

22. február 2011

Zníženie spotrebnej dane na naftu neprineslo sľubovaný výsledok

Pripravil: Viktor Novyvedlák, Lucia Šrámková

Od februára 2010 došlo k zníženiu sadzby spotrebnej dane na naftu o 23,5%. Cieľom opatrenia bola snaha obmedziť tankovanie v okolitých štátoch, predovšetkým kamiónovej dopravy, a zároveň bolo opatrenie vnímané ako kompenzácia nákladov pre autodopravcov v dôsledku zavedenia mýta na diaľnice a cesty I. triedy. Spotreba nafty v dôsledku zníženia sadzby dane vzrástla v roku 2010 o 14,5%, čo však nestačilo na kompenzáciu výpadku na daňových príjmoch z titulu nižšej sadzby. Príjem štátneho rozpočtu bol v dôsledku opatrenia nižší o 73 mil. EUR oproti scenáru so zachovaním pôvodnej sadzby dane. Nepotvrdili sa tak názory, že zníženie sadzby dane zvýši spotrebu do takej miery, že príjmy štátneho rozpočtu budú rovnaké, dokonca vyššie. Nárast spotreby kompenzoval len 50% výpadku príjmov z titulu zníženia sadzby dane.

Zníženie sadzby dane
na naftu o 23,5%

S účinnosťou od 1. februára 2010 došlo k zníženiu sadzby spotrebnej dane na naftu o 23,5%, z úrovne 481,31 eur/1000l na 368 eur/1000l. Dôvody zníženia sadzby spotrebnej dane v takom rozsahu boli dva základné:

- **Vplyvom výrazného oslabenia mien okolitých krajín voči euru pohonné látky v SR v roku 2009 značne zdraželi oproti cenám v okolitých štátoch.** Firmy, ale aj domácnosti v pohraničí využili nižšie ceny a v zahraničí popri nákupoch bežných tovarov aj natankovali. Rovnako pri medzinárodnej kamiónovej doprave dopravcovia prechádzajúci cez okolité krajiny natankovali plnú nádrž mimo SR a tých, ktorí tankovali v SR, bolo menej.
- Nezanedbateľným faktorom, ktorý mal vplyv na zníženie sadzby spotrebnej dane, bolo **zavedenie elektronického mýta v SR a následný štrajk autodopravcov**, ktorí v dôsledku nespokojnosti so zavedením systémom vyvinuli značný politický tlak na vládu s cieľom dosiahnuť nápravu. Hlavným argumentom v prospech zníženia sadzby spotrebnej dane na naftu bolo tvrdenie, že zníženie konečných cien nafty z titulu zníženia sadzby dane povedie k nárastu spotreby minimálne do takej miery, aby sa dosiahol neutrálny vplyv na verejné financie, pričom nárast spotreby mal byť dosiahnutý znížením motivácie tankovať naftu v okolitých krajinách.¹

Odhad IFP v čase
prijímania opatrenia

Vzhľadom na neistotu vplyvu opatrenia na skutočnú zmenu spotreby vypracovalo IFP kvantifikáciu v troch scenároch s výpadkom daňových príjmov v roku 2010 v rozmedzí 60-102 mil. eur², pričom realistický variant počítal so sumou 81,2 miliónov eur, pričom výpadkom na spotrebnej dani bol 84,4 mil. Eur a pozitívny vplyv na DPH sa odhadoval na 3,2 mil. Eur.

Na tejto hodnote sa podieľa niekoľko efektov:

- Zníženie výnosu zo súčasnej spotreby predstavovalo negatívny vplyv na úrovni 135,6 mil. eur.
- Pozitívny vplyv sa očakával z dôvodu poklesu tankovania v zahraničí, a to ako u domácností, tak i pri medzinárodnej kamiónovej doprave. Čo sa týka zvýšenia výnosu spotrebnej dane z minerálnych olejov z titulu nárastu spotreby domácností, pozitívny vplyv sa odhadoval na úrovni 6,9 mil. eur. Pri medzinárodnej kamiónovej doprave dosiahol odhadovaný pozitívny efekt na výnos spotrebnej dane hodnotu 44,3 mil. eur. Najmenší efekt predstavoval nárast výnosu DPH

¹ Pri nastavovaní sadzieb sa uvažovalo so znížením konečných cien pod úroveň ČR, HU a AT, pričom jedinou krajinou naďalej s najnižšími cenami zostalo Poľsko. V prípade Rakúska, v závislosti od rozličného vývoja cien bez daní, sa aj naďalej očakávalo, že menší počet dní v roku budú konečné ceny v Rakúsku nižšie.

² Rokovanie vlády 186/2010, 15.01.2010, 5. bod programu: Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov – [dôvodová správa](#).

z titulu vyššej spotreby domácností, ktorý sa nachádzal na úrovni 3,2 mil. eur. Dodatočná DPH v prípade kamiónej dopravy nemá opodstatnenie, nakoľko podnikatelia si uplatňujú DPH na vstupe (DPH je im vrátená).

Tabuľka 1: Sumár vplyvov v mil. Eur

1. SPD - zníženie výnosu zo súčasnej spotreby	-135,6
2. SPD – zvýšenie výnosu z nárastu spotreby domácností (pokles tankovania v zahraničí)	6,9
3. SPD – zvýšenie výnosu z nárastu spotreby medz. kamiónej dopravy (pokles tankovania v zahraničí)	44,3
4. DPH – nárast výnosu z vyššej spotreby domácností (pokles tankovania v zahraničí)	3,2
Celkový vplyv na rozpočet v roku 2010	-81,2

Zdroj: IFP

Rok po prijatí uvedeného opatrenia pripravil IFP analýzu skutočného vplyvu zníženia sadzby spotrebnej dane z nafty na vývoj spotreby v SR.

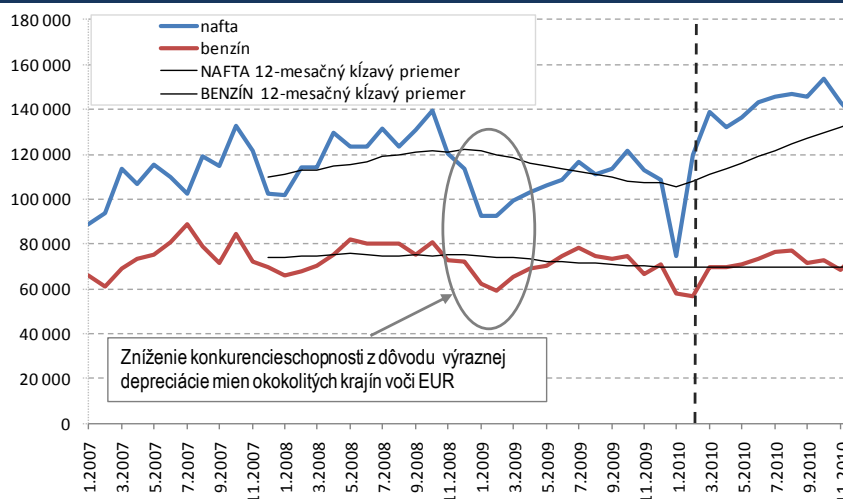
Vývoj spotreby pohonných látok v rokoch 2009-2010

Rok 2009 bol charakteristický **ekonomickou krízou**, ktorá sa výrazne podpísala pod spotrebu motorových palív v SR a v okolitých krajinách. Týka sa to najmä malých a na exporte závislých ekonomík. Aj preto došlo k najväčšiemu prepadu spotreby v SR, zatiaľ čo napríklad v Poľsku bol dosiahnutý rast spotreby motorových palív.

Navyše vplyvom **výrazného oslabenia mien okolitých krajín voči euru** pohonné látky v SR v roku 2009 značne zdraželi oproti cenám v okolitých štátoch, čo motivovalo spotrebiteľov nakupovať v zahraničí. Ide najmä o 1Q 2009, kde boli pohonné látky na Slovensku drahšie takmer o 20%.

Výraznejší pokles spotreby nafty v porovnaní s benzínom možno pripísať predovšetkým vplyvu ekonomickej krízy, keďže ide o hlavné palivo v ekonomike, zatiaľ čo benzín je najmä palivom pre osobnú spotrebu domácností.

Graf 1: Vývoj spotreby pohonných látok v SR v rokoch 2007 – 2010 (v tis. litroch)



Zdroj: CR SR

Medziročný nárast spotreby nafty od februára 2010 sa pohyboval v intervale 25 až 40 %, pričom z dôvodu bázičného efektu sa medziročné rasty v priebehu roka znižovali. Vysoký prepád v januári je spôsobený dopredajom starých zásob nafty zdanených ešte starou sadzbou dane. Celkový nárast spotreby nafty dosiahol v roku 2010 úroveň 25,6%.

Tabuľka 2: Štatistika množstva nafty, z ktorého vznikla daňová povinnosť*

	Množstvo (1000l)		Porovnanie s rovnakým obdobím minulého roka v %	
	Bežný mesiac	Od začiatku roka	Bežný mesiac	Od začiatku roka
január	74 302	74 302	-19,6	-19,4
február	119 415	193 718	29,1	4,9
marec	138 968	332 686	40,2	17,2
apríl	131 701	464 386	28,2	20,2
máj	136 682	601 068	28,5	22,0
jún	142 853	743 921	31,5	23,7
júl	144 817	888 737	24,0	23,9
august	145 760	1 034 497	31,3	25,0
september	145 640	1 180 137	28,3	25,4
október	153 677	1 333 814	26,1	25,5
november	143 398	1 477 212	27,2	25,7
december	136 100	1 613 312	25,4	25,6

* bez červenej nafty

Zdroj: IFP

Nárast spotreby nafty v roku 2010 však nie je možné pripísať len zníženiu sadzby, nakoľko z medziročného pohľadu, oproti roku 2009, pôsobilo na spotrebu viacero faktorov. Ide najmä o:

1. Zníženie spotrebnej dane v SR.
2. Rast daňového zaťaženia v okolitých krajinách (ČR, Maďarsko).
2. Oživenie ekonomiky a exportu.
3. Apreciácia okolitých mien, čo okrem iného vyústilo k obmedzeniu cezhraničných nákupov do hypermarketov v Maďarsku a ČR.
4. Vyrovnanie komerčných zásob nafty potom, čo v januári zákazníci Slovnaftu extrémne zredukovali úroveň zásob nafty, ktorá bola nakúpená s pôvodnou vyššou daňou.
5. Pokračujúca rastúca inklinácia bežných domácností k naftovým automobily (najmä kvôli cene paliva a spotrebe motorov).

Predpoklady pre analýzu

Za účelom determinácie skutočného vplyvu zníženia sadzby spotrebnej dane na naftu na nárast spotreby v období od februára 2010 a izolovania tohto vplyvu od ostatných faktorov uskutočnil IFP ekonometrickú analýzu, prostredníctvom ktorej boli simulované dva scenáre:

- Scenár 1, simulujúci zmenu sadzby dane s očistením o efekt zásob v januári 2010, a
- Scenár 2, simulujúci zachovanie pôvodnej sadzby spotrebnej dane na úrovni 481,31 eur/1000l

Rozdiel odhadnutej spotreby medzi jednotlivými scenármi predstavuje skutočný vplyv zmeny sadzby dane na spotrebu.

Pri konštrukcii modelu spotreby nafty sme predpokladali, že spotrebu nafty určuje najmä **vývoj ekonomiky a konkurencieschopnosť** voči susedným krajinám, keďže cezhraničné tankovanie palív, podnikateľskými subjektmi ako aj domácnosťami, sa realizuje najmä v okolitých krajinách. Ako premenné zachytávajúce vplyv vývoja reálnej ekonomiky na spotrebu nafty boli testované:

- Agregované tržby v stálych cenách od roku 2000 (zdroj: ŠÚSR; prepočet IFP)
- Index priemyselnej produkcie od roku 2000 (zdroj: ŠÚSR)
- Indikátor sentimentu, od roku 2000 (zdroj: Eurostat)

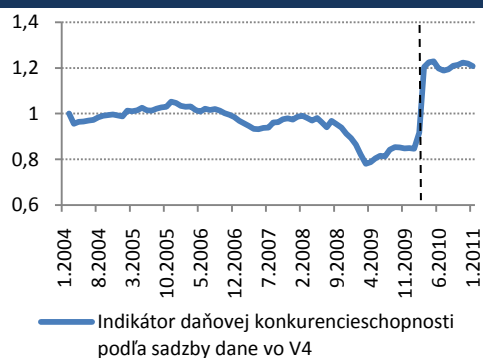
Ako premenné zachytávajúce vplyv vývoja konkurencieschopnosti voči iným krajinám na spotrebu nafty boli testované:

- Indikátor daňovej konkurencieschopnosti, t.j. reálny výmenný kurz vypočítaný pomocou sadzieb daní v okolitých krajinách (CZ, HU, PL, AT). Použité boli rovnaké rovnaké váhy pre všetky krajiny, nakoľko nie sú k dispozícii údaje o tranzite z jednotlivých krajín.³ (Graf č.2)

³Údaje sú dostupné od roku 2004, zdroj: ministerstvá financií krajín

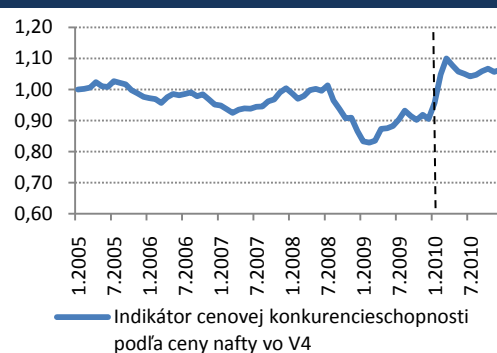
- Indikátor cenovej konkurencieschopnosti, t.j. reálny výmenný kurz vypočítaný pomocou cien nafty vrátane spotrebných daní a DPH v okolitých krajinách (CZ, HU, PL, AT), použité boli opätovne rovnaké váhy pre všetky krajiny.⁴ (Graf č.3)
- Indikátor cenovej konkurencieschopnosti, t.j. reálny výmenný kurz vypočítaný pomocou cien nafty bez spotrebných daní a DPH v okolitých krajinách (CZ, HU, PL, AT), použité boli opätovne rovnaké váhy pre všetky krajiny.⁵

Graf 2: Indikátor daňovej konkurencieschopnosti



Zdroj: Prepočet IFP

Graf 3: Indikátor cenovej konkurencieschopnosti*



*ceny vrátane SD a DPH

Zdroj: Prepočet IFP

Ako vidno z grafu č.2, počas obdobia pred krízou bola SR výškou spotrebnej dane na naftu konkurencie schopná voči okolitým krajinám (úroveň indexu sa pohybuje v okolí hodnoty 1). Vplyvom krízy však došlo k oslabeniu mien okolitých štátov, čo malo za následok relatívne zvýšenie zaťaženia nafty spotrebnou daňou v SR (v eurách) a tým aj celkové zdraženie nafty v SR v porovnaní s ostatnými krajinami V4 (index nižší ako 1 znamená, že nafta v SR je relatívne dražšia ako v okolitých krajinách). So znížením sadzby spotrebnej dane došlo k relatívne rýchlemu vyrovnaniu indexu konkurencieschopnosti a následnému zlacneniu nafty v SR v porovnaní so zahraničím. Graf č.3 možno interpretovať analogicky, platí však pre domácnosti.

Na základe indikátora cenovej konkurencieschopnosti bez spotrebných daní možno konštatovať, že vývoj cien benzínu bez spotrebnej dane a DPH bol vo všetkých krajinách približne rovnaký, čo je vzhľadom na charakter komodity v súlade s očakávaniami.

Z výsledkov analýzy vyplynulo, že lepšie predikčné vlastnosti mal model s použitím indikátora konkurencieschopnosti na základe sadzieb spotrebnej dane a použitím tržieb v stálych cenách.

Z výsledkov analýzy možno pozorovať stratu motivácie nákladnej tranzitnej dopravy tankovať v roku 2010 v zahraničí (indikátor daňovej konkurencieschopnosti > 1), keďže ich rozhodnutie tankovať, resp. netankovať v danej krajine je ovplyvnené predovšetkým cenou nafty z titulu spotrebnej dane (DPH je irelevantná). Túto stratu motivácie možno konštatovať aj v prípade domácností (vplyv ceny nafty vrátane DPH), i keď v nižšej miere ako v prípade nákladnej dopravy (viď graf č.2).

Odhadujeme, že samotný vplyv zníženia sadzby dane zvýšil spotrebu nafty o 14,5%. Pre dosiahnutie neutrálneho vplyvu na výnos dane, by muselo dôjsť k nárastu spotreby až o 31% nad rámec ostatných vplyvov. V dôsledku zníženia sadzby spotrebnej dane na naftu vo februári 2010 došlo k zníženiu daňových príjmov o 73 mil. EUR.

Vplyv makroekonomického vývoja bol tiež rozhodujúcim faktorom, nakoľko oživenie ekonomiky a rast tržieb so sebou ťahal aj spotrebu nafty, celkovo až o 9,7%. Posledným identifikovaným faktorom bol vplyv

⁴Údaje sú dostupné od roku 2005, zdroj: Oil bulletin, Eurostat

⁵Údaje sú dostupné od roku 2005, zdroj: Oil bulletin, Eurostat

Výsledky

výmenných kurzov, ktoré mali vplyv na ceny vyjadrené v eurách. Silnejšie kurzy okolitých krajín voči euru prispeli k nárastu spotreby u nás o 1,4%.

Príspevky k zmene spotreby nafty v období február – december 2010 (v %)		
	príspevky v %	podiel na celkovej zmene
Zmena spotreby celkom	+25,6	100%
➤ Ekonomické oživenie (vrátane chyby modelu)	+9,7	37,9%
➤ Výmenné kurzy	+1,4	5,5%
➤ Zníženie sadzby	+14,5	56,6%

Dôsledky zníženia sadzby dane na naftu...

Pri úvahách o tom, či zníženie sadzby dane v roku 2010 bolo z ekonomického pohľadu vhodným opatrením je potrebné sumarizovať najdôležitejšie dôsledky zníženia sadzby dane:

- ✓ Z pohľadu verejných financií to znamenalo priamy negatívny fiškálny vplyv vo výške 73 mil. Eur, pri už aj tak vysokom deficite verejných financií. Na druhej strane treba dodať, že asi 50% výpadku príjmov bolo financovaných vyššou spotrebou, aj spoza hraníc, nakoľko pri nezmenenej spotrebe by výpadok príjmov dosiahol úroveň 135,6 mil. Eur.
- ✓ Z pohľadu ekonomie zdaňovania sa znížili ekonomicky efektívne „menej škodlivé“ dane a opatrenia na zníženie deficitu je nutné hľadať v iných, z pohľadu ekonomického rastu teoreticky aj viac škodlivými opatreniami (ak by sa museli zvýšiť napr. dane na prácu alebo kapitál).
- ✓ Dlhodobo výrazne nižšia sadzba oproti okolitým krajinám môže viesť k ich reakcii – k zníženiu sadzieb (môžeme to tiež nazvať „cenová vojna“), čo by znamenalo, že všetky krajiny budú na tom ešte horšie ako predtým. Spotreba v regióne sa nezmení, len klesli sadzby dane. Takáto diskusia prebehla napr. ČR, keďže v čase zníženia sadzby u nás sa sadzby v ČR zvyšovali, pričom zo zvýšenia sadzby dane nepocítili v ČR žiadny dodatočný príjem.
- ✓ Dlhodobo vysoký rozdiel v zdaňovaní nafty a benzínu vedie k zmenám spotrebiteľských návykov domácností, ktoré majú čoraz viac tendenciu nakupovať autá s naftovým motorom. Presun od vyššie zdaneného benzínu do nižšie zdanenej nafty má negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy pri súčasnom zachovaní negatívnych externalít, ktoré sú so spotrebou oboch typov pohonných látok spojené.

Po tomto sumarizovaní je možné konštatovať, že **razantnejšie zníženie sadzby dane na naftu v roku 2010 nebol krokom k zvýšeniu príjmov, čím sa potvrdili pôvodné predpoklady IFP.**

BOX: Mýty a fakty o zdaňovaní pohonných látok

Mýtus 1: Zvýšenie spotreby nafty o 26% v roku 2010 je dôsledkom zníženia sadzby dane.

Zníženie sadzby dane malo približne len polovičný vplyv na zvýšenie spotreby nafty v roku 2010, zvyšok je vďaka ostatným vplyvom ako je medzročný ekonomický oživenie, či apreciácia výmenných kurzov v okolitých krajinách.

Mýtus 2: Štát na znížení sadzby dane nič nestratil vďaka dodatočnej DPH.

Nárast spotreby IFP pripisuje najmä kamiónovej doprave, čiže podnikateľom – platcom DPH. Pre nich je DPH zaplatená v cene pohonných látok daňou na vstupe, teda je im vrátená a nemá vplyv na ich náklady.

Mýtus 3: Zníženie spotrebnej dane z benzínov by mohlo priniesť podobný efekt ako pri nafte.

Nárast spotreby nafty bol najmä z kamiónovej dopravy, ktorá má vysokú flexibilitu tankovania v cudzine. Spotreba benzínov je najmä u domácností, ktoré nemajú tak veľké možnosti tankovať vo väčšom objeme v zahraničí. Pozitívny vplyv na spotrebu benzínov by tak zrejme mohol byť nižší s výraznejším negatívnym vplyvom na daňové príjmy rozpočtu.