

31. júl 2017

## Odhad daňových príjmov na rok 2016 bol podhodnotený

Vyhodnotenie daňovej prognózy pre rok 2016

**Jana Antalicová**

**Daňové a odvodové príjmy verejnej správy za rok 2016 boli oproti odhadom Výboru pre daňové prognózy<sup>1</sup> vyššie o 677 mil. eur (2,9 % odhadovaných príjmov)<sup>2</sup>. Hlavným dôvodom bol rýchlejší než prognózovaný rast efektívnych daňových sadzieb, ktorý vysvetľuje viac ako tri štvrtiny odchýlky. K lepšiemu vývoju daní prispel aj pozitívnejší vývoj makroekonomických veličín. Skutočný výnos predbehol prognózu najmä v prípade daní a odvodov z príjmov pracujúcich.**

Skutočnosť 2016 lepšia než odhad

Daňové a odvodové príjmy verejnej správy v aktuálnej metodike (ESA2010) boli na rok 2016 prognózované v celkovej výške 22 995 mil. eur (28,4 % HDP)<sup>3</sup>. Aktuálna prognóza z júna 2017<sup>4</sup> predpokladá ich plnenie **za rok 2016 vo výške 23 672 mil. eur (29,2 % HDP), čo je oproti pôvodnej prognóze Výboru o 677 mil. eur (2,9 %) viac**. Až štyri pätiny odchýlky (t.j. 534 mil. eur) vysvetľuje pokračujúci rast efektívnych daňových sadzieb, ktoré sa v prognóze očakávali mierne konzervatívnejšie (Graf 2). Lepší makroekonomický vývoj pomýlil prognózu pozitívne (o 200 mil. eur), naopak vplyv jednorazových faktorov bol mierne negatívny (-56 mil. eur).

**Tabuľka1: Porovnanie daňových príjmov za rok 2016 (prognóza Výboru z októbra 2015 vs. aktuálny odhad Výboru z júna 2017, ESA2010, tis. eur)**

	Odhad Výboru (október 2015)	Aktuálny odhad (jún 2017)	Rozdiel	Rozdiel (v %)
DPFO zo závislej činnosti	2 406	2 542	136	5,6
DPFO z podnikania	149	140	-9	-6,0
DPPO	2 677	2 657	-20	-0,7
Zrážková daň	167	179	12	7,4
Daň z pridanej hodnoty (DPH)	5 358	5 419	61	1,1
Spotrebné dane	2 113	2 174	61	2,9
Ostatné dane*	948	996	48	5,1
Sociálna poisťovňa	6 324	6 584	261	4,1
Zdravotné poisťovne	2 855	2 981	126	4,4
<b>Spolu</b>	<b>22 995</b>	<b>23 672</b>	<b>677</b>	<b>2,9</b>
<b>% HDP (skutočnosť 2016)</b>	<b>28,4 %</b>	<b>29,2 %</b>	<b>0,8 p.b.</b>	<b>-</b>

\* OO vybraných fin. inštitúcií, OO z podnikania v regulovaných odvetviach, poplatky RTVS, dane z medzinárodného obchodu, miestne dane a ďalšie

Zdroj: IFP, UloziskoIFP

<sup>1</sup> Odhad daňových a odvodových príjmov schválený na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy (Výbor) v októbri 2015, ktorý bol základom pre tvorbu rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018.

<sup>2</sup> IFP každoročne vyhodnocuje úspešnosť daňových a odvodových prognóz (ďalej iba daňových prognóz) v predchádzajúcom roku (T-1) a analyzuje vzniknuté rozdiely medzi skutočným plnením (odhad Výboru v júrovej prognóze v roku T) a odhadmi Výboru (v rozpočtovej prognóze z roku T-2). 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.

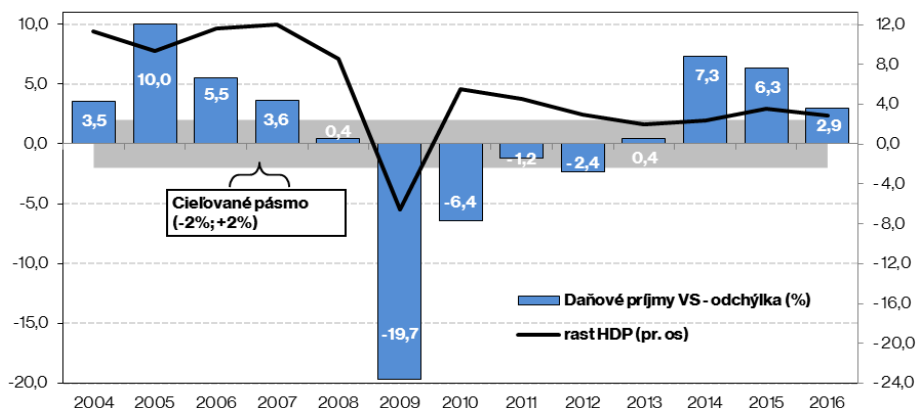
<sup>3</sup> Rozpočet schválený NRSR predpokladal oproti prognóze Výboru vyššie daňové príjmy o 315,8 mil. eur. Daňové príjmy v schválenom rozpočte neobsahovali vplyv zavedenia nižšej sadzby DPH na vybrané potraviny (65,8 mil. eur) a zároveň nad rámec prognózy Výboru obsahovali aj navýšenie výberu DPH a spotrebnej dane z minerálnych olejov o 200 respektíve o 50 mil. eur z dôvodu očakávanej vyššej efektivity ich výberu.

<sup>4</sup> Finálne aktuálne údaje za daň z príjmov právnických osôb (DPPO), daň z príjmu fyzických osôb (DPFO) z podnikania a osobitný odvod v regulovaných odvetviach budú známe až v januári 2018. V hodnotení sú použité ich aktualizované odhady z Výboru pre daňové prognózy z júna 2017.

Odchýlka nad úrovňou dlhodobého cieľa

V rámci programových cieľov rozpočtu bol pre IFP stanovený **dlhodobý cieľ dosahovať maximálne 2 % odchýlku** medzi odhadovanými a skutočnými daňovými príjmami verejnej správy. Po pomerne výraznom podhodnotení daňových príjmov v rokoch 2014 a 2015 odchýlka v roku 2016 poklesla a podľa predbežných odhadov dosahuje 2,9 % (Graf 1).

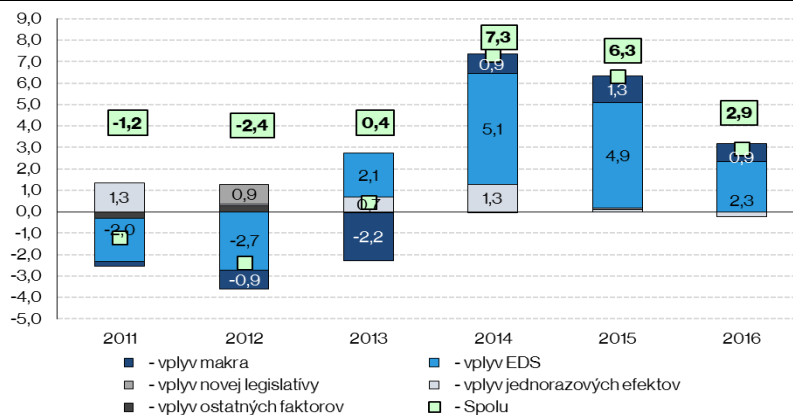
**Graf 1: Odchýlka odhadovaných príjmov VS od skutočnosti (v %)**



Pozn.: pozitívne odchýlenie znamená podhodnotenie príjmov v prognóze a naopak Zdroj: IFP, UloziskoIFP

Od roku 2014 je rozdiel medzi odhadovanými a skutočnými daňovými príjmami vyšší ako stanovený cieľ 2 %. Najväčší vplyv má rozdielny odhad vývoja efektivity výberu daní oproti skutočne dosiahnutej úspešnosti (Graf 2). Nemaľou časťou prispieva aj lepší makroekonomický vývoj. Vplyv jednorazových efektov je v posledných dvoch rokoch zanedbateľný.

**Graf 2: Vysvetlenie odchýlky odhadovaných príjmov VS od skutočnosti (v %)**



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

Zdroj: IFP, UloziskoIFP

Efektívne daňové sadzby opäť rástli

Vývoj **efektívnych daňových sadzieb (EDS)** prispel k vyššiemu výberu daní sumou **534 mil. eur**. S výnimkou dane z príjmu z podnikania boli dosiahnuté EDS vyššie u všetkých daňových a odvodových príjmov (Tabuľka 2).

**Efektívna daňová sadzba DPH rastie** stabilne od roku 2013, čo prisudzujeme najmä opatreniam zameraným na boj proti daňovým únikom. Odhadujeme, že vyššia efektivita výberu DPH priniesla v porovnaní s rokom 2012 kumulatívne dodatočné príjmy vo výške 1,2 % HDP. V porovnaní s odhadom Výboru, ktorý očakával udržanie úspešnosti DPH na úrovni posledných dvoch kvartálov (vtedy známych), pokračujúca rastúca úspešnosť priniesla dodatočných 145 mil. eur.

V prípade **sociálnych a zdravotných odvodov a DPFO zo závislej činnosti** predpokladáme, že nárast efektívnej daňovej sadzby nie je primárne spôsobený vyššou efektivitou výberu

odvodov, ale skôr podhodnotením oficiálne vykazovaného rastu mzdovej bázy<sup>5</sup>. V alternatívnom prístupe, kde nepredpokladáme nárast EDS pri odvodoch a pri DPFO rastie EDS len z titulu tzv. fiscal dragu, by lepší vývoj makroekonomického prostredia vysvetľoval až 63 % z rozdielu (1,8 p. b. z odchýlky)<sup>6</sup>.

Rastúca EDS pri **spotrebnej dani z minerálnych olejov** môže súvisieť s opatreniami na boj proti daňovým únikom. Zároveň môže dochádzať k nepresnostiam kvôli nedokonalosti daňovej základne (HDP v stálych cenách) v prognóze Výboru, ktorá nemusí presne zachytávať skutočnú spotrebu pohonných látok v čase stavebného boomu (najmä nafty).

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

	Vplyv EDS	% z celkovej chyby	% z odhadu Výboru
DPFO zo závislej činnosti	78 867	14,8	0,3
DPFO z podnikania*	-7 981	-1,5	0,0
Daň z príjmov právnických osôb*	35 298	6,6	0,2
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	17 804	3,3	0,1
Daň z pridanej hodnoty	144 514	27,1	0,6
Spotrebné dane	49 681	9,3	0,2
Z toho: minerálne oleje	46 182	8,7	0,2
Z toho: tabak a tabakové výrobky	5 420	1,0	0,0
Sociálna poisťovňa (EAO + dlžné)	111 785	20,9	0,5
Zdravotné poisťovne (EAO + dlžné)	58 891	11,0	0,3
Ostatné dane*	45 024	8,4	0,2
<b>Daňové príjmy spolu</b>	<b>533 882</b>	<b>100,0</b>	<b>2,3 %</b>

\* DPPO, DPFO podnikanie a ostatné dane (daň z motorových vozidiel, osobitný odvod z regulovaných odvetví) za rok 2016 sú odhadom

Zdroj: IFP, *UložiskoIFP*

Rast zamestnanosti prekonal očakávania

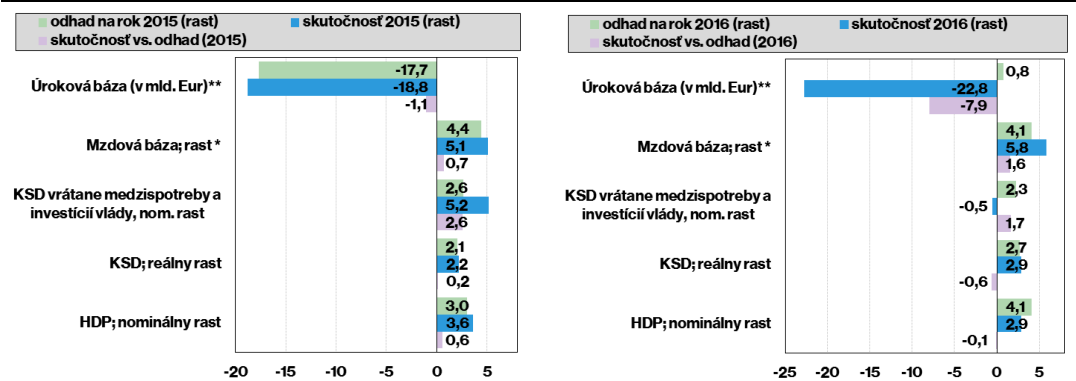
**Makroekonomický vývoj v rokoch 2015 a 2016 prispel k odchýlke pozitívne.** V priebehu roka 2016 boli do sektora verejnej správy preradené dva subjekty - Jadrová a vyradovacia spoločnosť a. s. (Javys) a MH Invest II., čo ovplyvnilo úroveň aj štruktúru HDP. Zároveň v novembri 2016 došlo k spätnej revízii HDP. Pre analyticky presnejšie porovnanie sme zostavili scenár upravenej prognózy, ktorá zohľadňuje uvedené zmeny, ktoré priebežne ovplyvnili prognózované veličiny<sup>7</sup>. Výrazný pozitívny vplyv na výber daní mal neočakávaný rast mzdovej bázy (najmä výrazný rast zamestnanosti). Naopak nižšia inflácia sa prejavila v pomalšom raste nominálneho HDP aj konečnej spotreby domácností (KSD).

<sup>5</sup> Na základe analýzy údajov Sociálnej poisťovne sme zistili, že oficiálne vykazovaný rast mzdovej bázy za rok 2015 aj 2016 bol podhodnotený. Viac v komentári „[Vyššie príjmy rozpočtu z priaznivého vývoja na trhu práce a korporátnej dane](#)“.

<sup>6</sup> Podľa vyhodnotenia sa na celkovom podhodnotení výnosu prognózy podieľal lepší ekonomický vývoj sumou 200 mil. eur (29 % odchýlky) a rast EDS sumou 534 mil. eur (79 % odchýlky). Zvyšok možno prísúdiť jednorazovým faktorom. Pri alternatívnom prístupe vyšší ekonomický rast znamenal zvýšenie výnosu o 424 mil. eur (63 % odchýlky) a rast EDS 309 mil. eur (46 % odchýlky).

<sup>7</sup> Odhad vychádzal zo skutočnosti za rok 2014, na ktorú boli aplikované rozpočtované rasty za roky 2015 a 2016. Tento prístup nie je úplne korektný, pretože kompozícia vybraných makroekonomických indikátorov pred a po revíziách nie je úplne zhodná a aplikácia rovnakých medziročných rastov vedie k určitému skresleniu skutočnosti.

**Graf 3: Porovnanie prognózy a skutočnosti makroekonomických veličín za roky 2015 a 2016 (medziročné rasty v %, rozdiely v p. b.)**

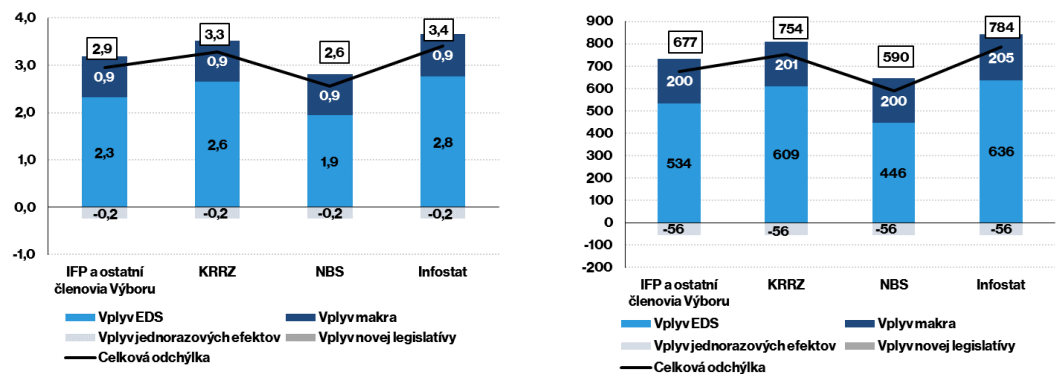


\* Mzdová báza = priemerná mzda \* zamestnaní podľa evidenčného počtu \* 12  
 \*\* Úroková báza = stav vkladov \* úroková sadzba z vkladov

Zdroj: IFP, UloziskoIFP

V súlade so štatútom VpDP sa vyhodnocuje aj odhad daňových a odvodových príjmov jednotlivých členov Výboru. Prognózy členov Výboru z októbra 2015 sú porovnávané oproti aktuálnej prognóze Výboru z júna 2017. Časť členov Výboru sa plne stotožnila s odhadom IFP (ČSOB, SLSP, TB, UniCredit), preto ich vyhodnotenie je totožné s vyhodnotením odhadu IFP. Vlastnú prognózu mali traja členovia Výboru (KRRZ, NBS a Infostat).

**Graf 4: Hodnotenie prognózy členov Výboru (odchýlka v %, mil. eur)**



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

Zdroj: IFP, UloziskoIFP

Aktualizácia legislatívnych zmien

Podľa aktuálneho odhadu bol vplyv **legislatívnych opatrení o 14,3 mil. eur nižší**, než sa predpokladalo pri tvorbe odhadu daňových príjmov na rok 2016. Dôvodom je najmä aktualizácia vplyvu odvodovej odpočítateľnej položky (OOP) v roku 2016. V októbri 2015 sa očakával výpadok príjmov vo výške 157,4 mil. eur, v skutočnosti je výpadok až na úrovni 171,2 mil. eur.

Výnos DPPO bol v roku 2016 ovplyvnený aj legislatívnymi zmenami zavedenými s účinnosťou od 1. januára 2015<sup>8</sup>. Tieto opatrenia pozitívne ovplyvnili výnos DPPO v roku 2015 a naopak v roku 2016 mali na výnos korporátnej dane negatívny vplyv. Aktuálne však ešte nie je možné definitívne vyhodnotiť ich vplyv v roku 2016, keďže ešte nie sú podané a spracované všetky daňové priznania.

<sup>8</sup> S účinnosťou od 1. januára 2015 sa vybrané náklady považujú za daňovo uznateľné až po ich zaplatení a za daňovo uznateľný výdavok sa nepovažuje tvorba rezerv na nevyfakturované dodávky a služby.

**Tabuľka 3: Vplyv legislatívy (ESA2010, tis. eur)**

Názov legislatívy (s vplyvom na uvedenú daň)	Odhad	Skutočnosť	Rozdiel
<b>Spolu (dane podliehajúce hodnoteniu)</b>	<b>-199 299</b>	<b>-213 632</b>	<b>-14 332</b>
- z toho aktualizácia levelu u legislatívy			<b>-10 614</b>
- z toho aktualizácia makra u legislatívy			<b>-3 718</b>
DPH - CAS	11 200	11 176	-24
DPH - znížená sadzba na potraviny	-76 943	-76 781	162
Zákon 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov	6 650	4 883	-1 767
Zákon 595/2003 Z. z. o dani z príjmov	-9 488	-9 035	452
- oslobodenie sociálnej výpomoci zo sociálneho fondu do 2 000 eur	-3 149	-3 223	-74
- oslobodenie príjmov z predaja CP prijatých na obchodovanie na burze	-2 181	-2 168	13
- osobitný základ dane pre príjmy z kapitálového majetku	-116	-115	1
- dlhodobé investičné sporenie	-1 454	-1 446	8
- technické rezervy poisťovní	2 617	2 602	-15
- zrážková daň na finančné a nefinančné benefity od farmaceutických spoločností pre lekárov	-5 205	-4 685	520
Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z.	-1 809	-1 852	-43
Otvorenie II. Piliera - bežný vplyv	28 474	29 145	671
Zákon o dobrovoľnej vojenskej službe a úprava zákona o aktívnych zálohách	50	51	1
OOP - nebola ako nový zákon	-157 433	-171 219	-13 786

Zdroj: IFP, UloziskoIFP

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

## Príloha

**Tabulka 4: Podiel vplyvu jednotlivých faktorov na celkovom rozdieli podľa jednotlivých daní**

(v tis. eur)	makro	EDS	nová legislatíva	jednorazové faktory	Spolu
DPFO zo závislej činnosti	56 708	78 867	0	0	135 575
DPFO z podnikania*	-865	-7 981	0	0	-8 846
Daň z príjmov právnických osôb*	-54 979	35 298	0	0	-19 681
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	-19 344	17 804	0	13 948	12 408
Daň z pridanej hodnoty	-11 303	144 514	0	-72 264	60 947
Spotrebné dane	11 656	49 681	0	0	61 337
Z minerálnych olejov	8 694	46 182	0	0	54 876
Z liehu	637	-496	0	0	141
Z piva	175	-910	0	0	-735
Z vína	14	105	0	0	119
Z tabaku a tabakových výrobkov	2 024	5 420	0	0	7 444
Z elektrickej energie	40	-1 325	0	0	-1 285
Zo zemného plynu	72	668	0	0	740
Z uhlia	1	36	0	0	37
Ostatné dane	1 574	45 024	0	1 893	48 491
Sociálna poisťovňa (EAO + dlžné)	149 019	111 785	0	0	260 804
Zdravotné poisťovne (EAO + dlžné)	67 282	58 891	0	0	126 172
<b>Daňové príjmy spolu</b>	<b>199 749</b>	<b>533 882</b>	<b>0</b>	<b>-56 424</b>	<b>677 207</b>

Zdroj: IFP, *UložiskoIFP*