

28. apríl 2008

## Dane a ekonomický rast

Prípravil: Miroslav Kováč

Publikácia OECD  
„Tax and growth“

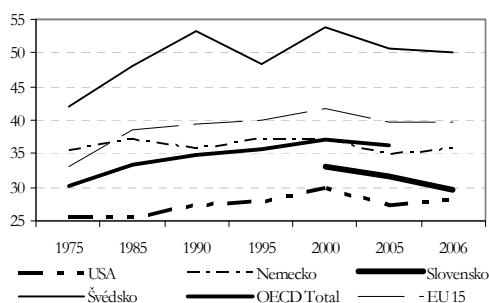
Všeobecné trendy v  
zdaňovaní

Na zabezpečenie daňových príjmov je dôležité správne nastaviť nielen výšku zdanenia, ale hlavne vhodnú kombináciu jednotlivých daní a nástrojov, teda štruktúru daní. V rokoch 1975 až 2005 sa v krajinách OECD zvýšil podiel daňového zaťaženia na HDP o viac ako 6 p.b.. Napriek tomu medzi najväčšie zmeny patrí znižovanie najvyššej sadzby dane z príjmu fyzických osôb. Priemer OECD klesol z 67% v roku 1981 na 43 % v roku 2006. Ešte výraznejšie klesala sadzba dane z príjmov právnických osôb zo 45% na 28%. Pokles sadzieb daní bol však sprevádzaný rozširovaním daňových základní. Štúdia OECD naznačuje, že na výkonnosť ekonomiky má pozitívny vplyv znižovanie progresivity zdanenia. U daní z príjmu právnických osôb možno znížením sadzby zvýšiť efektívnosť výberu daní. Na druhej strane podpora priamych zahraničných investícií formou daňových stimulov sa nemusí adekvátne premietnuť do rastu celkových investícií.

Dňa 25.2.2008 zverejnila OECD ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)) publikáciu s názvom „Tax and economic growth“. Autori predkladajú jednu z prvých štúdií zaoberajúcich sa nielen úrovňou daňového zaťaženia, ale aj štruktúrou daní a daňového systému. Predmetom skúmania je efekt zmeny v štruktúre daní na výšku HDP na osobu. Kľúčovou úlohou daňovej politiky je odpoveď na otázku, aká štruktúra daní by zabezpečila udržateľný ekonomický rast. Pre rozdielnosť prostredia jednotlivých krajín OECD je náročné všeobecne pomenovať, aké zmeny daňovej politiky by znamenali najpriaznivejšie pôsobenie na výkonnosť ekonomiky. Dôležitý aspekt je tiež ten, že zmeny v nastavení daní sa na výkonnosti prejavajú až s oneskorením a v dlhšom časovom intervale.

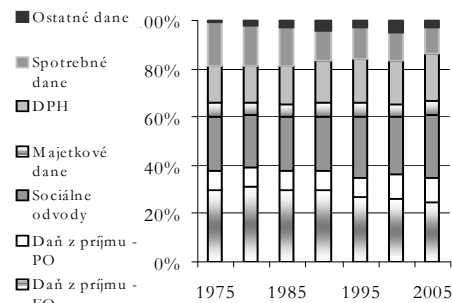
Počas sledovaného obdobia od roku 1975 do 2005 mnohé krajiny OECD podstúpili štrukturálnu reformu daňového systému. Takmer pre všetky je charakteristické znižovanie sadzby dane z príjmu, pri rozšírení daňovej základne. Daňové reformy sa pokúsili zefektívniť výber daní a vytvoriť rozpočtové prostredie, ktoré podporuje úspory, investície, podnikateľskú aktivitu a motiváciu pracovať. Efektívny daňový systém minimalizuje náklady daňovníkov, administratívne náklady a obmedzuje možnosť „optimalizovať“ základ dane pri zachovaní výšky výnosu dane.

Graf č.1: Podiel daňových príjmov na HDP v krajinách OECD (v %)



Zdroj: OECD

Graf č.2: Podiel jednotlivých druhov daní na celkových daňových príjmoch v OECD



Zdroj: OECD

V rokoch 1975 až 2005 sa v krajinách OECD<sup>1)</sup> zvýšilo daňové zaťaženie vyjadrené ako podiel na HDP o viac ako 6 p.b. (graf č.1). Najviac to bolo na Islande a vo veľkých krajinách EÚ - Taliansku, Francúzsku, Portugalsku a Španielsku. Naopak daňové zaťaženie postupne klesalo v transformujúcich sa krajinách ako Slovensko, Česká republika a Maďarsko. V Slovenskej republike v roku 2000 predstavoval podiel daňových príjmov na HDP 32,9 %, pričom v rokoch 2005 a 2006 podiel daňových príjmov klesol na 31,6% resp. 29,6 %.

1) Slovenská republika sa stala členom OECD až v roku 2000.

Štruktúra daní v krajinách OECD sa ako vidno na grafe č. 2 výrazne nemenila. Počas posledných troch desaťročí sa znížil podiel daní z príjmu fyzických osôb, pri raste sociálnych odvodov a podnikových daní.

Medzi najväčšie zmeny v daňovej politike krajín OECD patrí úroveň najvyššej sadzby DPFO (Tab. č. 1). Najvyššia marginálna sadzba klesla z úrovne 67% v roku 1981 na úroveň 43% v roku 2006. Ešte výraznejší pokles zaznamenala priemerná sadzba dane z príjmov právnických osôb. Napriek poklesu sadzby o 19 p.b. sa však podiel výnosu tejto dane na celkových daňových príjmoch dokonca mierne zvýšil (z 8% v roku 1980 na 10% v roku 2005).

**Tab. č. 1: Vývoj najvyššej sadzby DPFO a priemernej sadzby DPPO v krajinách OECD**

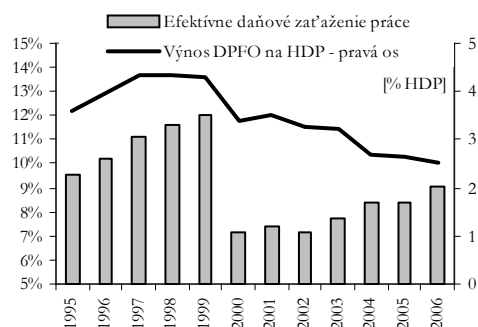
	OECD 1981	OECD 1994	OECD 2006	Najvýraznejší pokles
"TOP sadzba" DPFO	67%	49%	43%	Japonsko (-43%) Portugalsko (-42,4%) USA (-34%) Švédsko (-31%) Írsko -27,5 p.b. *
Priemerná sadzba DPPO	47%	40%	28%	Turecko -16 p.b. * Poľsko -21 p.b. * Slovensko -21 p.b. *

\* - porovnanie roka 1994 a 2006

Zdroj: OECD

Slovensko kopíruje trend v OECD, keď od roku 1993 klesla najvyššia sadzba DPFO z 47% na 19%, pričom efektívne daňové zaťaženie práce<sup>2)</sup> pri priemernej mzde sa výrazne nemenilo (Graf č. 3). Ani v zdaňovaní právnických osôb Slovensko nezaostáva za vývojom v krajinách OECD. Od roku 1993, keď bola sadzba dane z príjmu právnických osôb 45%, postupne klesala až na dnešných 19%. Pozitívne je, že znižovanie sadzieb nemalo negatívny vplyv na výnos dane. Atraktívny daňový systém s nízkou sadzbou ale široko definovanou daňovou základňou prilákal množstvo zahraničných investícií, ktoré stimulovali rozvoj podnikovej sféry s následným pozitívnym dopadom na výnos dane. V konečnom dôsledku tak výnos dane rastie v posledných rokoch dokonca rýchlejšie ako rast HDP (Graf č. 4).

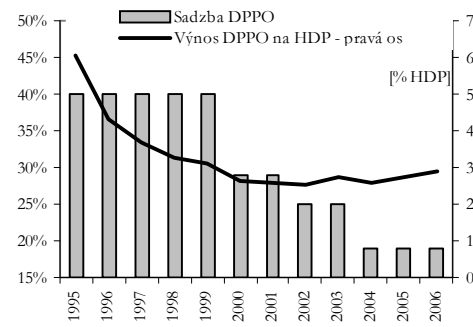
**Graf č.3: Vývoj efektívneho daňového zaťaženia príjmov a výnosu DPFO na HDP v Slovenskej republike**



DPFO: V roku 2000 sa zvýšilo nezdaniteľné minimum, čo spôsobilo pokles efektívneho daňovo-odvodového zaťaženia pod 20%.

Zdroj: MFSR, vlastné výpočty

**Graf č.4: Vývoj sadzby DPPO a výnosu DPPO na HDP v Slovenskej republike**



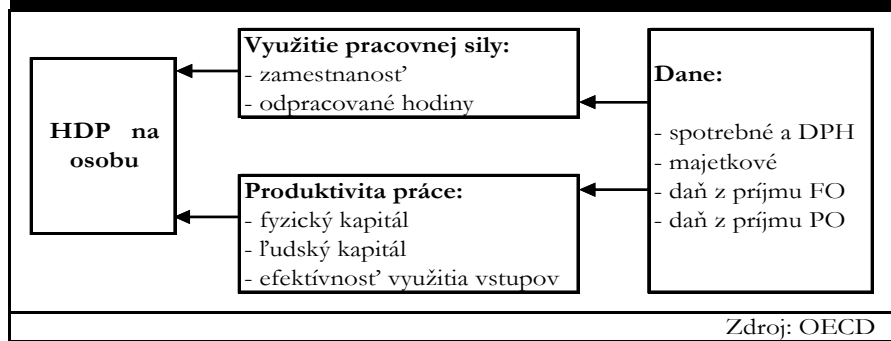
Zdroj: MFSR, vlastné výpočty

Vysoká progresivita zdanenia má nepriaznivý vplyv na rast ekonomiky

Reformou zdaňovania možno docieľiť lepšie využitie ľudského kapitálu. Znižovanie priemerného zdanenia a znižovanie progresivity zdanenia, by mohlo byť vhodné pre rast produktivity práce a zvyšovanie počtu odpracovaných hodín (graf č.5). Forma a obsah konkrétnej daňovej reformy musí zohľadňovať špecifiká daného trhu pracovnej sily a byť v súlade s existujúcimi pozitívmi pracovného trhu. Odhady v tejto štúdii ukazujú nepriaznivý účinok vysokej progresivity zdanenia práce na HDP prepočítaného na osobu, cez nižšiu využiteľnosť práce a nižšiu produktivitu, čo môže byť spôsobené aj menším stimulom investovať do vyššieho vzdelania.

2) Daňové zaťaženie príjmov predstavuje podiel zaplatenej dane z príjmov na hrubej mzde zamestnanca.

**Graf č. 5: Pôsobenie daní na činitele rastu**



Podpora PZI nemusí zvýšiť celkový objem investícií

Niektoré krajiny OECD sa pokúšajú prilákať priame zahraničné investície nižším zdanením korporácií, ale aj rôznymi daňovými stimulmi. Pri zvyhodňovaní zahraničných investorov však často prichádza k zníženiu domácich investícií. Publikácia poukazuje na skúsenosti, keď väčšie a staršie investujúce firmy sú viac senzitívne na zmeny v zdaňovaní podnikov. Preto stimul v daňových systémoch podporujúci investície v nových a malých firmách môže byť neefektívny pre rast celkových investícií.

Na produktivitu a tým aj rast HDP má kladný účinok znížovanie najvyššej sadzby dane z príjmu najmä u podnikov s činnosťou zameranou na vytváranie vyššej pridanej hodnoty, u veľkých firiem a u podnikov s vysokou ziskovosťou. Ďalšou vhodnou cestou pre zvyšovanie produktivity je vytváranie stimulov pre výdavky na výskum a vývoj. Publikácia naznačuje, že daňové stimuly pre vedu a výskum môžu byť efektívnejšie ako ich priame financovanie z rozpočtu.

Zdaňovanie a výkonnosť ekonomiky

Aby zmeny v nastavení daňovej politiky v jednotlivých krajinách padli na úrodnú pôdu, je dôležité poznať aktuálny stav daňového systému a fázu ekonomického cyklu hospodárstva. Publikácia naznačuje niektoré všeobecne platné nástroje, ktorými možno podnietiť pozitívne zmeny v daňových príjmoch resp. výkonnosti ekonomiky.

**Tab. č. 2: Výhody a nevýhody konkrétnych opatrení v daňovej politike**

Daňové opatrenie	Pozitíva (+)	Negatíva (-)
Zvyšovanie majetkových daní	V období recesie sa javí ako najmenej bolestný spôsob zvyšovania daní pre rast výkonnosti ekonomiky.	Politicky ťažko priechodné opatrenie, pre nepopulárnosť zvyšovania majetkových daní.
Rozšírenie základne daní zo spotreby	Vhodnejší nástroj na zvyšovanie daňových príjmov, ako zvyšovať sadzbu dane. Vysoká sadzba dane motivuje k rastu šedej ekonomiky.	Rozšírenie základne najmä u základných spotrebných tovarov pôsobí negatívne na sociálne slabšie skupiny obyvateľstva, u ktorých tvorí spotreba základných tovarov veľkú časť ich výdavkov.
Zníženie podnikových daní	Nízke zdanenie zvyšuje ziskovosť spoločností a tým aj ceny akcií a následne výkonnosť ekonomiky. Zvyšuje efektívnosť výberu dane.	Zvyšuje majetkovú nerovnosť. Pri výrazne nižšej sadzbe DPPO ako je najvyššia sadzba narušuje celistvosť systému, keď podnikatelia budú vyplácať nízke mzdy a zbytok odmienu nechávať vo firme a zdaňovať ich nižšou sadzbu DPPO(korporatizácia príjmov).
Zníženie zdanenia práce	Nižšia progresivita zdanenia. Zvýšená motivácie zapájať sa do pracovného procesu. Vyššia produktivita práce.	Vyššia mzdová nerovnosť.

Zdroj: OECD

Zmeny nastavenia daní predstavujú veľký priestor pre vplyvanie daňovej politiky na HDP a rovnováhu ekonomiky, pričom rôznorodosť krajín zoskupených v OECD vplyva aj na rozdielnosť vhodného nastavenia zdaňovania. Všeobecne možno konštatovať že daňová politika Slovenskej republiky korešponduje s trendami v krajinách OECD, pričom vývoj na Slovensku bol v porovnaní s ostatnými krajinami dynamickejší. Uskutočnené zmeny v daňovej politike sú v súlade s odporúčaniami OECD. Patrí medzi ne najmä presun daňového zaťaženia z priamych na nepriame dane, znížovanie úrovne a počtu marginálnych daňových sadzieb u daní z príjmov fyzických osôb (na 1 sadzbu 19%) a znížovanie sadzby dane z príjmov právnických osôb. Znižovanie sadzieb bolo sprevádzané rozširovaním základne dane, čím sa zamedzilo nežiadúcemu výpadku vo výnose daní a zároveň sa stal daňový systém prehľadnejší.

Daňový systém na Slovensku má však stále niektoré nedostatky, ktoré bude potrebné riešiť:

- Existuje nerovnováha medzi **zdanením práce a kapitálu**, čo vedie k tzv. korporatizácii príjmov. Priestor na riešenie tohto problému je limitovaný vplyvom globalizácie a rastom mobility kapitálu, ktorý zvyšuje tlak na znížovanie daňových sadzieb (najmä DPPO). Slovensko v súčasnosti výrazne benefituje zo zahraničných investícií, zvýšenie daní tak môže byť z krátkodobého hľadiska kontraproduktívne voči ekonomickému rastu. Z dlhodobého hľadiska sa však tejto otázke nevyhneme.
- Problémom je aj **zdaňovanie nízkopríjmových skupín**. Pomocť môže pripravovaný zamestnanecký bonus, ktorý formou negatívnej dane výrazne zníži daňový klin a zvýši čisté príjmy zamestnanca.