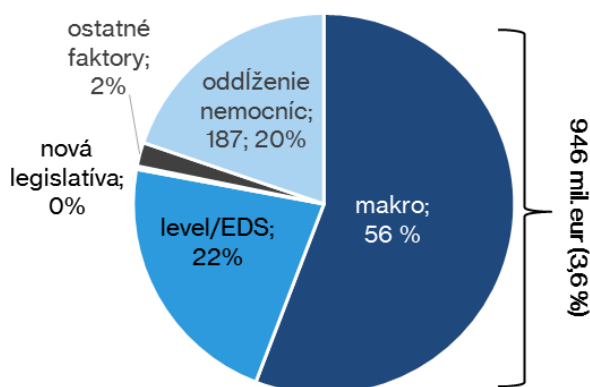




Vyhodnotenie daňovej prognózy na rok 2018

Skutočné daňové a odvodové príjmy verejnej správy za rok 2018 prevýšili odhad Výboru pre daňové prognózy¹ (ďalej len Výbor) o 946 mil. eur (3,6 % odhadovaných príjmov). Viac ako polovica vyššieho výnosu bola z dôvodu lepšieho ako očakávaného vývoja ekonomiky. Výnos bol ovplyvnený aj jednorazovým vyšším výnosom sociálnych odvodov z oddĺženia nemocníc. Nezanedbatelne prispela aj vyššia efektívnosť daňovej sadzby. Odchýlky prognóz členov Výboru sa pohybovali v rozpätí od 946 mil. eur do 1080 mil. eur.

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



Zdroj: IFP

Daňové príjmy verejnej správy dosiahli v roku 2018 výšku 27 512 mil. eur (30,7 % HDP), čo je oproti odhadu o 946 mil. eur (1,1 p.b. HDP). Z celkovej odchýlky je viac ako polovica spôsobená lepším makroekonomickým vývojom, najmä trhom práce a spotrebou domácností. Vývoj efektívnej daňovej sadzby podhodnotil výnos daní a odvodov približne o pätinu. Výnos v roku 2018 bol ovplyvnený aj jednorazovými platbami, s ktorými sa pri tvorbe odhadu na rok 2018 neuvažovalo. Z nich najväčší vplyv malo oddĺženie nemocníc, ktoré navýšilo príjmy Sociálnej poisťovne. Ostatné faktory zahŕňajú výnos odvodu z povinného zákonného poistenia motorových vozidiel (PZP). V čase tvorby odhadu bol výnos klasifikovaný ako nedaňový príjem, v roku 2018 sa preklasifikoval do daňových príjmov.

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

Tabuľka 1: Odhad daňových príjmov a skutočnosť za rok 2018 (ESA2010, mil. eur)

	Odhad Výboru	Skutočnosť 2018	Rozdiel (mil. eur)	Rozdiel (v %)
DPFO	3 077	3 218	141	4,6
Zo závislej činnosti	2 939	3 094	155	5,3
Z podnikania	138	124	-14	-10,5
DPPO	2 618	2 788	169	6,5
Zrážková daň	243	209	-33	-13,8
DPH	6 104	6 316	212	3,5
Spotrebné dane	2 341	2 315	-26	-1,1
Ostatné dane*	1 171	1 175	4	0,4
Sociálna poisťovňa	7 458	7 840	382	5,1
Zdravotné poisťovne	3 553	3 651	98	2,7
Spolu	26 566	27 512	946	3,6
% HDP (skutočnosť 2018)	29,6%	30,7%	1,1 p.b.	-

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

IFP každoročne hodnotí v súlade so štatútom presnosť prognózy, z ktorej vychádzal schválený rozpočet verejnej správy. Pre rok 2018 nebol schválený rozpočet totožný s prognózou Výboru, nakoľko obsahoval aj vplyv dodatočných opatrení (eKasa a nanomarkre). Daňové príjmy verejnej správy boli na rok 2018 prognózované Výborom² v celkovej výške 26 566 mil. eur (29,6 % HDP). Odhad bol v septembri 2017 posúdený všetkými členmi Výboru ako realistický. Predbežné hodnotenie na základe odhadu výnosu daňových príjmov za rok 2018 bolo zverejnené v júli 2019³. V súčasnosti sú k dispozícii finálne údaje za všetky daňové príjmy verejnej správy za rok 2018.

Podrobná štruktúra podľa daní

Z pohľadu jednotlivých daní k pozitívnej chybe odhadu prispeli takmer všetky dane okrem spotrebných daní, daní z príjmov vyberanej zrážkou a daní z príjmov z podnikania.

Tabuľka 2: Rozdiel skutočnosti oproti odhadu podľa jednotlivých faktorov a daní (v mil. eur)

	makro	EDS	nová legislatíva	Jednorazové a iné faktory	Spolu
DPFO zo závislej činnosti	75	80	0	0	155
DPFO z podnikania	0	-15	0	0	-14
DPPO	-61	233	-3	0	169
Zrážková daň	-10	-21	0	-3	-33
DPH	232	-20	0	0	212
Spotrebné dane	16	-44	0	2	-26
- minerálne oleje	-5	-21	0	0	-26
- tabakové výrobky	15	-17	0	2	0
Ostatné dane*	-4	-12	0	20	4
Sociálna poisťovňa (vrátane dlžného)	189	16	-11	187	382
Zdravotné poisťovne (vrátane dlžného)	90	-9	16	0	98
SPOLU	528	209	3	206	946

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

² Zasadnutie Výboru pre daňové prognózy zo septembra 2017.

³ Predbežné hodnotenie bolo zverejnené na web stránke IFP <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>

Lepší vývoj na trhu práce (vyššie mzdy aj vyššia zamestnanosť) sa podpísal pod vyšší výber **sociálnych a zdravotných odvodov** a taktiež **dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti**. Pri sociálnych odvodoch bol vyšší výnos aj z dôvodu jednorazovej platby súvisiacej s oddlžovaním nemocníc⁴, s ktorou sa pri tvorbe odhadu pre rozpočet neuvažovalo. Nižšia efektivita výberu pri zdravotných odvodoch bola viac ako kompenzovaná vplyvom legislatívneho zrušenia odvodovej odpočítateľnej položky u zamestnávateľa, ktorá nebola zahrnutá v odhade na rok 2018. K vyššiemu výnosu DPFO zo závislej činnosti prispela aj vyššia efektivita výberu dane, čo je možné vysvetliť tzv. fiscal dragom (nedostatočná indexácia parametrov daňového systému prispieva k medziročnému rastu zdanenia nad rámec rastu na trhu práce).

Celý objem vyššieho výberu **DPH** možno pripísať priaznivému makroekonomickému vývoju, najmä konečnej spotrebe domácností.

Vyššie než očakávané plnenie **DPPO** koriguje pomalší rast makroekonomickej bázy kvôli výraznému rastu kompenzácií zamestnancov. Vyšší výnos z vyrovnania dane za rok 2017, ktoré v čase tvorby prognózy na rok 2018 ešte nebolo známe, podhodnotil výnos na rok 2018. Vyššiu efektivitu výberu dane je potrebné interpretovať opatrne kvôli nedokonalosti 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 dane.

Výpadok na **spotrebných daniach** je najmä z dôvodu nižšieho výberu spotrebnej dani z minerálnych olejov aj z tabakových výrobkov. Vývoj ekonomiky pôsobil nepriaznivo pri minerálnych olejoch, pri ostatných daniach mal pozitívny efekt na výnos.

Aktualizácia legislatívy

Na rozdiel skutočných a odhadovaných príjmov mali vplyv aj legislatívne opatrenia. Podľa aktuálneho odhadu vplyvu legislatívnych opatrení zahrnutých v prognóze bol celkový výnos daní a odvodov nadhodnotený o 37 mil. eur. Nová legislatíva, nezahrnutá v prognóze podhodnotila príjmy o 3 mil. eur (Tabuľka 3).

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

	Odhad	Skutočnosť	Rozdiel
Legislatíva zapracovaná v prognóze na rok 2018	-65	-102	-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	-61	-60	1
Zmena uplatňovania superodpočtu na vedu a výskum	-9	-25	-16
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	-100	-17
Zavedenie dane z dividend (od 1.1.2017. vplyv od 1.1.2018)	56	24	-32
Nová legislatíva (nezapracovaná v prognóze na rok 2018)	0	3	3
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

⁴ V notifikovaných číslach z októbra 2019 táto platba nie je celá zahrnutá v príjmoch za rok 2018. Benchmarkovu revíziou sa suma zaplateného dlhu rozdelila na príjmy Sociálnej poisťovne spätne medzi roky, v ktorých dlh vznikal (2014-2018).

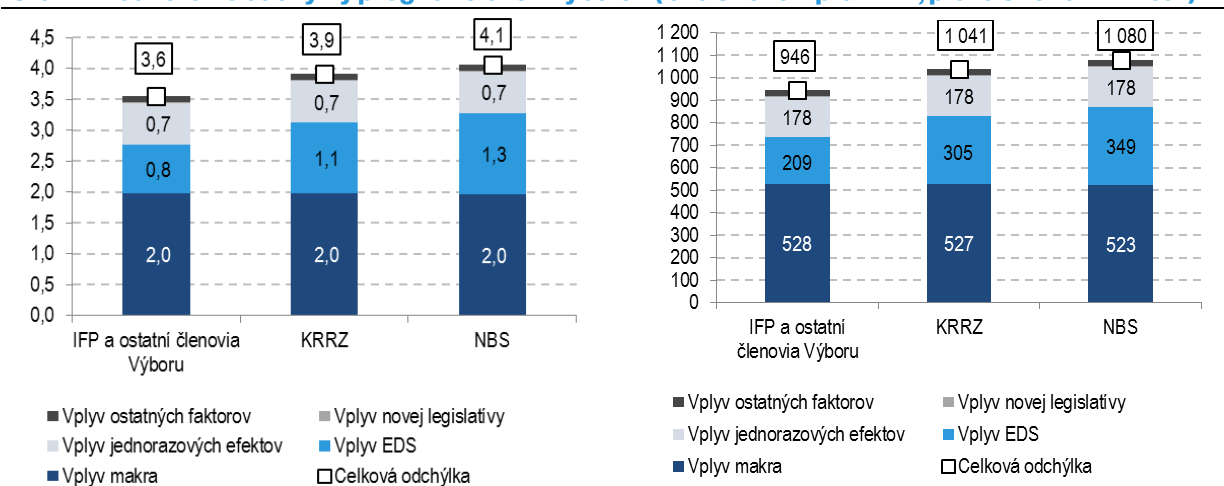
Skrátenie doby odpisovania zo 40 na 20 rokov	-3	-3
Zavedenie OOP pre dôchodcov a predčasných dôchodcov	-9	-9
Celkové legislatívne vplyvy	-65	-99

* preklasifikované z nedaň. na daňové príjmy

Zdroj: IFP

Vyhodnotenie prognózy jednotlivých členov Výboru je prezentované v Grafe 2. Väčšina členov Výboru sa plne stotožnila s odhadom IFP (ČSOB, Infostat, SLSP, TB, UniCredit), preto vyhodnotenie odhadu IFP je totožné s ich hodnotením. Vlastnú prognózu prezentovala KRRZ a NBS.

Graf 2: Hodnotenie odchýlky prognóz členov Výboru⁵ (ľavá strana v p.b. HDP, pravá strana v mil. eur)⁶



Zdroj: IFP

Box : Trojročné hodnotenie daňových a odvodových prognóz na rok 2018

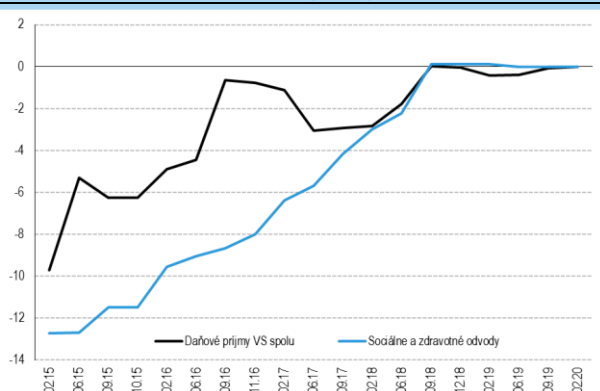
V rámci hodnotenia prognózy daňových a odvodových príjmov za rok 2018 sme vyhodnotili aj dlhodobú prognózu s cieľom zachytiť prípadné zmeny trendov. Skutočné daňové a odvodové príjmy za rok 2018 sme porovnali spätne s jednotlivými prognózami vytvorenými v rokoch 2015 až 2019. Pri vybraných daniach a 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.

V nasledujúcich grafoch sú zobrazené odchýlky od skutočnosti, ktorá bola za rok 2018 finálna až v januári 2020. Agregátne boli odhadované daňové príjmy verejnej správy v čase prvej prognózy na rok 2018 oproti skutočnosti nižšie o cca. 10 p.b. (Graf 3); samotné sociálne a zdravotné odvody boli mierne viac podhodnotené (13 p.b.). Bližšie sme sa pozreli najmä na väčšie dane, ktoré tvoria viac ako 94 % z celkových daňovo-odvodových príjmov (Graf 4). Vzhľadom na zlepšujúci sa makroekonomický cyklus v rokoch 2015 až 2018 boli viaceré dane v trojročnom horizonte odhadované nižšie ako bola skutočnosť. Výnimku tvoria príjmy z korporátnej dane, ktoré odrzkadľujú procyklickú volatilitu makroekonomickej bázy (HDP – kompenzácie zamestnancov). Odhad príjmov za rok 2018 nadhodnotil silný rast makro bázy v období 2015 až 2016 (takmer 10 % rast). Naopak, spomalenie tempa rastu ekonomiky viedlo k revízii tempa rastu makro bázy nadol od roku 2017 a podhodnoteniu finálneho odhadu.

⁵ 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.

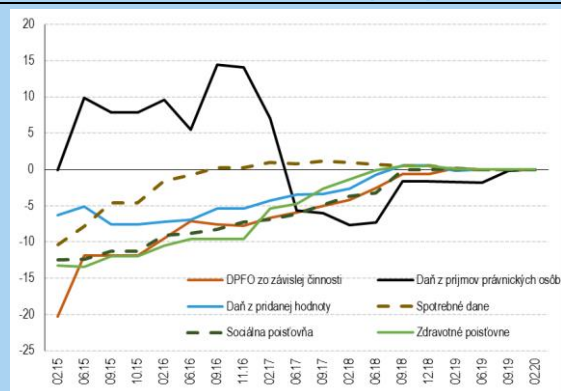
⁶ Kladná odchýlka znamená, že prognóza podhodnotila skutočnosť

Graf 3: Odchýlky prognózovaných príjmov na rok 2018 od skutočnosti (v % skutočných výnosov)



Zdroj: IFP

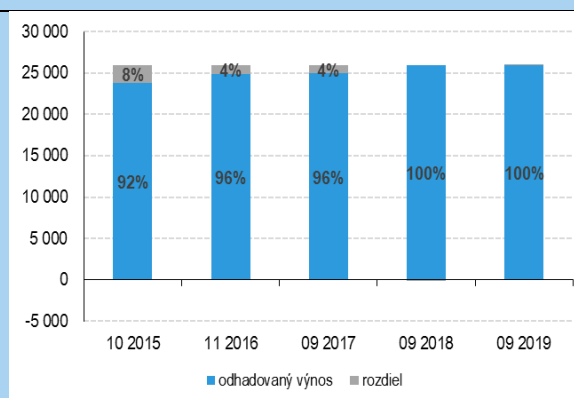
Graf 4: Odchýlky vybraných daní a odvodov na rok 2018 od skutočnosti (v % skutočných výnosov)



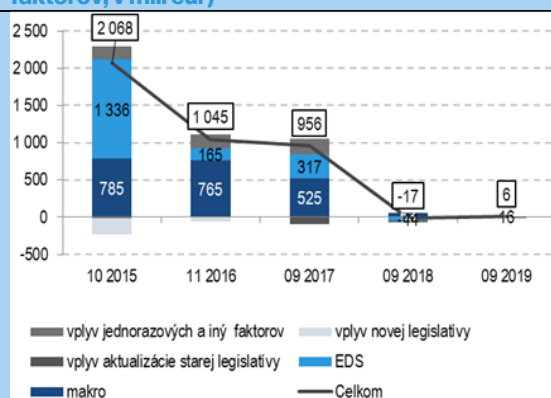
Zdroj: IFP

Podľa analýzy vybraných daní a odvodov bola odchýlka od skutočnosti najvyššia v roku 2015 (8 %), v ďalšom roku bola znížená na polovicu, teda 4 % (Graf 5). V roku 2017 sa odhad menil len čo sa týka štruktúry. Odhady pre roky 2018 a 2019 sa od skutočnosti líšili len zanedbateľne. V roku 2015 bola chyba z titulu zmeny makroekonomických ukazovateľov približne tretinová (Graf 6). V rokoch 2016 a 2017 bola chyba z dôvodu makroekonomického vývoja už viac ako polovičná. Zároveň sa zvýšili jednorazové príjmy, najmä z dôvodu oddĺženia nemocníc (187 mil. eur). Neintuitívny pokles EDS v 2016 a jej opätovný rast v 2017 spôsobuje EDS korporátnej dane, ktorá reflektuje nesúlade medzi makroekonomickou bázou a ziskovosťou podnikov. Pokles EDS v roku 2016 spôsobil významný pokles ziskov firiem po ukončení čerpania Eurofondov v roku 2015, na rozdiel od makro bázy, ktorá stále indikovala rasty okolo 10 %. Od roku 2017 sa zisky firiem opätovne priblížili rastu makrobázy čo prispelo k nárastu EDS.

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



Graf 6: Odchýlky prognózy vybraných daní a odvodov od skutočnosti (príspevky jednotlivých faktorov, v mil. eur)



Pozn.: Horizontálna os zobrazuje poslednú prognózu Výboru v danom roku

Zdroj: IFP

Makroekonomické prognózy za roky 2015 až 2018, ktoré vstupujú do prognózy daní a odvodov, boli vzhľadom na množstvo revízií. Smerodajné pre vyhodnotenie boli medziročné rasty. Do legislatívnych vplyvov boli zakomponované všetky legislatívne zmeny vstupujúce do odhadov od prvej prognózy na rok 2018 (február 2015). V jednorazových a iných vplyvoch boli zahrnuté všetky faktory, ktoré ovplyvnili skutočný výnos za rok 2018.

Príloha

Tabuľka 4: Porovnanie schváleného RVS⁷ a skutočnosti za rok 2018 (ESA2010, mil. eur)

	Schválený rozpočet	Skutočnosť	Rozdiel	Rozdiel (v %)
DPFO	3 077	3 218	141	4,6
Zo závislej činnosti	2 939	3 094	155	5,3
Z podnikania	138	124	-14	-10,5
DPPO	2 618	2 788	169	6,5
Zrážková daň	243	209	-33	-13,8
DPH	6 104	6 316	212	3,5
Spotrebné dane	2 341	2 315	-26	-1,1
Ostatné dane*	1 187	1 175	-12	-1,0
Sociálna poisťovňa	7 458	7 840	382	5,1
Zdravotné poisťovne	3 553	3 651	98	2,7
Spolu	26 582	27 512	930	3,5
% HDP (skutočnosť 2017)	29,63%	30,66%	1,04 p.b.	-

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

Zdroj: IFP

⁷ RVS na roky 2018 až 2020 schválený parlamentom bol nad rámec septembrovej prognózy VpDP upravený o legislatívne opatrenie týkajúce sa zavedenia dane z poistenia. Tým boli príjmy schváleného RVS oproti prognóze schválenej Výborom zvýšené celkovo o 16 mil. eur.