobrých daní o 2 p.b.

Podiel menej a viac škodlivých daní na daňových príjmoch v roku 2010 (%)



Zdroj: Eurostat, Tab. 200,

Zmena podielu „dobrých“ daní v období 2007 – 2010 (p.b.)



Zdroj: Eurostat, Tab.200

* Zmena podielu v SR po očistení daňových príjmov o efekt predzásobenia sa tabakovými výrobkami v roku 2007

Box: Daňová politika počas krízy

Daňová politika zohrala dôležitú úlohu aj v rámci boja proti kríze. Kým s príchodom krízy sa jednotlivé vlády snažili podporiť ekonomickú aktivitu a udržať ekonomický rast prostredníctvom znižovania daňového zaťaženia, v pokrízovom období prišla na rad konsolidácia verejných financií a to aj prostredníctvom zvyšovania daňových príjmov. Znižovanie daňového zaťaženia prebiehalo hlavne v rámci dane z príjmov fyzických a právnických osôb, zatiaľ čo zvyšovanie bolo hlavne pri DPH a spotrebných daniach. Viaceré krajiny sa rozhodli znižovať daň z príjmu právnických osôb, čo z krátkodobého hľadiska nepredstavovalo pre väčšinu spoločností vykazujúcich stratu žiadne benefity. Toto znižovanie bolo považované skôr ako politický signál do budúcnosti potvrdzujúci snahu o zlepšenie podnikateľského prostredia. Jeden z najčastejšie používaných nástrojov na zvýšenie kúpyschopnosti domácností bolo znižovanie daní z príjmov fyzických osôb, ktoré prebiehalo skôr zvyšovaním odpočítateľných položiek ako znižovaním sadzieb. **Prekvapivo málo zmien bolo urobených v rámci sociálnych odvodov**, napriek tomu, že vlády zdôrazňovali snahu o udržanie pracovných miest a práve sociálne odvody predstavujú vo väčšine krajín významné náklady na pracovnú silu.

V rámci konsolidácie verejných financií sa krajiny vybrali v súlade s ekonomickou teóriou o efektívnosti výberu a vplyvu na ekonomický rast cestou zvyšovania nepriamych daní. Išlo hlavne o zvyšovanie sadzieb DPH a rozširovanie daňových základní, výnimkou nebolo ani zvyšovanie sadzieb spotrebných daní. Najviac rástli sadzby DPH v Maďarsku, Rumunsku (5 p.b.), Grécku (4 p.b.) a Veľkej Británii (2,5 p.b.).

Zmena sadzieb nepriamych daní v rokoch 2009 a 2010

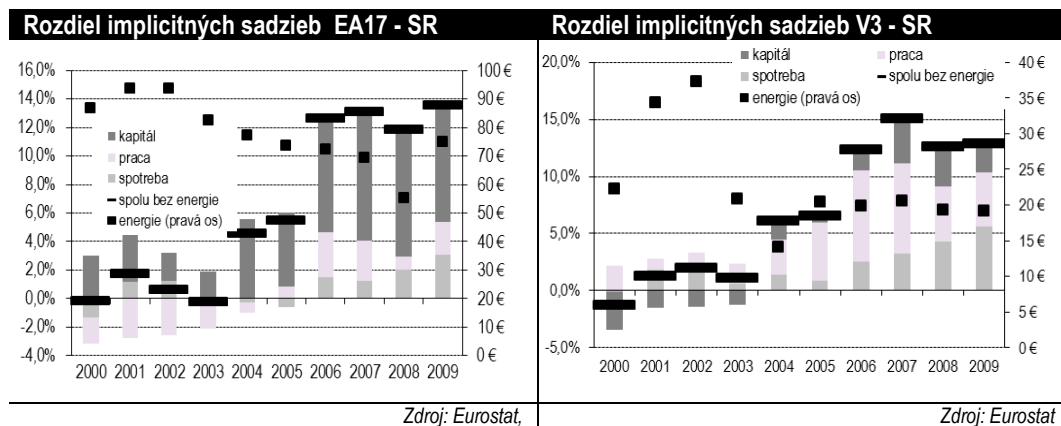
Štandardná sadzba DPH (p.b.)				Spotrebné dane (p.b.)			
2009		2010		2009		2010	
zvýšenie	zníženie	zvýšenie	zníženie	zvýšenie	zníženie	zvýšenie	zníženie
EE (2), IE (0,5), LV (3), LT (1), LU (5), UK (2,5)		CZ (1), GR (4), ES (2), LT (2), PT (1), RO (5), FI (1)	IR (1,5)	EE, GR, HU, LV, LT, RO, SI, ES, FI,	IT, LT	BG, CZ, DK, EE, GR, HU, LV, SI, CY, FI, PL	PL, SK

Zdroj: Taxation trends in EU:2011

Implicitné daňové sadzby

Implicitné daňové sadzby charakterizujú vývoj dane vo forme skutočného výberu voči daňovej základni a sú vhodné na medzinárodné porovnanie daňového zaťaženia vybraných agregátov. V porovnaní s priemerom EA-17 je na Slovensku **veľmi nízke zdaňovanie kapitálu**, pričom rozdiel v sadzbách predstavoval v roku 2009 až 8,2 p.b. Veľký rozdiel je aj v **zdaňovaní energií** (počíta sa ako sadzba

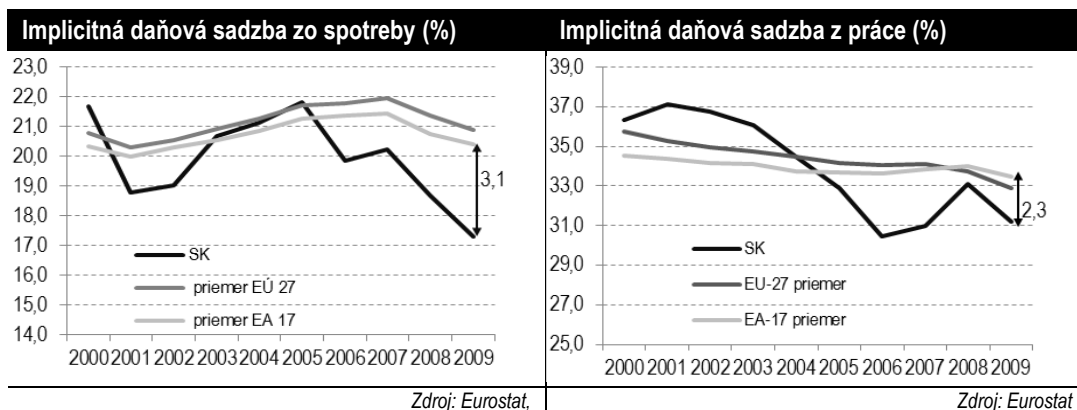
dane v Eur na ekvivalent 1 tony ropy), ktorý v roku 2009 dosiahol 75 Eur/TOE.⁶ Zdaňovanie práce a spotreby je v porovnaní s EA-17 iba mierne nižšie. Zohľadňujúc rozdiel pri kapitáli a energiách je teda zdaňovanie práce na Slovensku **relatívne vysoké**. Naproti tomu v porovnaní s priemerom krajín V-3 je zdaňovanie kapitálu v SR iba mierne nižšie, ale zdaňovanie práce a spotreby je výrazne nižšie (štatisticky pomáha pri zdaňovaní práce aj existencia 2. piliera). **Vzhľadom k tomu, že implicitné sadzby berú do úvahy skutočné výnosy daní, ich nízke hodnoty v porovnaní so skutočnými sadzbami, ale aj v porovnaní s priemerom EA-17 a V-3 indikujú aj možné daňové úniky (pre SR najmä v prípade DPH).**



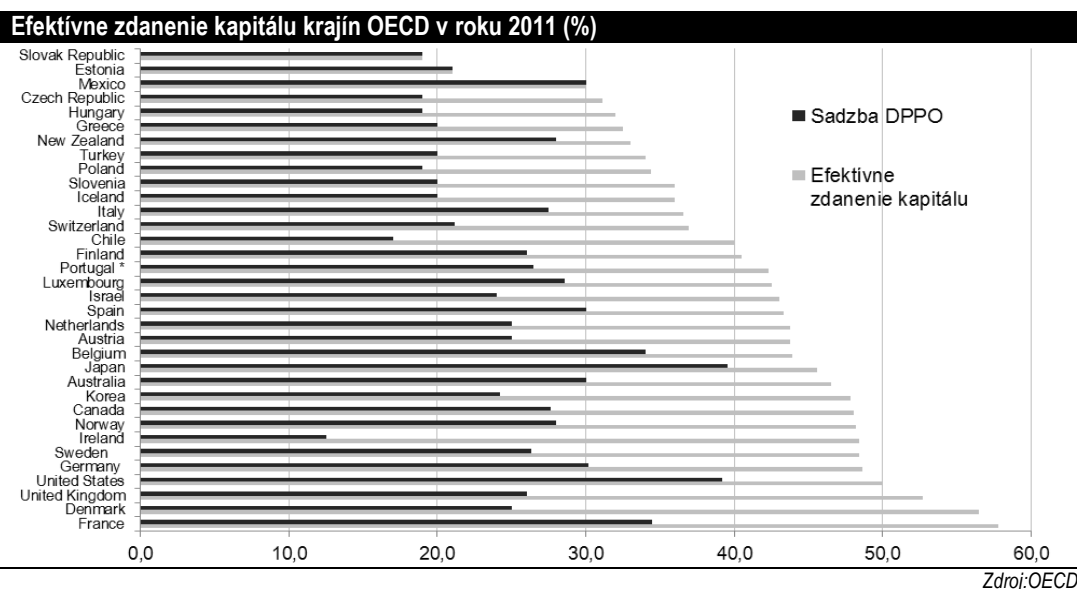
Daňové zaťaženie spotreby, vyjadrené prostredníctvom implicitnej daňovej sadzby zaznamenalo v období rokov 2007 až 2009 v rámci EÚ významný pokles. V tomto období však došlo k miernemu poklesu základných sadzieb DPH iba v Portugalsku a Veľkej Británii. Preto možno tento pokles pripísať najmä väčšej opatrnosti spotrebiteľov, ktorí pod vplyvom negatívnych očakávaní znížili spotrebu a zamerali sa najmä na základné tovary, ktoré majú vo väčšine krajín zníženú sadzbu DPH. Prípadným ďalším vysvetlením môže byť aj zvýšenie daňových únikov. Slovensko zaznamenalo ešte výraznejší pokles, ktorý takisto možno pripísať zavedeniu zníženej sadzby DPH na lieky v roku 2007 a zníženej sadzby na knihy v roku 2008. V roku 2009 bol výber daní zo spotreby ovplyvnený aj nákupnou turistikou, kedy kvôli deprecii cien v okolitých krajinách sa tovary na Slovensku stali relatívne drahšie a obyvatelia preferovali nákupy v zahraničí. Do úvahy však treba vziať aj možný nárast daňových únikov.

Implicitná daňová sadzba z práce v EÚ bola v posledných rokoch stabilná s výnimkou roku 2009, kedy zaznamenala mierny pokles, čo môže súvisieť práve s prijatými protikrizovými opatreniami, ktoré znižovali daňové zaťaženie pracujúcich. Napriek relatívne vysokému odvodovému zaťaženiu, zdaňovania práce v SR je mierne nižšie ako priemer EÚ-27 (odhliadnuc od roku 2009, kedy bolo zavedené dočasné opatrenie). Po výraznom poklese v období 2003 až 2006 spôsobenom znížením sadzieb dane z príjmov fyzických osôb, došlo v rokoch 2007 a 2008 k opätovnému rastu. V roku 2009 implicitná daňová sadzba z práce opäť poklesla, **čo možno pripísať zvýšeniu nezdaniteľnej časti základu dane a zavedeniu zamestnaneckej prémie**. Ak by sa však zarátal aj 2. pilier medzi dane (napr. zdaňovanie tých, ktorí sú len v 1. pilieri), tak by implicitná sadzba bola vyššia o 3,2 p.b. Pre ľudí v 1. pilieri je teda sadzba v SR zrejme vyššia ako priemer EÚ a EA.

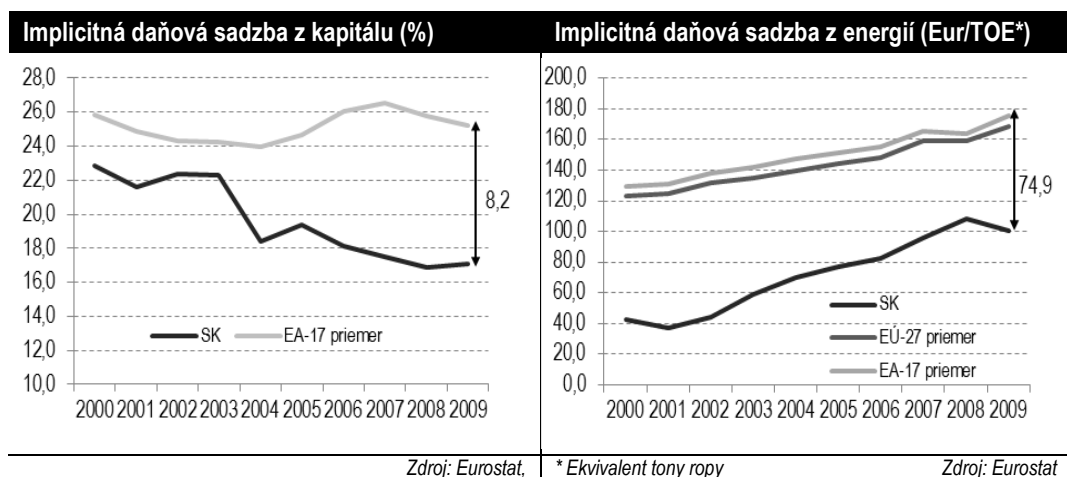
⁶ Ekvivalent tony ropy. Sadzby sú počítané v Eur, preto je indikátor citlivý na zmenu výmenných kurzov v období pred vstupom SR do EA



V porovnaní s eurozónou má Slovensko veľmi nízke daňové zaťaženie kapitálu. Kým priemerná implicitná sadzba z kapitálu v eurozóne bola v roku 2009 na úrovni 25,2% na Slovensku bola v tom istom období nižšia o 8,2 p.b. Vyplýva to najmä z nízkych sadziieb dane z príjmov právnických osôb a nezdaňovania dividend. Zaťaženie kapitálu v SR patrí medzi najnižšie nielen v EÚ, ale aj v rámci krajín OECD a poskytuje Slovensku konkurenčnú výhodu pri lákaní zahraničných investorov.



Implicitná daňová sadzba z energií predstavuje podiel príjmov daní zdaňujúcich akýkoľvek druh energie a konečnej spotreby energie. Vzhľadom k viacerým zdrojom energie, je táto sadzba prepočítaná na ekvivalent tony ropy a uvádza sa v eurách. Kým priemerná sadzba v EÚ-27 si od roku 2000 udržiava relatívne stabilnú úroveň (v cenách roku 2000), zdaňovanie energií na Slovensku sa za posledných deväť rokov zdvojnásobilo. Rast bol spôsobený najmä zvyšovaním spotrebných daní z minerálnych olejov, ale aj zavedením nových energetických daní z uhlia, zemného plynu a elektrickej energie. **Napriek rastúcemu trendu je zdaňovanie energií v SR výrazne nižšie ako v EÚ a najmä v prípade nových energetických daní existuje priestor na zvyšovanie sadziieb**, čo v konečnom dôsledku spôsobí aj tlak na znižovanie spotreby a zvyšovanie efektívnosti pri využívaní energie.



Záver

Štruktúra daňového systému je jedným z faktorov, ktoré významne ovplyvňujú ekonomický rast krajiny. Z tohto dôvodu je dôležité pozerat' sa na jednotlivé dane nielen ako na možný zdroj príjmov rozpočtu, ale aj z pohľadu ich vplyvu na hospodársky rast. Preto v prípade potreby zmeny štruktúry daňového systému, prípadne hľadanie dodatočných zdrojov pre rozpočet (v časoch konsolidácie), by bolo vhodné zamerať sa najmä na zvýšenie podielu daní, ktoré majú najmenší negatívny vplyv na rast.

Z tohto dôvodu IFP odporúča zvýšiť zdaňovanie energií (pri výrobe ale aj spotrebe energií vznikajú negatívne externality vo forme znečisťovania životného prostredia), majetku (napríklad nehnuteľnosti) a zjednotiť sadzby DPH na úrovni 20%. Zároveň by to mohlo byť kombinované so znížením daní zaťažujúcich prácu (odvody, resp. DPFO).

Upozornenie

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nutne 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.