

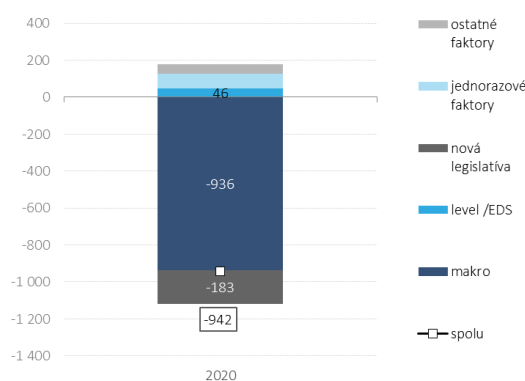
28. február 2022

Vyhodnotenie daňovej prognózy na rok 2020

Jana Antalicová, Dušan Paur

Skutočné príjmy verejnej správy z daní a odvodov za rok 2020 boli oproti odhadu Výboru pre daňové prognózy (ďalej len Výbor) o 942 mil. eur nižšie (-3,1 % odhadovaných príjmov). Pôvodné odhady boli vypracované ešte v novembri 2019, teda v čase bol Covid-19 vnímaný len regionálne a nepredpokladali sme negatívne dopady na slovenskú ekonomiku. Takáto výrazná odchýlka bola naposledy v rokoch 2009 resp. 2010, kedy bola takmer 20 % resp. 6%. Pozitívnu správou je, že sa odchýlka oproti predbežnému hodnoteniu z júla 2021 znížila o 310 mil. eur, najmä vplyvom korporátnej dane kde sa nepotvrdil masívny výpadok výnosov po vzore predošlej krízy v roku 2009-2010. Vzhľadom na povahu pandémie Covid-19 a s utlmením ekonomiky počas roku 2020 sa vplyv na dane prejavuje primárne cez pokles makroekonomických základní.

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



Zdroj: IFP, Uložisko

Daňové príjmy verejnej správy boli na rok 2020 prognózované v objeme 30 mld. eur. V skutočnosti dosiahli výšku 29,1 mld. eur (31,6 % HDP). Oproti odhadu to znamená pokles o 0,9 mld. eur (Tabuľka 1). Začiatkom roka 2020 sa vplyvom pandémie a neistoty ohľadne ďalšieho vývoja prognóza výraznejšie znížila a odhady daňovo-odvodových príjmov sa prepadli o 3 mld. eur. Nakoniec sa však príliš pesimistické odhady nepotvrdili, čomu nasvedčuje aj tvar odchýlky v podobe písmena V (viac v Boxe).

Tabuľka 1: Odhad daňových príjmov a skutočnosť za rok 2020 (ESA2010, mil. eur)

	Odhad Výboru (november 2019)	Skutočnosť 2020	Rozdiel (mil. eur)	Rozdiel (v %)
DPFO zo závislej činnosti	3 501	3 400	-101	-2,9
DPFO z podnikania	92	100	8	8,7
DPPO	2 779	2 674	-105	-3,8
Zrážková daň	256	235	-21	-8,3
DPH	6 903	6 820	-83	-1,2
Spotrebné dane	2 401	2 234	-168	-7,0
Ostatné dane*	1 398	1 289	-110	-7,8
Sociálna poisťovňa	8 511	8 285	-226	-2,7
Zdravotné poisťovne	4 207	4 071	-136	-3,2
Spolu	30 048	29 107	-942	-3,1
% HDP (skutočnosť 2020)	32,6%	31,6%	-1,0%	-

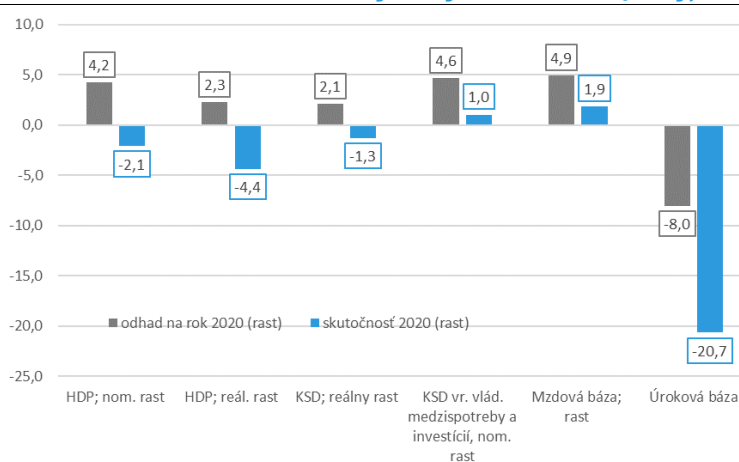
* Osobitný odvod vybraných fin. inštitúcií, osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach, poplatky RTVS, dane z medzinárodného obchodu, miestne dane a ďalšie

Zdroj: IFP, Uložisko

Pokles zaznamenali takmer všetky dane, ale pozitívne prekvapila korporátna daň, dane naviazané na trh práce a čiastočne aj DPH. Najvýraznejší percentuálny pokles zaznamenali spotrebné dane (7 %) a zrážková daň (8,3 %). Pri daniach z trhu práce percentuálny pokles nebol výrazný (-2,9 %), ale vďaka svojmu objemu ide o polovicu celkovej revízie (463 mil. eur). Prekvapivo sa udržalo DPPO, ktoré sa napriek svojej silnej procyklickosti prepadlo iba o 3,8 %. Najviac odolala DPH, kde bol pokles minimálny (-1,2 %). Nárast zaznamenali len miestne dane, daň z poistenia a daň z príjmov z podnikania.

Za nadhodnotením prognózy je najmä **makroekonomický vývoj**. V dôsledku pandémie došlo k spomaleniu ekonomického vývoja. Pôvodne očakávaný rast nominálneho HDP na úrovni viac ako 4 % skončil poklesom o viac ako 2 %. Podobne dopadli aj reálne HDP či reálna spotreba domácností. Nominálna spotreba udržala rast tesne pod 1 %. Trh práce bol ovplyvnený najmä poklesom zamestnanosti o takmer 2 %. Rast miezd na úrovni 3,8 % to čiastočne korigoval.

Graf 2: Porovnanie odhadov a skutočností vybraných makrobáz (rasty, v %)



Zdroj: IFP, Uložisko

Vyššia celková efektívna daňová sadzba len nepatrne korigovala makroekonomické vplyvy. V štruktúre boli pri EDS výrazné rozdiely. Pri mnohých daniach bola EDS najmä vplyvom pandémie negatívna, ako napr. pri odvodoch, spotrebnej dani z minerálneho oleja a DPH. Pri niektorých daniach sa neprejavil naplno vplyv krízy a EDS bola pozitívna. EDS v týchto prípadoch kompenzovala silný prepád makrobázy, nakoľko počas krízy mohlo dôjsť k zmene elasticity (napr. DPPO, spotrebná daň z tabakových výrobkov). Čiastočne je efektívna daňová sadzba ovplyvnená aj metodickými vplyvmi. Vďaka aktualizácii staršej legislatívy, ktorá už je podľa metodiky súčasťou EDS (je súčasťou daňového výnosu), dochádza k agregátnemu nárastu EDS.

Počas roka 2020 sa prijalo viacero **nových legislatívnych opatrení** na kompenzáciu negatívnych vplyvov pandémie. To znížilo príjmy o viac ako 180 mil. eur. Najvýraznejšie vplyvy boli z opatrení týkajúcich sa odpustenia a posunutia odvodov. Taktiež bol v polovici roka 2020 zrušený bankový odvod. **Aktualizácia** vplyvov existujúcich **legislatívnych opatrení** mala na príjmy pozitívny vplyv takmer 100 mil. eur. Nenaplnili sa negatívne očakávania z oslobodenia 13. a 14. platu a rekreačných šekov od daní a odvodov ani zo zvýšenia nezdaniteľnej časti základu dane. Nová aj aktualizovaná legislatíva je uvedená v Tabulke 2.

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

	Odhad	Skutočnosť	Rozdiel
Legislatíva zapracovaná v prognóze	-429	-336	93
Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov	-59	-22	37
Zvýšenie NČZD na 21-násobok ŽM	-135	-111	25
Vplyv 13. a 14. platu	-41	-21	21
Znížená sadzba DPH na ubytovacie služby	-25	-13	13
zvýšenie odpočtu R&D na 150 % od 2019 a 200 % od 2020	-22	-12	10
Ostatné*	-146	-158	-12
Nová legislatíva (nezapracovaná v prognóze)	-	-183	-183
Úprava sadzieb daní z nehnuteľností cez VZN	-	74	74
Zníženie spotreby pohonných hmôt ako nedaňového výdavku o 20 %	-	-5	-5
Zrušenie bankového odvodu	-	-120	-120
Opatrenia súvisiace s COVID-19	-	-133	-133
Odklad kontrol	-	-13	-13
Dočasná úprava VZN pre poplatok za letné terasy	-	-1	-1
Odpustenie soc. odvodov (zavreté prevádzky)	-	-57	-57
Zmeny v dani z motorových vozidiel	-	-24	-24
Odklad soc. odvodov za december 2020	-	-5	-5
Presun termínu splatenia odkladov SP	-	-33	-33
Celkové legislatívne vplyvy	-429	-519	-90

* detailné údaje k Ostatnej legislatíve sú na Úložisku IFP

Zdroj: IFP, Uložisko

Jednorazové a iné faktory priniesli do rozpočtu viac ako 130 mil. eur. Do príjmov sú započítané príjmy z oddĺženia nemocníc (109 mil.) aj splátky posunutých odvodov, ktoré budú zaplatené v nasledujúcich rokoch, ale týkajú sa roku 2020¹. Taktiež metodická zmena výpočtu akruálneho výnosu dane z poistenia navýšila jednorazovo príjmy v roku 2020². Naopak, zníženie príjmov spôsobili posun zaplataenia spotrebnej dane z tabakových výrobkov do roku 2021 a metodická zmena odpočítania strát pri DPPO³.

Analýza vplyvov podľa daní

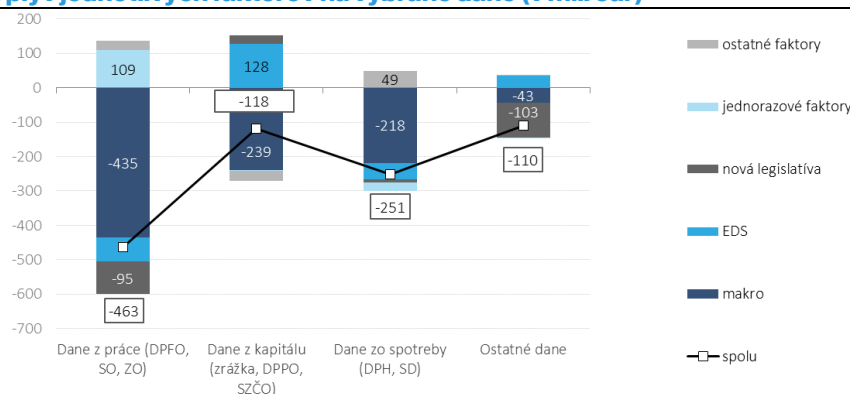
Väčšina daní dosiahla nižšie výnosy ako sa prognózovalo. Najväčšie absolútne výpadky boli pri daniach a odvodoch naviazaných na trh práce, korporátnej dani, spotrebných daniach (Graf 3). V porovnaní s predbežným hodnotením z júla 2021 prišlo k najväčšiemu rozdielu pri korporátnej dani. Menšie rozdiely sú aj pri DPFO z podnikania a dani z poistenia.

¹ Na základe rozhodnutia Eurostatu sa nad rámec aktualizácie sociálnych odvodov budú do akruálnych príjmov za rok 2020 započítavať aj zaplatené splátky odložených odvodov (predpokladaný objem 28 mil.)

² Zmeny pri dani z poistenia súvisia so zmenou metodiky zaznamenávania akruálnej dane. Pôvodne sa akruálna daň počítala s posunutím výnosov o jeden mesiac, t.j. od februára (t) po január (t+1). Vzhľadom na povahu platenia tejto dane sa zmenil výpočet. A daň sa počíta za obdobie od apríla (t) po marec (t+1).

³ V roku 2020 sa prijalo v súvislosti s pandémiou legislatívne opatrenie, ktoré umožnilo firmám jednorazový odpis strát za roky 2015 – 2018. Hotovostne to pomohlo firmám v roku 2020, ale keďže si spomínané straty uplatnili pri podaní daňového priznania za rok 2019, akruálne sa to týkalo výnosu za rok 2019. Na základe rozhodnutia Eurostat o tom, že vplyv má byť aj akruálne zaznamenaný v príjmoch roku 2020 vzhľadom na priamu väzbu na Covid-19 došlo k v roku 2020 k poníženiu výnosu DPPO. Výnos z roku 2019 bol naopak zvýšený o uvedenú sumu.

Graf 3: Vplyv jednotlivých faktorov na vybrané dane (v mil. eur)



Zdroj: IFP, Uložisko

Vývoj DPPO prekvapivo najviac odolal prepadu ekonomiky a ako jedna z mála daní tak zaznamenal rast EDS. Pôvodné odhady v novembri 2019 očakávali nízky, aj keď stabilný rast dane. Nástup pandémie v roku 2020 výrazne znížil očakávania a prognóza očakávala, že sa výnos zníži takmer o 25 %. To sa nepotvrdilo a finálny pokles dane je napokon 3,8 % (Tabuľka 1). Pomohli hlavne sektory Financii, Energetiky a Maloobchodu. Najvýraznejší prepad zaznamenalo Gastro a Umenie, poklesol aj objemovo významný sektor Priemyslu.⁴

V prípade ostatných daní a odvodov nedochádza k výraznejším zmenám oproti hodnoteniu z leta 2021. Za zníženými výnosmi **sociálnych a zdravotných odvodov** a taktiež **DPFO zo závislej činnosti** je najmä vplyv pandémie. Obmedzenie ekonomickej aktivity spôsobilo výrazný prepad zamestnanosti. Čerpanie pandemických nemocenských dávok (PN, OČR) pracujúcimi a skrátená práca počas lockdownov znížili očakávané rasty miezd. Legislatívne opatrenia na zníženie dopadov krízy taktiež znížili príjmy v roku 2020. Za miernym poklesom **DPH** je stabilná úspešnosť výberu dane a medziročný rast spotreby domácností na úrovni 0,8 %. Pokles pri **spotrebnej dani z minerálneho oleja** je vplyvom obmedzenia ekonomickej činnosti a utlmením mobility domácností. Pokles výnosu **spotrebnej dane z tabakových výrobkov** je najmä z dôvodu jednorazových faktorov. Kríza na spotrebu tabakových výrobkov nemala tak výrazný efekt ako pri iných daniach.

Hodnotenie prognózy

IFP každoročne hodnotí v súlade so štatútom presnosť prognózy, z ktorej vychádzal schválený rozpočet verejnej správy. Odhad bol posúdený všetkými členmi Výboru ako realistický. Podľa predbežného hodnotenia na základe odhadu výnosu daňových príjmov za rok 2020 zverejneného v júli 2021 bola odchýlka na úrovni -4,2 % odhadovaných príjmov. V súčasnosti sú k dispozícii finálne údaje za všetky daňové príjmy verejnej správy za rok 2020. Odchýlka sa mierne znížila na úroveň -3,1 % odhadovaných príjmov.

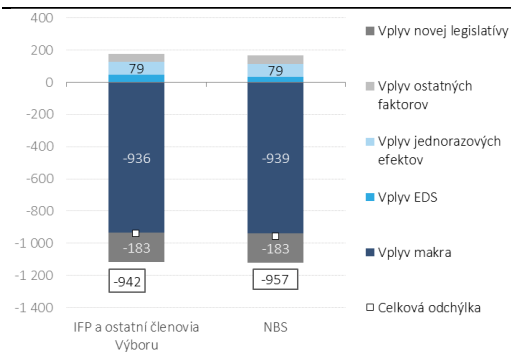
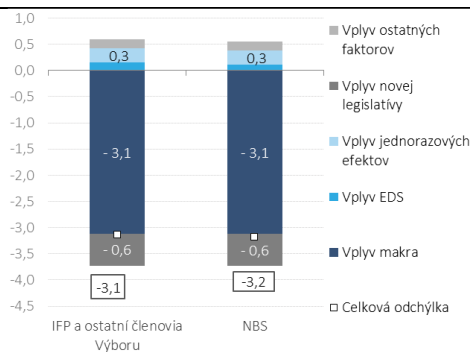
Zároveň sa hodnotia aj prognózy jednotlivých členov Výboru. Väčšina členov Výboru sa plne stotožnila s odhadom IFP. Vlastnú prognózu prezentovala len NBS. Vyhodnotenie prognózy jednotlivých členov Výboru je prezentované v Grafe 4.

Graf 4: Hodnotenie odchýlky prognóz členov Výboru⁵ (ľavá strana v p.b. HDP, pravá strana v mil. eur)⁶

⁴ Detailnejšie vysvetlenie vplyvu pandémie na vývoj v DPPO sa nachádza v Boxe v komentári k daňovej prognóze zo **septembra 2021**

⁵ Podľa vyjadrenia NBS môže byť dekompozícia odchýlky medzi makroekonomickým vplyvom a ostatnými kategóriami ovplyvnená nielen samotnou zmenou makrozákadní, ale aj zmenou elasticity, ktoré sú v modeli priradené makrozákadníam. Za smerodajnú považuje vyhodnotenie odchýlky ako celku.

⁶ Kladná odchýlka znamená, že prognóza podhodnotila skutočnosť.

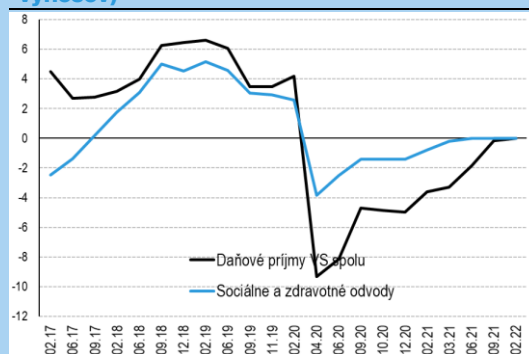


Zdroj: IFP, Uložisko

Box : Trojročné hodnotenie daňových a odvodových prognóz na rok 2020

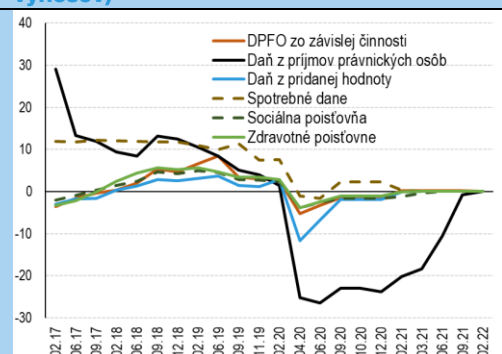
Skutočné daňové a odvodové príjmy za rok 2020 sme porovnali s jednotlivými prognózami vytvorenými v rokoch 2017 až 2021. Pri vybraných daniach a odvodoch sme analyzovali aj jednotlivé faktory, ktoré vplyvali na odchýlky. Metodika je rovnaká ako pri ročnom hodnotení, pričom do porovnania bola zahrnutá vždy posledná prognóza z daného roka.

Graf 5: Odchýlky prognózovaných príjmov na rok 2020 od skutočnosti (v % skutočných výnosov)



Zdroj: IFP, Uložisko

Graf 6: Odchýlky vybraných daní a odvodov na rok 2020 od skutočnosti (v % skutočných výnosov)



Zdroj: IFP, Uložisko

V grafoch 5 a 6 sú zobrazené odchýlky jednotlivých prognóz od skutočnosti, ktorá bola za rok 2020 finálna až v januári 2022. Odhady daňových príjmov boli až do začiatku pandémie nadhodnotenú. Odchýlky sa pohybovali v rozpätí 0,5 až 1,5 mld. eur. Príjmy z odvodov boli v prvom roku prognózovania výnosu na rok 2020 podhodnotenú vplyvom makroekonomického vývoja a neočakávaného jednorazového príjmu z oddĺženia nemocníc. V ďalších rokoch sa očakávanie vo vývoji na trhu práce zvýšili a až do pandémie boli príjmy nadhodnotenú. Začiatkom roka 2020 sa vplyvom pandémie a neistoty ohľadne ďalšieho vývoja prognóza výraznejšie znížila. Medzi dvoma výbormi (február a apríl 2020) sa odhady príjmov prepadli o 3 mld. eur. Nakoniec sa však príliš pesimistické odhady nepotvrdili (Graf 8), čomu nasvedčuje aj tvar odchýlky v podobe písmena V. Detailnejšie sme analyzovali väčšie dane, ktoré tvoria v sume viac ako 94 % celkových daňovo-odvodových príjmov (Graf 4). Najväčšie výkyvy sú viditeľné pri korporátnej dani.

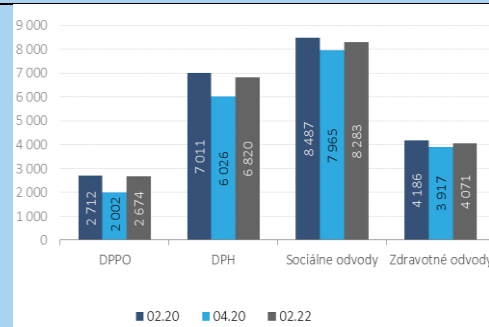
Najväčším zdrojom neistoty je tradične odhad makroekonomickej bázy (Graf 7). V prípade roku 2020 je to výrazne viditeľnejšie. Pred krízou sa prognózovali vysoké medziročné rasty hrubého domáceho produktu aj spotreby domácností (3 až 5 %). Silný rast sa očakával aj na trhu práce. V skutočnosti sa však prognózy nenaplnili, HDP aj reálna spotreba domácností medziročne klesli. Malé rasty boli len pri nominálnej spotrebe domácností a priemernej mzde. Vplyv EDS bol dlhodobo malý a podhodnocoval prognózu. V roku 2020 sa do vplyvu EDS započítala najmä neistota vplyvu krízy na korporátne daň.



Graf 7: Odchýlky prognózy vybraných daní a odvodov od skutočnosti (príspevky jednotlivých faktorov, v mil. eur)



Graf 8: Najvýraznejšie zmeny prognózy daní a odvodov (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

Materiál prezentuje názory autora 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.