

14. august 2016

Odhad daňových príjmov na rok 2015 bol podhodnotený

Vyhodnotenie daňovej prognózy pre rok 2015

Rastislav Gábik, Lucia Šrámková

Daňové a odvodové príjmy verejnej správy boli v roku 2015 v porovnaní s odhadom Výboru pre daňové prognózy¹ vyššie o 1 284 mil. eur (5,9 % odhadovaných príjmov). Hlavným dôvodom bol nárast efektívnych daňových sadzieb, ktorý vysvetľuje približne tri štvrtiny odchýlky. K lepšiemu než očakávanému vývoju prispela aj chyba makroekonomickej prognózy. V súlade so štatútom Výboru MF SR po prvýkrát hodnotí aj daňové prognózy jednotlivých členov Výboru.

Skutočnosť výrazne
lepšia než odhad

Daňové príjmy verejnej správy v aktuálnej metodike (ESA2010) boli na rok 2015 prognózované v celkovej výške 21 622 mil. eur (27,7 % HDP). Ich odhad bol v **novembri 2014** posúdený členmi Výboru ako realistický. Podľa aktuálneho odhadu očakávame², že **príjmy v roku 2015 dosiahli 22 906 mil. eur (29,3 % HDP), čo je o 1 284 mil. eur (5,9 %) viac oproti odhadu³**. Opatrné očakávania ohľadne vývoja efektívnych daňových sadzieb podhodnotili prognózu o 992 mil. eur (4,6 % rozpočtovaných príjmov)⁴. Lepší než očakávaný makroekonomický vývoj vysvetľuje chybu prognózy vo výške 285 mil. eur (1,3 %). Zostávajúce faktory sa na celkovom rozdieli podieľali sumou 7 mil. eur.⁵

Tabuľka1: Porovnanie rozpočtu a aktuálneho odhadu za rok 2015 (ESA2010, tis. eur)

	Odhad Výboru	Aktuálny odhad 2015	Rozdiel	Rozdiel (v %)
DPFO zo závislej činnosti	2 248 649	2 319 125	70 476	3,1
DPFO z podnikania	145 002	149 396	4 394	3,0
DPPO	2 312 417	2 736 727	424 310	18,3
Zrážková daň	145 616	162 005	16 389	11,3
Daň z pridanej hodnoty (DPH)	5 099 085	5 420 173	321 088	6,3
Spotrebné dane	2 042 687	2 108 224	65 537	3,2
Ostatné dane*	956 105	955 871	-234	0,0
Sociálna poisťovňa	5 964 521	6 166 610	202 089	3,4
Zdravotné poisťovne	2 708 099	2 888 246	180 147	6,7
Spolu	21 622 181	22 906 375	1 284 194	5,9
% HDP (skutočnosť 2015)	27,7	29,3	1,6 p. b.	-

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

Zdroj: IFP

¹ Odhad daňových a odvodových príjmov schválený na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy (Výbor) v novembri 2014

² Finálny aktuálny údaj za daň z príjmov právnických osôb (DPPO), daň z príjmu fyzických osôb (DPFO) z podnikania a osobitný odvod v regulovaných odvetviach bude známy až v januári 2017. V hodnotení sú použité ich aktualizované odhady z Výboru pre daňové prognózy (Výbor) z júna 2016.

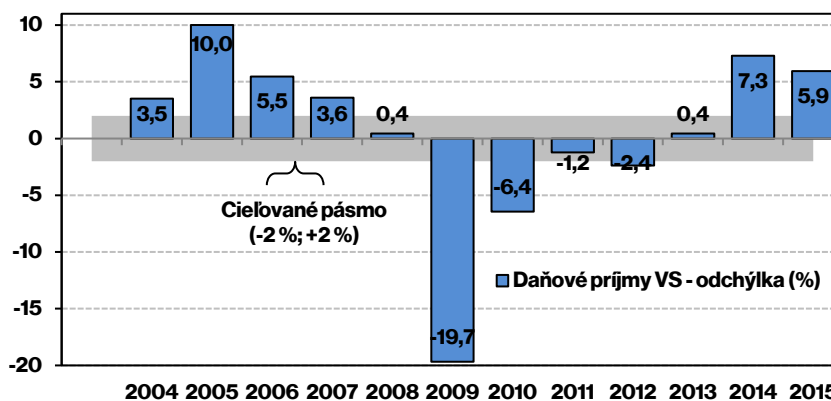
³ IFP každoročne vyhodnocuje úspešnosť daňových a odvodových prognóz (ďalej iba daňových prognóz) v predchádzajúcom roku a analyzuje vzniknuté rozdiely medzi skutočným plnením a odhadmi Výboru. Metodika hodnotenia vychádza z [manuálu hodnotenia daňových prognóz](#), ktorý bol prerokovaný Výborom pre daňové prognózy (VpDP). Hodnotenie podľa manuálu umožňuje zrozumiteľné ex post vyhodnotenie a kvantifikáciu príspevkov jednotlivých faktorov k vzniknutým rozdielom.

⁴ Veľkú časť zvýšenia efektívnej daňovej sadzby je možné pripísať opatreniam v boji proti daňovým únikom, ktorých vplyv na výnos daní nebolo možné v čase tvorby prognózy jednoznačne kvantifikovať.

⁵ Podiel vplyvu jednotlivých faktorov na celkovom rozdieli podľa typu daní je uvedený v tabuľke v prílohe

V rámci programových cieľov rozpočtu bol pre IFP stanovený **dlhodobý cieľ dosahovať maximálne 2% odchýlku** medzi rozpočtovanými a skutočnými daňovými príjmami verejnej správy. Druhý rok po sebe sa stanovený cieľ nepodarilo dosiahnuť.

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



Zdroj: IFP

BOX 1: Primerane opatrné daňové prognózy v dobrých časoch: vankúš na zvládnutie recesií

Podľa ekonomickej literatúry⁶ jedným z dôvodov prečo sú fiškálne politiky rozvinutých ekonomík procyklické sú nadhodnotené prognózy daňových príjmov. Presnejšie, v časoch ekonomickej expanzie sú odhady príliš optimistické. Takýto prístup do značnej miery zvyšuje riziko, že v prípade recesie resp. podchladenia ekonomiky bude nevyhnutné realizovať proticyklickú fiškálnu reštrikciu. Tá predstavuje z hľadiska vplyvu na ekonomický rast, vrátane jeho štruktúry a vplyvu na obyvateľstvo, neželanú ekonomickú politiku.

Naopak, v súlade s manuálom Paktu stability a rastu⁷, je vhodné vytvárať **primeraný vankúš** v odhade daňových príjmov v dobrých časoch t. j. **príjmy verejných rozpočtov prognózovať primerane opatrne**. To v prípade stabilnej trajektórie verejných výdavkov, vytvára dostatočný priestor pre smerovanie k strednodobému rozpočtovému cieľu a eliminuje potrebu neželanej proticyklickej reštrikcie v recesii.

Odhady daňových príjmov Výboru v časoch ekonomickej expanzie boli opatrné v predkrízovom i pokrízovom období a vzdialili sa od pásma prijateľnej 2%-nej odchýlky (Graf 1). Z veľkej časti možno tento výsledok pripísať faktu, že pri opatreniach ako zmeny v sadzbách daní alebo pri legislatívnych a nelegislatívnych opatreniach na zvýšenie úspešnosti výberu, prognózy schválené Výborom pre daňové prognózy nepočítajú v (ex-ante) prvotných odhadoch s pozitívnymi dynamickými vplyvmi⁸.

K nadhodnoteniu prognóz došlo v rokoch 2009 až 2012, keď boli ekonomické prognózy poznačené značnou neistotou a ekonomika eurozóny bojovala s ekonomickou a dlhovou krízou. **Ekonomom sa vo všeobecnosti nedarí predpovedať príchod recesií.** Ani MMF nebol schopný predikovať s predstihom aspoň jedného roka ani jednu z posledných desiatich recesií v ekonomikách krajín ktoré sleduje⁹. Dá sa teda zhrnúť, že chyba prognóz je značne procyklická.

⁶ J. A. Frankel 2011, Over-optimism in Forecasts by Official Budget Agencies and its Implications

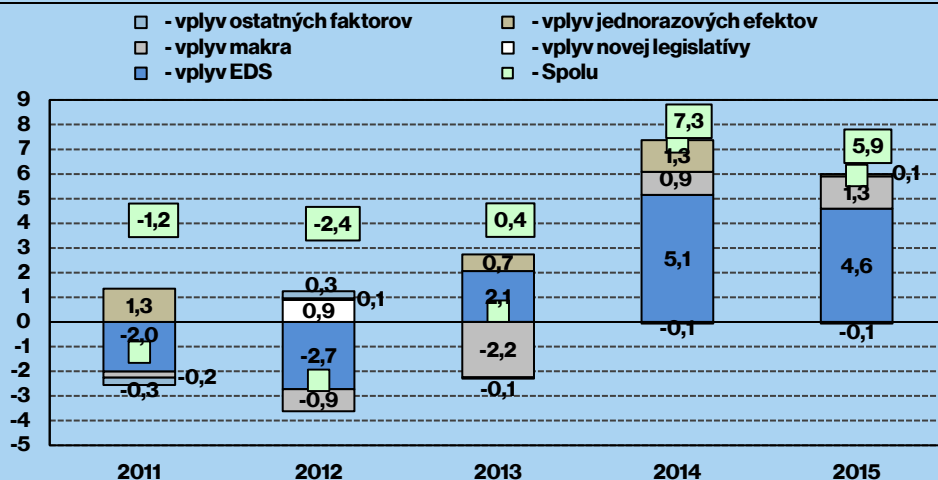
⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

p. 5: "The presumption is to use revenue windfalls, namely revenues in excess of what can normally be expected from economic growth, for deficit and debt reduction, while keeping expenditure on a stable sustainable path over the cycle."

⁸ V prípade daňovej reformy v roku 2004 daňová prognóza MF SR zahŕňala iba statický vplyv, ktorý viedol k podhodnoteniu prognózy príjmov. Podobne, nezahrnutie vplyvu pokračovania zlepšovania úspešnosti výberu DPH (a DPPO) prijatím predpokladu stabilnej efektívnej daňovej sadzby na horizonte prognózy, podhodnotilo prognózu príjmov v rokoch 2014 až 2015.

⁹ Economist, „A mean Feast“, 9. január 2016

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



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

Zdroj: IFP

Efektívne daňové sadzby opäť rástli

Nárast levelu, vyjadrený prostredníctvom zmeny výšky efektívnej daňovej sadzby (EDS), prispel k skutočnému plneniu daní sumou 992 mil. eur. Vplyv EDS zahŕňa nielen úspešnosť výberu dane, ale aj vplyv úpravy daňových príjmov vo východiskovom roku, vplyv ekonomického cyklu na elasticitu dane, skreslenie vyplývajúce zo zjednodušenej daňovej základne a ďalšie faktory¹⁰. EDS vzrástla najmä v prípade dane z príjmov právnických osôb (DPPO) a dane z pridanej hodnoty (DPH). Pomerne vysoký rast levelu oproti odhadu sme zaznamenali aj v prípade sociálnych a zdravotných odvodov.

Signifikantný nárast EDS DPPO v roku 2015 pokračoval v trende nastolenom v roku 2014. Predpokladáme, že pod tak výrazný nárast EDS sa podpísalo zvýšenie úspešnosti výberu dane, ktoré súvisí s bojom proti daňovým únikom na DPH¹¹. Ďalšími faktormi sú skutočná výška výnosu DPPO za rok 2014, ktorá v čase odhadu dane na rok 2015 nebola známa a potenciálna nepresnosť daňovej základne používaná pre hodnotenie.

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 0,9 % HDP.

Rovnako aj rastúca EDS **spotrebnej dane z minerálnych olejov** súvisí s prijímanými opatreniami zameranými na boj proti daňovým únikom. Druhým faktorom môže byť skreslenie vyplývajúce z nedokonalosti daňovej základne – HDP v stálych cenách. Najmä v roku 2015, kedy bola zvýšená stavebná činnosť z dôvodu čerpania eurofondov, daňová základňa nemusela presne zachytiť spotrebu pohonných látok, najmä nafty.

V prípade sociálnych a zdravotných odvodov predpokladáme, že nárast efektívnej daňovej sadzby nie je primárne spôsobený vyššou efektivitou výberu odvodov. Významne vyšší medziročný rast odvodov oproti mzdovej báze nemožno vysvetliť rastúcou elasticitou odvodov. Na základe analýzy údajov Sociálnej poisťovne sme zistili,

¹⁰ V čase publikovania komentára nedisponujeme odhadom vplyvov uvedených faktorov na zmenu EDS jednotlivých daní.

¹¹ Vychádzame z predpokladu, že potlačanie znižovania si daňovej povinnosti DPH prostredníctvom fiktívnych faktúr alebo viacnásobného započítavania faktúr na vstupe pri legálne podnikajúcich spoločnostiach automaticky vedie k nižším vykázaným nákladom, vyššiemu zisku spoločnosti a vyššej DPPO. V prípade znižovania nezaznamenaných transakcií (predaje bez bločku a faktúry) zasa dochádza k vyšším tržbám pri nezmenených nákladoch.

že oficiálne vykazovaný rast mzdovej bázy za rok 2015 je podhodnotený.¹² Veľká časť nárastu efektívnej daňovej sadzby by preto mala byť pripísaná skôr pozitívnemu vplyvu makroekonomického vývoja.

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

	Vplyv EDS	% z celkovej chyby	% z odhadu Výboru
DPFO zo závislej činnosti	35 728	3,2	0,2
DPFO z podnikania*	4 549	0,4	0,0
Daň z príjmov právnických osôb*	443 063	44,7	2,0
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	4 318	0,4	0,0
Daň z pridanej hodnoty	214 070	21,9	1,0
Spotrebné dane	59 502	5,4	0,3
Z toho: minerálne oleje	47 528	4,3	0,2
Z toho: tabak a tabakové výrobky	15 160	1,4	0,1
Sociálna poisťovňa (EAO + dlžné)	93 995	8,5	0,4
Zdravotné poisťovne (EAO + dlžné)	138 300	12,5	0,6
Ostatné dane	-1 501	-0,1	0,0
Daňové príjmy spolu	992 024	100,0	4,6%

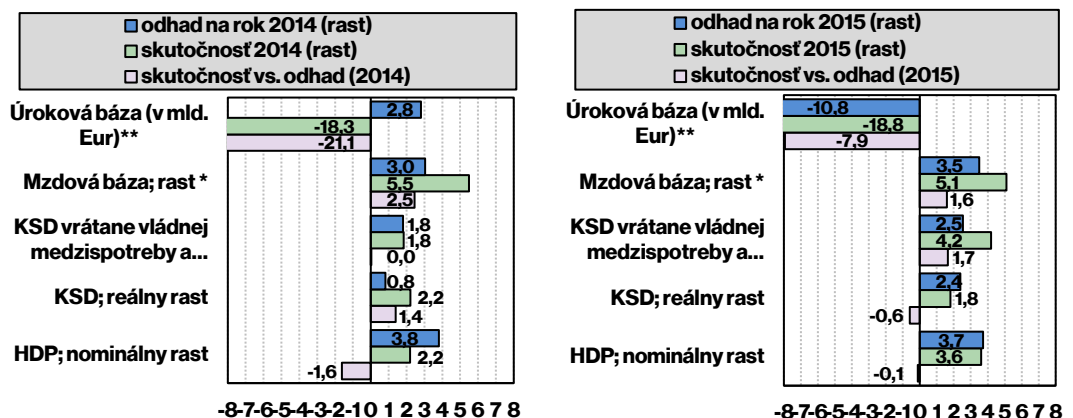
* DPPO, DPFO podnikanie za rok 2015 sú odhadom

Zdroj: IFP

Ekonomický vývoj pod vplyvom eurofondov

Na predbežné plnenie daňových príjmov mal vplyv aj vývoj makroekonomického prostredia v rokoch 2014 a 2015. Prognózy makroekonomických ukazovateľov použité v rozpočte boli schválené Výborom pre makroekonomické prognózy v **septembri 2014**. V roku 2014 došlo k zásadnej zmene metodiky zostavovania národných účtov na európskej úrovni, ktorá mala za následok revíziu historických údajov HDP ako aj jeho štruktúry¹³. Pre analyticky správne porovnanie s prognózou sme zostavili scenár upravenej prognózy¹⁴. Ekonomický rast v roku 2015 bol pozitívne ovplyvnený dočerpávaním eurofondov, čo pozitívne ovplyvnilo aj výnos daní a odvodov. Najvýraznejší rozdiel je vidieť v daňovej základni pre DPH¹⁵.

Graf 3: Porovnanie prognózy a skutočnosti makroprostredia za roky 2014 a 2015 (medziročné rasty v %, rozdiely v p. b.)



* Mzdová báza = priemerná mzda * zamestnaní podľa evidenčného počtu * 12

Zdroj: IFP

** Úroková báza = stav vkladov * úroková sadzba v vkladov

¹² Viac informácií možno nájsť v [komentári](#) k prognóze daňových a odvodových príjmov z júna 2016

¹³ Prechod z metodiky ESA95 na ESA2010

¹⁴ Pri príprave rozpočtu ešte neboli k dispozícii kompletne údaje o makroekonomických indikátoroch v metodike ESA2010. Odhad daňových príjmov preto vychádzal z makroekonomickej prognózy v ESA95. Naopak skutočné údaje za rok 2015 už neboli k dispozícii v metodike ESA95, ale len v ESA2010. Skutočnosť roku 2015 bola preto dodatočne odhadnutá v metodike ESA95. Odhad vychádzal zo skutočnosti za rok 2013 a boli aplikované rasty v ESA2010 za roky 2014 a 2015. Tento prístup nie je úplne korektný, pretože kompozícia vybraných makroekonomických indikátorov v oboch metodikách nie je zhodná a aplikácia rovnakých medziročných rastov vedie k určitému skresleniu skutočnosti.

¹⁵ Konečná spotreba domácností (KSD) vrátane medzispotreby a investícií verejnej správy

BOX 2: Hodnotenie prognózy členov Výboru

Aktuálne platný štatút Výboru ukladá MF SR povinnosť vyhodnotiť presnosť prognózy, z ktorej vychádzal schválený rozpočet verejnej správy na predchádzajúci rok a hodnotenie zverejniť na stránke MF SR. Po prvýkrát podliehajú hodnoteniu aj prognózy jednotlivých členov Výboru¹⁶.

Aktuálne je hodnotený odhad daňových a odvodových príjmov na rok 2015 (z novembra 2014). Jednotlivé prognózy členov Výboru sú porovnávané oproti aktuálnej prognóze Výboru z júna 2016. Väčšina členov Výboru sa plne stotožnila s odhadom IFP (ČSOB, SLSP, TB, UniCredit, INFOSTAT), preto ich vyhodnotenie je totožné s vyhodnotením odhadu IFP. Inú prognózu ako IFP mali dvaja členovia Výboru, konkrétne KRRZ a NBS.

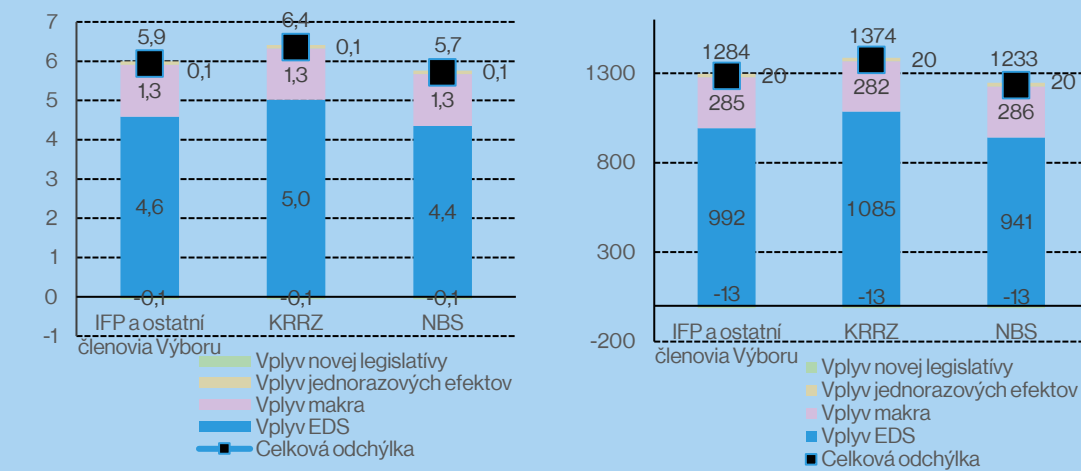
Tabuľka 3 porovnáva odchýlku členov Výboru oproti dlhodobému cieľu dosahovať 2% odchýlku a graf 4 vyhodnocuje chybu prognózy oproti skutočnosti, rozloženú na jednotlivé faktory.

Tabuľka 3: Odchýlka prognóz členov Výboru (v %, mil. eur)

	KRRZ	IFP a ostatní členovia Výboru	NBS
Odchýlka v %	6,4	5,9	5,7
Odchýlka v mil. Eur	1 374	1 284	1 233

zdroj: IFP

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



Zdroj: IFP

Aktualizácia legislatívnych zmien

Aktuálny odhad legislatívnych zmien má pozitívnejší vplyv na daňové príjmy ako pôvodný odhad zapracovaný v rozpočte. Dôvodom je najmä nenaplnenie sa predpokladu o priebežnom uplatňovaní odvodovej odpočítateľnej položky (OOP) v roku 2015, s predpokladaným negatívnym vplyvom na príjmy vo výške 147,4 mil. eur. Očakávame, že tento vplyv sa prejaví v roku 2016 v rámci ročného zúčtovania zdravotných odvodov. Celkovo **legislatívne opatrenia**, vrátane novej legislatívy nezahrnutej v rozpočte na rok 2015, **priniesli o 52,7 mil. eur viac**.

¹⁶ Metodika hodnotenia prognóz členov Výboru a dekompozícia odchýlky na jednotlivé vplyvy je založená na rovnakom nástroji ako používa IFP a nezohľadňuje rozdielne predpoklady ostatných členov Výboru (napr. rôzne váhy použitých daňových základní vyplývajúce z rozdielnych predpokladov elasticít jednotlivých daní a pod.)

Tabuľka 4: Vplyv legislatívy zahrnutej v rozpočte a novej legislatívy (ESA2010, tis. eur)

Názov legislatívy (s vplyvom na uvedenú daň)	Odhad	Skutočnosť	Rozdiel	Vplyv
Spolu (dane podliehajúce hodnoteniu)	110 800	163 538	52 738	
- z toho aktualizácia levelu u legislatívy v RVS			69 094	
- z toho aktualizácia makra u legislatívy v RVS			-3 283	
- z toho nová legislatíva			-13 073	
Legislatíva zapracovaná v RVS*				
OOP	-148 350	-50 188	98 162	OS
Novela zákona o dani z motorových vozidiel	11 387	11 375	-12	RVS
Novela zákona 595/2003 + reg. Poklad. + farmafirmy	249 971	217 598	-32 372	OS a RVS
Zvýšenie hranice pre neplatenie odvodov - študenti	-2 208	-2 174	34	RVS
Ponechanie sadzby DPH na úrovni 20%	0	0	0	OS
Nová legislatíva**				
Otvorenie 2. piliera - bežný vplyv	-	15 925	15 925	OS
Vrátenie nadmerného odpočtu (CAS)	-	-28 998	-28 998	OS

* bez vplyvu ponechania sadzby DPH

Zdroj: IFP

** nová legislatíva nezahrnutá v rozpočte

OS - odhad skutočností, RVS - rozpočtovaná hodnota

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

Tabuľka 1: Podiel jednotlivých faktorov na celkovom rozdiely podľa jednotlivých daní

(v tis. Eur)	makro	EDS	nová legislatíva	jednorazové faktory	spolu
DPFO zo závislej činnosti	34 748	35 728	0	0	70 476
DPFO z podnikania	-155	4 549	0	0	4 394
Daň z príjmov právnických osôb	-18 753	443 063	0	0	424 310
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	-6 933	4 318	0	19 003	16 389
Daň z pridanej hodnoty	136 015	214 070	-28 998	0	321 088
Spotrebné dane	6 035	59 502	0	0	65 537
z minerálnych olejov	11 585	47 528	0	0	59 113
z liehu	-1 186	772	0	0	-414
z piva	-330	310	0	0	-21
z vína	-25	61	0	0	36
z tabaku a tabakových výrobkov	-3 769	15 160	0	0	11 391
z elektrickej energie	-99	-3 701	0	0	-3 800
zo zemného plynu	-137	-382	0	0	-519
z uhlia	-4	-246	0	0	-250
Ostatné dane	218	-1 501	0	1 048	-234
Sociálne odvody	92 168	93 995	15 925	0	202 089
Zdravotné odvody	41 848	138 300	0	0	180 147
Spolu	285 192	992 024	-13 073	20 051	1 284 194

Zdroj: IFP