

Prvý rok daňovej reformy alebo 19% v akcii

september 2005

Zhrnutie

Daňová reforma patrí medzi najviac diskutované tak doma ako aj v zahraničí. Táto analýza prináša pohľad na jej prvé výsledky. Napriek tomu, že celkové prínosy bude možné hodnotiť až o niekoľko rokov neskôr – vzhľadom na očakávané dlhodobé prínosy – už teraz môžeme jednoznačne povedať, že ide o zmenu, ktorá aj z krátkodobého hľadiska má viac pozitív ako negatív. Rozpočítované daňové príjmy sa naplnili, dopad na obyvateľov bol vo väčšine prípadov pozitívny a záujem investorov o Slovensko sa zvýšil. Pochopiteľne žiadny daňový systém nie je ideálny, avšak môžeme povedať, že napriek drobným chybám krásy sa slovenský systém stal inšpiráciou pre viaceré krajiny. Identifikovali sme niekoľko oblastí, v ktorých by z nášho pohľadu bolo ešte možné daňovo-odvodový systém na Slovensku vylepšiť. Na záver preto ponúkame niekoľko konkrétnych opatrení, ako i systémových zmien.

Autori:

Zdenko Krajčír
Ludovít Ódor

zkrajcir@mfsr.sk
lodor@mfsr.sk

Upozornenie:

Materiál prezentuje názory autorov, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať názory Ministerstva financií SR. Poďakovanie patrí ŠÚ SR, pracovníkom IFP za odvedenú prácu ako aj členom Kolégia ministra za cenné pripomienky a návrhy. Za všetky zostávajúce chyby a omyly zodpovedajú samotní autori.

OBSAH

ÚVOD	5
1. CIELE A PRINCÍPY DAŇOVEJ REFORMY	7
2. LEGISLATÍVNE ZMENY	9
2.1. DAŇ Z PRÍJMOV	9
2.1.1 <i>Daň z príjmov fyzických osôb</i>	9
2.1.2. <i>Daň z príjmov právnických osôb</i>	11
2.1.3. <i>Daň z príjmov vyberaná zrážkou</i>	12
2.2. NEPRIAME DANE.....	14
2.2.1. <i>Daň z pridanej hodnoty</i>	14
2.2.2. <i>Spotrebné dane</i>	15
2.2.3. <i>Ostatné dane</i>	16
3. DOPAD REFORMY NA VEREJNÉ FINANČIE	16
3.1. POROVNANIE ROZPOČTU SO SKUTOČNÝM VÝNOSOM DANÍ	18
3.1.1. <i>Daň z príjmov</i>	20
3.1.2. <i>Nepriame dane</i>	23
3.1.3. <i>Ostatné dane</i>	27
3.2. POROVNANIE SKUTOČNÉHO VÝNOSU SO SCENÁROM BEZ REFORMY	27
3.2.1. <i>Daň z príjmov</i>	28
3.2.2. <i>Nepriame dane</i>	32
3.2.3. <i>Ostatné dane</i>	33
4. VPLYV REFORMY NA MAKROEKONOMICKÉ PROSTREDIE	34
4.1. PROGNOZA VS. SKUTOČNOSŤ	34
4.2. EKONOMICKÝ RAST	35
4.3. INFLÁCIA	37
5. DAŇOVÉ ZAŤAŽENIE	38
5.1. CELKOVÉ DAŇOVÉ ZAŤAŽENIE	38
5.2. DAŇOVÉ ZAŤAŽENIE PRÁCE.....	39
5.2.1. <i>Daňový klin</i>	40
5.2.2. <i>Efektívne sadzby dane z príjmov</i>	42
5.2.3. <i>Marginálne efektívne daňové sadzby</i>	42
5.2.4. <i>Makroekonomické zaťaženie práce</i>	43
5.3. DAŇOVÉ ZAŤAŽENIE KAPITÁLU	44
5.3.1. <i>Sadzba z legislatívy</i>	44
5.3.2. <i>Makroekonomický prístup</i>	45
5.3.3. <i>Mikroekonomický prístup</i>	45
5.4. DAŇOVÉ ZAŤAŽENIE DOMÁCNOSTÍ A PROGRESIVITA ZDANENIA.....	46
5.4.1. <i>Typy daňovníkov</i>	47
5.4.2. <i>Hlavné rizikové skupiny</i>	49
5.4.3. <i>Daňové zaťaženie a progresivita zdanenia na úrovni domácností</i>	51
5.4.4. <i>Dlhodobé hľadisko</i>	57
6. AKO ĎALEJ?	57
6.1. ZJEDNOTENIE DAŇOVÝCH A ODVODOVÝCH ZÁKLADNÍ.....	58
6.2. ZDAŇOVANIE NÍZKOPRÍJMOVÝCH SKUPÍN.....	58

6.3. ZDRAVOTNÉ ODVODY	60
6.4. ZDAŇOVANIE DÔCHODKOV	61
6.5. ODPOČÍTATEĽNÉ POLOŽKY	61
6.6. VEREJNOPROSPEŠNÝ ÚČEL	62
6.7. DAŇOVÉ ZAŤAŽENIE PRÁCE A KAPITÁLU	63
6.8. INVESTIČNÉ STIMULY	64
6.9. KAPITÁLOVÉ ZISKY	65
6.10. ÚLOHA VEREJNOSTI	66
6.11. NÁKLADY DAŇOVEJ SPRÁVY	67
6.12. BOJ PROTI DAŇOVÝM ÚNIKOM	67
7. AKO HODNOTÍ DAŇOVÚ REFORMU ZAHRANIČIE?	68
ZÁVER	70
LITERATÚRA	72

Úvod

V roku 2004 prebehla na Slovensku zásadná daňová reforma, ktorá vyvolala nespočetné diskusie nielen doma, ale aj v zahraničí. Hlavné opatrenia – zavedenie jednotnej sadzby dane z príjmov na úrovni 19% a zjednotenie sadzieb dane z pridanej hodnoty (DPH) na rovnakej úrovni – sa stali predmetom nielen ekonomických, ale aj politických debát. Tento materiál je o hodnotení reformy po roku jej fungovania. Samozrejme komplexné hodnotenie bude možné uskutočniť až o niekoľko rokov, kedy budú jasnejšie aj dlhodobé prínosy reformy. Podľa nás je však zaujímavé pozrieť sa aj na niektoré krátkodobé efekty reformy.

Prvá kapitola popisuje hlavné ciele a princípy daňovej reformy, ktoré stáli na začiatku pri hľadaní optimálneho systému.

Kapitoly 2 – 5 v tomto materiáli sa podrobne zaoberajú hodnotením reformy z pohľadu jej cieľov a princíпов, ktoré sú obsiahnuté v prvej časti. V kapitole o legislatíve sú zhrnuté fakty. Nasledujúca časť hovorí o dopade reformy na príjmy verejných financií. Informuje o tom, ako sa podarilo naplniť cieľ fiškálnej neutrality tým, že porovnáva rozpočet, skutočné plnenie daní a scenár bez reformy. Štvrtá kapitola je venovaná dopadu reformy na makroekonomické prostredie. Analyzuje priamy dopad na niektoré základné ekonomické indikátory. V prípade ekonomického rastu sa zdôrazňuje, že seriózne hodnotenie bude možné uskutočniť až s odstupom niekoľkých rokov. Piata kapitola ukazuje ako sa zmenilo daňové zaťaženie po reforme a aké sú dlhodobejšie trendy v tomto smere na Slovensku. Spolieha sa na všeobecne akceptované a medzinárodne porovnateľné analytické indikátory. Porovnáva sa úroveň i vývoj celkového daňového zaťaženia Slovenska oproti všetkým súčasným členom EÚ.

Ďalšia analýza daňového zaťaženia je založená na rozdelení obyvateľstva do troch skupín v závislosti od ich prevládajúceho zdroja príjmov. Prvou skupinou sú pracujúci, ktorých hlavnou odmenou sú mzdy. Indikátory boli zvolené tak, aby neskúmali len zmeny výšky daňového zaťaženia, ale aj to, či tieto zmeny odrážali deklarované princípy spravodlivosti a efektívnosti a či skutočne zvýšili motiváciu pracovať. Druhou skupinou sú subjekty, ktorých hlavným zdrojom príjmov sú výnosy kapitálu. Sú to najmä domáci a na Slovensku podnikajúci zahraniční podnikatelia. Opäť nie je analyzovaná len samotná zmena výšky zdanenia, ale aj prínosy z hľadiska budúceho rastu investícií a ekonomického rastu ako takého. Poslednou skupinou sú obyvatelia, ktorí nepracujú a nie sú ani dôležitými vlastníkmi kapitálu. Ich hlavným zdrojom príjmov sú sociálne transfery, sú teda odkázaní na sociálnu pomoc štátu. Tento materiál popisuje aj zmenu daňového zaťaženia u dvoch najväčších rizikových skupín, ktorými sú dôchodcovia a rodiny s deťmi. Prirodzene, prvú skupinu zaujíma výhradne veľkosť daňového zaťaženia, zmeny v oblasti motivácie pracovať a investovať nie sú pre ňu relevantné. Analýza obsahuje aj kvantifikáciu zmeny daňového zaťaženia domácností podľa dostupných štatistík.

Šiesta kapitola sa zamýšľa nad tým, aké sú ešte v budúcnosti možnosti vylepšiť daňový systém. Bližšie si všíma jeden aspekt spravodlivosti zdaňovania, ktorým je rozloženie daňového bremena medzi prácu a kapitál. Pri týchto úvahách sa vychádza z toho, aké úpravy sú oficiálne plánované v strednodobom horizonte a aké zmeny by podľa nás najviac prospeli ekonomike Slovenska. Identifikovali sme niekoľko oblastí, v ktorých by z nášho pohľadu bolo ešte možné daňovo-odvodový systém na Slovensku vylepšiť. V tejto kapitole preto ponúkame niekoľko konkrétnych opatrení, ako i systémových zmien. Ministerstvo financií daňovú reformu realizovalo, a preto sa pri jej hodnotení takmer určite nevyhne podozreniu zo zaujatosti bez ohľadu na to, koľko faktov uvedie. Preto v poslednej kapitole

uvádzame názory a pohľady zahraničných autorít, ktorých odbornosť je garantovaná a vo svete rešpektovaná.

Hodnotenie ako také so sebou nevyhnutne prináša prvok subjektívnosti, pretože pri ňom vždy záleží od hodnotiteľa a na uhle pohľadu. Myslíme si však, že i k tomuto procesu možno pristúpiť so snahou o objektívnosť, keď je postavený na určitých zásadách.

Prvou zásadou je hodnotenie výsledkov projektu vo vzťahu k cieľom, ktoré si vytýčil a vo vzťahu k princípom, na ktorých bol postavený. Druhou zásadou je presvedčenie, že najlepším argumentom sú fakty. To so sebou prináša snahu v maximálnej miere kvantifikovať javy a efekty, o ktorých hovoríme. Pritom treba transparentne prezentovať predpoklady, na ktorých kvantifikácia spočíva a upozorniť na obmedzenia, na ktoré treba prihliadať pri interpretácii výsledkov.

Dane sú komplexný systém, ktorý má zásadný vplyv na ekonomiku i sociálnu oblasť. Hoci je podstatný, nie je izolovaný od ostatných systémov a jeho výsledný efekt nie je nezávislý od nastavenia a fungovania týchto systémov. Na Slovensku sa v posledných rokoch okrem daňovej reformy realizovalo viacero štrukturálnych reforiem, ktoré rámcujú a priamo ovplyvňujú prostredie pre efektívne fungovanie daní. Pri hodnotení prínosov a dopadov daňovej reformy preto nemožno abstrahovať od iných reforiem. Jednako je ambíciou tohto materiálu zamerať sa v maximálnej miere na efekty, ktoré priniesla samotná daňová reforma. Súvislosti s inými reformami sú spomínané len na miestach, kde je to naozaj nevyhnutné. Jedná sa najmä o reformu sociálnych odvodov a systému sociálnych dávok.

Samostatnou kapitolou v dejinách hospodárskej politiky slovenských vlád pravdepodobne navždy ostane obrovský pozitívny ohlas a pozornosť zo strany zahraničia, ktorú priťahla daňová reforma realizovaná na Slovensku. Ak by aj všetky ostatné aspekty hodnotenia boli nejednoznačné, tento sa spochybníť nedá. Na Slovensku sa v posledných dvoch rokoch implementovali hlboké a neraz bolestivé štrukturálne reformy, ktoré si vyslúžili uznanie zahraničia. Žiadna z nich sa však ani zďaleka nestretla s takým pozitívnym ohlasom ako daňová reforma. Presnejšie povedané, jednalo sa o jeden element daňovej reformy, ktorým bola rovná daň z príjmov.

Je poctivé si priznať, že takú reakciu nikto nečakal a existujú na to tri dobré dôvody. Prvým je fakt, že Slovensko ani zďaleka nebolo prvou krajinou, ktorá zaviedla rovnú daň a dnes už môžeme s istotou povedať, že ani poslednou. Pred nami ju zaviedlo ako prvé v Európe Estónsko, nasledované ostatnými baltickými štátmi, ale napríklad aj Ruskom. Je však pravda, že Slovensko bolo prvou takouto krajinou v rámci vyspelých krajín OECD. Momentálne sa zdá byť reálne zavedenie rovnej dane v Poľsku a o takejto možnosti sa intenzívne diskutuje dokonca aj v Nemecku. Druhou príčinou prekvapenia je fakt, že z odborného hľadiska daňovej politiky rovná daň neznamená taký podstatný zásah do ekonomického systému, ako sa jej v povedomí verejnosti pripisuje. Rovná daň totiž nie je celkom „rovná“, metodicky čistejšie by bolo používať termín rovná sadzba dane. Jej zavedením sa totiž ani zďaleka neodstránila progresivita zdanenia. Tá bola len zmiernená a ako sa ukáže v piatej kapitole, v niektorých prípadoch dokonca oveľa menej, ako by sa mohlo zdať. Tretím dôvodom je fakt, že v systéme daňovo-odvodového zaťaženia predstavuje daňová sústava iba tú menšiu časť. Inak povedané, pri súčasnom charaktere zdravotných odvodov existencia stropu pre vymeriavací základ spôsobuje, že sa len ťažko dá hovoriť o zdaňovaní príjmov rovnakou sadzbou.

Hoci bol obrovský záujem zahraničia o daňovú reformu prekvapením, bolo by chybou si mysliť, že jediný efekt, ktorý so sebou priniesol, bol efekt marketingový. Identifikujeme dva

základné kanály, ktorými sa pozitívny obraz Slovenska premietne do reálnych efektov v podobe zvyšovania životnej úrovne obyvateľstva. Prvý je hmatateľný už teraz. Ratingové agentúry aj v reakcii na reformy ďalej zvyšovali rating Slovenska, čo automaticky znamená znižovanie nákladov obsluhy štátneho dlhu a teda úspory na strane výdavkov verejných financií. Druhý kanál v sebe skrýva potenciál, ktorý svojím rozsahom môže byť v blízkej budúcnosti pre ekonomiku Slovenska rozhodujúci. Slovensko je malá otvorená ekonomika fungujúca vo svete globálnej ekonomiky, ktorá je charakteristická obrovským tokom investícií na medzinárodnej úrovni. Ekonomická realita je navyše poznamenaná nedokonalými informáciami ohľadne ziskovosti investičných príležitostí. To znamená, že pri rozhodovaní o alokovaní investícií má fundamentálna analýza pomerne nízku spoľahlivosť, a preto nie je pri rozhodnutiach investorov vždy rozhodujúca. V takomto svete potom neraz o investovaní rozhodujú také javy ako pozitívny obraz krajiny na medzinárodnej scéne. Daňová reforma môže byť v konečnom dôsledku katalyzátorom aj pre ostatné štrukturálne reformy, ktoré sú nemenej dôležité z pohľadu zahraničného investora, pretože zlepšujú podnikateľské prostredie. Zahraničné investície majú zvyčajne lavínovitý charakter, čo pre malú ekonomiku môže v konečnom dôsledku znamenať obrovský rozvojový impulz.

1. Ciele a princípy daňovej reformy

Daňová reforma bola formulovaná s cieľom nastoliť na Slovensku moderný daňový systém, ktorý **motivuje ľudí pracovať viac, respektíve aktívne si hľadať zamestnanie, podnikateľov investovať a vytvárať tak nové pracovné miesta**. Tým má reforma prispieť k dynamickému a udržateľnému rastu ekonomiky, ktorý je hlavným predpokladom zvyšovania životnej úrovne obyvateľstva.

Daňová reforma bola koncipovaná na princípoch spravodlivosti, efektívnosti a jednoduchosti¹.

Pod princípom **spravodlivosti** sa v oblasti daňovej politiky myslí požiadavka, aby rozloženie daňového bremena podliehalo istým spoločensky akceptovaným kritériám. Horizontálna spravodlivosť v zdaňovaní znamená, že daň uvalená na istý príjem musí byť rovnaká bez ohľadu na zdroj tohto príjmu. To v sebe predpokladá minimalizáciu počtu sadzieb, výnimiek a oslobodení pri zdaňovaní príjmov. Vertikálna spravodlivosť hovorí, že subjekty s väčšími príjmami majú platiť väčšiu daň ako subjekty s nižšími príjmami. V rámci vertikálnej spravodlivosti možno daňový systém nastaviť v zásade dvoma spôsobmi. Prvým je progresívne marginálne zdaňovanie, keď daň so stúpajúcim príjmom rastie rýchlejším tempom ako samotný príjem, priemerná sadzba dane teda rastie. Druhý spôsob je proporcionálne zdaňovanie, keď daň rastie rovnakým tempom ako príjem, priemerná sadzba dane je teda konštantná.

Ekonómovia na rozdiel od politikov majú vždy problém hodnotiť systém z pohľadu spravodlivosti. Pojem spravodlivosti je totiž neekonomický pojem patriaci skôr do oblasti filozofie. V povedomí verejnosti je spravodlivosť väčšinou spájaná so sociálnou dimenziou pojmu. To vysvetľuje, prečo sa väčšinou pod spravodlivosťou zdaňovania myslí vertikálna spravodlivosť, ktorá zmiernuje príjmové rozdiely medzi skupinami obyvateľstva.

S princípom spravodlivosti najviac súvisí princíp **efektívnosti**, a to v tom zmysle, že si navzájom na prvý pohľad odporujú. Prevláda názor, že politici sú pri rozhodovaní

¹ Všetky tieto princípy síce nepriamo, ale pozitívne vplyvajú aj na morálku spoločnosti. Viacerí ekonómovia to označujú za dôležitú pozitívnu externalitu tejto reformy.

o daňovom systéme postavení pred voľbu medzi spravodlivosťou a efektívnosťou. To je však pravdou len v tom prípade, ak sa pod spravodlivým myslí systém progresívneho zdaňovania. V ekonómii totiž platí smutné pravidlo, že veľkosť koláča nie je nezávislá od spôsobu, akým sa krája. Inými slovami, ľudia strácajú motiváciu pracovať a podnikať viac, keď každá dodatočne zarobená koruna je zdanená viac ako tá predchádzajúca.

Dane ovplyvňujú základné ekonomické aktivity ako je investovanie, sporenie, dopyt a ponuku práce a nákup tovarov a služieb a vo všeobecnosti znamenajú stratu bohatstva pre ekonomiku („welfare loss“). Zároveň platí, že čím vyššie sadzby, tým sú náklady pre ekonomiku vyššie. Rovnaký objem daní možno vybrať nižšou sadzbou od viacerých daňovníkov ako aj vyššou sadzbou od určitej skupiny ľudí. Princíp efektivity by mal preto sledovať starú známu poučku: znížiť sadzby a rozšíriť základňu.

Investovanie a trh práce sú ovplyvnené tým, že daň vráza klin medzi príjem pred zdanením, ktorý subjekt reálne zarobí, a príjem po zdanení, ktorý subjekt reálne dostane. Keďže subjekty sa zaujímajú hlavne o to, čo reálne dostanú, väčší daňový klin (miera zdanenia) automaticky znamená pokles motivácie pracovať a podnikať. Preto je všeobecne vysoké zdanenie príjmov považované za neefektívne.

Základná poučka daňovej efektívnosti hovorí, že najziskovejšie aktivity pred zdanením by mali ostať najziskovejšími po zdanení. Ak existujú rôzne úľavy, výnimky a špeciálne režimy, automaticky to zvädza k alokácii zdrojov do takýchto aktivít, pretože pri rovnakom výnose pred zdanením je ich ziskovosť po zdanení vyššia. To prináša spoločenskú neefektívnosť tým, že výroba a spotreba nie sú ovplyvňované výlučne dopytom a ponukou, ale aj daňovými zvýhodneniami. Minimalizácia výnimiek a oslobodení bola spomínaná už v prípade horizontálnej daňovej spravodlivosti. To je dôkaz, že medzi spravodlivosťou a efektívnosťou zdaňovania nemusí nevyhnutne existovať rozpor.

Princíp **jednoduchosti** býva v prípade daňových reforiem často spomínaný, ešte častejšie však býva zavádzajúco interpretovaný. Je populárne tvrdenie, že daňový systém je jednoduchý vtedy, keď je v ňom malý počet sadziieb a zákony majú malý počet strán a preto treba týmto smerom reformy smerovať. Málo sa však hovorí o tom, že sadzby samotné a ich počet je najmenším problémom z pohľadu daňovníka. To, čo systém v skutočnosti komplikuje, je definícia daňovej základne. To znamená, či daný príjem je predmetom zdanenia, či možno naň uplatniť špeciálnu sadzbu, či môže podliehať špeciálnym výnimkám, režimom či oslobodeniam. To samozrejme zvädza daňovníkov ku špekuláciám o definovaní vlastného základu dane a tým aj k optimalizácii daňového zaťaženia. Na strane daňovej správy to samozrejme zvyšuje administratívne náklady a znižuje možnosti daňovej kontroly².

Na tomto mieste je legitímna otázka, prečo vlastne existujú rôzne výnimky a oslobodenia? Odpoveď je jednoduchá a prekvapivá zároveň: slúžia vláde na plnenie aj iných ako rozpočtových cieľov prostredníctvom daňového systému. Tieto formy sú vždy spojené so snahou plniť aj sociálne ciele alebo zvýhodniť isté sektory pri podnikaní. To druhé býva zvyčajne spojené s politickým lobovaním a neefektívnosťou pre ekonomiku. Pri hodnotení jednoduchosti daňového systému sa preto nemá význam pýtať na počet sadziieb a strán v zákone, ale na to, do akej miery daňový systém výhradne slúži na generovanie požadovaného objemu prostriedkov pre potreby financovania verejných výdavkov.

Dôležitým krátkodobým cieľom daňovej reformy bola približná **fiškálna neutralita** t.j. požiadavka, aby parametre daňového systému boli nastavené tak, aby z dôvodu reformy

² Navyše, jednoduchý systém znižuje aj nepriame náklady podnikateľských subjektov.

neprišlo k významnému výpadku príjmov verejnej správy. Inými slovami, celkový výnos daní bez reformy v roku 2004 sa mal približne rovnať celkovému výnosu po reforme. Tento cieľ bol v súlade s hlavnými fiškálnymi zámermi vlády. Strednodobým cieľom je postupná konsolidácia verejných financií, splnenie maastrichtských kritérií v roku 2007 a prijatie spoločnej meny euro v roku 2009 a nakoniec dosiahnutie do roku 2010 približne vyrovnanej bilancie verejnej správy. Dlhodobým fiškálnym cieľom vlády je teda vytvorenie podmienok pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií, čo najmä znamená pripraviť verejné rozpočty na tlaky spojené so starnutím populácie.

Cieľ motivovať ľudí pracovať a podnikáť a princíp efektívnosti boli spojené so znížením daňového zaťaženia príjmov, ako hlavným predpokladom ich naplnenia. V kombinácii s cieľom približnej fiškálnej neutrality si nevyhnutne vyžiadali formuláciu ďalšieho cieľa daňovej politiky, ktorým bol presun daňového bremena z priamych na nepriame dane.

2. Legislatívne zmeny

Hlavným pilierom daňovej reformy sa stal nový zákon o dani z príjmov, ktorý zmenil filozofiu zdaňovania príjmov na Slovensku. V prípade DPH a spotrebných daní sa jednalo predovšetkým o zmenu daňového zaťaženia, postačujúce boli preto novely zákonov. Majetkové dane plynúce do štátneho rozpočtu boli postupne, počnúc rokom 2004, respektíve 2005, zrušené. Hlavné črty daňovej reformy na Slovensku obsahuje nasledujúca tabuľka:

Daňová reforma v roku 2004:

- ✓ zavedenie rovnej sadzby dane z príjmov na úrovni 19% (tak pre fyzické ako aj pre právnické osoby),
- ✓ zjednotenie sadzieb DPH taktiež na úrovni 19% (predtým 14% a 20%),
- ✓ zvýšenie spotrebných daní mierne nad minimálne sadzby požadované EÚ,
- ✓ zrušenie dane z dividend,
- ✓ zrušenie dane z prevodu a prechodu nehnuteľností (až od roku 2005),
- ✓ zrušenie dane z dedičstva a darovania,
- ✓ zavedenie vyššej odpočítateľnej položky na daňovníka a daňového bonusu na dieťa,
- ✓ zrušenie viacerých výnimiek, odpočítateľných položiek a špeciálnych režimov pri zdaňovaní príjmov.

2.1. Daň z príjmov

Daňová reforma ukončila platnosť zákona č. 366/1999 Z.z. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov a prijal sa nový zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov, ktorý nadobudol účinnosť od 1.1.2004. Ten sa stal kľúčovým pilierom daňovej reformy. Nový zákon značne zjednodušil legislatívu zdaňovania príjmov, odstránil všetky ustanovenia o daňových úľavách a zaviedol jednotnú 19% sadzbu pre fyzické i právnické osoby. **Cieľom tzv. rovnej dane bolo zdaňovať rovnakým spôsobom všetky druhy príjmov bez ohľadu na druh ekonomickej aktivity.** Boli zrušené rozličné výnimky, špeciálne režimy, prípadne oslobodenia od daní, ktoré zneprehľadňovali daňový systém a vytvárali priestor pre daňové úniky. Jasnejšie sa formulovali pravidlá pre výpočet daňového základu.

2.1.1 Daň z príjmov fyzických osôb

Reforma výrazným spôsobom zmenila zásady zdaňovania príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti aj z podnikania, ktoré boli zavedené v roku 1993. Hlavné zmeny sa týkali zavedenia jednotnej sadzby dane a zjednodušenia výpočtu základu dane.

Pre daňovníkov, ktorí majú príjmy zo závislej činnosti, sa zúžili možnosti zníženia základu dane. Ostala len **odpočítateľná položka na daňovníka** a jeho nepracujúcu manželku (manžela) žijúceho s daňovníkom v jednej domácnosti. Hodnota odpočítateľnej položky sa naviazala na vývoj životného minima, pred reformou boli odpočítateľné položky dané fixnou sumou. Ročná nezdaniteľná časť na daňovníka a na manželku (manžela), ktorá nemá vlastný príjem, bola definovaná ako 19,2-násobok životného minima platného k 1. januáru príslušného zdaňovacieho obdobia. **Výška bola stanovená tak, aby zmenou sadzby neboli nepriaznivo ovplyvnené nízkopríjmové skupiny daňovníkov.**

Odpočítateľná položka na nezaopatrené dieťa sa zmenila na tzv. **daňový bonus**, ktorým sa však neznižuje základ dane, ale odpočítava sa od výslednej dane (t.j. výsledok môže byť aj negatívny, čo znamená platbu od štátu). Výška daňového bonusu bola stanovená na 400 Sk mesačne na jedno nezaopatrené dieťa. Uplatniť si ho môže ktorýkoľvek z rodičov v prípade pracovnej činnosti, avšak na jedno dieťa si bonus môže uplatňovať len jeden z rodičov.

Odpočítateľná položka z príspevkov na doplnkové dôchodkové sporenie, ktoré si platí zamestnanec, ostala aj v roku 2004 platná podľa zákona č. 366/1999 Z.z. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov. To znamená, že maximálna odpočítateľná položka v roku 2003 aj 2004 bola 24 000 Sk ročne a jej výška nesmela presiahnuť 10% z príjmu. Zamestnanec si ju mohol uplatňovať mesačne. Novým zákonom sa zmenilo ustanovenie o oslobodení príspevkov na doplnkové dôchodkové sporenie od dane, ktoré platí zamestnávateľ svojim zamestnancom. Pred reformou boli tieto príspevky oslobodené od dane, po reforme už patria k zdaniteľným príjmom a navyšujú základ dane zamestnanca.

Niektorí sa mohli spýtať, prečo zostali v systéme vyššie uvedené výnimky? Odpočítateľná položka na daňovníka zabezpečuje progresivitu efektívneho zdanenia, kým daňový bonus na dieťa alebo odpočítateľná položka na účelové sporenie súvisia so snahou o zmiernenie následkov starnutia populácie (či už cez mieru participácie alebo cez mieru úspor).

Nezdaniteľné časti základu dane - ročné hodnoty (v Sk)		
	Pred reformou (2003)	Po reforme (2004)
daňovník	38 760	80 832
nepracujúca manželka (manžel)	12 000	80 832
dieťa	16 800**	-
daňovník poberajúci ČID	8 400	-
daňovník poberajúci ID	16 800	-
príspevky na DDS	24 000	24 000*
* od roku 2005 je max. suma 12 000 Sk		Zdroj: MF SR
** od roku 2004 existuje daňový bonus vo výške 400 Sk mesačne		
ČID = čiastočný invalidný dôchodok		
DDS = doplnkové dôchodkové sporenie		

Centrálnym bodom daňovej reformy bolo zavedenie **jednotnej sadzby dane z príjmov vo výške 19%**. Pred reformou platili progresívne daňové sadzby, bolo stanovených päť daňových pásiem a sadzba dane sa pohybovala v rozpätí od 10% do 38%. Maximálna sadzba dane z príjmu teda klesla o rovnú polovicu, čím sa podstatne znížilo marginálne zdanenie príjmov.

Daňové pásma a marginálna sadzba dane pred reformou a po reforme			
Pred reformou (2003)		Po reforme (2004)	
Daňové pásmo (Sk/mesačne)	Marginálna sadzba (%)	Daňové pásmo (Sk/mesačne)	Marginálna sadzba (%)
do 3 230	0	do 6 736*	0
3 230 – 10 730	10	nad 6 736*	19
10 730 – 18 230	20		
18 230 – 36 230	28		
36 230 – 50 230	35		
nad 50 230	38		

* indexované rastom životného minima

Zdroj: MF SR

Nový zákon priniesol aj niekoľko špecifických zmien pre fyzické osoby - podnikateľov. Zásadným rozdielom je **zrušenie paušálnej dane a zavedenie možnosti uplatnenia tzv. paušálnych výdavkov**. Tie sa vzťahujú na daňovníka, ktorý nie je platiteľom DPH a neuplatňuje preukázateľné daňové výdavky. Po splnení uvedených podmienok si daňovník, ktorého príjmy plynú zo zákona vymedzených činností, môže uplatniť výdavky vo výške 25% z celkového úhrnu príjmov. Pokiaľ má daňovník príjmy z remeselníckej živnosti, môže si uplatniť výdavky až do výšky 60%.

Zmenili sa tlačivá na podávanie daňového priznania. S účinnosťou od 1.1.2004 podávajú všetci daňovníci jednotné daňové priznanie bez ohľadu na predmet činnosti. Zvýšila sa suma príležitostných príjmov, ktoré sú oslobodené od dane, z pôvodných 10 000 Sk na 5-násobok životného minima. Zároveň sa zvýšila hranica na platenie preddavkov na daň z 10 tisíc Sk na súčasných 20 000 Sk za poslednú známu daňovú povinnosť.

Až počnúc januárom roka 2005 sa odstránila ostávajúca deformácia, ktorá zvýhodňovala doplnkové dôchodkové sporenie oproti iným formám dlhodobého sporenia. Prijatím novely zákona o dani z príjmov sa znížila maximálna suma odpočítateľnej položky z príspevkov na doplnkové dôchodkové sporenie z 24 000 Sk na 12 000 Sk ročne, pričom sa zároveň zaviedla aj nová odpočítateľná položka na účelové sporenie v rovnakej sume. Podmienkou je, aby dojednaná doba platenia účelového sporenia bola najmenej desať rokov, pričom daňovník nemá možnosť požadovať plnenie z účelového sporenia pred uplynutím tejto lehoty a súčasne plnenie z účelového sporenia bude najskôr dovŕšením 55 rokov veku daňovníka.

2.1.2. Daň z príjmov právnických osôb

Daňová reforma znížila sadzbu dane zo ziskov z pôvodných 25% na 19%. Pred reformou ešte okrem základnej sadzby existovali znížené sadzby vo výške 15% a 18%. Uplatňoval ich užší okruh daňovníkov podnikajúcich v poľnohospodárskej výrobe a tí, ktorí zamestnávali zdravotne postihnutých zamestnancov. Podľa nového zákona sú zisky zdaňované **jednotnou 19% sadzbou**.

Nový zákon o dani z príjmov je koncipovaný priaznivejšie pre podnikateľské prostredie v porovnaní so stavom do roku 2003 v oblasti výpočtu základu dane. Zdaňovanie dividend bolo zrušené. Zaviedli sa **voľnejšie pravidlá pre odpisovanie hmotného a nehmotného majetku, pre uznávanie niektorých daňových výdavkov a pre umorovanie daňovej straty**.

Reforma znížila počet odpisových skupín z piatich na štyri, pričom majetok pôvodne zaraďovaný do piatej odpisovej skupiny sa včleňuje do štvrtej. Tým sa maximálna doba odpisovania skrátila z 30 rokov na 20 rokov. Pri rovnomernom odpisovaní je ročný odpis v každom zdaňovacom období rovnaký na rozdiel od predošlej úpravy, keď mohol byť odpis v prvom roku uplatnený len v polovičnej výške. V prípade odpisovania osobných dopravných prostriedkov zákon zrušil maximálnu cenu pre účely ich odpisovania.

Zrušil sa aj limit pre daňovú uznateľnosť nájomného pri dopravných prostriedkoch pri finančnom lízingu. Výdavky na reklamu sú daňovo uznateľnými nákladmi v plnej výške, pokiaľ sú vynaložené na dosiahnutie príjmov. Nový zákon zrušil podmienku zaplataenia pre posudzovanie daňovej uznateľnosti vybraných nákladov, podmienka zaplataenia zostáva pri nájomnom a províziách hradených fyzickým osobám.

Zákon o dani z príjmov obsahuje voľnejšiu a jednoduchšiu úpravu odpočtu daňovej straty v porovnaní s predchádzajúcimi obdobiami. Od roku 2004 môže daňovník od základu dane odpočítavať každú daňovú stratu (predtým len prvú), a to počas bezprostredne nasledujúcich najviac piatich rokov bez povinnosti rovnomerného rozloženia vo výške 1/5 ročne a následnej povinnosti preinvestovania odpočítanej daňovej straty.

Na druhej strane sa zaviedli **striktnejšie pravidlá do tvorby rezerv a opravných položiek**. V porovnaní s predchádzajúcim zákonom sa okruh daňovo uznateľných výdavkov presne vymedzil a počet značne zredukoval. Dôslednejšie sa pristúpilo k vykazovaniu skutočného stavu pohľadávok. Podľa prijatého ustanovenia musia byť rezervy na opravu hmotného majetku, ktorých tvorba bola uznaná ako daňový výdavok do 31.12.2003, čerpané a rozpustené do základu dane najneskôr do konca roka 2008. Rezervy, ktoré majú byť podľa plánu opráv čerpané po roku 2008, musia byť rovnako rozpustené do základu dane počnúc rokom 2004 vo výške 1/5 z celkového objemu naplánovaných rezerv. V bankovníctve je podľa tohto ustanovenia nutné zahrnúť rezervy, ktorých tvorba bola uznaná ako daňový výdavok, do príjmov v období ich čerpania, najneskôr však do 5 rokov od platnosti zákona.

V záujme daňovej transparentnosti a minimalizácie trhových deformácií sa eliminovali v maximálnej miere rôzne **výnimky, oslobodenia a špeciálne režimy**. Od 1.1.2004 je možné poskytnúť úľavy na dani iba za účelom investičných stimulov, ktoré musia byť odsúhlasené Európskou komisiou, schválené vládou SR a poskytnuté na základe rozhodnutia MH SR. Uvedené úľavy na dani bude možné poskytovať len do 31.decembra 2006.

V minulosti mali daňovníci možnosť odpočítať si od základu dane aj nimi **poskytnuté dary**, príspevkov pre združenie právnických osôb a náklady na reklamu do relatívne určenej maximálnej sumy. V novom zákone už táto možnosť neexistuje, ale výdavky na reklamu sú daňovo uznateľné v plnej výške. Možnosť prispievania právnických osôb na verejnoprospešné účely nezanikla, len sa deje transparentnejším aj keď stále diskutabilným spôsobom (viď. kapitolu č.6). Od roku 2004 môžu platitelia dane z príjmov právnických osôb (DPPO) poukázať 2% zaplatenej dane na osobitný účel registrovanej právnickej osobe. Fyzickým osobám bola možnosť asigñácie 2% zaplatenej dane daná počnúc rokom 2002, vtedy ešte vo výške 1%.

2.1.3. Daň z príjmov vyberaná zrážkou

Daňová reforma sa výrazne dotkla aj zrážkovej dani. Zjednotili sa sadzby dane pre všetky druhy príjmov na 19%. Odstránila sa tým diferenciacia v predchádzajúcej legislatívnej úprave, kde sa osobitná sadzba dane pohybovala od 1% až do 25%. Sadzba dane aplikovaná pri zrážkovej dani už nie je samostatne uvedená v paragrafe o zrážkovej dani, ale je určená nepriamo, odvolávajúc sa na rovnú sadzbu dane.

Pred reformou sa väčšinou príjem zdanený osobitnou sadzbou považoval za daňovo vysporiadaný. Tento princíp sa zmenil na spravodlivejšie preddavkové zdanenie, t.j. suma zrazenej a odvedenej dane sa okrem výnimiek považuje za preddavok.

Nasledujúca tabuľka sumarizuje zmeny v oblasti sadzieb dane z príjmov. Pred reformou sa uplatňovalo 18 rôznych daňových sadzieb, od roku 2004 už existuje jediná „rovná“ sadzba dane vo výške 19%.

Zmena sadzieb daní z príjmov (v %)		
	2003	2004
Daň z príjmov fyzických osôb	2; 2,25; 2,5; 2,75; 10; 20; 28; 35; 38	19
Daň z príjmov právnických osôb	15; 18; 25	19
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	1; 5; 10; 15; 20; 25	19

Zdroj: MF SR

Kľúčovým zámerom daňovej reformy bolo rozšírenie daňovej základne. Nasledujúci rámček taxatívne vymenováva zásadné zmeny v tejto oblasti, ktorými bolo zrušenie rôznych oslobodení, úľav a výnimiek. Z hľadiska výnosu dane z príjmov bolo najdôležitejšie zrušenie úľav na rôzne úrokové a kapitálové výnosy, rozšírenie základne zamestnancov o príjmy zo sociálneho fondu a príspevky zamestnávateľov na doplnkové dôchodkové poistenie a nakoniec zrušenie možnosti odpočtu darov zo základu dane právnických osôb. Ostatné opatrenia mali za cieľ skôr eliminovať deformácie systému, ako podstatnejšie zvýšiť výnos dane. V tabuľke nie je spomínané veľmi dôležité vypustenie tzv. investičných stimulov (daňové prázdny) zo zákona, pretože tento krok bol podmienkou vstupu Slovenska do Európskej únie a bolo by ho nutné zrealizovať bez ohľadu na daňovú reformu.

Rozšírenie daňovej základne - zrušenie oslobodení, úľav a výnimiek:

Daň z príjmov fyzických osôb a právnických osôb

- ✓ Dotácie SR daňovníkom, ktorí podnikajú v poľnohospodárstve, lesnom a vodnom hospodárstve.
- ✓ Výnosy zo štátnych dlhopisov a cenných papierov vydaných NBS znejúcich na cudziu menu a výnosy z hypotekárnych záložných listov.
- ✓ Finančné prostriedky plynúce z grantov poskytovaných na základe medzinárodných zmlúv.
- ✓ Príjem z prevádzky malých energetických podnikov a zariadení. Od dane bol oslobodený príjem dosiahnutý v prvom roku od uvedenia do prevádzky a v nasledujúcich piatich rokoch.
- ✓ Príjem z výroby a prevádzky ekologických zariadení.

Daň z príjmov fyzických osôb

- ✓ Zrušenie oslobodenia príspevkov na doplnkové dôchodkové poistenie, ktoré platí zamestnávateľ za zamestnanca. Po reforme tieto príspevky rozširujú základ dane zamestnanca.
- ✓ Počet odpočítateľných položiek znižujúcich základ dane sa po reforme zredukoval zo 6 na 3.
- ✓ Príjmy zo sociálneho fondu boli pred reformou zdaňované osobitnou sadzbou 10%, po reforme rozširujú základ dane daňovníka a zdaňujú sa jednotnou 19% sadzbou.
- ✓ Príjem z predaja cenných papierov, ak doba medzi ich nadobudnutím a predajom presahovala 3 roky, resp. ak čistý príjem daňovníka z ich predaja nepresahoval 50 000 Sk v kalendárnom roku.
- ✓ Plnenia poskytované v cudzej mene vojakom ozbrojených síl, ktorí sú vyslaní mimo územia SR, zamestnancom plniacim úlohy mimo územia SR v rámci mierových síl OSN a vojenských misíí medzinárodných organizácií.
- ✓ Sociálne dávky a odchodné sudcov, sociálne dávky, odchodné a úmrtné prokurátorov, sociálne dávky a dávky výsluhového zabezpečenia príslušníkov ozbrojených síl, ozbrojených bezpečnostných zborov a SIS.
- ✓ Odmeny vyplácané zdravotníckou správou darcom za odber krvi a iných biologických materiálov z ľudského organizmu.
- ✓ Úroky z vkladov zo stavebného sporenia vrátane úrokov zo štátnej podpory.

Daň z príjmov právnických osôb

- ✓ Príjmy vysokých, stredných, základných škôl a škol. zariadení získaných z podnikateľskej činnosti.
- ✓ Úľava na dani za úspešne ukončené výsledky vo vývojovej činnosti za istých podmienok
- ✓ Úľava na dani pre daňovníkov vo forme zníženej daňovej povinnosti vo výške 10 000 Sk za každého zamestnanca so zmenenou pracovnou schopnosťou alebo vo výške 24 000 Sk v prípade zamestnanca s ťažším zdravotným postihnutím, ak nebola uplatnená znížená sadzba dane.
- ✓ Možnosť odpočtu hodnoty darov peňažnej a nepeňažnej povahy na vyhradené účely zo základu dane do 2% zo základu dane.

2.2. Nepriame dane

2.2.1. Daň z pridanej hodnoty

Z rozpočtového hľadiska nosným bodom daňovej reformy bolo zjednotenie sadzieb dane z pridanej hodnoty (DPH). Dovtedy používanú základnú sadzbu vo výške 20% a zníženú sadzbu vo výške 14%, nahradila od začiatku roka 2004 **jedna sadzba vo výške 19%**. Zavedenie jednotnej sadzby sa dotklo najmä cien tovarov a služieb, ktoré dovtedy podliehali zníženej sadzbe (hlavne základné potraviny, lieky, energie, stavebné práce, knihy, noviny, časopisy, hotelové a reštauračné stravovanie). Zavedenie jednotnej sadzby znamená zjednodušenie systému výberu dane, zníženie administratívnej náročnosti pre platiteľov i správcov dane a zamedzenie rôznych špekulácií, ktoré umožňovala existencia dvoch sadzieb. Odstránila sa aj neefektívna podpora nižších príjmových skupín cez nepriame dane (viď. strana č. 53).

Oblasť vracania nadmerných odpočtov podliehala viacerým zmenám už pred spustením daňovej reformy, avšak až v roku 2004 bol pre všetkých platiteľov dane zavedený **jednotný postup pri vracaní nadmerných odpočtov**. Pred reformou si daňovníci odpočítavali nadmerné odpočty od vlastnej daňovej povinnosti maximálne po dobu 6 mesiacov v poradí, v akom boli uplatnené. Až po šesťmesačnom období si mohol platiteľ nárokovať vrátenie dane neodpočítanej časti nadmerného odpočtu a to v lehote 30 dní od podania žiadosti o vrátenie za podmienok stanovených v zákone. Výnimku predstavovali daňovníci, ktorým sa vracal nadmerný odpočet už do 30 dní od podania daňového priznania za príslušné zdaňovacie obdobie (napr. exportéri). Tí museli spĺňať zákonom definované kritériá. Reforma zaviedla rovnaké pravidlá pre všetkých platiteľov dane bez výnimky. Ak si platiteľ dane nemôže odpočítať nadmerný odpočet od daňovej povinnosti do 30 dní od podania daňového priznania, pretože mu opäť vznikol nadmerný odpočet, v nasledujúcom mesiaci má už nárok na vrátenie pôvodného nadmerného odpočtu každý platiteľ dane bez výnimky.

Ako bolo spomínané, daňová reforma zmenila z rozpočtového hľadiska v prípade nepriamych daní najmä výšku daňového zaťaženia. Dôležitou oblasťou úprav boli opatrenia zamerané na zamedzenie daňových únikov (a to nad rámec požiadaviek EÚ), čo je pre príjmy rozpočtu potencionálne veľmi zaujímavá oblasť³. Preto neboli nutné nové zákony ako v prípade dane z príjmov, postačujúce boli novely existujúcich zákonov. Avšak dňom vstupu Slovenska do Európskej únie nadobudol účinnosť nový zákon o DPH č. 222/2004 Z.z., ktorý zohľadňuje požiadavky smerníc EÚ, najmä pravidlá obsiahnuté v Šiestej smernici Rady 77/388/EHS v znení neskorších predpisov. Tie sa stali aktuálnymi až po vstupe Slovenska do EÚ. Ide hlavne o celý komplex zdanenia tovarov a služieb medzi členskými štátmi v rámci jednotného trhu a nová registrácia subjektov pre daň. V tomto materiáli sú spomenuté najmä preto, lebo mali podstatný vplyv na výnos dane v roku 2004 a otáznym naďalej ostáva, do akej miery budú mať vplyv na rozpočet aj v nasledujúcich rokoch.

Od 1.5.2004 nastala zásadná **zmena pri zdaňovaní dovozu a vývozu tovaru**. V rámci členských štátov EÚ colné orgány prestali plniť úlohy súvisiace s DPH, čo znamená, že colnice už nevyberajú daň z tovarov dodávaných zo štátov, ktoré sú súčasťou spoločného trhu EÚ. Po vstupe SR do EÚ sa ako dovoz tovaru zdaňuje len tovar dovezený z tretích štátov, t.j. štátov, ktoré nie sú členmi EÚ. Dodanie tovaru z iného členského štátu do tuzemska sa od 1.5.2004 zdaňuje ako nadobudnutie tovaru z iného členského štátu podľa postupov uvedených v zákone o DPH. Podobne dodanie tovaru z tuzemska do iného členského štátu sa od 1.5.2004 neposudzuje ako vývoz tovaru, ale ako dodanie tovaru do iného členského štátu. O vývoze sa hovorí len vtedy, ak ide o vývoz tovaru do tretích štátov.

³ Výsledky sa už dostavili napríklad u dane z liehu, ktorej plnenie sa v poslednom čase evidentne zlepšilo.

V súlade so Šiestou smernicou sa **rozšíril aj okruh osôb, ktoré majú povinnosť sa registrovať za platiteľov DPH**. Prvým dôvodom rozšírenia počtu platiteľov je skutočnosť, že sa legislatívne inak vymedzil pojem zdaniteľnej osoby, ktorá sa v prípade dosiahnutia stanovenej hranice obratu zo svojej činnosti musí registrovať za platiteľa dane. Zákon platný od 1.5.2004 definuje ako zdaniteľnú osobu každú osobu, ktorá nezávisle vykonáva akékoľvek podnikanie bez ohľadu na účel alebo výsledky tejto činnosti. Podnikanie sa chápe v širšom zmysle ako je jeho definícia podľa Obchodného zákonníka. Za podnikanie sa považuje aj využívanie hmotného alebo nehmotného majetku za účelom dosahovania príjmov, čo znamená, že fyzická osoba – občan, ak z tejto činnosti dosahuje príjem, stane sa na účely zákona o DPH zdaniteľnou osobou. Taktiež od 1.5.2004 je posudzovaná ako zdaniteľná osoba aj každá fyzická osoba, ak dodá nový dopravný prostriedok do iného členského štátu.

Druhým dôvodom rozšírenia okruhu platiteľov DPH je, že došlo k zmene výšky obratu, ktorý je rozhodujúci pre povinnú registráciu, a tiež k zmene časového horizontu, za ktorý sa výška obratu sleduje. **Výška obratu pre povinnú registráciu sa znížila o polovicu**, t.j. na 1,5 mil. Sk za predchádzajúcich maximálne 12 kalendárnych mesiacov. Do 30.4.2004 bol limit pre povinnú registráciu 750 tis. Sk za tri predchádzajúce po sebe idúce kalendárne mesiace.

2.2.2. Spotrebné dane

V porovnaní s ostatnými daňami sa legislatívne úpravy v spotrebných daniach v rámci daňovej reformy uskutočnili už v roku 2003. V prospech skoršej účinnosti hovorili predovšetkým tri faktory: uskutočnenie nepopulárnych opatrení (zvýšenie nepriamych daní) pred populárnymi (zníženie daní z príjmov), snaha o lepšie vyhladenie inflácie v dôsledku zvyšovania nepriamych daní⁴ a cieľ kompenzovať výpadok príjmov štátneho rozpočtu spôsobený nižším výnosom z DPH v tom istom roku.

Zvýšenie sadzieb sa dotklo **spotrebnej dane z minerálnych olejov, tabakových výrobkov a spotrebnej dane z piva**. V prípade spotrebnej dane z liehu a vína sa sadzby nemenili. Nasledujúca tabuľka sumarizuje situáciu pred a po zvýšení sadzieb 1. augusta 2003.

Zmena sadzieb spotrebných daní od 1.8.2003					
	MJ	Pred reformou	Po reforme	Zmena v Sk	Zmena v %
Spotrebná daň z minerálnych olejov					
- motorový benzín bezolovnatý	Sk/1000 l	12 400	15 500	3 100	25,0
- motorový benzín olovnatý	Sk/1000 l	14 500	18 000	3 500	24,1
- stredný olej	Sk/1000 l	11 800	14 500	2 700	22,9
- plynové oleje (nafta)	Sk/1000 l	11 800	14 500	2 700	22,9
- plynové oleje (znížená sadzba)	Sk/1000 l	4 100	6 800	2 700	65,9
- vykurovací olej	Sk/1000 kg	600	800	200	33,3
- skvapalnené plynné uhľ. (pohonná látka)	Sk/1000 kg	4 300	7 800	3 500	81,4
- skvapalnené plynné uhľ. (palivo)	Sk/1000 kg	0	0	-	-
Spotrebná daň z piva					
- základná sadzba	Sk/Plato/hl	30,0	50,0	20,0	66,7
- znížená sadzba	Sk/Plato/hl	23,0	37,0	14,0	60,9
Spotrebná daň z tabakových výrobkov					
- cigarety a cigary (Sk/ks)	Sk/ks	0,95	1,40	0,45	47,4
- tabak na vlastnoručné šúľanie cigariet	Sk/kg	1 000	1 350	350	35,0
- ostatný tabak	Sk/kg	880	1 350	470	53,4

Zdroj: MF SR

⁴ V roku 2003 inflácia výrazne zaostávala za očakávaniami.

Podobne ako v prípade DPH, sa okrem legislatívnych zmien súvisiacich s daňovou reformou v priebehu roka 2004 uskutočnili aj zmeny, ktoré vyplývali z harmonizácie legislatívy SR s legislatívou EÚ. Vstupom SR do EÚ k 1.5.2004 došlo k zmene určovania sadzby dane z cigariet, keď sa zaviedla kombinovaná sadzba dane. Aj keď prvotným cieľom tejto zmeny nebolo zvýšenie daňového zaťaženia cigariet, konštrukcia sadzby spôsobila mierne zvýšenie daňového zaťaženia u väčšiny cenových kategórií. Spotrebná daň z cigariet je tiež posledná daň, u ktorej Slovensko uplatňuje prechodné obdobie na splnenie minimálneho daňového zaťaženia požadované zo strany EÚ. Prechodné obdobie pre SR trvá do roku 2009. K 1. máju 2004 došlo tiež k presunu zodpovednosti za výber všetkých spotrebných daní z daňových úradov na colné úrady.

2.2.3. Ostatné dane

Súčasťou daňovej reformy boli aj zmeny v majetkových daniach, ktoré tvorili príjem štátneho rozpočtu. V rokoch 1993 – 2003 boli legislatívne upravené zákonom č. 318/1992 Zb. o dani z dedičstva, dani z darovania a dani z prevodu a prechodu nehnuteľností v znení neskorších predpisov. Pre majetkové dane bola reforma realizovaná v dvoch etapách. V prvej etape, realizovanej k 1.1.2004, **sa zrušili dane z dedičstva a z darovania** a bol prijatý zákon č. 554/2003 Z.z. o dani z prevodu a prechodu nehnuteľností. Týmto zákonom sa pôvodné sadzby dane v rozpätí od 0,5% do 6% zo základu dane ujednotili na jediné sadzbu vo výške 3%. V druhej etape, od 1.1.2005, **sa zrušila aj daň z prevodu a prechodu nehnuteľností**.

Ostatné dane neboli priamo ovplyvnené daňovou reformou, ale vstupom do EÚ a neskôr fiškálnou decentralizáciou. Od 1.5.2004 sa dovozné clo pretransformovalo na podiel na vybraných finančných prostriedkoch EÚ. Z tejto sumy 25% ostáva príjmom Štátneho rozpočtu SR, zvyšných 75% plyní do rozpočtu EÚ.

Legislatívne zmeny dane z nehnuteľností, dane za špecifické služby a cestnej dane súviseli s fiškálnou decentralizáciou, ktorá sa spustila v januári 2005. Novým zákonom č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady prešla právomoc určovania sadzieb daní na územné samosprávy a ich výnosy sú príjmom obcí a VÚC.

3. Dopad reformy na verejné financie

Z hľadiska príjmov verejných financií bola daňová reforma zo začiatku koncipovaná tak, aby sa celkový výnos daní bez reformy rovnal približne celkovému výnosu po reforme. Z krátkodobého hľadiska teda dominoval cieľ fiškálnej neutrality, čo bolo v súlade s konsolidačným programom vlády. Koaličné rokovania potom priniesli dohodu, že vzhľadom na očakávané dlhodobé prínosy reformy, krátkodobý negatívny efekt na daňové príjmy na úrovni 0,5 percentuálneho bodu HDP je akceptovateľný⁵.

Tento materiál nemá ambíciu odhadnúť dlhodobé fiškálne prínosy reformy, nakoľko to závisí predovšetkým od toho, do akej miery sa podarí zvýšiť motiváciu ľudí pracovať a akým spôsobom sa zvýši zisk právnických osôb (pritiahnutím PZI, zvyšovaním domácich investícií alebo poklesom motivácie vyháňať sa zdaneniu). Inak povedané, dlhodobé prínosy reformy spočívajú vo zvýšení potencionálneho produktu ekonomiky. Tento druh analýz je možné vykonávať len s odstupom niekoľkých rokov a aj tak budú výsledky poznačené

⁵ V dôsledku daňovej reformy bol zvýšený deficit rozpočtu verejnej správy na rok 2004 z 3,4% na 3,9% z HDP.

značnou dávkou neistoty. V tomto materiáli sa preto vyhodnocujú len krátkodobé fiškálne dopady reformy. Tie sa analyzujú z dvoch pohľadov.

1. V prvom prípade sa skutočné plnenie za rok 2004 porovnáva s rozpočtom. Tu však treba mať na zreteli, že makroekonomické predpoklady ministerstva a kvantifikácia dopadov niektorých legislatívnych zmien boli pri zostavovaní rozpočtu nastavené konzervatívne, aby sa znížilo riziko nadhodnotenia príjmov. To znamená, že vyššie príjmy oproti rozpočtu nemusia nutne znamenať úspech reformy.
2. V druhom prípade sa bilancuje skutočné plnenie oproti hypotetickému scenáru „bez reformy“. Inak povedané, hľadá sa odpoveď na otázku, čo by sa stalo s príjmami, keby sa reforma neuskutočnila? Tu je výraznou komplikáciou to, že ekonómia nepozná jednoznačné odpovede na otázky takéhoto typu. Práve preto je nutné jasne zadefinovať predpoklady, pri ktorých sú uvedené výpočty realizované.

Nasledovná tabuľka ukazuje, do akej miery sa podaril naplniť cieľ fiškálnej neutrality a s akou úspešnosťou sa podarilo zvládnuť riziko pri zostavovaní rozpočtu. Údaje sú na akruálnej báze, v metodike ESA 95. Celkový rozdiel skutočných daňových príjmov oproti rozpočtu bol menší ako 0,1% HDP, čo je veľmi malý rozdiel pri reforme takého rozsahu. Celkové daňové zaťaženie kleslo po reforme o 0,5% HDP. To nie je zanedbateľný pokles v horizonte jedného roka o to viac, keď celkové daňové zaťaženie už pred reformou bolo pomerne nízke pri medzinárodnom porovnaní.

Dopad daňovej reformy na verejné financie (ESA95, %HDP)						
	Skutočnosť 2003	Rozpočet 2004	Skutočnosť 2004	Scenár 2004 bez reformy	Rozdiel	Rozdiel
	1	2	3	4	3-2	3-4
Daň z príjmov fyzických osôb	3,3	2,1	2,6	3,5	0,6	-0,8
Daň z príjmov právnických osôb	2,8	1,8	2,5	3,1	0,7	-0,6
Daň vyberaná zrážkou	0,8	0,9	0,4	0,6	-0,5	-0,2
DPH	6,7	8,8	7,9	7,1	-0,9	0,8
Spotrebné dane	3,1	3,3	3,4	3,0	0,0	0,3
Majetkové dane	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
Miestne dane	0,6	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0
Ostatné dane	0,5	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Daňové príjmy spolu	18,1	17,9	18,0	18,4	0,0	-0,5

Poznámky: 1) pri rozpočte sa počítalo s odhadom HDP (1 293,2 mld. Sk), skutočnosť bola 1 325,5 mld. Sk

Zdroj: MF SR

2) vzniknuté rozdiely sú spôsobené zaokrúhľovaním

Z analytického hľadiska je zmyslupnšie porovnávať len výnosy pri daniach, ktoré úzko súviseli s daňovou reformou. Nasledujúca tabuľka porovnáva odhady MF SR (rozpočet) a Medzinárodného menového fondu (MMF) z jesene 2003⁶ so skutočnosťou pri piatich kľúčových daniach. Odhady MF SR a MMF boli veľmi podobné a celkovo sa líšili len málo od skutočnosti. K objektívnosti však treba dodať, že v štruktúre došlo k pomerne veľkým odchýlkam oproti rozpočtu. Z hľadiska štruktúry bolo MMF bližšie ku skutočnosti pri DPPO, MF SR bolo bližšie k pravde v prípade DPFO.

⁶ V prvotnej fáze daňovej reformy boli uskutočnené aj odhady zo strany iných inštitúcií, avšak s postupom času sa legislatíva ešte upravovala. Práve preto so skutočnosťou je možné porovnať iba odhady MF SR a MMF, ktoré sa uskutočnili na základe legislatívy, ktorá vstúpila do platnosti 1. januára 2004.

Porovnanie odhadov a skutočností za rok 2004 (ESA95,% HDP)			
	MF SR	MMF	skutočnosť
Daň z príjmov	4,8	4,8	5,6
<i>Daň z príjmov fyzických osôb</i>	2,1	1,8	2,6
<i>Daň z príjmov právnických osôb</i>	1,8	2,1	2,5
<i>Daň vyberaná zrážkou</i>	0,9	0,8	0,4
DPH	8,8	8,9	7,9
Spotrebné dane	3,3	3,3	3,4
CELKOM	16,9	17,0	16,9

Poznámka: pri odhadoch je použitý HDP z danej prognózy Zdroj: MF SR, MMF

3.1. Porovnanie rozpočtu so skutočným výnosom daní

Celkovo sa dá povedať, že z hľadiska rozpočtu dopadla reforma nadmieru úspešne. **Skutočné plnenie daní bolo oproti rozpočtu na aktuálnej báze lepšie o 6,4 mld. Sk, avšak celkový výnos bol zároveň o 6,1 mld. Sk nižší oproti situácii, keby sa daňová reforma neuskutočnila⁷.** Ak sa odhliadne od daní, ktoré s reformou nemali veľa spoločného (ostatné dane, miestne dane a dobiehanie majetkových daní), rozdiel oproti rozpočtu predstavuje menej ako 2% z celkových daňových príjmov. To je vzhľadom na rozsah zmien veľmi malý rozdiel.

Najväčšie rozdiely medzi skutočným plnením a rozpočtom boli zaznamenané v prípade daní z príjmov a DPH, čo je pochopiteľné vzhľadom na ich veľkosť výnosu a na rozsah legislatívnych zmien. Z hľadiska rozpočtu mali rozdiely bilancujúci charakter, výpadok v plnení DPH a zrážkovej dane bol takmer symetricky kompenzovaný prebytkom u daní z príjmov fyzických a právnických osôb. Rozdiely medzi skutočným plnením a rozpočtom majú viacero príčin, celkovo sa dajú rozdeliť do piatich skupín.

A. Prvým faktorom bol **vývoj ekonomického prostredia**, ktorý v konečnom dôsledku pozitívne ovplyvnil rozdiel medzi skutočným a rozpočtovaným plnením daní sumou 1,8 mld. Sk. Pozitívne ovplyvnil výnos dane z príjmov zo závislej činnosti dynamickejšia rast miezd ako sa predpokladalo pri zostavovaní rozpočtu. Ten dokázal viac než kompenzovať pomalší rast zamestnanosti. Podobne vyššia rast reálnej spotreby domácností sa pozitívne odrazil na výnose DPH a spotrebných daní. Naproti tomu rýchlejší pokles úrokových mier negatívne ovplyvnil výnos zrážkovej dane.

Tempo rastu vybraných makroekonomických ukazovateľov v rokoch 2003 a 2004 (v %)			
	Skutočnosť 2003	Rozpočet 2004	Skutočnosť 2004
Evidovaná zamestnanosť	0,8	1,1	0,3
Priemerná mesačná nominálna mzda	6,3	7,9	10,2
Reálne mzdy	-2,0	-0,6	2,5
Konečná spotreba domácností (s.c.)	-0,9	2,0	3,5

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

B. Druhou skupinou príčin sú **dane, ktoré neboli priamo späté s daňovou reformou**. Pri analýze rozdielu medzi skutočnosťou a rozpočtom je preto dobré ich vyčleniť. Majetkové dane boli výrazne ovplyvnené doplatkami daní za predchádzajúce roky, miestne dane si rozpočtujú obce samy (prognóza MF SR je len indikatívna pri zostavovaní rozpočtu verejnej

⁷ Malá zmena pri podieloch na HDP vyplýva z toho, že skutočný HDP bol vyšší oproti predpokladom o 32,3 mld. Sk. Pri danej výške daňového zaťaženia to znamená rozdiel v absolútnych hodnotách 6,1 mld. Sk.

správy) a výnos cla bol ovplyvnený vstupom do EÚ. To sú všetko faktory, ktoré nesúvisia s daňovou reformou, mali však pozitívny vplyv vo výške 2,2 mld. Sk.

C. Najväčší negatívny rozdiel medzi skutočným plnením a rozpočtom bol zaznamenaný u DPH. Podľa súčasných analýz ministerstva, výpadok najmenej 8,1 mld. Sk⁸ nemožno pripísať samotnej daňovej reforme, ale **vstupu Slovenska do EÚ 1.5.2004**. S týmto výpadkom sa pri zostavovaní rozpočtu nepočítalo, podrobnosti sú uvedené v časti o DPH.

D. V rozpočte sa predpokladalo, že **dividendy** vyplatené v roku 2004 z rozdeleného zisku za rok 2003 budú zdanené zrážkovou daňou, čo sa však nestalo. Časť z nich v sume 2,4 mld. Sk sa objavila v rozpočte verejnej správy ako nedaňový príjem Fondu národného majetku, zvyšok tvoril časť výnosu dane z príjmov fyzických a právnických osôb.

E. Najdôležitejšou zložkou sú **reziduálne faktory**, ktoré pozitívne prispeli celkovou sumou 12,9 mld. Sk. Tento zdroj rozdielov medzi skutočným plnením a rozpočtom ministerstvo dokáže popísať, nie je však možné v tomto čase jednotlivé zložky kvantifikovať bez použitia značne arbitrárnych predpokladov, čomu sa chceme vyhnúť. Ako napovedá názov faktorov, celková suma 12,9 mld. Sk bola vypočítaná reziduálnym spôsobom ako rozdiel medzi tým, čo ministerstvo vie a nevie relatívne presne kvantifikovať.

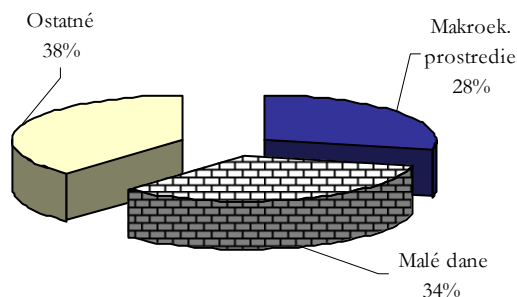
Táto suma je do istej miery „čiernou skrinkou“ daňovej reformy a je v nej obsiahnutých viacero faktorov. Jedným z faktorov bol určite *konzervatívny prístup ministerstva* pri zostavovaní rozpočtu. Ten spočíval v tom, že pri zmenách v legislatíve, ktoré mali mať vplyv na výnos dane, ale pre nedostatok relevantných údajov nebola možná ich spoľahlivá kvantifikácia, sa prijal konzervatívny expertný odhad. Príklady sú najmä z oblasti dane z príjmov zo závislej činnosti. Jedná sa o zdaňovanie príjmov zo sociálneho fondu, zdaňovanie príspevkov zamestnávateľa na doplnkové dôchodkové poistenie, ale aj málo spoľahlivé údaje o mzdovej distribúcii na Slovensku⁹ a počte detí, u ktorých sa predpokladalo uplatnenie daňového bonusu. Do tejto kategórie patrí aj zrušenie množstva výnimiek a úľav, teda rozšírenie daňovej základne.

Druhým faktorom je „všetko ostatné“, čo sa udialo v rámci dane z príjmov právnických a fyzických osôb. V rámci tejto skupiny ešte možno rozpoznať dve zložky. Jednou z nich je neistota, do akej miery bol rast zisku spôsobený fundamentálnymi trendmi v makroekonomickom prostredí a do akej miery cyklickým vývojom ekonomiky. V druhom prípade by mal totiž rast daní len dočasný charakter a v budúcnosti by bol kompenzovaný výpadkami z titulu cyklického poklesu ekonomiky. Druhá zložka je jedným z vôbec najočakávanejších dopadov daňovej reformy doma i v zahraničí. Tvorí ju časť výnosu, ktorú možno pripísať k *vyššej ochote fyzických a právnických osôb priznať a zaplatiť daň*. Jedná sa teda o akúsi „dividendu“ daňovej reformy, ktorá pochádza zo zníženia daňového zaťaženia a zjednodušenia daňového systému. Žiaľ, momentálne MF SR nemôže zodpovedne povedať, aká je veľkosť tejto dividendy. V súčasnosti sa však nezdá pravdepodobné (na základe približných výpočtov¹⁰), že v prvom roku to bolo viac ako 2 mld. Sk. Analýzy v budúcnosti sa však určite k tejto otázke vrátia.

⁸ Z čoho približne 2 mld. Sk hodnotíme ako jednorázový výpadok.

⁹ Napríklad pri absencii distribúcie príjmov daňovníkov sa prijali značne konzervatívne predpoklady, ktoré vysvetľujú podhodnotenie príjmov z DPFO približne na úrovni 6 mld. Sk. Podobným spôsobom sa nadhodnotil negatívny efekt legislatívnej zmeny pri DPPO, ktorý bol rozpočtovaný vo výške 1,3 mld. Sk.

¹⁰ Po zohľadnení viacerých faktorov: skutočnej mzdovej distribúcie, zdaňovania dividend v daňových priznaniach, presúvania zisku do roku 2004, zdaňovania diplomatov, sociálneho fondu a pod.

Rozdiel medzi skutočným plnením daní a rozpočtom – kvantifikácia faktorov (v mil. Sk)


(A) Vplyv makroekonomických ukazovateľov	1 793
DPFO zo závislej činnosti	1 145
Daň vyberaná zrážkou	-1 915
DPH	2 051
Spotrebné dane	512
(B) Vplyv daní nesúvisiacich s reformou	2 165
Majetkové dane	1 235
Miestne dane	722
Ostatné dane	208
(C) DPH – EÚ výpadok	-8 100
(D) zrážková daň – nedaňový príjem FNM	-2 350
(E) Reziduálne faktory	12 891
SPOLU (A)+(B)+(C)+(D)+(E)	6 399

Zdroj: Inštitút finančnej politiky
3.1.1. Daň z príjmov

Dane z príjmov sa rozpočtovali sumou 62,2 mld. Sk. Skutočný výnos daní z príjmov vo výške 73,5 mld. Sk prekročil rozpočet verejnej správy o 11,3 mld. Sk, čo predstavuje plnenie rozpočtu na 118,2%. Najlepšie sa plnil výnos u daní z príjmov právnických osôb, ktorý prekročil rozpočet takmer o 40%, naopak daň z príjmov vyberaná zrážkou sa naplnila tesne pod 50% z rozpočtovanej sumy.

Výnos dane z príjmov v roku 2004 (ESA95, mil. Sk)				
	Rozpočet 2004	Skutočnosť 2004	Rozdiel	% plnenia rozpočtu
	1	2	2-1	2/1 x 100
Daň z príjmov fyzických osôb	27 083	35 122	8 039	129.7
- zo závislej činnosti	23 283	30 404*	7 121	130.6
- z podnikania	3 800	4 718	918	124.2
Daň z príjmov právnických osôb	23 700	33 164*	9 464	139.9
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	11 400	5 675	-5 725	49.8
Dane z príjmov spolu	62 183	73 522	11 339	118.2

*znížené o prostriedky prevedené na verejnoprospešný účel

Zdroj: MF SR

Výnos **dane z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti** v roku 2004 dosiahol výšku 30,4 mld. Sk, čo je o 7,1 mld. Sk viac oproti rozpočtu. Lepšie plnenie bolo sčasti (1,1 mld. Sk) zapríčinené vyšším rastom miezd. Pod zvyšný rozdiel sa podpísalo viacero faktorov.

V čase prípravy rozpočtu neboli dostupné spoľahlivé údaje o dvoch parametroch, ktoré majú podstatný význam pri zavedení rovnej dane. Tie boli preto nastavené konzervatívne. Prvým je počet detí, na ktoré si daňovníci môžu uplatniť daňový bonus. V súčasnosti ešte nie sú k dispozícii finálne čísla o počte detí, na ktoré sa v roku 2004 uplatnil daňový bonus. Podľa predbežných údajov to však bolo o niečo menej ako pôvodne predpokladalo ministerstvo. Druhým dôležitým parametrom je mzdová distribúcia zamestnancov, teda členenie zamestnancov podľa výšky ich príjmov. Na Slovensku neexistuje oficiálna štatistika, ktorá by pokrývala mzdovú distribúciu všetkých daňovníkov v dostatočnom príjmovom rozpätí.

Časť vyššieho výnosu spôsobili aj faktory, ktoré nebolo možné kvantifikovať pre nedostatok relevantných informácií, boli teda akousi rezervou rozpočtu. Patrí sem zavedenie jednotnej

19% sadzby dane, ktorá sa po reforme už aplikuje aj na príjmy zamestnancov zo sociálneho fondu. Pred reformou boli tieto príjmy zdaňované zrážkovou daňou vo výške 10%. K vyššiemu výnosu prispelo aj zrušenie oslobodenia od dane príspevkov na doplnkové dôchodkové poistenie, ktorými prispieva zamestnávateľ svojim zamestnancom. Od roku 2004 tieto príspevky navyšujú základ dane zamestnanca a zdaňujú sa 19% sadzbou dane.

Výnos **dane z príjmov fyzických osôb z podnikania** sa v roku 2004 rozpočtoval vo výške 3,8 mld. Sk. Skutočný výnos prekročil rozpočet o 0,9 mld. Sk a dosiahol hodnotu 4,7 mld. Sk. Je viaceru faktorov, ktoré sa podpísali pod vyššie plnenie.

Jedným z nich bolo zdanenie dividend na úrovni dane z príjmov fyzických osôb. Jedná sa o dividendy, ktoré boli vyplatené akcionárom v roku 2004, avšak neboli zdanené zrážkovou daňou, ako tomu bolo v minulosti (a ako sa predpokladalo v rozpočte), ale dotčení akcionári ich zahrnuli do daňových priznaní za rok 2004. Hotovostný príjem teda prišiel do rozpočtu až v roku 2005, akruálny príjem však patrí do roku 2004.

Viacero faktorov je podobných s príjmami zo závislej činnosti, najmä čo sa týka daňového bonusu na deti. Navyše je ťažké kvantifikovať vplyv zrušenia paušálnej dane. Otázne je tiež, do akej miery a či vôbec sa na vyššom výnose podieľalo priaznivé ekonomické prostredie a zlepšujúce sa podmienky pre malé podnikanie. Na rozdiel od príjmov zo závislej činnosti, kde to prakticky nie je možné, svoju úlohu mohla hrať aj vyššia ochota priznať daňovú povinnosť.

Nakoniec, existujú dva faktory špecifické pre daň z príjmov z podnikania. Prvým je, že do výnosu tejto dane neplynie len daň z príjmov z podnikania, ale všetky dane, ktoré sa platia na základe podaných daňových priznaní fyzických osôb. Do výslednej daňovej povinnosti sa tak premietajú aj príjmy zo závislej činnosti (u tých FO, ktoré popritom podnikajú), výnosy z kapitálu, prenájmu nehnuteľností a ostatných príjmov. Druhým faktorom je skutočnosť, že daňová správa realizuje medziročné vyrovnanie¹¹ dane z príjmov fyzických osôb, teda aj zo závislej činnosti, v rámci dane z podnikania. Príjem dane z príjmov z podnikania je teda ovplyvnený daňou zo závislej činnosti dvoma kanálmi: raz cez daňové priznania FO a raz cez vyrovnanie dane. Obe tieto zložky majú navyše tendenciu byť značne volatilné.

Výnos **dane z príjmov právnických osôb** v roku 2004 dosiahol 33,2 mld. Sk, čo bolo viac o 9,5 mld. Sk oproti rozpočtu. Tento pomerne značný rozdiel je hlavným zdrojom „čiernej skrinky“, ktorá bola spomínaná vyššie. Pod rozdiel sa podpísalo viaceru faktorov, ktoré sa dajú popísať, kvantifikovať je ich však prakticky nemožné.

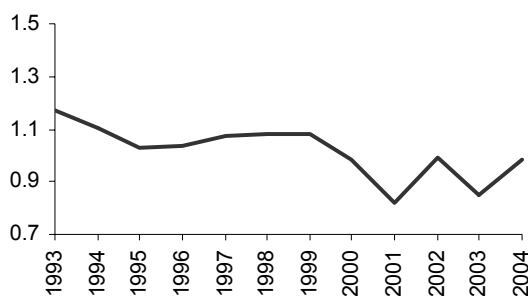
Všeobecne sa dá povedať, že pod vyšší výnos sa nepodpísal vysoký rast zisku, ale rozšírenie daňovej základne. Pokým zisk v roku 2004 narástol o 10%, základ dane vzrástol až o 29%. V roku 2003 bol základ dane nižší oproti vykázanému zisku v daňových priznaniach o takmer 30 mld. Sk, v roku 2004 sa tento rozdiel zúžil na 3,5 mld. Sk. Avšak pomer medzi ziskom a základom dane bol v minulosti veľmi volatilný, a preto je otázne, do akej miery bol rýchlejší rast základu dane oproti zisku v roku 2004 zapríčinený daňovou reformou.

Z hľadiska budúcich príjmov rozpočtu je však ešte dôležitejšou otázkou, do akej miery bolo rozšírenie a hlavne rast daňovej základne jednorázovým fenoménom a do akej miery má trvalý charakter. Príkladom jednorázového rastu zisku i základu dane je napríklad zmena v oblasti tvorby rezerv. Boli zavedené zmeny a striktnější pravidlá pri tvorbe a rozpúšťaní rezerv a opravných položiek. V prípade podnikateľských subjektov sa rozpúšťané rezervy

¹¹ Rozdiel medzi platenými preddávkami na daň a skutočnou daňovou povinnosťou.

premietli do základu dane, čím ho zvýšili. V prípade bánk sa čerpanie rezerv podpísalo pod vyššie príjmy a teda pod rast ziskovosti. V oboch prípadoch to pozitívne ovplyvnilo daň z príjmov právnických osôb. Tento rast však nebude mať trvalý charakter, čo treba brať do úvahy v budúcnosti pri zostavovaní rozpočtu. Druhým krátkodobým fenoménom môže byť presúvanie ziskov z roku 2003 do roku 2004¹².

Vývoj pomeru hospodárskeho výsledku a základu dane DPPO v rokoch 1993-2004



Zdroj: MF SR

Podobne ako v prípade fyzických osôb, časť vyššieho výnosu vyplýva zo zdanenia dividend za rok 2003, ktoré neboli zdanené zrážkovou daňou, ale vstúpili do základu dane právnických osôb za rok 2004. Tento efekt mal tiež len jednorázový charakter, nakoľko zdaňovanie dividend bolo reformou definitívne zrušené.

Daň z príjmov právnických osôb je daňou, u ktorej sa očakával najväčší pozitívny efekt na výnos z dôvodu zníženia daňového zaťaženia (vrátane zrušenia zdaňovania dividend) a z toho plynúcej vyššej ochoty a motivácie priznať daň. V prípade dane z príjmov fyzických osôb by takýto predpoklad nebol príliš reálny, pretože pracovné príjmy sú zaťažené stále pomerne vysokými odvodmi a v prípade príjmov zo závislej je len malá možnosť vyhnúť sa zdaneniu. Žiaľ, jednoznačne povedať, aký veľký je tento efekt v roku 2004, by bolo zo strany ministerstva v tomto čase nezodpovedné.

Rozpočet **dane z príjmov vyberanej zrážkou** sa nenaplnil. Predpokladalo sa, že táto daň prinesie do rozpočtu 11,4 mld. Sk, skutočný výnos bol nižší o 5,7 mld. Sk. Pri zostavovaní rozpočtu sa predpokladalo, že zrážková daň bude v sebe obsahovať aj výnos zo zdanenia dividend za rok 2003, čo sa nestalo. O tento výnos však verejný rozpočet v roku 2004 neprišiel, len sa dostavil inými kanálmi príjmov verejnej správy: časť cez daň z príjmov fyzických osôb, časť cez daň z príjmov právnických osôb a časť cez nedaňové príjmy FNM.

Daňová reforma značne zredukovala druhy príjmov, z ktorých sa táto daň vyberá. Tieto druhy príjmov však neboli okrem dividend od zdanenia oslobodené, len prešli priamo do základne fyzických a právnických osôb. Pre nedostatok údajov nebolo možné tento presun rozlíšiť a kvantifikovať, preto bola táto časť príjmov „zdanená“ pre účely zostavenia rozpočtu naďalej zrážkovou daňou. Podobne ako pri zdanení dividend štát o tieto príjmy neprišiel, len ich obdržal prostredníctvom iných daní. **Preto je lepšie porovnávať rozpočet so skutočnosťou za celkové dane z príjmov, kde je percentuálna odchýlka oveľa menšia ako v prípade jednotlivých daní.**

Jedinou príčinou, ktorá znížila rozpočtovaný výnos zrážkovej dane a zároveň celkové príjmy verejnej správy, bol väčší pokles úrokových mier v ekonomike ako sa predpokladalo.

¹² Na druhej strane v roku 2003 došlo k jednorázovému zaplateniu dane vo výške takmer 3 mld. Sk.

3.1.2. Nepriame dane

DPH a spotrebné dane sa spolu rozpočtovali na úrovni 157 mld. Sk, skutočný výnos bol nižší o 7,5 mld. Sk. Pod výpadok sa podpísala najmä DPH v sume 8,9 mld. Sk, čo bol najväčší výpadok spomedzi všetkých daní. Naopak, spotrebné dane dopadli lepšie oproti rozpočtu o 1,4 mld. Sk.

Výnos nepriamych daní v roku 2004 (ESA95, mil. Sk)				
	Rozpočet 2004	Skutočnosť 2004	Rozdiel	% plnenia rozpočtu
	1	2	2-1	2/1 x 100
DPH	113 800	104 859	-8 941	92.1
Spotrebné dane	43 200	44 597	1 397	103.2
z minerálnych olejov	27 000	29 079	2 079	107.7
z liehu	3 200	4 145	945	129.5
z piva	2 400	2 113	-287	88.0
z vína	200	137	-63	68.5
z tabakových výrobkov	10 400	9 122	-1 278	87.7

**členenie výnosu jednotlivých typov spotrebných daní je indikatívne, nie oficiálny údaj* *Zdroj: MF SR*

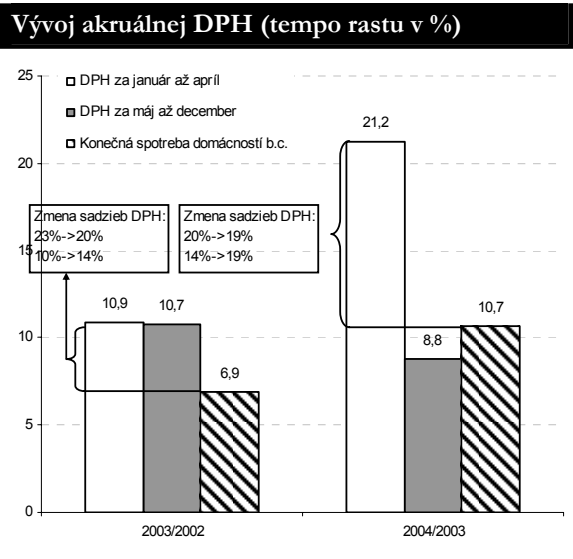
Na vývoj **dane z pridanej hodnoty** v roku 2004 vplývalo viacero faktorov. Okrem zjednotenia sadzieb dane, čo bolo hlavným zámernom reformy pri tejto dani, to bol najmä vstup Slovenska do EÚ a s tým súvisiaca zmena legislatívy. V rozpočte sa uvažovalo s výnosom DPH vo výške 113,8 mld. Sk, výnos bol v skutočnosti o 8,9 mld. Sk nižší.

Nižší výnos do rozpočtu bol spôsobený efektom vstupu Slovenska do EÚ. **MF SR momentálne odhaduje výpadok DPH z tohto titulu približne na úrovni 8,1 mld. Sk.** Pri príprave rozpočtu sa očakával u DPH len hotovostný výpadok (15,4 mld. Sk), ktorý mal spôsobiť časový posun výberu DPH z dovozu z krajín EÚ. Časový posun nastal preto, lebo DPH z dovozu v rámci EÚ sa prestala vyberať na colniciach, ale začali ju vyberať daňové úrady tak, ako je to pri domácich plneniach. DPH z dovezených tovarov z krajín EÚ, preto nebola vybraná hneď pri ich dovoze, ale až s odstupom po podaní daňového priznania. Skutočnosť ukázala, že hotovostný výpadok bol značne menší, ako sa čakalo, hlavne v dôsledku konzervatívne nastavených očakávaní.

Veľkosť výpadku DPH z titulu vstupu Slovenska do EÚ odhadlo MF SR reziduálnym spôsobom. Hoci je veľkosť výpadku vyrátaná reziduálne ako rozdiel medzi rozpočtom a skutočnosťou, ktorý nevieme ekonomickými argumentmi vysvetliť, dá sa s určitosťou povedať, že výpadok nastal až po vstupe Slovenska do EÚ. Domnievame sa, že ho spôsobil vyšší výskyt obchádzania daňovej povinnosti, daňových únikov a sčasti aj pomalším nábehom daňových subjektov na nový systém vyberania dane (omyly, zle vyplnené daňové priznania). Je všeobecne známe, že intrakomunitárny obchod v rámci EÚ poskytuje širšie možnosti daňových únikov a menšie možnosti kontroly zo strany daňovej a colnej správy. Podobné výpadky boli pozorované v minulosti, v roku 2004 napríklad okrem Slovenska indikovalo slabší výnos DPH po vstupe do EÚ aj Maďarsko.

Nasledujúci obrázok ukazuje porovnanie medziročných rastov výnosu DPH za prvé štyri a posledných osem mesiacov roka 2003 a 2004. Rast výnosu sa porovnáva s rastom spotreby domácností, ktorá tvorí hlavnú časť základne DPH. V roku 2003 rástla v oboch obdobiach daň rovnomerne a hlavne nad úrovňou spotreby domácností. Vyšší rast malo na svedomí efektívne zvýšenie sadzieb o 1 p.b., keď sa sadzby menili z 23% a 10% na 20% a 14%. V roku 2004 bola situácia diametrálne odlišná. V prvých štyroch mesiacoch rástla DPH o 21%, čo by mohlo zodpovedať nárastu efektívnej sadzby dane o 4 p.b., keď sa sadzba zjednotila z 20%

a 14% na 19%. V ďalších 8 mesiacoch (po vstupe do EÚ) však rast DPH už nedosahoval ani len rast spotreby domácností. Tento prepád sa podľa nás nedá vysvetliť len tým, že spotrebiteľia mohli mať tendenciu sa predzásobiť v obave z rastu cien po vstupe do EÚ.



Zdroj: MF SR

Nasledujúca tabuľka ukazuje reziduálny spôsob odhadu výpadku. Metóda je založená na porovnaní jednotlivých zložiek odhadu celkovej DPH pri zostavovaní rozpočtu so súčasným odhadom zložiek, respektíve ich skutočnosťou v prípade, že je dostupná. Rozdiel vo výške 8,1 mld. Sk medzi celkovým súčasným odhadom a vykázanou skutočnosťou za rok 2004, pripisujeme efektu vstupu do EÚ. Nižšie sú popísané jednotlivé zložky celkového odhadu DPH, ktorý je ich súčtom.

DPH v roku 2004 (ESA 95, mld. Sk)				
	Rozpočet	Aktuálny odhad	Skutočnosť	EÚ efekt
	(1)	(2)	(3)	(2) – (3)
(+) DPH bez daňovej reformy	99,4	100,7	-	-
(+) efekt zjednotenia sadzieb DPH	12,0	11,5	-	-
(+) efekt rovnej dane na spotrebu	2,0	1,2	-	-
(+) zníženie registrácie z 3 mil. na 1,5 mil. Sk	0,4	0,4	-	-
(-) odpočet majetku novoregistrovaných platiteľov	1,7	0,8	-	-
Celkový odhad DPH	112,1	113,0	104,9	8,1

Zdroj: MF SR

V tabuľke prvá položka „DPH bez zmeny sadzby“ je odhad DPH, keby nedošlo k žiadnym legislatívnym zmenám oproti roku 2003. Je to východiskový bod odhadu DPH na rok 2004. Tempo rastu DPH v roku 2004 zodpovedá v takomto prípade tempu rastu makroekonomickej základne v rovnakom roku, ktorá pozostáva zo spotreby domácností a vlády (bez efektu rovnej dane). Tento prístup je bežne používaný vo svete pri odhade daní zo spotreby, u ktorých sa predpokladá jednotková elasticita výnosu dane voči svojej základni. Rozdiel medzi aktuálnym odhadom a rozpočtom DPH spočíva v rozdieli medzi odhadnutou spotrebou pri príprave rozpočtu a skutočnosťou vykázanou za rok 2004.

Efekt zjednotenia sadzieb DPH je dodatočný výnos, ktorý vyplýva zo zjednotenia sadzieb DPH z 20% a 14% na 19%. Na odhad efektu bolo použitých viacero metód založených na dostupných štatistikách o členení spotreby (napríklad spotrebný kôš domácností), niektoré

z nich vznikli až v nedávnej minulosti. Pri aktualizácii bol použitý mierne konzervatívny odhad berúci do úvahy všetky existujúce základné metódy.

Efekt rovnej dane na spotrebu súvisí s tým, že domácnostiam sa v roku 2004 zvýšili disponibilné zdroje, pretože bola zavedená rovná daň z príjmov, ktorá znížila výnos DPFO zo závislej činnosti. Dodatočný príjem domácností bol počítaný ako rozdiel medzi odhadnutým výnosom DPFO bez reformy a po reforme. Bol prijatý arbitrárny predpoklad, že 80% dodatočného príjmu bude použitých na spotrebu, zvyšok sa ušetrí. Pokles aktuálneho odhadu oproti rozpočtu súvisí s tým, že sa v rozpočte očakával nižší výnos DPFO ako bol v skutočnosti, disponibilné príjmy domácností preto nevzrástli z tohto titulu do tej miery, ako sa predpokladalo.

Zníženie povinnej registrácie za platiteľa DPH z 3 mil. na 1,5 mil. Sk v roku 2004 znamenalo rozšírenie daňovej základne a teda vyšší očakávaný výnos. Presná kvantifikácia tohto efektu nie je možná ani v súčasnosti, preto sa pre konzistentnosť porovnania celkovej sumy prijal predpoklad, že skutočnosť sa rovná rozpočtu. Jedná sa o relatívne malú sumu, ktorá nemôže celkový odhad dane výrazne skresliť.

Odpočet majetku novoregistrovaných platiteľov DPH bol legislatívnou zmenou, ktorý mal jednorázovým spôsobom znížiť výnos dane v roku 2004. Vzhľadom na to, že sa jednalo o jednorázový pokles dane, ktorý z definície nesúvisí s vývojom ekonomiky, tento efekt bol pôvodne zaradený v rozpočte medzi hotovostné efekty. Avšak v procese notifikácie nebola o tento efekt upravená výsledná daňová povinnosť, preto mal v konečnom dôsledku vplyv na zníženie nielen hotovostnej, ale i aktuálnej dane. Preto sa pri tomto porovnaní zaradil medzi aktuálne efekty, ktoré znižovali celkový výnos (opačné znamienko). Odtiaľ pochádza rozdiel 1,7 mld. Sk medzi skutočne rozpočtovanou aktuálnou DPH vo výške 113,8 mld. Sk a číslom 112,1 mld. Sk, ktoré je uvedené v tabuľke ako rozpočtovaná DPH. Na rozdiel od predchádzajúceho efektu, skutočnosť bolo možné presne kvantifikovať z daňových priznaní.

Výnos **spotrebných daní** za rok 2004 bol v porovnaní s rozpočtom vyšší o 1,4 mld. Sk, pričom vývoj v jednotlivých typoch daní bol rozdielny. Lepšie sa vyvíjala spotrebná daň z minerálneho oleja a spotrebná daň z liehu, naopak zvyšné tri dane nenaplnili očakávania. Z pohľadu hodnotenia daňovej reformy sú dôležité predovšetkým tie dane, u ktorých boli zvyšované v auguste 2003 sadzby na úroveň predpokladanou daňovou reformou (minerálne oleje, pivo, tabakové výrobky).

Za hlavné zdroje rozdielného vývoja v roku 2004 oproti rozpočtu možno považovať lepší ekonomický vývoj a neistotu spojenú s predpokladaným rozsahom nelegálneho trhu s liehovinami a cigaretami.

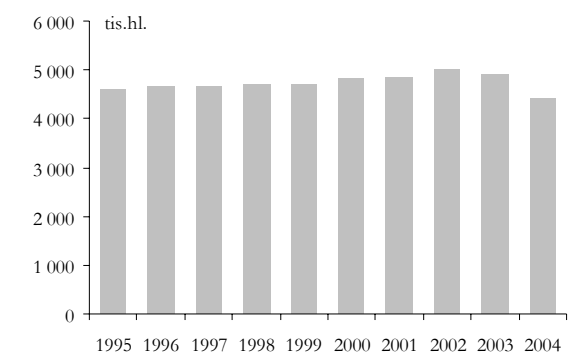
Makroekonomické ukazovatele boli v roku 2004 lepšie ako predpoklady, z pohľadu spotrebných daní je dôležitý rast reálnych miezd a spotreby domácností. Ekonomický vývoj bol preto jedným z dôvodov vyššieho výnosu spotrebnej dane z minerálnych olejov a zároveň zabránil vyššiemu poklesu spotreby piva a tabakových výrobkov.

Pomerne výrazné zvýšenie sadzieb spotrebných daní malo vplyv na spotrebu zdaňovaných komodít. Napriek tomu, spotreba tradičných pohonných látok v roku 2004 rástla slušným tempom na úrovni 2,6%, rok predtým bol zaznamenaný pokles o 1,7% . Hoci sa rast cien ropy na medzinárodných trhoch prejavil v raste cien pohonných látok, výraznejšiemu nárastu cien a následnému zníženiu spotreby bránilo oslabenie kurzu amerického dolára.

V prípade spotreby piva došlo k výraznejšiemu poklesu spotreby (-10,2%), ktorý bol sčasti dôsledkom relatívne najväčšieho nárastu sadzieb (66,7%) medzi spotrebnými daňami. Pokles

spotreby však bol spôsobený aj inými faktormi, najmä chladnejším počasím počas letnej sezóny a taktiež možnou zmenou preferencií spotrebiteľov. Svoju úlohu zohrala aj negatívna kampaň pivovarníkov. V prípade viacerých značiek piva totiž rast spotrebných daní nezvýšil ich konečnú cenu, napriek tomu spotreba poklesla – pravdepodobne čiastočne v reakcii aj na negatívne vyjadrenia pivovarníkov. Nasledujúci graf zobrazuje, že spotreba piva sa dlhodobo vyvíja relatívne stabilne na Slovensku, bez väčších poklesov či nárastov.

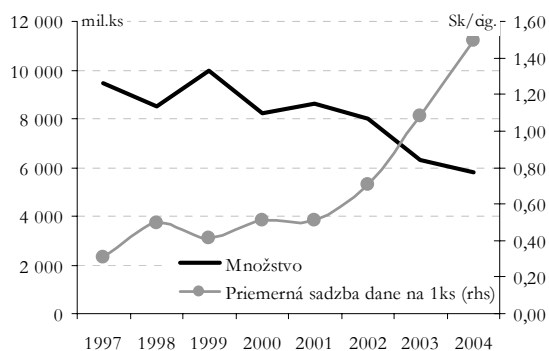
Spotreba piva v rokoch 1995-2004 (v tis. hl.)



Zdroj: Inštitút finančnej politiky

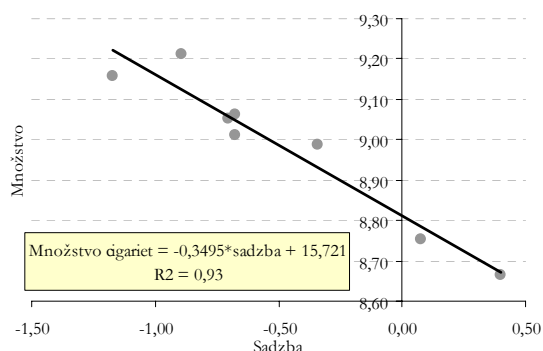
Spotreba tabakových výrobkov, lepšie povedané legálna spotreba (na základe daňových priznaní), ktorá je zastúpená najmä cigaretami, klesá už niekoľko rokov ako dôsledok zvyšovania sadziieb. Zvyšovanie sadziieb sa premieta do poklesu spotreby cigariet dvoma možnými spôsobmi. Prvý je pokles spotreby z dôvodu zvýšenia cien cigariet, prípadne zmenou preferencií, keď fajčenie cigariet býva do veľkej miery otázkou kultúrnych tendencií v spoločnosti. Empirické výskumy však väčšinou potvrdzujú teoretické závery, že spotreba cigariet nie je príliš elastická voči zmene cien, teda že nemá tendenciu výrazne klesať pri vyššej cene. Druhým, pravdepodobnejším a zároveň vážnejším dôvodom je pokles spotreby legálnych cigariet z dôvodu ich nelegálnej distribúcie na územie Slovenskej republiky cez hranice s Ukrajinou. Prvý graf ilustruje takmer zrkadlovo opačný vývoj spotreby legálnych cigariet a rastu sadzby a zároveň ceny cigariet. Na druhom grafe je možné vidieť vysokú štatistickú závislosť (vysoký koeficient determinácie), dokumentovanú na jednoduchej ekonometrickej rovnici s dvoma parametrami spotreby a sadzby cigariet.

Legálna spotreba cigariet a priemerná sadzba dane v rokoch 1997-2004



Zdroj: Inštitút finančnej politiky

Závislosť legálnej spotreby cigariet od priemernej výšky dane na 1 ks cigarety (ln)



Zdroj: Inštitút finančnej politiky

Že sa jedná o nárast nelegálnej spotreby cigariet dokumentuje aj porovnanie so situáciou s pivom. Pokým spotreba piva bola napriek rastu cien stabilná, spotreba cigariet kontinuálne klesala a to výrazne. Pritom platí, že nelegálna (nezdanená) distribúcia piva je takmer

nemožná z praktických dôvodov, čo u cigariet neplatí. Taktiež je známe, že konzumácia piva (všeobecne alkoholu) a cigariet má komplementárny charakter, teda ľudovo povedané „kto väčšinou pije, ten aj fajčí“. K objektívnosti však treba dodať aj to, že v roku 2005 rastie príjem z tejto dane relatívne rýchlo, čo indikuje zlepšenie v boji proti nelegálnemu dovozu.

Výnos spotrebnej dane z vína a liehu nebol priamo ovplyvnený daňovou reformou. V prípade spotrebnej dane z vína sa predpokladalo, že pokles spotreby piva z dôvodu zvýšenia sadziieb v auguste 2003 bude čiastočne kompenzovaný nárastom spotreby vína, u ktorého nedošlo k úpravám sadziieb. Výraznejší substitučný efekt sa však nepotvrdil.

3.1.3. Ostatné dane

Daňová reforma majetkových daní plynúcich do štátneho rozpočtu (dane z dedičstva, darovania, prevodu a prechodu nehnuteľností) mala na verejné financie len zanedbateľný dopad, pretože celkový výnos uvedených troch daní sa pohyboval už pred reformou vo výške okolo 1% z celkových daňových príjmov verejných financií.

Vzhľadom na zrušenie daní z dedičstva a z darovania sa nerozpočtovali žiadne príjmy z týchto daní. Prognóza dane z prevodu a prechodu nehnuteľností na rok 2004 bola ovplyvnená očakávanými dorubmi dane z minulých rokov. Predpokladalo sa, že zjednotenie sadzby na 3% bude mať na výnos približne neutrálny vplyv.

V skutočnosti do štátneho rozpočtu plynuli v roku 2004 okrem daní z prevodu a prechodu nehnuteľností aj dobiehajúce platby z daní z dedičstva a z darovania za minulé roky. Vyššie plnenie dane z prevodu a prechodu nehnuteľností bolo spôsobené najmä vyššími dorubmi dane za minulé roky. Na výnos tejto dane mohol pozitívne vplývať aj zjednodušenie systému a zníženie marginálnych sadziieb. Od januára 2005 sa zrušila aj daň z prevodu a prechodu nehnuteľností, čím funkcia týchto daní definitívne na Slovensku skončila.

Výnos majetkových daní v roku 2004 (ESA95, mil. Sk)				
	Rozpočet	Skutočnosť	Rozdiel	% plnenia rozpočtu
	1	2	2-1	2/1 x100
Daň z dedičstva	0	42	42	x
Daň z darovania	0	80	80	x
Daň z prevodu a prechodu nehnuteľností	1 500	2 612	1 112	174,1
Majetkové dane spolu	1 500	2 735	1 235	182,3

Zdroj: MF SR

3.2. Porovnanie skutočného výnosu so scenárom bez reformy

Hodnotiť rozdiely medzi skutočnými daňovými príjmami a príjmami podľa scenára bez reformy je na prvý pohľad problematická záležitosť. Porovnáva sa totiž skutočný výnos s výnosom potenciálnym, ktorý je založený na istých predpokladoch. Celý problém spočíva práve v špecifikácii týchto predpokladov, ktoré sú ľahko napadnuteľné, pretože mnohé z nich musia byť nastavené arbitrárne. Nestačia totiž jasné legislatívne predpoklady, ktoré sa nedajú spochybníť. Musia byť prijaté predpoklady o alternatívnom ekonomickom vývoji a správaní subjektov na trhu. To si vyžaduje nastavenie elasticít do rovníc, ktoré nemožno exaktne identifikovať, jednako musí byť stanovená ich veľkosť. V nasledovnej časti tejto kapitoly uvádzame transparentným spôsobom všetky hlavné predpoklady, na ktorých bol scenár bez reformy postavený. Z hľadiska dôveryhodnosti a kontroly zo strany verejnosti ministerstvo nemôže urobiť viac.

Hlavným predpokladom v tejto časti je odhad daní v scenári bez reformy na základe skutočného ekonomického vývoja. Neuvažuje sa teda o alternatívnom ekonomickom scenári v prípade, že by sa nerealizovala daňová reforma, čím by sa zmenili makroekonomické základne daní. Tento predpoklad je zjednodušením, ktorý z analytického hľadiska eliminuje dynamický efekt reformy. Na druhej strane má však viacero výhod. Medzi hlavné patrí väčšia transparentnosť, keď odhadnutý rozdiel vo výnosoch daní je spôsobený výlučne zmenou daňovej legislatívy (statický prístup). Tiež je prakticky nemožné izolovať vplyv daňovej reformy na ekonomický vývoj od ostatných štrukturálnych reforiem, hlavne keď ich bolo spustených v roku 2004 viacero a boli zásadné. Nakoniec, dynamický vplyv štrukturálnych reforiem na ekonomický vývoj sa dá analyzovať len z dlhodobšieho hľadiska, v horizonte jedného roka sa jedná skôr o analytické cvičenie.

Druhým dôležitým predpokladom bolo upustenie od zahrnutia rôznych efektov do výpočtov, ktorých kvantifikácia by bola poznačená značnou dávkou neistoty, a preto by boli ľahko spochybniteľné. V predchádzajúcej časti bolo spomenuté, že nie je možné momentálne odhadnúť ako bol výnos daní po reforme ovplyvnený vyššou ochotou daňovníkov priznať daňovú povinnosť. Odhadnuté dane v scenári bez reformy preto neboli znížené o žiadnu „dividendu“ reformy. Inak povedané, **daňové príjmy v scenári bez reformy sa odlišujú od skutočnosti len vplyvom zmien v daňovom zaťažení a v daňových základniach.** Hoci sa opäť jedná o statický prístup, výhody sú podobné ako pri rovnakých ekonomických predpokladoch.

Na vyčíslenie dopadu daňovej reformy je potrebné vytvoriť scenáre vývoja jednotlivých daní, ktoré by zohľadňovali aktuálne makroekonomické prostredie pri nezmenenej legislatíve (platnej v roku 2003). Simuláciou sa získajú hypotetické odhady výnosov, ktoré sa porovnávajú so skutočnosťou za rok 2004. Vzniknuté odchýlky vyjadrujú dopad reformy na rozpočet verejnej správy, nakoľko zlepšujú alebo zhoršujú pozíciu verejných financií.

Pokiaľ ide o metódu, na kvantifikáciu daní bez reformy boli použité štruktúrne modely¹³, ktoré MF SR štandardne používa pri prognózovaní daní pre rozpočet. Štruktúrne modely dokážu simulovať zmeny v daňovom zaťažení (zmeny v sadzbách, odpočítateľné položky), v niektorých prípadoch i zmeny v daňovej základni (odpočet daňovej straty).

Záverom je, že bez daňovej reformy by boli celkové daňové príjmy vyššie približne¹⁴ o 0,5% z HDP.

3.2.1. Daň z príjmov

Daňová reforma mala za cieľ znížiť daňové zaťaženie príjmov, čo sa aj stalo. Celkový výnos daní z príjmov by bol v prípade neuskutočnenia reformy vyšší o 22,2 mld. Sk. Daňové zaťaženie relatívne najviac pokleslo u dani z príjmov fyzických osôb. V ďalšej časti textu sa popisujú predpoklady, na ktorých je založený odhad jednotlivých daní v scenári bez reformy.

U dani z príjmov fyzických osôb spôsobujú rozdiel medzi skutočnosťou a výnosom bez reformy najmä zjednotenie daňových sadzieb, čím sa odstránili daňové pásma a zmeny v odpočítateľných položkách. Odpočítateľné položky však neboli v prípade scenára bez reformy nastavené na nominálnych hodnotách z roku 2004, ale boli indexované predpokladaným rastom miezd pri tvorbe rozpočtu na rok 2004.

¹³ Tieto modely boli zverejnené na webstránke IFP vo forme ekonomických analýz (www.finance.gov.sk/ifp). Doteraz boli publikované analýzy: „Prognózovanie DPH v SR“, „Prognózovanie DP právnických osôb v SR“ a „Prognózovanie DP fyzických osôb“. IFP plánuje postupne publikovať podobné analýzy aj u všetkých ostatných daní.

¹⁴ Slovo približne zdôrazňuje, že ide len o aproximatívny výpočet založený na určitých predpokladoch.

Výnos daní z příjmov v roku 2004 (ESA95, mil. Sk)

	Skutočnosť	Scenár bez reformy	Rozdiel	Rozdiel v %
	1	2	2-1	2-1
Daň z príjmov fyzických osôb	35 122	46 384	11 262	32.1
- zo závislej činnosti	30 404*	40 153	9 749	32.1
- z podnikania	4 718	6 231	1 513	32.1
Daň z príjmov právnických osôb	33 164*	40 939	7 775	23.4
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	5 675	8 405	2 730	48.1
Dane z príjmov spolu	73 522	95 728	22 206	30.2

*znížené o prostriedky prevedené na verejnoprospešný účel

Zdroj: MF SR

Tým, že v minulosti sa počas dlhších období nemenili odpočítateľné položky, dochádzalo k zvyšovaniu daňového zaťaženia. Ten bol spôsobený presunom daňovníkov do vyšších daňových pásiem, keďže mzdy rástli, ale odpočítateľné položky ostávali nezmenené¹⁵. Rast daňového zaťaženia znamená zmenu daňovej politiky vlády, hoci sa legislatíva nemení. Pri formulovaní scenára bez reformy možno postupovať dvoma spôsobmi. Pod daňovou politikou bez reformy možno myslieť neutrálnu politiku, teda takú, kde sa nemení daňové zaťaženie v ekonomike. V prípade dane z príjmov fyzických osôb to znamená zvýšiť odpočítateľné položky v rovnakej miere ako mzdy. Druhý spôsob chápania scenára bez reformy je akceptovať postupné zvyšovanie daňového zaťaženia napriek (respektíve vďaka) absencii zásahov do legislatívy, ako formu politiky vlády. V tomto materiáli sa zvolil prvý prístup, pretože v minulosti s odstupom viacerých rokov predsa len došlo k jednorázovému zvýšeniu odpočítateľných položiek, čo možno chápať ako aproximáciu politiky nezvyšovania daňového zaťaženia.

Pri odhade **dane z príjmov právnických osôb** bez reformy bolo použitých niekoľko predpokladov, ktoré s využitím štruktúry agregovaných daňových priznaní umožnili kvantifikovať vplyv viacerých legislatívnych zmien.

Východiskovým bodom scenára bez reformy bol predpoklad, že veľkosť vykázaného zisku by sa nelíšila od skutočne vykázaného za rok 2004. Keďže zisk a hospodársky výsledok sú v podstate makroekonomické agregáty, tento predpoklad je v súlade s rozhodnutím uvažovať so skutočným ekonomickým vývojom pri kvantifikácii daní bez reformy.

Dostupnosť a relatívna stabilita časových radov daňových priznaní umožnili kvantifikovať dve legislatívne zmeny. Reforma zrušila možnosť odpočtu hodnoty darov do 2% základu dane. V predchádzajúcich rokoch bola pozorovaná v daňových priznaniach približne stabilná suma odpočtu darov. Preto bol v scenári bez reformy aplikovaný jednoduchý priemer týchto súm. Výsledkom je záver, že keby nebol zrušený odpočet darov zo základu dane, výsledná daň by bola nižšia o 0,1 mld. Sk.

Podobným spôsobom bolo možné kvantifikovať vplyv zavedenia voľnejších pravidiel pre odpočet straty od základu dane. Predchádzajúce roky ukazovali opäť relatívne stabilnú úroveň odpočtov strát, rok 2004 však znamenal približne dvojnásobné zvýšenie, čo možno pripísať na vrub reformy. Záver je taký, že keby ostali v platnosti staré pravidlá pre odpočet strát, výnos dane by bol vyšší o 1,2 mld. Sk.

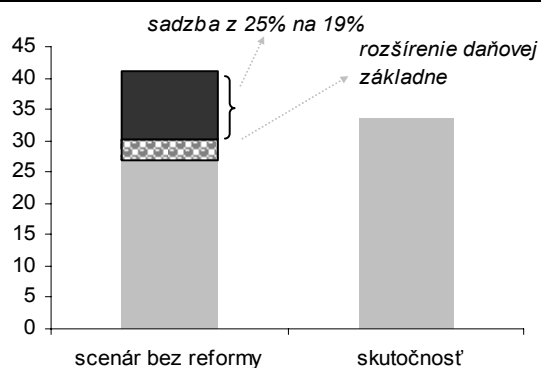
Touto metódou, avšak s oveľa väčšou mierou neistoty ako v predchádzajúcich dvoch prípadoch, bol vypočítaný aj efekt ďalšieho rozšírenia daňovej základne, lepšie povedané

¹⁵ Na druhej strane pri sociálnych a zdravotných odvodoch bol opačný trend, hodnota vymeriavacích základov zostala dlho bez zmeny, čím sa celkové odvodové zaťaženie znižovalo.

efekt reziduálnych faktorov. Neistota vyplýva z veľkej volatility pomeru základu dane voči zisku v uplynulých rokoch. Vysoká miera výkyvov a zároveň absencia trendovej zložky tohto pomeru neumožnila použiť iný nástroj, ako opäť jednoduchý priemer. Výsledok je teda výrazne poznačený arbitrárnym nastavením predpokladu, čo pri interpretácii treba mať na pamäti. Ten znie, že keby nedošlo k rozšíreniu daňovej základne, výnos dane bez reformy by bol oproti skutočnosti nižší o 4,4 mld. Sk.

Najjednoduchším a zároveň najmenej kontroverzným je odhad efektu zmeny sadzby. Ak sa abstrahuje od úvah spojených s možným nárastom základu dane z dôvodu nižšej sadzby, čo je tento prípad, odhad tohto efektu je daný rozdielom, ktorý vznikne mechanickým prenasobením starej (25%) a novej (19%) sadzby rovnakým základom dane. Vplyv existencie dvoch znížených sadzieb v minulosti (15% a 18%) sa nezohľadnil, pretože mali v minulosti zanedbateľný význam z hľadiska celkového výnosu dane z príjmov právnických osôb. Ak by sa nerealizovala reforma a ostali by v platnosti staré sadzby dane, celkový výnos dane by bol vyšší o 10,6 mld. Sk. Nasledujúca tabuľka ukazuje prechod od skutočného výnosu dane za rok 2004 (po reforme) k odhadnutému výnosu dane bez reformy, pričom je zrejmy príspevok jednotlivých faktorov.

Výčíslenie jednotlivých položiek vplyvajúcich na výnos DPPO (mld. Sk)



Akruálna DPPO 2004 (skutočnosť)	33,66
hodnota darov (-)	0,09
daňová strata (+)	1,18
efekt ďalšieho rozšírenia daňovej základni (-)	4,44
efekt zníženia sadzby z 25% na 19% (+)	10,63
Akruálna DPPO 2004 bez reformy	40,94

Zdroj: MF SR

Je potrebné opäť zdôrazniť, že pozitívny efekt ďalšieho rozšírenia daňovej základne po reforme vo výške 4,4 mld. Sk je výsledkom kombinácie rôznych faktorov s protichodným vplyvom na jeho veľkosť, pričom navyše niektoré faktory môžu mať dlhodobější a niektoré jednorázový efekt. Je dôležité si zároveň uvedomiť, čo je z krátkodobého hľadiska priaznivejšie pre podnikateľský sektor, môže mať najmä z krátkodobého hľadiska opačný efekt na verejné financie. Vyššia možnosť zarátania výdavkov do nákladov automaticky znižuje základ dane a teda aj daň samotnú. Niektoré faktory, ako daňové odpisy majetku, spôsobia najmä časový posun, keďže vyššie daňové odpisy v prvých rokoch odpisovania automaticky znamenajú nižšie v neskorších rokoch. Naproti tomu voľnejšie pravidlá pre odpis straty budú mať permanentný charakter. Tieto faktory majú teda z hľadiska výnosu dane negatívny vplyv, pretože efektívne zužujú základ dane. Samozrejme, zo všetkých opatrení, ktoré sú priaznivé pre podnikanie, sa v dlhodobom horizonte očakáva pozitívny efekt aj pre verejné financie, pretože sú spojené s vyšším rastom ekonomiky a teda i zisku.

Na druhej strane reforma priniesla viacero zmien, ktoré rozšírili daňovú základňu s pozitívnym dopadom na výnos dane v kratšom i dlhšom horizonte. Jedná sa o celú skupinu zrušených oslobodení a úľav spomínaných v časti o legislatíve, ako i zrušenie odpočtu darov. Tieto zmeny budú mať permanentný vplyv, avšak s výnimkou odpočtu darov je otázna veľkosť ich vplyvu. Jednorázový pozitívny vplyv malo zarátanie dividend za rok 2003 do základu dane v roku 2004, čo sa v budúcnosti nebude opakovať vzhľadom na

zrušenie zdaňovania dividend. Pravdepodobne výrazný, avšak len dočasne pozitívny vplyv mali aj zmeny v oblasti rezerv, keď nové pravidlá prinútili subjekty začať rozpúšťať neodôvodnené naakumulované rezervy z predchádzajúcich období do základu dane. V konečnom dôsledku netreba zabúdať ani na nárast počtu daňových subjektov a ani na možný príspevok väčšej ochoty subjektov priznať daň, najmä keď výrazne poklesla kombinovaná sadzba dane z výnosov kapitálu.

Nedá sa preto jednoznačne povedať, napriek pozitívnemu odhadu 4,4 mld. Sk, či z hľadiska výnosu dane došlo efektívne k rozšíreniu alebo ku zúženiu daňovej základne. To však ani nie je príliš podstatné pri posudzovaní daňovej reformy. Dôležitý je záver, že boli odstránené nesystémové úľavy a deformácie, zavedené transparentnejšie pravidlá pre výpočet základu dane a zároveň znížená motivácia a možnosti pre obchádzanie daňovej povinnosti.

Celkovo sa dá povedať, že daňová reforma v prvom roku priniesla z titulu rozšírenia základne DPPO 3,4 mld. Sk (súčet prvých troch faktorov) a „odniesla“ v podobe nižšej sadzby 10,6 mld. Sk.

Ak by sa daňová reforma neuskutočnila, výnos **dane vyberanej zrážkou** by bol vyšší o 2,7 mld. Sk. Použitím zjednodušujúcich predpokladov bolo možné rozčleniť výnos na štyri zložky, ktoré zároveň charakterizujú vplyv reformy.

Odhad dane z príjmov vyberanej zrážkou (mil. Sk)			
	2003	2004	2004 scenár bez
	skutočnosť	skutočnosť	reformy
Výnos dane celkom	9 143	5 675	8 405
z úrokov z vkladov, výhier, výnosov z podielových listov, dlhopisov, atď.	6 670	5 675	4 480
zo štátnych dividend	614	-	1 855
zo súkromných dividend	463	-	546
podľa osobitnej sadzby	1 396	-	1 524

Zdroj: MF SR

Skutočný výnos dane z príjmu vyberanej zrážkou v roku 2004 vo výške 5,7 mld. Sk pochádza zo základne, ktorá ešte ostala po reforme predmetom zrážkovej dane. Jedná sa najmä o úroky z vkladov, výnosy z podielových listov, výhry a lotérie a pod. Je možné urobiť s pomerne veľkou istotou predpoklad, že „gro“ výnosu zrážkovej dane v roku 2004 pochádzalo na rozdiel od predchádzajúcich rokov len z úrokových výnosov z vkladov a cenných papierov. Pre túto zložku výnosu preto v scenári bez reformy stačí aplikovať efektívnu sadzbu 15%, ktorá bola v minulosti prevládajúcou pri tomto type základne.

Odhad potencionálneho výnosu zo zdanenia dividend, ktoré by plynuli do rozpočtu z titulu štátneho vlastníctva, je tiež priamočiary. Štát dosiahol z vlastníctva akcií v akciových spoločnostiach v roku 2004 príjmy z dividend vo výške 12,4 mld. Sk ako nedaňový príjem rozpočtu. Po zdanení 15% sadzbou to znamená výnos 1,9 mld. Sk, čo je ďalšia časť výnosu zrážkovej dane v scenári bez reformy. Odhad dane z dividend zo súkromného vlastníctva akcií (0,5 mld. Sk) bola vypočítaná reziduálne použitím štruktúry výnosov zrážkovej dane z rokov 2003 a 2004 a predpokladom, že tempo rastu súkromných dividend v roku 2004 by bolo zhodné s tempom rastu výnosu dane z príjmu právnických osôb, ak by sa neuskutočnila daňová reforma. Poslednou zložkou výnosu dane z príjmov vyberanej zrážkou je časť dane podľa osobitnej sadzby, pri ktorej existovali historické údaje. Tá sa odhadla pre scenár bez reformy podľa trendu z predchádzajúcich rokov. Po reforme tento typ základne zrážkovej dane síce nezanikol, ale sa plne transformoval do základu dane z príjmov fyzických osôb, čím došlo k rozšíreniu jej základne.

3.2.2. Nepriame dane

Odhad výnosu DPH bez reformy je ovplyvnený len aplikovaním starých sadziieb dane vo výške 20% a 14%. Základňa DPH nebola reformou prakticky dotknutá, zmena limitu pre povinnú registráciu za platiteľa dane bola otázkou vstupu do EÚ. To isté platí aj o výpadku, ktorý sa na vstup do EÚ priamo viazal. Ak by sa nezjednotili sadzby DPH, výnos tejto dane by bol o 11,2 mld. Sk nižší ako v skutočnosti.

Výnos nepriamych daní v roku 2004 (ESA95, mil. Sk)				
	Skutočnosť	Scenár bez reformy	Rozdiel	Rozdiel v %
	1	2	2-1	2-1
DPH	104 859	93 615	-11 244	-10,7
Spotrebné dane	44 597	40 018	-4 579	-10,3
z minerálnych olejov	29 079	26 907	-2 172	-7,5
z liehu	4 145	4 145	-	-
z piva	2 113	1 488	-625	-29,6
z vína	137	128	-9	-6,6
z tabakových výrobkov	9 122	7 349	-1 773	-19,4

*členenie výnosu jednotlivých typov spotrebných daní je indikatívne, nie oficiálny údaj

Zdroj: MF SR

Zostavenie scenára bez reformy v prípade **spotrebných daní** znamená predovšetkým predpokladať nezvyšovanie sadziieb daní v auguste 2003. Napriek tomu by sa v roku 2004, najneskôr ku dňu vstupu SR do EÚ, museli sadzby spotrebnej dane z minerálnych olejov a spotrebnej dane z tabakových výrobkov upravovať na úroveň minimálnych sadziieb požadovaných Európskou úniou. Pri týchto tovaroch bolo preto potrebné odhadnúť vývoj spotreby na rok 2003 pri pôvodných sadzbach a následne odhadnúť spotrebu na rok 2004, keď by v máji došlo k zvýšeniu sadziieb. Tabuľka ukazuje, akým spôsobom by museli byť v roku 2004 upravené sadzby, keby sa ich vláda rozhodla zvýšiť len na minimálnu úroveň požadovanú Európskou úniou.

Výška sadziieb spotrebných daní v roku 2003 a 2004 bez reformy					
	MJ	Sadzby		Zmena	Zmena
		v roku 2003 (bez reformy)	v roku 2004 (bez reformy)	v Sk	v %
		1	2	2 - 1	(2-1)/1*100
Spotrebná daň z minerálnych olejov					
- motorový benzín bezolovnatý	Sk/1000 l	12 400	14 803	2 403	19,4
- motorový benzín olovnatý	Sk/1000 l	14 500	17 360	2 860	19,7
- stredný olej	Sk/1000 l	11 800	12 453	653	5,5
- plynové oleje (nafta)	Sk/1000 l	11 800	12 453	653	5,5
- plynové oleje (znížená sadzba)	Sk/1000 l	4 100	4 100	-	-
- vykurovací olej	Sk/1000 kg	600	619	19	3,2
- skvapalnené plynné uhľ. (pohonná látka)	Sk/1000 kg	4 300	5 154	854	19,9
- skvapalnené plynné uhľ. (palivo)	Sk/1000 kg	0	0	-	-
Spotrebná daň z piva					
- základná sadzba	Sk/Plato/hl	30	30	-	-
- znížená sadzba	Sk/Plato/hl	23	23	-	-
Spotrebná daň z tabakových výrobkov*					
- cigarety a cigary	Sk/ks	0,95	1,04	0,09	9,5
- tabak na vlastnoručné šúľanie cigariet	Sk/kg	1 000	1 000	-	-
- ostatný tabak	Sk/kg	880	880	-	-

Zdroj: MF SR

Scenár bez reformy v prípade spotrebnej dane z minerálnych olejov predpokladá celoročný rast spotreby pohonných hmôt v roku 2004 na úrovni medziročného rastu za prvých šesť mesiacov roka 2003. Aj keď k zvýšeniu sadziieb došlo až od 1. augusta 2003, mesiac júl už bol ovplyvnený predzásobením tovarmi. Pre výpočet výnosu dane sa v tomto prípade použili sadzby dane platné k 1. januáru 2003, teda pred augustovým zvýšením. Odhad nárastu spotreby na rok 2004 vychádzal z analýzy historických údajov o dopadoch rastu sadziieb na cenu a spotrebu. Podľa nej by uvedený nárast sadziieb k 1.5.2004 na úroveň požadovanú zo strany EÚ znamenal nárast spotreby pre rok 2004 na úrovni 2,3%.

Odhad spotreby minerálnych olejov bez reformy je do veľkej miery komplikovaný pozorovaním, že spotreba minerálnych olejov najmä v posledných rokoch na Slovensku nevykazuje signifikantnú závislosť na cenách pohonných hmôt. To znamená, že na spotrebu môže pôsobiť viacero faktorov, ktorých vplyv je ťažké kvantitatívne oddeliť od vplyvu cien. Zatiaľ žiadna zo štandardne používaných ekonometrických rovníc popisujúcich dopyt po minerálnych olejoch¹⁶ nepreukázala uspokojivú štatistickú závislosť v rámci analýz MF SR. Prirodzeným záverom je, že sa do istej miery môže jednať o štruktúrne zmeny, ako kultúra postupného preferovania osobnej dopravy pred verejnou, uprednostnenie cestnej dopravy pred železničnou, či rast významu Slovenska ako tranzitívnej krajiny po vstupe do EÚ.

Podobným spôsobom boli odhadnuté aj ostatné spotrebné dane. Aj keď spotrebná daň z vína nebola priamo ovplyvnená daňovou reformou, predpokladal sa mierny substitučný efekt medzi spotrebou piva a spotrebou vína. V prípade nezvyšovania spotrebnej dane z piva by sa tento efekt neprejavil a výnos by bol nižší približne o 9 mil. Sk.

3.2.3. Ostatné dane

V prípade **majetkových daní** by neuskutočnenie daňovej reformy malo na výnos minimálny dopad. V roku 2004 boli zrušené dane z dedičstva a darovania, ktorých výnos bol však z pohľadu verejných financií zanedbateľný. Vzhľadom na zrušenie daní by mal byť teoreticky ich výnos v roku 2004 nulový, v skutočnosti však do výnosu nabiehali platby daní za predchádzajúce roky. Preto sa rozdiel medzi výnosom daní bez reformy a skutočnosťou nerovná priamo odhadu týchto daní bez reformy.

Okrem toho sa zjednotila sadzba dane z prevodu a prechodu nehnuteľností. Pôvodné sadzby v rozpätí od 0,5% do 6% zo základu dane sa zjednotili na 3%, čo oprávňuje prijať predpoklad, že efektívne daňové zaťaženie sa reformou nezmenilo. Preto sa skutočný výnos zároveň rovná výnosu bez reformy. Je pravda, že pri koncipovaní daňovej reformy sa uvažovalo so zrušením aj tejto dane, čo sa v skutočnosti od januára 2005 aj stalo. Tento materiál sa týka hodnotenia reformy v roku 2004, v princípe však reforma znížila celkové daňové zaťaženie aj o túto daň. Všetky ostatné dane reformou ovplyvnené neboli.

Výnos daní z majetku v roku 2004 (ESA95, mil. Sk)				
	Skutočnosť	Scenár bez reformy	Rozdiel	Rozdiel v %
	1	2	2-1	2-1
Daň z dedičstva	42	100	58	138,1
Daň z darovania	80	170	90	112,5
Daň z prevodu a prechodu nehnuteľností	2 612	2 612	-	-
Majetkové dane spolu	2 734	2 882	148	5,4

Zdroj: MF SR

¹⁶ Dopyt ako funkcia cien pohonných hmôt, reálnych disponibilných príjmov domácností, cien verejnej dopravy ako substitútu osobnej dopravy, počtu evidovaných vozidiel a pod.

4. Vplyv reformy na makroekonomické prostredie

Odhad vplyvu štrukturálnych reforiem na makroekonomické prostredie je vždy spojený s veľkou neistotou. Podobné analýzy sa väčšinou robia s odstupom niekoľkých rokov, kedy je už možné pozorovať prípadný zlom v raste či štruktúre ekonomiky. Na Slovensku je tento typ analýz navyše značne komplikovaný faktom, že väčší počet hlbokých štrukturálnych reforiem zameraných najmä na trh práce bol koncentrovaný do relatívne krátkeho obdobia rokov 2003 a 2004. Tieto reformy mali komplementárny charakter a majú na ekonomiku synergický efekt, takže odhadnúť vplyv len jednej z nich je prakticky nemožné¹⁷.

Daňová reforma je príkladným typom reformy orientovanej na ponukovú stránku ekonomiky, ktorá sa dá skúmať len v dlhšom časovom horizonte. Až s odstupom viacerých rokov sa ukáže, či sa zvýšenie motivácie pracovať a podnikat' skutočne prejavilo v raste potencionálneho produktu. Dôležitým v tomto smere bude aj objem a štruktúra prílevu priamych zahraničných investícií.

Jednako je možné odhadnúť vplyv reformy na niektoré ekonomické indikátory s rôznou mierou neistoty už v roku 2004, o čom je táto kapitola. Predmetná časť materiálu je tiež vhodným miestom na priblíženie makroekonomického kontextu, v ktorom sa reforma realizovala. Ten je totiž dôležitý z pohľadu, do akej miery boli vhodné podmienky z hľadiska politickej a spoločenskej akceptácie štrukturálnych reforiem ako takých. Nemenej zaujímavý pohľad je na ekonomické indikátory, ktoré sa predpokladali pri zostavovaní rozpočtu na rok 2004. Tie hovoria o tom, aký dosah reforiem sa všeobecne očakával. Porovnanie so skutočným ekonomickým vývojom za rok 2004 zasa veľa napovie o tom, ako boli reformy akceptované a sociálne udržateľné.

4.1. Prognóza vs. skutočnosť

Makroekonomický rámec zostavenia rozpočtu na rok 2004 predpokladal pokračovanie pozitívneho vývoja, skutočnosť však prekonala očakávania. Takmer všetky dôležité indikátory sa vyvíjali podstatne lepšie ako sa uvažovalo pri zostavovaní rozpočtu.

Makroekonomický rámec rozpočtu na rok 2004 vs. skutočnosť 2004			
	M.j.	Rozpočet	Skutočnosť
Hrubý domáci produkt v b.c.	mld. Sk	1 293,2	1 325,5
Hrubý domáci produkt v s.c., tempo rastu	%	4,1	5,5
Inflácia, priemer roka	%	8,1	7,5
Reálna spotreba domácností, tempo rastu	%	2,0	3,5
Miera nezamestnanosti (evidovaná), priemer roka	%	14,9	14,3
Zamestnanosť podľa št. výkazníctva, tempo rastu	%	1,0	0,3
Deficit rozpočtu verejnej správy	% HDP	4,0	3,3
Priemerná reálna mzda v NH, tempo rastu	%	-0,6	2,5

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

Slovensko zaznamenalo v roku 2004 najdynamickejší rast spomedzi krajín stredoeurópskeho regiónu, ktorý bol vysoko nad priemerom krajín EÚ napriek stagnujúcemu globálnemu prostrediu. Ekonomika medziročne vzrástla o 5,5%, čo bolo oproti rozpočtu viac o nečakaných 1,4 p.b. Akcelerujúci rast ekonomiky nemal negatívny vplyv na infláciu, ktorá bola naopak nižšia oproti rozpočtu, čo svedčí o zdravom vývoji ekonomiky. Napriek predpokladanému negatívne vplyvu reforiem a deregulácie cien na reálne disponibilné

¹⁷ Analýzu komplikuje aj efekt vstupu SR do EÚ v máji 2004.

príjmy obyvateľstva, pokračovalo oživovanie spotreby domácností. Tá jednoznačne benefitovala z oveľa lepšieho vývoja reálnych miezd a starobných dôchodkov ako predpokladal rozpočet, keď miesto reálneho poklesu zaznamenali rast 2,5%, respektíve 0,4%. K jedinému zhoršeniu oproti rozpočtu došlo v oblasti zamestnanosti. Tá nerástla predpokladaným tempom, čo len potvrdzuje, že vysoká produktivita je hlavnou hnacou silou rastu ekonomiky Slovenska. Evidovaná nezamestnanosť však poklesla, a to najmä v dôsledku sprísnenia podmienok pre registráciu nezamestnaných, ktoré mali za cieľ eliminovať zneužívanie systému.

Z pohľadu politickej ekonómie sa nedá poprieť, že daňová i ostatné reformy boli na Slovensku realizované za ideálnych politických i ekonomických podmienok. Na politickej strane bolo spustenie reforiem uľahčené zostavením koalície vlády, ktorá mala politický mandát realizovať zásadné reformy. Hoci bolo zrejmé, že pôjde o nepopulárne opatrenia, možno zároveň hovoriť o tom, že sa do istej miery vytvorila spoločenská objednávka reforiem, najmä z okruhu obyvateľstva s vyšším vzdelaním. V neposlednom rade, k pozitívnej akceptácii reforiem prispel zdravý ekonomický rast, ktorý do veľkej miery zmierňoval niektoré sociálne aspekty reforiem. Ak Slovensko bolo v niečom pre ostatné krajiny inšpiráciou, tak okrem rovnej dane stojí za pozornosť politická prezieravosť a nepremeškание vhodného času na reformy. Navyše, kľúčové bolo spájanie niektorých populárnych reforiem s opatreniami, ktoré boli vnímané negatívne.

4.2. Ekonomický rast

Daňová reforma bola koncipovaná s cieľom zvýšiť potencionálny produkt ekonomiky, čo je záležitosť ponukovej strany. Analýza vplyvu reformy na makroekonomické prostredie pozostáva z dvoch častí. Najskôr sa analyzuje krátkodobý horizont roka 2004. Tento pohľad je založený na predpoklade, že ekonomika v roku 2004 bola reformou ovplyvnená len na strane dopytu. V horizonte jedného roka možno totiž predpokladať len zmeny vo výdavkových zložkách HDP, ako sú spotreba a investície. Odchýlky od základného scenára sú v princípe spôsobené presunom daňového zaťaženia z priamych daní na nepriame. Zároveň sú pomerne malé, čo je dané približne fiškálne neutrálnym charakterom reformy. Bol použitý predpoklad, že mzdy sa neprispôbia rastu inflácie z titulu zvýšenia nepriamych daní.

V druhej časti sa analyzuje dlhodobý horizont prostredníctvom ponukového šoku v ekonomike (prílev priamych zahraničných investícií) v dôsledku reformy. Pri analýze bol použitý makroekonomický model štandardne používaný pri prognózach MF SR.

Krátkodobý dopad daňovej reformy na ekonomiku Slovenska					
<i>(stále ceny a percentuálne odchýlky od základného scenára, pokiaľ nie je uvedené inak)</i>					
	2004Q1	2004Q2	2004Q3	2004Q4	2004
HDP	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Spotreba domácností	-0,9	-0,8	-0,8	-0,9	-0,8
Tvorba hrubého fixného kapitálu	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3
Dovoz tovarov a služieb	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Zamestnanosť	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Miera nezamestnanosti (p.b.)	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Deflátor spotreby domácností	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Priemerná mzda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Osobný disponibilný príjem (b.c.)	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4
Zisk podnikov (po zdanení, b.c.)	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8

Zdroj: Inštitút finančnej politiky

Nie je prekvapením, že výsledný vplyv reformy na ekonomický rast je zanedbateľný, nedosahuje ani 0,1% HDP. To je dané vysokou elasticitou dovozu v modeli a tým, že reforma bola koncipovaná rozpočtovo neutrálne.

Disponibilný príjem domácností v nominálnych hodnotách vzrástol vďaka zníženiu daňového zaťaženia príjmov a rastu miezd v ekonomike. Reálny príjem bol však značne znížený rastom nepriamych daní, a tak spotreba domácností v stálych cenách poklesla oproti základnému scenáru.

Zisk pred zdanením mohol mierne benefitovať z utlmených jednotkových pracovných nákladov. Očakávaný zisk po zdanení vzrástol ešte viac z dôvodu zníženia sadzby dane z príjmov právnických osôb, čo pomohlo k rastu investícií na úrovni 0,3 p.b. oproti základnému scenáru.

Slabší agregátny dopyt sa odrazil v poklese dovozu, a preto nedošlo k ovplyvneniu rastu ekonomiky. Je však pravdou, že výsledný dosah na ekonomický rast do veľkej miery závisí na reakcie dovozu na zmenu agregátneho dopytu, ktorá je zdrojom značnej neistoty. Konečne, nevýrazný dopytový šok bol príliš malý na to, aby ovplyvnil viditeľne zamestnanosť.

Po analýze krátkodobých efektov sa môžeme pozrieť **na simulácie** (indikatívne prepočty na základe impulzu v podobe prílevu PZI v objeme 80 mld. Sk) dlhodobého vývoja cez koncept potenciálneho produktu. Modelové simulácie boli doplnené niektorými expertnými odhadmi a tiež predpokladmi o časovom a vecnom priebehu následnej realizácie nových výrob a kvalitatívnych a štrukturálnych zmien v ekonomike. Pokiaľ nie je uvedené inak, predkladané výsledky simulácií prezentujú odhad, o koľko percent sa makroekonomický indikátor reálne zmenil vplyvom daňovej reformy oproti základnému scenáru (t.j. bez vplyvu daňovej reformy).

SIMULÁCIA VPLYVU ZMENY EFEKTÍVNYCH DAŇOVÝCH SADZIEB A PRÍLEVU PZI NA VÝVOJ REÁLNEJ EKONOMIKY						
Relatívna zmena skutočnej hodnoty premennej oproti základnému scenáru; zmena v percentách (ak nie je uvedené inak)						
rok	Spotreba domácností (v %)	Hrubé investície (v %)	HDP (v %)	Počet nezamestnaných (tis. osôb)	Cenová hladina (CPI)	Bežný účet (% HDP)
2004	1,3	0,6	0,2	0,0	0,8	-0,5
2005	1,6	1,4	0,5	-0,2	1,1	-0,6
2006	1,6	2,2	0,5	-0,2	1,6	-0,7
2007	1,6	3,8	0,5	-0,2	2,0	-0,9
2008	1,6	3,4	0,4	-0,2	2,0	-0,9

Zdroj: Inštitút finančnej politiky

Reforma priťahuje zahraničných investorov a cenné know-how. Na základe skúseností aj z iných krajín možno konštatovať, že priame zahraničné investície pozitívne prispievajú k rastu potenciálneho produktu krajiny. Ich vplyv sa prejavuje prostredníctvom nárastu kapitálu a celkovej produktivity faktorov (kombinácia produktivity práce a kapitálu). Na základe simulácií možno očakávať, že zvýšený prílev PZI v roku 2005 v hodnote 80 mld. Sk by zvýšil potenciálny produkt o 0,4 percentuálneho bodu. PZI jednak zvýšia objem kapitálu o 0,3 percentuálneho bodu a zároveň celkovú produktivitu o 1 p.b. Znamená to, že prostredníctvom PZI daňová reforma nepriamo podporuje aj kvalitatívne zmeny v ekonomike, rast konkurencieschopnosti a potenciálneho produktu, čo predstavuje jedinou cestu pre dosahovanie vysokého a súčasne stabilného rastu ekonomiky.

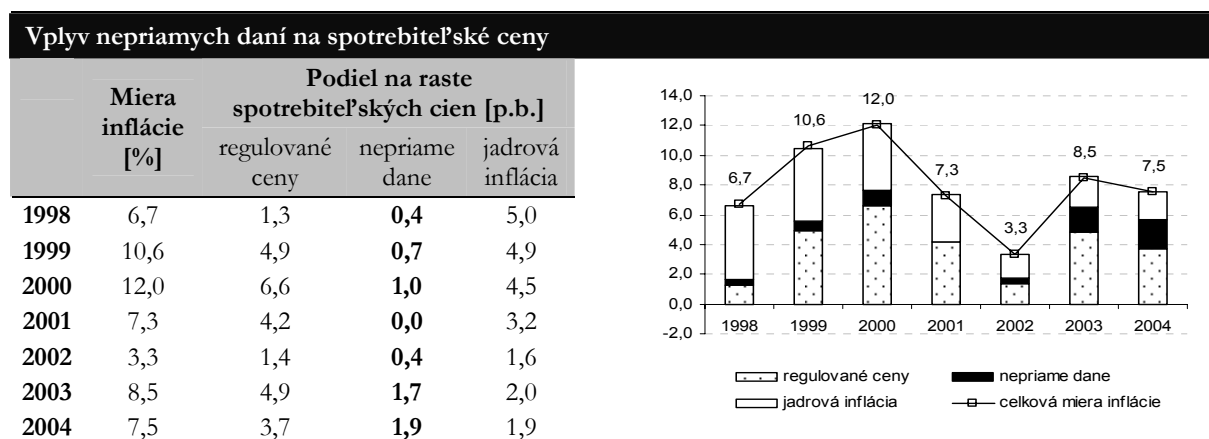
Pretože takto evokovaný rast ekonomiky by mal byť výsledkom zvyšovania jej potenciálu, nemalo by hroziť riziko vzniku dodatočných dopytových tlakov, na ktoré by centrálna banka musela reagovať zvyšovaním úrokových mier. Analýza v konečnom dôsledku ukazuje, že zrealizovaná daňová reforma pozitívne prispieva k urýchleniu celkovej konvergencie ekonomiky SR (nominálnej, reálnej a štrukturálnej) k úrovni rozvinutých krajín EÚ, a to na udržateľnej úrovni.

Záverom tejto časti je, že napriek relatívne malým vplyvom v roku 2004, daňová reforma môže cez vyššie investície priniesť zvýšenie potenciálneho produktu približne o 0,5% pri impulze v podobe nárastu PZI o 80 mld. Sk.

Kvôli korektnosti interpretácie jednotlivých výsledkov je vhodné opätovne zdôrazniť, že pri analýzach daňovej reformy z pohľadu fiškálnych efektov a makroekonomických vplyvov museli byť použité vzájomne rozdielne metodické prístupy. Dosah na fiškálne parametre v sebe zahŕňa aj paralelne pôsobiace nepriame vplyvy (napr. prílev PZI, reforma v sociálnej oblasti), kým pri makroekonomických simuláciách bolo možné technicky nasimulovať výlučne daňový efekt (krátkodobý v roku 2004).

4.3. Inflácia

Vplyv daňovej reformy je možné priamo pozorovať na spotrebiteľskej inflácii prostredníctvom jej členenia na príspevky úprav regulovaných cien, úprav nepriamych daní a jadrovej inflácie. Tento priamočiary prístup ukazuje, že rast nepriamych daní sa podieľal na raste cenovej hladiny 1,9 p.b. v roku 2004. Vzhľadom na to, že spotrebné dane boli na rozdiel od DPH zvýšené už v polovici roka 2003, nastal bazický efekt pri medziročnom porovnaní. Podľa odhadu MF SR možno pripísať zvýšeniu nepriamych daní z titulu daňovej reformy príspevok 2 p.b. k rastu inflácie¹⁸. Ide o pesimistický odhad, nakoľko vo viacerých prípadoch nedošlo k nárastu cien vo výške zvýšenia nepriamych daní v dôsledku vysokej konkurencie v maloobchode. Časť zvýšenia nepriamych daní preto absorbovala zisková marža firiem (prípadne mzdy) a neprejavila sa v raste cien.



Zdroj: ŠÚ SR

¹⁸ Regulované ceny mali oveľa vyšší dosah na cenovú úroveň v porovnaní s daňovou reformou. Navyše CPI je index skonštruovaný na fixných váhach a preto neobsahuje substitučný efekt a tak prirodzene nadhodnocuje efekt reformy na ceny.

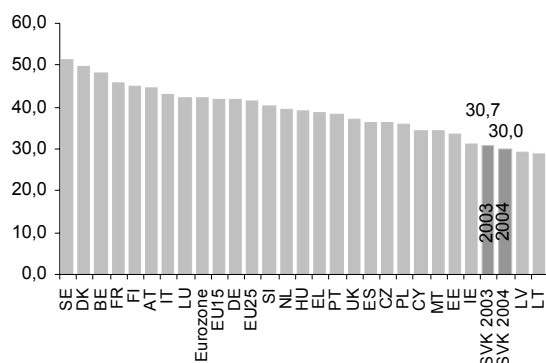
5. Daňové zaťaženie

Otázka daňového zaťaženia je často diskutovanou nielen vo verejnosti, ale aj na pôde odborných analýz. Daňová reforma priniesla veľký zásah do štruktúry daní, čím došlo nielen k fiškálnym dopadom na rozpočet, ale predovšetkým k dopadu na zdaňované subjekty. Táto kapitola ukazuje výšku daňového zaťaženia najmä z makroekonomického pohľadu (cez agregáty národných účtov), zvlášť sa analyzuje daňové zaťaženie príjmov z práce a príjmov z kapitálu, nechýba však ani pohľad na dopad daňovej reformy na bežných občanov a hlavné rizikové skupiny. Na záver venujeme pomerne veľa priestoru otázke progresivity zdanenia, ktorá bola na Slovensku veľa diskutovaná, menej však bola podložená analýzami a faktami.

5.1. Celkové daňové zaťaženie

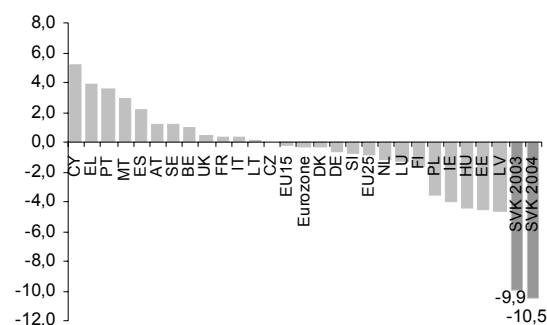
Jedným zo spôsobov merania celkovej výšky daňového zaťaženia je vyjadrenie výšky daní a sociálnych odvodov ako podiel na hrubom domácom produkte. Ide o veľmi jednoduchý súhrnný ukazovateľ, ktorý sa napriek svojim nedostatkom často používa na medzinárodnú komparáciu. V závislosti od spôsobu vyjadrenia daňového zaťaženia sa rozlišuje daňová kvóta I a daňová kvóta II. V prvom prípade ide o ukazovateľ, ktorý vyjadruje podiel daní na HDP, v druhom prípade sa pripočítajú k daniam aj sociálne odvody.

Daňové zaťaženie v krajinách EÚ 25 v roku 2003 (% HDP; ESA 95) – daňová kvóta II



Zdroj: Eurostat, MF SR

Zmena daňového zaťaženia v období rokov 1995 – 2003 (% HDP; ESA 95) – daňová kvóta II



Zdroj: Eurostat, MF SR

Slovensko v rámci 25 krajín Európskej únie dosiahlo v roku 2003 tretie najnižšie daňové zaťaženie vo výške 30,7 % HDP, nižšie mala len Litva a Lotyšsko. Slovenská republika zároveň najvýraznejšie znížila daňové zaťaženie, ktoré od roku 1995 do roku 2003 kleslo o 9,9 % HDP.

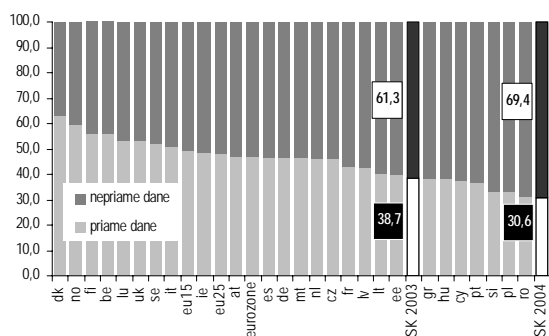
Príčiny tohto javu môžeme nájsť rovnako u daní ako aj sociálnych odvodov. Medzi najdôležitejšie faktory patrí samotné znižovanie daní. Dôležitá je v tomto prípade progresivita zdanenia, keď daň z príjmov fyzických osôb je jedinou progresívnou daňou v slovenskej daňovej sústave, pritom má táto daň relatívne malý význam z pohľadu celkových daňových príjmov (Slovensko má najnižší podiel DPFO na celkových daniach spomedzi krajín OECD). Naopak, v prípade sociálnych odvodov boli maximálne vymeriavacie základy určené fixne a nekopirovali rast mzdovej základne, čím táto daň nadobudla regresný charakter, s postupným znižovaním daňového zaťaženia vyšších príjmov. Ďalším faktorom je štruktúra rastu HDP, ktorý bol ťahaný predovšetkým od daní oslobodeným exportom a menej spotrebou. Pokles daňovej kvóty spôsobujú aj dane, ktorých sadzby nie sú stanovené na relatívnej báze (v %), ale na absolútnej báze, keď sú zdanené

množstvá a nie cena výrobku. Príkladom sú najmä spotrebné dane a majetkové dane. V rámci liberalizácie zahraničného obchodu a v súvislosti s prístupovým procesom SR do EÚ naviac došlo k zrušeniu dovoznej prirážky, cla a niektorých daní za špecifické služby.

Z pohľadu verejných financií predstavuje výrazný pokles daňovej kvóty nevýhodu. Hovorí o neelastickom daňovom systéme vo vzťahu k rastu slovenskej ekonomiky. Vysoký rast ekonomiky sa nepremiata do vyšších daňových príjmov, čo popri rastúcich verejných výdavkoch zhoršuje celkovú fiškálnu pozíciu. Pre verejné financie je preto žiadúce, aby bola daňová kvóta viac-menej stabilná, okrem prípadov, kedy je jej zmena dôsledkom legislatívnych úprav.

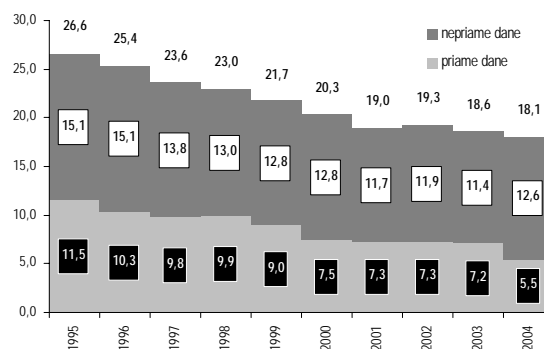
Z pohľadu daňovej reformy je dôležitý vývoj daňovej kvóty I. Od roku 1995 do roku 2004 kvóta klesla o 8,6 percentuálneho bodu z úrovne 26,6% HDP na úroveň 18,1% HDP. V porovnaní s rokom 2003 klesla o 0,5 percentuálneho bodu¹⁹, pričom štruktúra kvóty sa zmenila v prospech nepriamych daní. V roku 2004 až 69,4% vybraných daní tvorili dane nepriame a len 30,6% dane priame. Slovensko je v rámci krajín Európskej únie krajina s najnižším podielom priamych daní na daňových príjmoch.

Podiel priamych a nepriamych daní na celkových daniach v krajinách EÚ 25 v roku 2003
(%; ESA 95)



Zdroj: Eurostat, MF SR

Vývoj daňovej kvóty I v SR v rokoch 1995-2004
(% HDP; ESA 95)



Zdroj: Eurostat, MF SR

5.2. Daňové zaťaženie práce

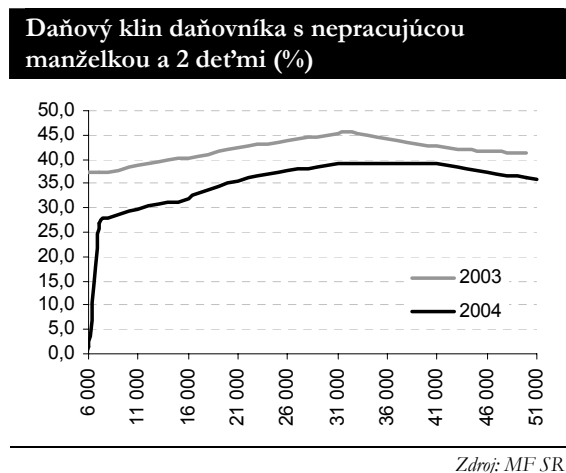
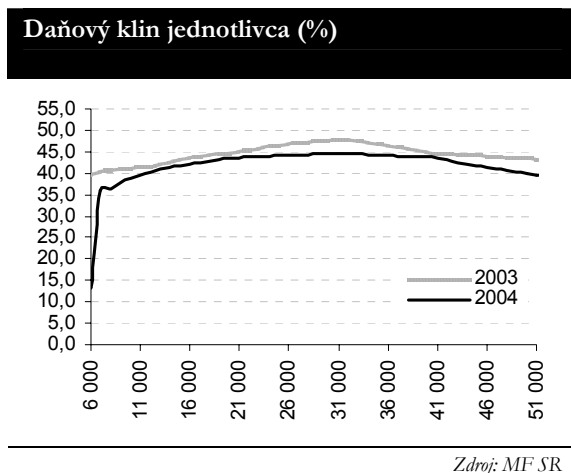
Z hľadiska merania daňového zaťaženia, indikátory zaťaženia práce a kapitálu majú oproti celkovému daňovému zaťaženiu jednu výhodu. Lepšie povedané, tieto indikátory majú odlišnú vypovedaciu schopnosť a mali by sa používať korektným spôsobom pri analýzach. Celkové daňové zaťaženie (výnos daní na HDP) hovorí hlavne o tom, koľko zdrojov v ekonomike má štát k dispozícii na prerozdelenie prostredníctvom verejných financií. Nízky pomer však z viacerých dôvodov nemusí nevyhnutne znamenať nízke daňové zaťaženie. Kategória HDP je do veľkej miery založená na rôznych odhadoch či zarátaní imputovanej produkcie, čo sa môže v rôznych krajinách líšiť z dôvodu rôznych metodík, rôznej miery nepresnosti a pod. Tiež nízky pomer daní na HDP môže byť dôsledkom vysokej miery daňových únikov v ekonomike, resp. relatívne veľkého sektora šedej ekonomiky. To určite vysvetľuje do istej miery napríklad nižší pomer v menej vyspelých ekonomikách a je otáznave, do akej miery to vysvetľuje situáciu na Slovensku. Nakoniec, v krátkodobom horizonte tento pomer môže stúpať či klesať z dôvodu rozdielnej štruktúry ekonomického rastu a cyklickým výkyvom a nie v dôsledku zmeny daňového zaťaženia.

¹⁹ Rozdiely oproti predchádzajúcim tabuľkám vyplývajú z odlišnej definície daňovej kvóty I od celkových daňových príjmov. Eurostat do kvóty napríklad zahŕňa aj niektoré nedaňové príjmy.

V tejto časti sa pozrieme na štyri typy indikátorov, ktoré nám prezradzajú viac o daňovom zaťažení práce. Prvým ukazovateľom je daňový klin, ktorý je veľmi rozšírený a vyjadruje rozdiel medzi čistou mzdou a celkovými nákladmi práce. Druhý a tretí indikátor prináša užší pohľad na daň z príjmov fyzických osôb. Efektívne priemerné daňové sadzby skúmajú podiel dane a hrubej mzdy, kým marginálne daňové sadzby zdanenie dodatočne zarobenej koruny. Poslednou kategóriou je komplexný ukazovateľ makroekonomického zaťaženia práce, ktorý syntetizuje priame dane, odvody ako aj nepriame dane, ktoré v konečnom dôsledku taktiež patria do zaťaženia práce.

5.2.1. Daňový klin

Najskôr sa pozrieme na to, koľko percent celkových nákladov na prácu nedostane zamestnanec „na ruku“. Hovorí o tom indikátor daňový klin („tax wedge“), ktorý sa počíta ako rozdiel medzi celkovými nákladmi, ktoré vynakladá zamestnávateľ na zamestnanca a čistým príjmom po zdanení, ktorý dostane zamestnanec. Tento indikátor možno sledovať na rôznych typoch zamestnanca v závislosti od výšky príjmu, počtu detí a pod. Podľa oficiálnej štatistiky OECD (publikácia Taxing Wages) v uplynulom roku došlo na Slovensku vo väčšine prípadov k zníženiu tohto indikátora. Prípady sa odlišujú podľa výšky príjmov, respektíve rodinnej situácie (počet detí, nepracujúca manželka). Nasledujúce grafy ukazujú prípad daňovníka – jednotlivca a daňovníka s nepracujúcou manželkou a dvoma deťmi²⁰. Z grafov vidno, že daňové zaťaženie výrazne pokleslo u rodín s nižšími príjmami.



Je zaujímavé pozrieť sa aj na medzinárodné porovnanie, ktoré odhalí viac o relatívnej pozícii Slovenska v rámci OECD. Podľa údajov OECD má SR v porovnaní s krajinami V4 dobrú pozíciu. V porovnaní s ostatnými krajinami má SR dobrú pozíciu predovšetkým (menšie daňové zaťaženie) pri vysokopríjmových zamestnancov a pri zamestnancoch s nepracujúcou manželkou (resp. manželom) vzhľadom na zvýšenie odpočítateľnej položky. Zakrúžkované čísla v tabuľke ukazujú problém predovšetkým u nízkopríjmových skupín, čo nie je optimálne špeciálne v prípade Slovenska a o tejto téme preto bude ešte reč.

²⁰ Jedná sa o „čistý“ daňový klin, ktorý je rátny ako: $(\text{daň} + \text{odvod zamestnanca} + \text{odvod zamestnávateľa}) / (\text{hrubá mzda} + \text{odvod zamestnávateľa})$ v % Metodika OECD v čitateli zohľadňuje transfery od štátu, jedná sa teda o „efektívny“ daňový klin.

Zdaňovanie miezd v roku 2004 (indikátory sú vyjadrené v %)

	J (67%)	J (100%)	J (167%)	J-2 (67%)	D-2 (100%,0%)	D-2 (100%,33%)	D-2 (100%,67%)	D (100%,33%)
Daňový klin								
Priemer OECD	32,5	36,5	41,4	16,8	26,6	28,7	31,1	33,5
Slovensko	38,8	42,0	44,5	25,4	27,2	29,4	35,3	36,1
Marginálny klin								
Priemer OECD	42,3	44,8	50,1	44,7	45,7	43,1	45,0	43,5
Slovensko	48,3	48,3	48,3	48,3	36,1	36,1	48,3	36,1
Elasticita1*								
Priemer OECD	0,85	0,87	0,84	0,68	0,75	0,80	0,80	0,85
Slovensko	0,85	0,89	0,93	0,69	0,88	0,90	0,80	1,00
Elasticita2**								
Priemer OECD	0,85	0,86	0,85	0,68	0,74	0,79	0,80	0,85
Slovensko	0,85	0,89	0,93	0,69	0,88	0,90	0,80	1,00

J = jednotlivec; D = dvojica; počet detí; percentá vyjadrujú väzbu na priemer. mzdu zamestnanca v priemyselnej výrobe šedá zóna ukazuje horšie čísla ako je priemer OECD Zdroj: OECD

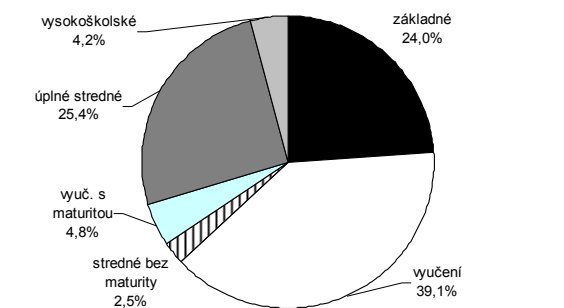
* percentuálny rast čistého príjmu zamestnanca pri zvýšení hrubej mzdy o 1%

** percentuálny rast čistého príjmu zamestnanca pri zvýšení ceny práce o 1%

Vyššie uvedené čísla o daňovom klinu sú z roku 2004 a sú horšie ako priemer OECD. Avšak v roku 2005 v rámci zavedenia druhého piliera dôchodkového systému je časť odvodov (9% z vymeriavacieho základu) presmerovaná na osobné účty obyvateľov. K týmto peniazom existujú vlastnícke práva, čo znamená, že tieto prostriedky už nemôžeme počítať ako príjem štátu (takto rozhodol aj Eurostat pri otázke vylúčenia podobných schém z okruhu verejných financií), ale ako čistý príjem jednotlivca. Inak povedané, nejedná sa o daň, ale o vynútené úspory. OECD vo svojich prehľadoch počíta iba s odvodmi v rámci okruhu verejných financií, a preto počnúc rokom 2005 už odvody do druhého piliera pravdepodobne nebudú v kline²¹. **Záverom teda je, že po zavedení druhého piliera bude SR figurovať pod priemerom OECD vo viacerých indikátoroch klinu.**

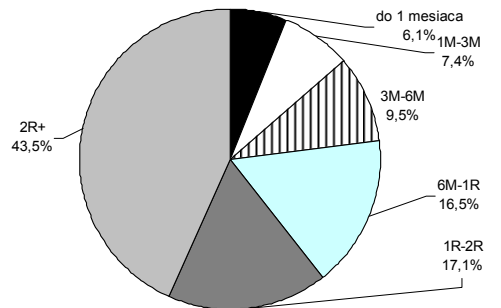
Výška klinu je dôležitá predovšetkým pre nízkopríjmové skupiny, ak hovoríme o snahe znižovať nezamestnanosť. Nasledujúce grafy jasne dokumentujú, že motiváciu treba zvýšiť predovšetkým pre tie skupiny, ktoré môžu čakať mzdu v blízkosti minimálnej. Medzi nezamestnanými majú totiž výraznú prevahu dlhodobo nezamestnaní a ľudia s nižším vzdelaním.

Štruktúra nezamestnaných podľa vzdelania v roku 2004



Zdroj: ŠÚ SR

Štruktúra nezamestnaných podľa trvania v roku 2004



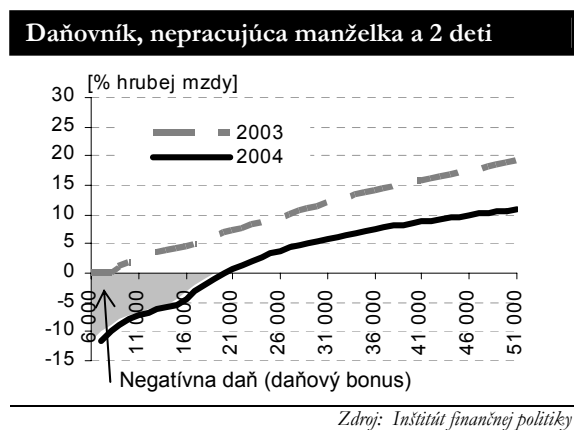
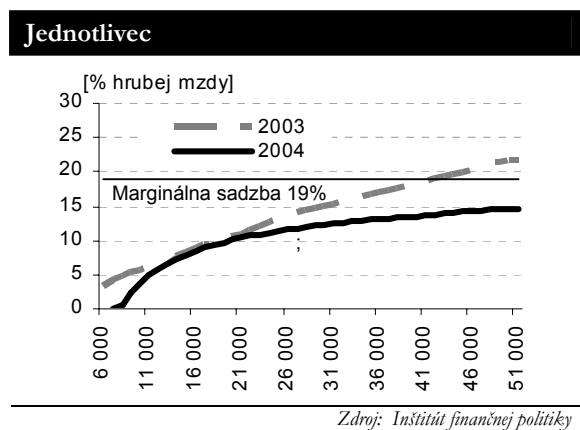
Zdroj: ŠÚ SR

²¹ Závisí od toho, či OECD bude brať do úvahy tých, čo zostali v prvom pilieri alebo tých, čo vstúpili do druhého.

5.2.2. Efektívne sadzby dane z príjmov

Významným ukazovateľom popisujúcim daňové zaťaženie práce je priemerná efektívna sadzba dane z príjmu. Je to podiel odvedenej dane na hrubom príjme zamestnanca.

Sledovali sa najmä dve kombinácie typu daňovníka: daňovník ako jednotlivec a daňovník s nepracujúcou manželkou a s dvoma nezaopatrenými deťmi. V oboch prípadoch bol počítaný dopad v prípade poberania mzdy od minimálnej až po 50 000 Sk mesačne. Ako ukazujú nasledujúce grafy, pri priemernej efektívnej sadzbe dane z príjmu sa výrazne prejavil pozitívny vplyv daňovej reformy najmä pri nízkych a vyšších príjmových skupinách. Avšak ani na stredné príjmové skupiny nevplýva reforma negatívne (z pohľadu dane z príjmu). V prípade simulácie daňovníka s nepracujúcou manželkou a s dvoma nezaopatrenými deťmi vzniká hlavne pri nižších príjmových skupinách situácia, kedy je efektívna sadzba v roku 2004 záporná. Odpočítateľná položka na nepracujúcu manželku môže znížiť daň na nulu, avšak zápornú efektívnu sadzbu môže vytvoriť len daňový bonus. Do roku 2003 sa znižoval základ dane o odpočítateľnú položku na deti. V prípade, že základ dane bol menší alebo rovný nule, výsledná daň bola nulová a efektívna sadzba nemohla klesnúť do záporných hodnôt. Od roku 2004 je zavedený daňový bonus, ktorý sa odpočítava od výslednej dane. Daňovníkovi v nižšej príjmovej skupine môže vyjsť ročná daň v konečnom dôsledku nižšia ako je nárok na daňový bonus. V takej situácii sa mu vrátia finančné prostriedky v hodnote rozdielu medzi daňou, ktorú má zaplatiť (zaplatil), a daňovým bonusom. Tu práve vzniká možnosť zápornej efektívnej sadzby dane.



Celkovo možno konštatovať, že daňové zaťaženie na daňovníka sa po reforme výrazne znížilo, čím sa splnil jeden z cieľov daňovej reformy. Na tomto mieste je zaujímavý pohľad aj na progresivitu zdanenia. Pre vyššie uvedené typy daňovníkov (jednotlivec a rodina s dvoma deťmi) pri danom príjmovom rozpätí (od 6 000 Sk do 50 000 Sk mesačne) efektívna daň z príjmu (daň/hrubá mzda) bola pred reformou v rozpätí od 0% do 22% a po reforme v rozpätí od -12% do +15%. Inými slovami, progresivita dane pred reformou bola v pásme 22% z hrubej mzdy, po reforme je to až 27% z hrubej mzdy vďaka bonusu na dieťa. V rozpore s tým, ako bola rovná daň od začiatku na Slovensku vnímaná, táto daň teda pri určitých typoch daňovníkov progresivitu skutočne znížila, pri iných však zvýšila.

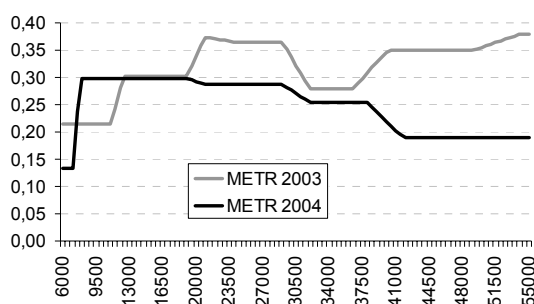
5.2.3. Marginálne efektívne daňové sadzby

Ďalším ukazovateľom daňového zaťaženia je marginálna efektívna daňová sadzba (METR). Tento indikátor popisuje, koľko zoberie štát daňovníkovi z dodatočne zarobenej hrubej mzdy. Oplatí sa teda daňovníkovi vyvíjať dodatočné úsilie na zvýšenie svojej hrubej mzdy?

Aj v tomto prípade sa sledovali dva typy rodín: jednotlivec a daňovník s nepracujúcou manželkou a dvoma nezaopatrenými deťmi. V obidvoch rodinných situáciách sa skúma

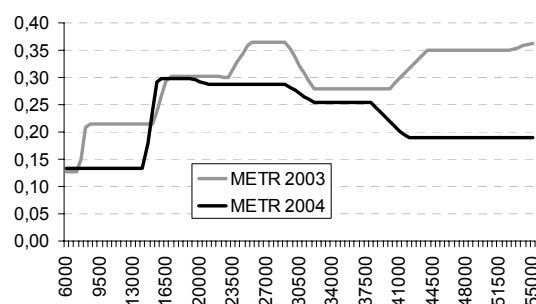
marginálne zdanenie v prípade, že daňovníkovi stúpne hrubá mzda (ktorá je zobrazená na horizontálnej osi) o 10%²². Môžeme vidieť, že motivácia sa zvýšila pre väčšinu prípadov.

Jednotlivec



Zdroj: Inštitút finančnej politiky

Daňovník, nepracujúca manželka, 2 deti

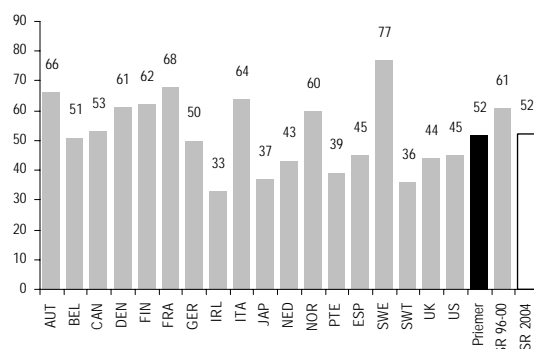


Zdroj: Inštitút finančnej politiky

5.2.4. Makroekonomické zaťaženie práce

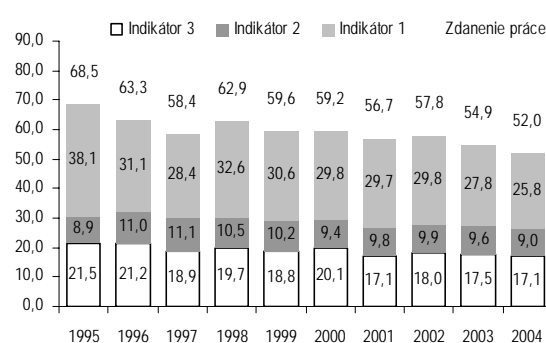
Zaťaženie práce môžeme merať aj prostredníctvom makroekonomických veličín zverejňovaných v národných účtoch. Použitá metóda definuje zdanenie práce ako súčet troch indikátorov. Prvý je podiel odvodov platených zamestnávateľom k hrubej mzde, druhý je podiel odvodov a daní platených zamestnancom na bežných príjmoch domácností a tretí indikátor monitoruje nepriame dane mínus subvencie ako podiel na celkovej súkromnej spotrebe domácností²³.

Zdanenie práce v rokoch 1996 – 2000 (%)



Zdroj: Nickell, CEP Discussion paper No. 634, May 2004, MF SR

Rozloženie zdanenia práce v SR v rokoch 1995 – 2004 (%; ESA 95)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

V porovnaní s krajinami OECD dosahovalo Slovensko v rokoch 1996 – 2000 nadpriemerné hodnoty zdaňovania práce (61%). Od roku 1995 zaťaženie postupne klesá, pričom v roku 2004 dosiahlo úroveň 52%. Úroveň zdanenia práce sa tak v roku 2004 dostala na úroveň krajín OECD. Z hľadiska štruktúry bol najvýraznejší v roku 2004 pokles indikátora 1, ktorý bol ovplyvnený poklesom celkových sadzieb príspevkov zamestnávateľov o 3 percentuálne body. Indikátor 2 benefitoval zo zníženia priamych daní a pokles indikátora 3 nastal z dôvodu jednorázového výpadku príjmov z DPH v roku 2003 (zmena spôsobu uplatňovania dane na vstupe), ako aj mierneho výpadku v roku 2004 vplyvom vstupu SR do EÚ. Pokles nepriamych daní nebol teda zapríčinený znížením daňového bremena, ale jednorázovými výpadkami DPH.

²² Pri výpočtoch boli zohľadnené aj zmeny v odvodoch medzi rokmi 2003 a 2004.

²³ Nickell S., CEP Discussion paper No. 634, May 2004

5.3. Daňové zaťaženie kapitálu

Na daňové zaťaženie kapitálu sa pozrieme cez tri optiky. Ako prvý je načrtnutý vývoj prevládajúcej sadzby priamo zo zákonov upravujúcich zdaňovanie (statutory rate). Je to len úzky pohľad, ktorý prezradí iba toľko, aká daň sa zaplatí z každej koruny pred zdanením. Tým samozrejme ignoruje zmeny v celej daňovej základni. Druhým prístupom je makroprístup, ktorý sleduje efektívne daňové zaťaženie cez pomerové ukazovatele, kde v čitateli vystupuje zaplatená daň a v menovateli hospodársky výsledok. Treťou možnosťou je mikroprístup, ktorý vyhodnocuje reálne daňové zaťaženie projektov pri určitých predpokladoch o financovaní, odpisovaní a pod.

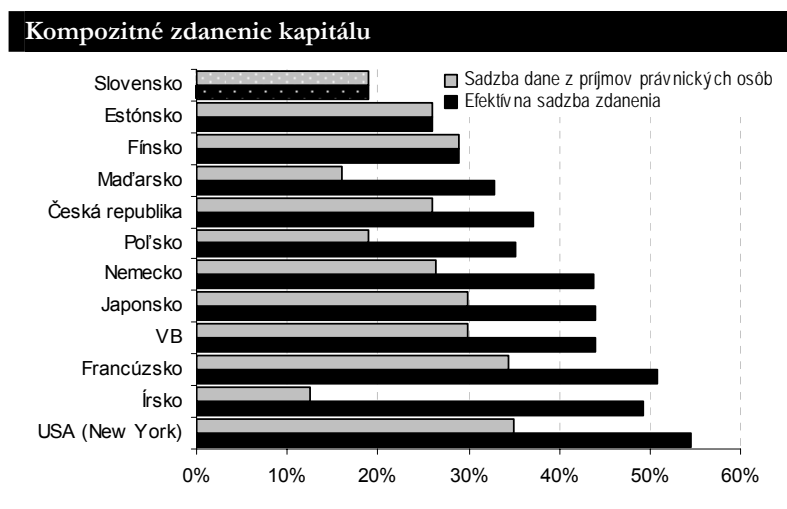
5.3.1. Sadzba z legislatívy

Z dôvodu zamedzenia dvojitého zdaňovania bola zrušená daň z dividend, čím sa dosiahlo, že príjmy z kapitálu budú zdanené iba raz a to na úrovni ziskov spoločností. Zrušenie dane z dividend malo za následok podstatné zníženie kompozitného zdanenia výnosov z kapitálu, oproti roku 2003 až o 17,3 percentuálneho bodu.

Daňové zaťaženie právnických osôb												
[%]	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sadzba DPPO	45,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	29,0	29,0	25,0	25,0	19,0
Daň z dividend	25,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	0,0
Kompozitné zdanenie výnosov kapitálu	58,8	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	39,7	39,7	36,3	36,3	19,0

Zdroj: Inštitút finančnej politiky

Nasledujúci graf znázorňuje rozdielnu výšku zdaňovania kapitálu (zisku a dividend) na Slovensku a v iných krajinách. Je zrejmé, že Slovensko má najnižšie kompozitné zdanenie kapitálu spomedzi prezentovaných krajín. Treba upozorniť, že indikátor zdanenia výnosov kapitálu je vypočítaný mechanickým prenasobením základnej sadzby korporátnej dane a dane z dividend. Medzinárodné porovnanie nemusí odrážať skutočné efektívne zdanenie príjmov z kapitálu, pretože v mnohých štátoch v prípade existencie dane z dividend bývajú takéto príjmy na úrovni dane z príjmov fyzických osôb rôznym spôsobom daňovo zvýhodnené.



Zdroj: MF SR

5.3.2. Makroekonomický prístup

Nasledujúca tabuľka zvyrazňuje dva pohľady na efektívnu daňovú sadzbu (EDS) cez makroekonomický prístup. Prvý ukazovateľ je podiel výnosu dane z príjmov právnických osôb na základe dane definovanej v zákone (riadok 500 z daňových priznaní). Druhý ukazovateľ je podielom výnosu dane a kladného hospodárskeho výsledku (riadok 100 z daňových priznaní). V oboch prípadoch došlo k poklesu v roku 2004, pričom súčasná hodnota týchto sadzieb je menej ako polovica skutočnosti z roku 1996. Tieto indikátory ukazujú efektívne zdanenie právnických osôb. Treba však dodať, že tieto indikátory majú v krátkodobom horizonte tendenciu kolísať a preto nárast (pokles) EDS nemusí nevyhnutne znamenať nárast (pokles) skutočného daňového zaťaženia podnikov.

Tabuľka obsahuje ešte jednu zaujímavú skutočnosť, a to, že v roku 2004 pokračoval rast počtu ziskových podnikov, nie však na úkor stratových. Dobrou správou je, že celkový počet subjektov, ktoré podali daňové priznanie rastie, čo dáva dobrý predpoklad na rast základu dane aj do budúcnosti.

Odhad efektívnej daňovej sadzby pre právnické osoby									
(mil. Sk)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Hospodársky výsled. (HV)	75 033	72 989	66 238	64 994	99 585	129 795	135 633	192 980	213 650
Základ dane (ZD)	77 492	78 530	71 450	70 187	98 169	106 455	134 737	163 552	210 208
Počet ziskových subjektov	18 122	20 837	21 848	22 211	26 078	32 040	36 057	37 488	43 191
Počet stratových subjektov	na	na	na	na	32 568	31 056	30 935	33 440	34 138
DPPO – výnos dane	25 939	25 348	26 605	24 991	26 146	23 967	29 689	33 638	33 664
EDS - ZD (%)	33.5	32.3	37.2	35.6	26.6	22.5	22.0	20.6	16.0
EDS- HV (%)	34.6	34.7	40.2	38.5	26.3	18.5	21.9	17.4	15.8

Zdroj: ŠÚ SR, DR SR, MF SR

5.3.3. Mikroekonomický prístup

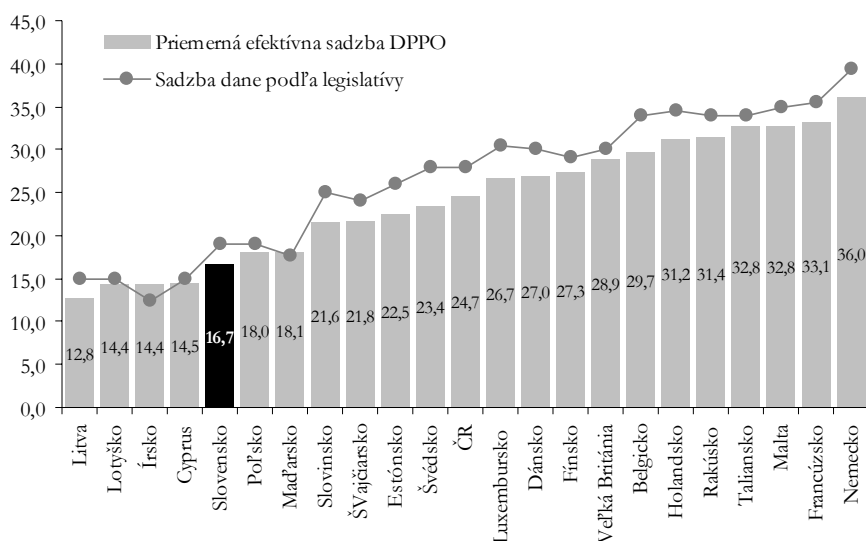
Spôsob a výška zdaňovania kapitálu je dôležitá nielen z fiškálneho, ale aj z makroekonomického hľadiska. Nevhodne nastavený systém zdaňovania prináša nežiadúci negatívny vplyv na tvorbu fixného kapitálu či alokáciu kapitálu. To sa negatívne odrazí na príleve priamych zahraničných investícií, tvorbe pracovných miest a v konečnom dôsledku aj na príjmoch verejných financií.

Legislatívne zmeny zdaňovania právnických osôb priniesli nielen zníženie sadzby dane na 19%, ale došlo aj k mnohým úpravám základu dane. Pre hodnotenie celkového efektívneho zaťaženia je nevyhnutné vypracovať koncept, ktorý berie do úvahy všetky faktory vplývajúce na daňovú povinnosť. Výsledné daňové zaťaženie sa preto zvyčajne odlišuje od nominálnej sadzby dane uvedenej v zákone.

Zníženie marginálnej sadzby dane a úprava odpisovej politiky priniesla v roku 2004 podľa nemeckého inštitútu ZEW²⁴ zníženie efektívnej sadzby dane z príjmov právnických osôb o 5,4 percentuálnych bodov, čím SR dosiahlo piate najnižšie daňové zaťaženie v rámci krajín Európskej únie. Ich prístup bol založený na skúmaní reálneho zdaňovania podnikateľských projektov na základe rôznych predpokladov. Takéto nízke daňové zaťaženie vytvára predpoklady zvýšenia investícií (vrátane PZI) a zvýšenej aktivity v podnikovom sektore.

²⁴ ZEW Institute, 2004, Company Taxation in the New Member States

Efektívne zdanenie kapitálu v roku 2004



Poznámka: Krajiny EÚ 10+Nemecko - údaje za rok 2004(zdroj A); ostatné krajiny EÚ - údaje za rok 2003, údaje za Španielsko a Portugalsko neboli uvedené (zdroj B)

Zdroj A: Jacobs, O.H., Ch. Spengel, M. Finkenzeller, M. Roche: Company Taxation in the New EU Member States, 2004 second edition, Ernst and Young and ZEW, Mannheim/Franfurt

Zdroj B: OECD (prevzaté zo ZEW Economic Studies Vol.28), OECD Tax Database (Table II.1)

Daňová reforma zaviedla aj prvky, ktoré ovplyvňujú alokáciu kapitálu. Celkovo je v súčasnosti zdaňovanie príjmov z kapitálu viac neutrálne. Reforma zrušila dvojité zdanenie právnických osôb, keď zisk je zdaňovaný na úrovni právnických osôb, ale dividendy už nie sú zdaňované na úrovni domácností. Výnos z investícií financovaných emisiou akcií (zisk vo forme dividend) čelí rovnakej marginálnej sadzbe 19% ako výnos z investícií financovaných dlhom. Reforma znížila náklady na investície financované emisiou akcií, čím sa vytvoril priestor pre firmy, ktoré by mohli mať väčší záujem o tento druh financovania. Najvyššie daňové náklady znáša nerozdelený zisk, ktorý je zdaňovaný nielen na úrovni dane z príjmov právnických osôb, ale aj na úrovni domácností. V prípade rastu cien akcií je kapitálový zisk zdaňovaný sadzbou 19%, pričom sa zdaňuje až pri realizovaní zisku.

Priemerná efektívna sadzba dane z príjmov právnických osôb v SR (v %)		
	2003	2004
Celková priemerná sadzba dane	22,1	16,7
Priemerná sadzba dane podľa zdroja financovania		
Nerozdelený zisk	25,0	18,9
Emisia akcií	25,0	18,9
Dlh	16,3	12,3
Priemerná sadzba dane podľa typu aktív		
Budovy	21,3	15,5
Nehmotný majetok	20,5	15,6
Stroje a zariadenia	20,9	15,9
Finančné aktíva	24,6	18,7
Zásoby	23,3	17,7

Zdroj: Jacobs, O.H., Ch. Spengel, M. Finkenzeller, M. Roche: Company Taxation in the New EU Member States, 2003 first edition, 2004 second edition, Ernst and Young and ZEW, Mannheim/Franfurt

5.4. Daňové zaťaženie domácností a progresivita zdanenia

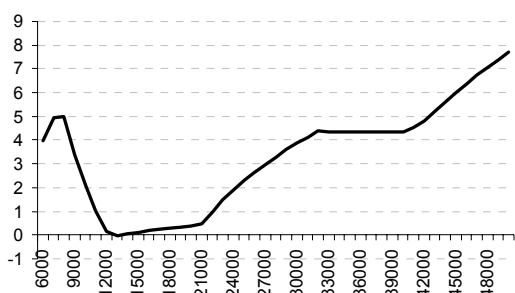
V súvislosti s daňovou reformou sa veľa diskutovalo o tom, kto sú víťazi a kto sú porazení. Hovorilo sa aj o tom, ako kompenzovať skupiny, ktoré nemajú pracovný príjem, a preto nemôžu profitovať zo zníženia priamych daní. Táto časť materiálu popisuje vplyv daňovej

reformy na vybrané typy daňovníkov a na domácnosti ako celok predovšetkým z krátkodobého hľadiska. Záverom je, že popri očakávaných dlhodobých prínosoch v podobe rýchlejšieho rastu životnej úrovne, reforma neznamenala významný negatívny vplyv na väčšinu domácností ani z krátkodobého hľadiska.

5.4.1. Typy daňovníkov

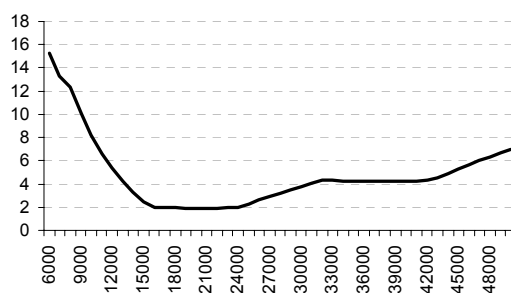
Víťazov a porazených sa dá hľadať z rôzneho uhla pohľadu. Najskôr sa pozrime na statický pohľad. Predpokladajme, že pre daný hrubý mesačný príjem aplikujeme staré a nové daňové zákony. Nižšie uvedené grafy ukazujú percentuálnu zmenu čistého príjmu pred zmenou priamych daní a po nej. Aby sme eliminovali vplyv zvýšenia odvodovej sadzby pre zamestnancov, uvažovali sme s prípadom bez zmeny týchto sadzieb²⁵.

Rast čistého mesačného príjmu daňovníka v %



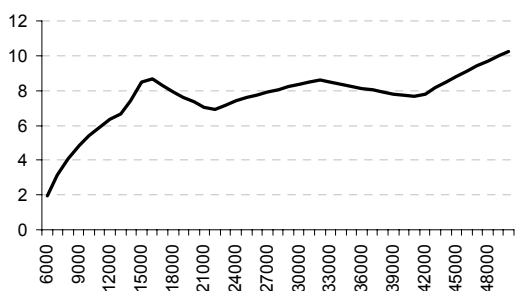
Zdroj: MF SR

Daňovník a dve deti (% rast čistého príjmu)



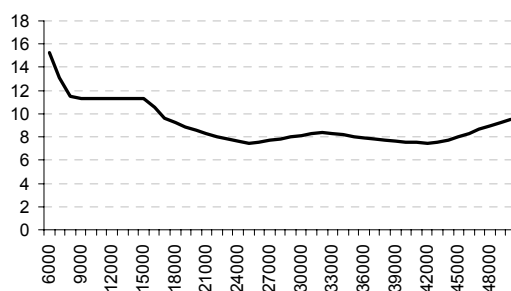
Zdroj: MF SR

Daňovník + nepracujúca manželka (% rast čistého príjmu)



Zdroj: MF SR

Daňovník + nepracujúca manželka + 2 deti (% rast čistého príjmu)



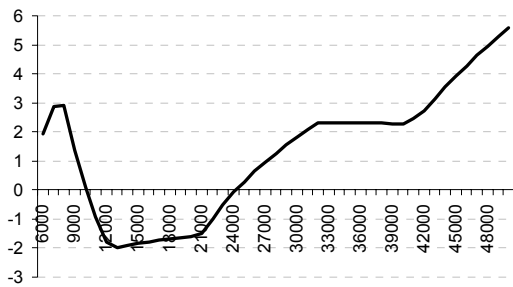
Zdroj: MF SR

Dá sa povedať, že zmeny v priamych daniach nikomu neuškodili. Samozrejme daňová reforma obsahovala aj úpravy nepriamych daní, a preto je potrebné pozrieť sa aj na tie. Vyššia DPH a spotrebné dane totiž zvýšili ceny, čím znížili reálny disponibilný príjem daňovníkov (otázne je, do akej miery treba brať do úvahy spotrebné dane, ktoré zdaňujú negatívne externality). Nasledujúce grafy počítajú s vplyvom úpravy nepriamych daní na úrovni 2%, čo je odhad IFP²⁶. Samozrejme priemerný vplyv neodzrkadľuje presný dopad na jednotlivé príjmové kategórie – k tomu sa vrátíme pri analýze zdaňovania domácností.

²⁵ Odvody zamestnancov sa v roku 2004 zvýšili z 12,8% z vymeriavacieho základu na 13,4%.

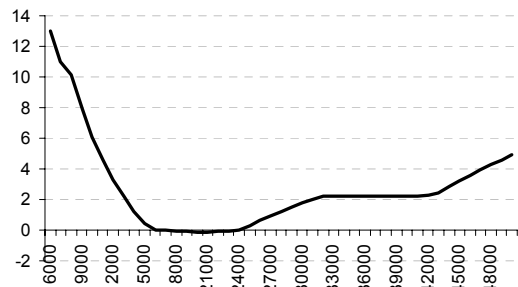
²⁶ Skutočný dopad bol pravdepodobne menší, nakoľko nie všade došlo k rovnakému nárastu cien, ako bol rast nepriamych daní, časť nákladov reformy totiž absorbovala zisková marža (resp. mzdové náklady) podnikového sektora.

Dopad reformy na daňovníka (kúpna sila v %)



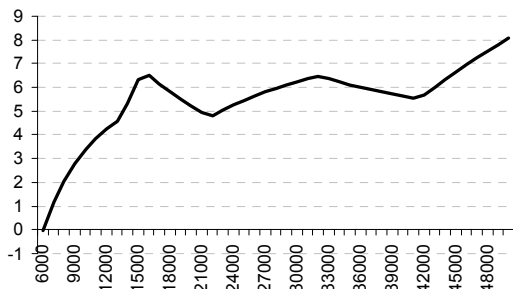
Zdroj: MF SR

Daňovník a dve deti



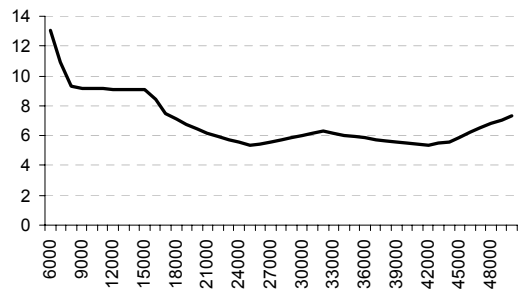
Zdroj: MF SR

Daňovník + nepracujúca manželka



Zdroj: MF SR

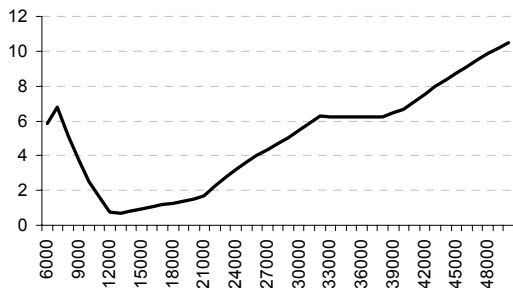
Daňovník + nepracujúca manželka + 2 deti



Zdroj: MF SR

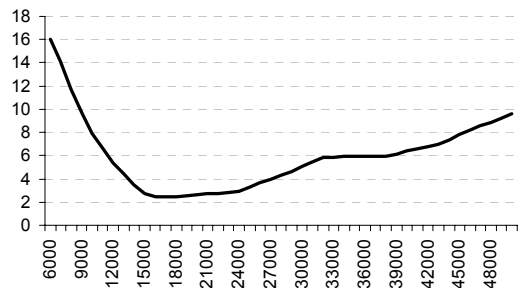
Ako môžeme vidieť, negatívny vplyv pri tomto pohľade nastal predovšetkým u jednotlivcov v strednej vrstve. Zaujímavé je však pozrieť sa aj na to, či naozaj došlo k prepadu čistého reálneho príjmu týchto skupín v roku 2004. **Pre porovnanie preto uvádzame dynamický pohľad vrátane všetkých vplyvov, t.j. počítame s nárastom nominálnych miezd medzi rokmi 2004 a 2003 ako aj so skutočnou priemernou infláciou.**

Skutočný reálny rast čistého príjmu u daňovníka v roku 2004 (%)



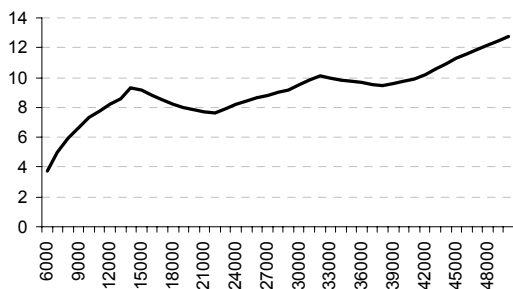
Zdroj: MF SR

Daňovník a dve deti



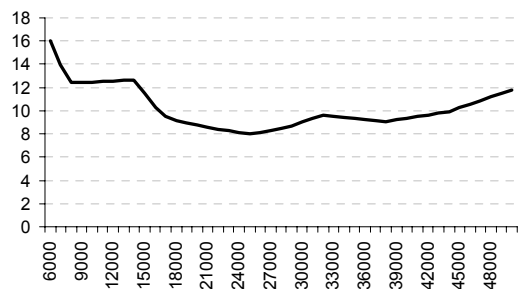
Zdroj: MF SR

Daňovník + nepracujúca manželka



Zdroj: MF SR

Daňovník + nepracujúca manželka + 2 deti



Zdroj: MF SR

Jednoznačne sa dá povedať, že vzhľadom na dynamický rast ekonomiky ako aj nominálnych miezd, v roku 2004 nedošlo k prepadu čistého reálneho príjmu jednotlivých skupín pracujúcich (to samozrejme neznamená, že niektorí jednotlivci v ojedinelých prípadoch nemohli mať pokles čistého reálneho príjmu). Naopak, prevažná väčšina pracujúcich rodín v uplynulom roku získala (najmä tie s deťmi).

5.4.2. Hlavné rizikové skupiny

Na tomto mieste sa pozrieme na štyri zraniteľné typy obyvateľov: pracujúci na minimálnej mzde, dôchodcovia, rodiny s deťmi a nezamestnaní.

Tí, čo v roku 2004 **poberali minimálnu mzdu**, dostali v nominálnom vyjadrení pred zdanením o 8,5% viac. Rovná daň im pomohla zvýšiť čistý príjem o 11,7%. Inflácia pre nízkopríjmové skupiny dosiahla v uplynulom roku 8,3%, teda táto skupina obyvateľov bola na tom lepšie reálne o 3,1%. Ak by sme zobrali do úvahy dvojicu na minimálnej mzde s dvomi deťmi, dostali by sme reálne zlepšenie takmer o 9%. Je jednoznačné, že pracujúci na dolnom konci príjmovej distribúcie získali v roku 2004 výrazne viac oproti roku 2003.

Nasledujúca tabuľka sumarizuje statický a dynamický pohľad na rast čistých príjmov u hlavných typoch pracujúcich, vrátane tých rizikových (pracujúci s nízkymi príjmami a rodiny s deťmi). Statický pohľad skúma len vplyv daňovej reformy, keď v prvom stĺpci je rast čistých príjmov vplyvom zmeny dane z príjmov a v druhom stĺpci je pohľad rozšírený o vplyv nepriamych daní. Dynamický pohľad už obsahuje aj medziročný rast príjmu a rozlišuje vplyv vyššej inflácie u nízkopríjmových skupín ako je priemerná spotrebiteľská inflácia v ekonomike. Jedná sa o pohľad na celkovú životnú úroveň, preto sú reálne príjmy deflované celkovou infláciou (vrátane úprav regulovaných cien). Z tabuľky vidno, že zo všetkých uvedených skupín si pohoršili len jednotlivci poberajúci priemernú mzdu a to len pri statickom pohľade. Ostatné skupiny benefitovali z reformy už pri statickej analýze a úplne všetky skupiny si polepšili pri dynamickom pohľade vďaka zdravému rastu ekonomiky a miezd, pričom relatívne najviac sa zlepšila situácia rodín s nepracujúcou manželkou a dvoma deťmi. Pre lepšiu ilustráciu sú v poslednom stĺpci sumy v Sk, o ktoré reálne vzrástli mesačné príjmy jednotlivých skupín pracujúcich.

Zmena čistých príjmov v roku 2004 (v %)					
	STATICKÝ POHĽAD		DYNAMICKÝ POHĽAD		
	daň z príjmu a odvody	daň z príjmu a nepriame dane	daň z príjmu a odvody	Reálny rast príjmu v %	v Sk
JEDNOTLIVEC poberajúci					
minimálnu mzdu	3,5	1,4	11,7	3,1	561
priemernú mzdu	-0,4	-2,4	8,4	0,9	963
3-násobok priemernej mzdy	6,5	4,5	16,4	8,3	5050
RODINA					
Zamestnaný (priemerná mzda) + 2 deti	2,7	0,7	11,7	3,9	1433
Zamestnaný (priem.mzda) + nepracujúca manželka + 2 deti	7,8	5,7	17,1	8,9	2613
Zamestnaný (priem.mzda) + manželka (priem.mzda) + 2 deti	2,9	0,9	13,8	5,9	836

Zdroj: IFP

Dôchodcovia, keďže neplatia priame dane, nemohli profitovať zo zavedenia rovnej dane. V ich prípade došlo k valorizácii dôchodkov podľa nového mechanizmu²⁷ a zároveň im boli vyplatené jednorázové kompenzačné platby v hodnote 1000 Sk. U starobných dôchodkoch to znamenal nominálny nárast o 8,5% (v prípade iných dôchodkov o niečo viac vzhľadom na relatívne vyššiu dôležitosť kompenzačnej platby). Inflácia pre dôchodcov dosiahla vlani 8%, čo znamená, že reálny príjem tejto skupiny obyvateľov sa zvýšil o 0,4%.

Daňová reforma bola zameraná predovšetkým na pracujúcich a preto je relevantné hodnotiť vplyv reformy predovšetkým na životnú úroveň u týchto skupín obyvateľov. Na nezamestnaných a ľudí mimo trhu práce (dôchodcovia, zdravotne postihnutí) v oveľa väčšej miere pôsobila sociálna politika štátu.

Vyššie uvedené grafy ale aj štúdie niektorých medzinárodných organizácií²⁸ jasne ukazujú, že **rodiny s deťmi**, kde aspoň jeden z rodičov pracuje, väčšinou prostredníctvom daňovej reformy získali. Otázka je trochu zložitejšia v prípade rodín, kde nikto nepracuje, čo už vlastne znamená prechod do štvrtej kategórie, kde sú vo všeobecnosti **nezamestnaní ľudia a sociálne prípady**.

Slovensko bolo v uplynulých rokoch často terčom kritiky za relatívne štedrý sociálny systém, ktorý nemotivoval ľudí hľadať si prácu, ak boli v pozícii nezamestnaných. Boli prípady, že keď by si človek našiel prácu za nízku mzdu, znamenalo by to zhoršenie situácie rodiny. **Reforma v oblasti sociálneho systému** tento problém z väčšej časti vyriešila tým, že obmedzila zneužívanie systému a znížila sociálne dávky, čím samozrejme došlo k zhoršeniu životnej úrovne niektorých marginalizovaných skupín. **Daňová reforma** si dala za cieľ prispieť k zvýšeniu motivácie nezamestnaných hľadať si prácu a tým v dlhodobom horizonte prispieť k rastu ich životnej úrovni i k rastu celej ekonomiky. Slovensko totiž dosahuje jednu z najvyšších mier nezamestnanosti v rámci EÚ i OECD, v čom spočíva brzda súčasného ale zároveň potenciálny zdroj budúceho ekonomického rastu.

Môžeme to vidieť na porovnaní marginálnych efektívnych daňových sadzieb (METR). Ako už bolo uvedené, METR je indikátor, ktorý monitoruje, koľko percent z dodatočne zarobených peňazí v hrubom zamestnanec nedostane „na ruku“, predstavujú teda pre neho dodatočnú (marginálnu) daň. V nasledujúcej tabuľke sú uvedené dva typy pascí, ktoré môžu demotivovať obyvateľov vrátiť sa k práci. Prvou je pasca nezamestnanosti, ktorá odhaľuje finančnú motiváciu vrátiť sa do práce, ak dotyčný poberá podporu v nezamestnanosti.

Druhá „pasca neaktivity“ sleduje motiváciu v prípade, že občan je neaktívny (žije zo sociálnych dávok). V obdivoch prípadoch sú výsledky porovnané s priemerom 19 krajín EÚ (chýba tam šesť nových členských štátov, ktoré nie sú členom OECD) v roku 2003 z práce Carone a Salomäki (2005)²⁹.

²⁷ Polovica valorizácie prebieha podľa inflácie a polovica podľa vývoja nominálnej mzdy v hospodárstve.

²⁸ International Monetary Fund, 2005, Slovakia's Tax and Welfare Reforms

²⁹ Priemer OECD na porovnanie nie je k dispozícii.

Pasca nezamestnanosti

Marginálna efektívna daňová sadzba (METR) pre nezamestnaného

(predchádzajúca práca = 67% priemernej mzdy v priemyselnej výrobe (APW)) návrat do práce pri mzde:

	Jednotlivec				Jednotlivec, 2 deti					Dvojica, jeden pracuje				
	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%
priemer 2003**	91	79	65	57	104	87	77	68	59	98	88	83	68	58
Slovensko 2003	88	73	56	48	96	92	79	64	54	96	105	95	72	57
Slovensko 2005	81	68	55	47	68	71	60	50	43	78	78	76	56	47

	Dvojica, jeden pracuje, 2 deti				Dvojica*					Dvojica, 2 deti*				
	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%
priemer 2003	90	85	73	63	115	85	72	60	54	122	91	77	63	55
Slovensko 2003	106	111	86	68	118	85	69	53	46	118	92	74	57	51
Slovensko 2005	69	71	56	47	115	84	70	57	48	115	84	70	57	47

Pasca neaktivity

Marginálna efektívna daňová sadzba pre neaktívneho

	Jednotlivec					Jednotlivec, 2 deti					Dvojica, jeden pracuje				
	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%
priemer 2003	76	70	63	54	50	74	68	62	58	52	78	75	73	62	54
Slovensko 2003	109	87	72	56	47	125	112	94	73	60	125	125	110	81	64
Slovensko 2005	78	60	52	45	40	64	69	59	49	42	78	78	76	56	47

	Dvojica, jeden pracuje, 2 deti					Dvojica*					Dvojica, 2 deti*				
	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%
priemer 2003	77	76	75	66	58	27	27	29	31	34	41	38	37	37	38
Slovensko 2003	125	125	125	96	74	18	19	20	20	24	30	34	31	28	32
Slovensko 2005	64	69	71	56	47	18	20	23	25	26	18	21	23	25	26

METR = 1 - (zmena čistého príjmu) / zmena hrubého príjmu; v týchto prípadoch je zmena hrubého príjmu = hrubá mzda pri návratu do práce

* mzdová úroveň druhá sa fixuje na 67% priemernej mzdy v priemyselnej výrobe, kým mzda druhého člena rodiny je indikovaná v stĺpci

** všetky hodnoty za rok 2003 sú z publikácie Carone (2005)

vysvietené hodnoty sú vyššie ako priemer 19 krajín z publikácie Carone (2005)

V porovnaní s priemerom 19 krajín i v porovnaní so stavom pred reformy je na tom SR relatívne dobre. Pri pasci neaktivity sú hodnoty horšie ako priemer predovšetkým pri nízko príjmových jednotlivcoch a pri dvojici, kde sa iba jeden vráti do práce. Pri pasci nezamestnanosti môžeme vidieť výraznú demotiváciu prijať prácu predovšetkým v prípadoch, kedy je ponúknutá za nižšiu mzdu, než v pôvodnom zamestnaní. Treba však dodať, že tento stav trvá iba 6 mesiacov, potom sa pasca nezamestnanosti pretransformuje na pascu neaktivity (podpora v nezamestnanosti už nie je vyplácaná).

Záverom je, že daňová reforma do istej miery prispela k zníženiu životnej úrovne u ľudí, ktorí poberali sociálne dávky (cez vyššiu infláciu), avšak na druhej strane pomohla napraviť motivácie hľadať si prácu (cez priame dane). Iná cesta, ako napraviť systém udržateľným spôsobom (pri súčasných rozpočtových obmedzeniach) podľa nás neexistovala.

5.4.3. Daňové zataženie a progresivita zdanenia na úrovni domácností

Doterajšie porovnávaná boli uskutočnené na báze typizovaných domácností. Dôležité je však pozrieť sa aj na to, aký dopad mala daňová reforma na skutočnú štruktúru domácností na Slovensku. Ako príklad môžeme uviesť, že domácnosti so stredným príjmom môžu mať viac detí, čo môže mať za následok, že im daňová reforma pomohla viac, než by sa zdalo z grafov opisujúcich jednotlivcov. Problém je, že na Slovensku neexistujú pravidelné, podrobné a spoľahlivé štatistiky príjmov a výdavkov domácností, ktoré by obsahovali

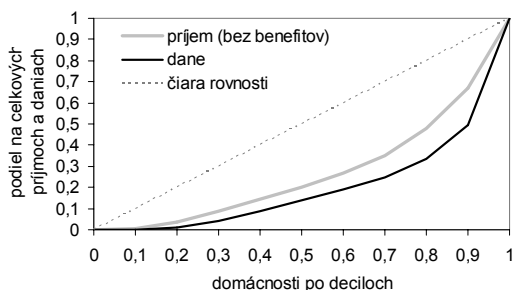
jednotlivé typy daní. Najlepším zdrojom sa zdá byť Mikrocenzus, ktorý obsahuje dáta za rok 2002, a rodinné účty.

Nedostatkom Mikrocenzu je, že síce je rozsiahly, avšak obsahuje dáta iba za rok 2002, keďže jeho frekvencia je dlhšia ako 2 roky. S rodinnými účtami sú dva zásadné problémy: po prvé, došlo k zmene metodiky práve v roku 2004 a po druhé, počet monitorovaných domácností je relatívne nízky a preto nepredstavuje dostatočne široký základ pre porovnanie domácností podľa jednotlivých decilov³⁰. Napriek týmto nedostatkom sme sa snažili vypočítať krátkodobý vplyv daňovej reformy na domácnosti, keďže iné údaje nie sú k dispozícii. **Musíme však zdôrazniť, že výsledky v tejto časti treba interpretovať veľmi opatrne a závery je potrebné brať skôr ako orientačné.**

Najskôr sa pozrieme na niektoré výpočty Svetovej banky (2005), ktorá vychádzala z údajov z Mikrocenzu a prišla k záveru, že **daň z príjmu je v roku 2004 viac progresívna na úrovni domácností ako tomu bolo v roku 2002** (pri abstrahovaní od behaviorálnych aspektov).

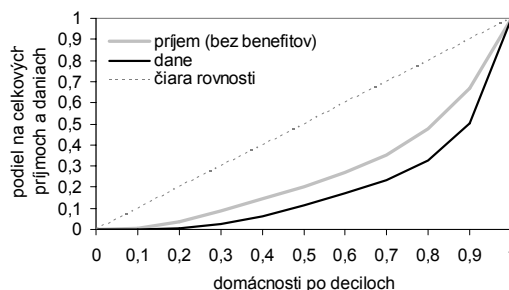
Môžeme to ilustrovať na nasledujúcom grafe. Horizontálna os zachytáva percento domácností po deciloch, kým vertikálna os podiel domácností na celkových príjmoch a daniach. „Čiara rovnosti“ popisuje hypotetickú situáciu, kedy všetky decily domácností majú rovnaký príjem alebo platia rovnaké dane. Inými slovami, pri čiare rovnosti všetky domácnosti majú rovnaký príjem a platia rovnaké dane. V realite, čím viac je príjmová alebo daňová krivka napravo od čiary rovnosti, tým väčšia je príjmová nerovnosť alebo daňový systém progresívnejší, pretože niektoré domácnosti majú vyššie príjmy ako iné a zároveň niektoré platia vyššie dane ako iné.

Situácia v roku 2002 (decily domácností podľa hrubého príjmu po ekvivalizácii³¹)



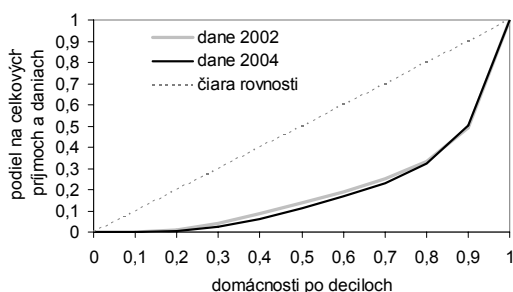
Zdroj: Svetová banka, MF SR, ŠÚ SR

Situácia v roku 2004³²



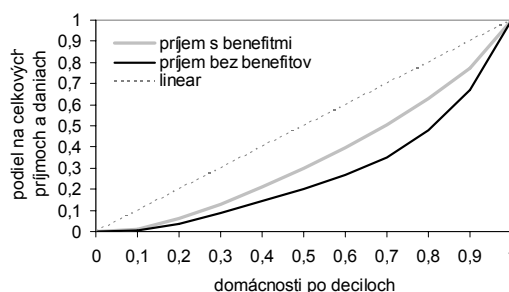
Zdroj: Svetová banka, MF SR, ŠÚ SR

Porovnanie priameho zdanenia



Zdroj: Svetová banka, MF SR, ŠÚ SR

Vplyv benefitného systému



Zdroj: Svetová banka, MF SR, ŠÚ SR

³⁰ Decil znamená desať percent domácností.

³¹ Podľa štandardnej OECD škály: prvý dospelý 1,0; deti do 18 rokov 0,5 a každý ďalší člen 0,7.

³² Získaná na základe indexácie.

Existujú indikátory, ktoré hovoria o progresivite daňového systému. Jedným z nich je Kakwani index, ktorý - veľmi zjednodušene povedané - meria plochu medzi príjmovou a daňovou krivkou (ak tieto dve krivky sú totožné, potom je zdaňovanie proporcionálne). Čím je jeho hodnota vyššia, tým je systém progresívnejší. Podľa prepočtov Svetovej banky sa Kakwani index medzi rokmi 2004 a 2002 zvýšil z 15,4 na 19,2.

Samozrejme daňovú reformu nemôžeme hodnotiť iba na základe priamych daní. Sú aj nepriame dane, ktoré inak zaťažujú nižšie príjmové skupiny domácností ako vyššie príjmové. Nepochybne zjednotenie sadzieb DPH bol správny krok z pohľadu efektivity - aj štúdia nemeckého ZEW inštitútu³³ potvrdila, že znížená sadzba predstavuje veľmi neefektívny nástroj podpory nižších príjmových skupín. Znížená sadzba totiž nepomáha len ľuďom s nízkymi príjmami ale často môže pomôcť aj ľuďom s veľmi vysokými príjmami a to dokonca niekedy aj relatívne viac. V literatúre sa často spomínajú príklady vykurovania vlastných bazénov a pod. V nasledujúcom rámcčku sú zhrnuté argumenty, prečo je jednotná sadzba DPH ekonomicky ale i sociálne výhodnejšia ako viacero sadzieb.

Jednotná sadzba DPH - výhody

Vertikálna spravodlivosť a efektívnosť

- ✓ Znížená sadzba DPH sa zvyčajne zavádza s úmyslom znížiť daňové zaťaženie nižších príjmových skupín. Avšak benefitovať z nižších sadzieb často môžu aj vysoké príjmové skupiny (napríklad vykurovanie bazénov).
- ✓ Dôležitejšie však je, že efektívnejšia podpora nižších príjmových vrstiev je možná prostredníctvom výdavkovej strany rozpočtu. Napríklad, príspevok na bývanie definovaný v závislosti od výšky príjmu pomôže znížiť náklady na kúrenie len chudobným.

Horizontálna spravodlivosť a efektívnosť

- ✓ Viacero sadzieb DPH znamená, že niektoré aktivity sú zdanené viac ako iné. Dochádza ku alokačnej neefektívnosti, deformujú sa relatívne ceny.
- ✓ Viaceré sadzby DPH podporujú daňovú arbitráž - špekulatívne snahy „preklasifikovať“ vlastnú produkciu z vyššej sadzby do nižšej.
- ✓ Existencia viacerých sadzieb spôsobuje, že niektoré sektory môžu trvalo vykazovať nadmerné odpočty a nejedná sa pritom o podniky zamerané na export. To môže vytvárať potencionálny priestor pre daňové úniky.

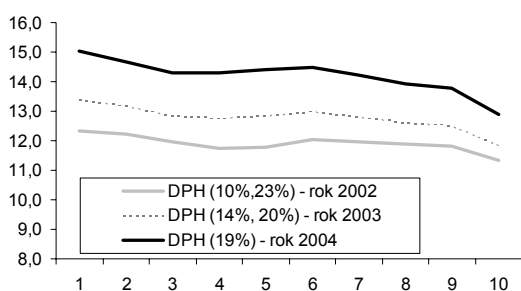
Dopad na rozpočet a domácnosti

- ✓ Jednotná sadzba DPH bol stavebný kameň daňovej reformy v tom zmysle, že pomohol kompenzovať rozpočtový výpadok z titulu zavedenia rovnej dane. Tieto dve dane sú preto určitým spôsobom „previazané“ a nejedná sa pritom len o rovnakú sadzbu. Zníženie sadzby DPH o 1 p.b. u tovarov, ktoré boli zaťažené zníženou sadzbou pred reformou, by pre rozpočet znamenalo výpadok viac ako 2 mld. Sk.
- ✓ Aby sa zníženie sadzby prejavilo v skutočnom poklese spotrebiteľských cien, muselo by sa jednáť o rásnejšie zníženie sadzby, v opačnom prípade je veľmi pravdepodobné, že by sa len zvýšili marže obchodníkov a naopak spotrebiteľia by nepocítili pokles ceny a rozpočet by zaznamenal výpadok. Rásnejšie zníženie sadzby však automaticky znamená veľký výpadok pre rozpočet.

Na druhej strane je však potrebné pozrieť sa aj na efekt tejto zmeny na progresivitu zdanenia. Podľa prepočtov Medzinárodného menového fondu zaťaženie domácností DPH a spotrebnými daňami naprieč príjmovými skupinami v rokoch 2002 a 2004 vyzeralo nasledovne:

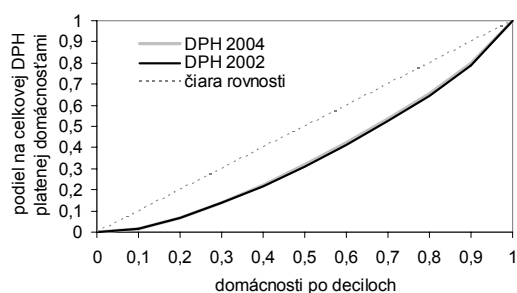
33 ZEW Institute, 2005, Reduced VAT Rates Unsuitable as Instrument of Redistribution Policy, ZEWnews

Efektívne zdanenie čistého príjmu DPH (podľa decilov domácností, v %)



Zdroj: MMF, MF SR, ŠÚ SR

Rozdiel v zdanení DPH medzi rokmi 2002 a 2004 (pri rovnakých čistých príjmoch)

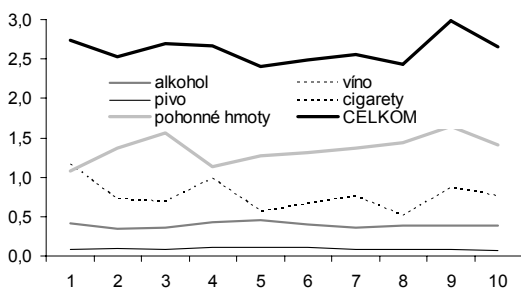


Zdroj: MMF, Svetová banka, MF SR, ŠÚ SR

Ako môžeme vidieť, DPH bola regresívnou daňou (v percentuálnom vyjadrení viac zaťažovala domácnosti s nízkym príjmom) už v rokoch 2002 a 2003. Zjednotením sadzieb sa stalo to, že celkové efektívne zdanenie sa zvýšilo, avšak nedošlo k podstatným zmenám miery regresivity.

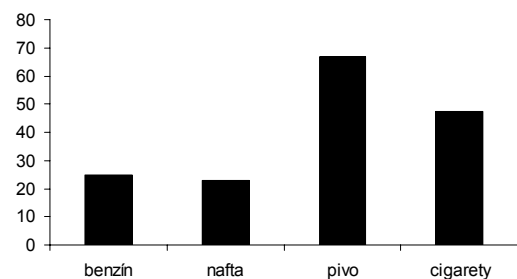
Poslednou veľkou zmenou v rámci daňovej reformy bolo zvýšenie spotrebných daní. Vzhľadom na ich relatívne proporcionálny charakter v roku 2002 a na fakt, že spotrebná daň z pohonných hmôt je viac-menej progresívna, zvýšenie v roku 2003 neprinieslo zásadnú zmenu v neprospech domácností s nízkym príjmom (z pohľadu progresivity).

Efektívne zdanenie čistého príjmu spotrebnými daňami (podľa decilov domácností, v %, 2002)



Zdroj: MMF, MF SR, ŠÚ SR

Zvýšenie sadzieb spotrebných daní v auguste 2003 (v %)



Zdroj: MF SR

Druhým prístupom je použitie informácií z rodinných účtov. MF SR uskutočnilo analýzu na základe týchto údajov z rokov 2003 a 2004. Ich štruktúra poskytuje detailné dáta o skladbe domácností, ekonomickej aktivite členov, štruktúre príjmov a výdavkov vrátane spotrebných výdavkov a platených daní. Napriek tomu, niektoré charakteristiky dostupných údajov limitujú vypovedaciu schopnosť výsledkov.

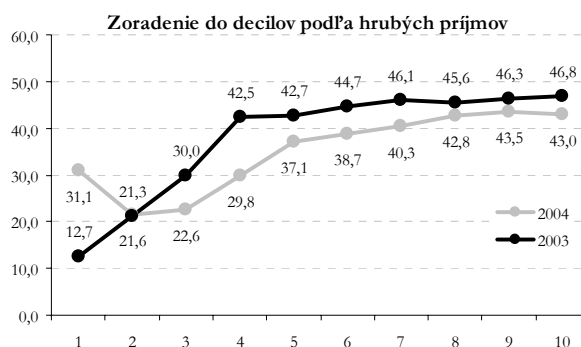
- V roku 2003 sa pre výber domácností používal tzv. kvótny výber, ktorý však nezabezpečuje reprezentatívnu vzorku domácností. Niektoré typy domácností preto chýbajú, naopak, niektoré sú tam navyše.
- V roku 2004 došlo k zmene metodológie zbierania údajov. Podstatnou zmenou je skutočnosť, že údaje za domácnosť sú len za jeden konkrétny mesiac. To môže priniesť skreslenie vo vzťahu výšky príjmov a výdavkov, ktoré vykazujú v jednom mesiaci vyššiu volatilitu a vzájomný nesúlad v porovnaní s ročnými údajmi.
- Váhy domácností v roku 2004 boli určené na základe údajov zo sčítania obyvateľstva v roku 2001.

Cieľom analýzy bolo zistiť priemerné celkové daňové zaťaženie vo vzťahu k hrubým príjmom, pričom domácnosti boli zoskupené do decilov podľa výšky hrubých príjmov dosiahnutých ekonomickou aktivitou (vrátane dôchodkov) alebo pomocou vlastného majetku.

Platené dane v % vyjadrení – zoradenie podľa „trhového“ príjmu												
decil	Daň z príjmov		Odvody		Ostatné dane		Spotrebné dane		DPH		Spolu	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
1	0,38	0,13	0,16	1,75	0,27	0,45	0,93	1,16	10,93	27,56	12,66	31,06
2	0,87	0,27	7,74	4,42	0,30	0,25	1,33	1,18	11,01	15,48	21,25	21,60
3	1,62	0,58	15,79	6,15	0,24	0,34	1,67	1,41	10,67	14,09	29,99	22,58
4	3,11	1,45	28,89	13,28	0,10	0,21	1,20	1,69	9,18	13,13	42,47	29,76
5	3,53	2,89	28,83	20,53	0,15	0,20	1,48	1,40	8,69	12,14	42,68	37,15
6	3,88	2,98	31,38	23,15	0,10	0,10	1,42	1,55	7,91	10,91	44,68	38,69
7	4,27	3,77	32,56	25,48	0,09	0,14	1,47	1,29	7,74	9,66	46,13	40,34
8	4,54	4,62	32,17	27,77	0,09	0,07	1,28	1,39	7,53	8,98	45,61	42,83
9	5,16	4,79	32,41	28,68	0,11	0,07	1,26	1,35	7,35	8,65	46,28	43,54
10	6,67	6,17	32,01	28,12	0,06	0,03	1,28	1,21	6,82	7,48	46,85	43,01

Zdroj: MF SR

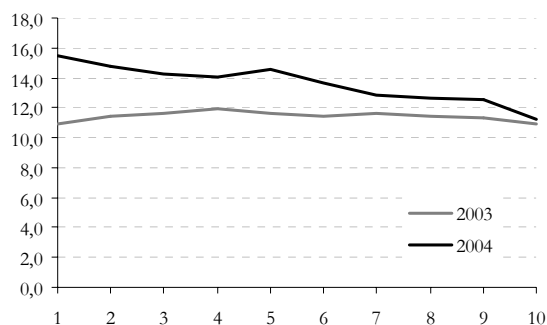
Rozloženie daňového zaťaženia medzi domácnosti v rokoch 2003 a 2004 (v %)



Zdroj: MF SR

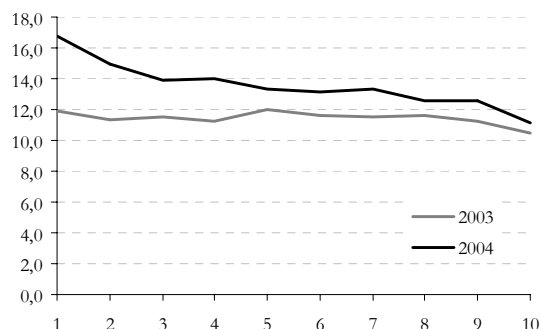
Prezentované výsledky ukazujú v porovnaní s rokom 2003 zníženie celkového daňového zaťaženia ako dôsledok zníženia dane z príjmov, ktoré spolu s poklesom odvodového zaťaženia viac než kompenzovali nárast daňového zaťaženia spotrebnými daňami a DPH. Nízke daňové zaťaženie v prvých troch deciloch je dôsledkom nízkeho odvodového zaťaženia a nízkych priamych daní. Z hľadiska štruktúry domácností prevažujú v najnižších deciloch domácnosti tvorené z dôchodcov, ktorí neplatia žiadne odvody a dane z príjmov. Z grafu je evidentná progresivita celkového zdaňovania. Výsledok za prvý decil v roku 2004 ukazuje vysoké zaťaženie domácností DPH. Ide však najmä o to, že v hrubých príjmoch nie sú zarátané sociálne dávky, ktoré dostávajú predovšetkým najchudobnejšie rodiny. Domnievame sa, že k dramatickému nárastu došlo z toho dôvodu, že v roku 2003 neboli v rodinných účtoch dostatočne zastúpené takéto typy domácností. Nižšie uvedené grafy ukazujú zaťaženie DPH podľa čistého príjmu (teda vrátane sociálnych dávok a iných štátnych benefitov), kde už nedochádza k dramatickým výkyvom. Faktom je ale, že pre nižšie príjmové skupiny došlo k nárastu regresivity.

Podiel zaplatenej DPH na čistom príjme domácnosti – domácnosti zoradené podľa hrubého trhového príjmu (v %)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

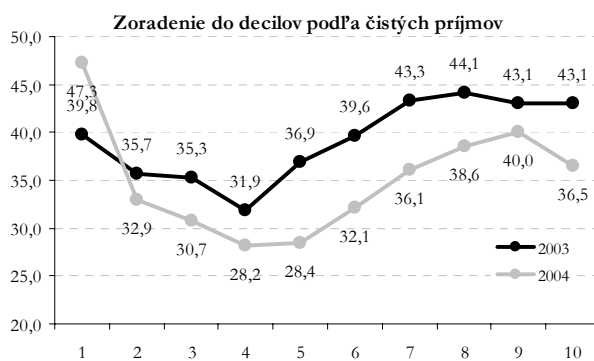
Podiel zaplatenej DPH na čistom príjme domácnosti – domácnosti zoradené podľa čistého príjmu vrátane sociálnych dávok (v %)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Druhým pohľadom na zaradenie domácností do jednotlivých decilov je na základe čistého príjmu domácností. V tomto prípade sa berú do úvahy čisté pracovné príjmy ako aj sociálne príjmy vrátane podpory v nezamestnanosti či sociálnych dávok. Tento prístup lepšie odráža skutočnú príjmovú situáciu domácností, keďže berie do úvahy disponibilné príjmy domácností. Navyše, čisté príjmy boli prepočítané na rovnakú škálu pomocou štandardnej metodológie OECD³⁴.

Rozloženie daňového zaťaženia medzi domácnosti v rokoch 2003 a 2004 (v %)



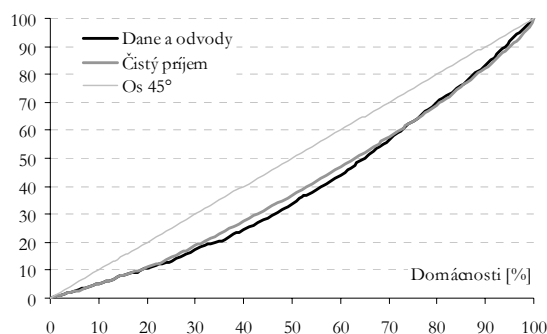
Zdroj: MF SR

Výsledky naznačujú mierne odlišný vývoj v prvých štyroch deciloch. Kým v predchádzajúcom prístupe je zjavná progresivita zdanenia, v tomto prípade dochádza k vyššiemu zaťaženiu nízkopríjmových domácností s postupným poklesom až do štvrtého decilu, kde sa trend vráti k progresivite³⁵. Celkový pohľad na progresivitu prezrádza, že progresivita zdanenia meraná Kakwani indexom stúpila medzi rokmi 2003 a 2004.

³⁴ V zásade ide o to, že viacčlenné rodiny môžu mať úspory z rozsahu: 1000 Sk pre jednotlivca je niekedy menšia hodnota ako 2000 Sk pre dvojicu (napr. kúrenie v byte sa platí iba raz bez ohľadu na počet členov).

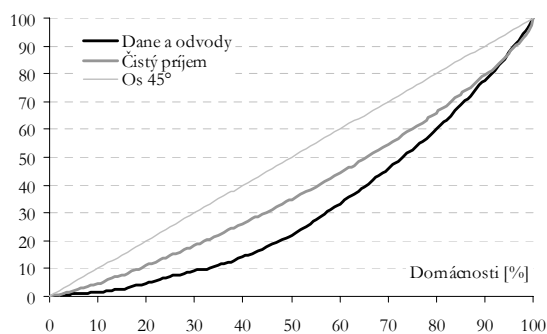
³⁵ Je to dané predovšetkým tým, že dôchodcovia nepatria medzi najchudobnejšie rodiny podľa týchto prepočtov.

Distribúcia čistých príjmov a daní v roku 2003



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Distribúcia čistých príjmov a daní v roku 2004



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Všetky doterajšie výsledky na úrovni domácností je potrebné brať ako indikatívne vzhľadom na to, že neexistujú dostatočne podrobné a spoľahlivé dáta z rokov 2002 až 2004. Z dostupných dát však vychádza, že daňová reforma ako taká neznamenala vážnejší zásah do progresivity daňového systému na úrovni domácností. Zdá sa, že daňový bonus na dieťa a vyššie odpočítateľné položky pomohli výrazne znížiť dane predovšetkým pre nízkopříjmové skupiny.

5.4.4. Dlhodobé hľadisko

Z dlhodobého hľadiska by mala daňová reforma priniesť jednoznačné prínosy cez vyššiu zamestnanosť, ktorá môže prameniť napríklad z vyššieho prílevu priamych zahraničných investícií alebo napríklad zo zníženia daňového klinu pre nízkopříjmové skupiny. Analýzy Svetovej banky ukazujú, že sociálna situácia obyvateľov sa môže výrazne zlepšiť, ak v každej domácnosti bude aspoň jeden člen, ktorý pracuje. V súčasnosti by zo strany MF SR bolo čistou špekuláciou uvažovať o tom, koľko dodatočných pracovných miest môže daňová reforma vytvoriť v nasledujúcom období. Potešiteľné však je, že v prvom polroku 2005 vzrástla zamestnanosť vo vybraných odvetviach hospodárstva tempom okolo 4%³⁶.

6. Ako ďalej?

Slovensko zrealizovalo v roku 2004 komplexnú daňovú reformu, ktorá zásadným spôsobom zmenila filozofiu zdaňovania doma a vzbudila neobvyklú pozornosť a pozitívny ohlas v zahraničí. Domáca odborná verejnosť hodnotí daňovú reformu vysoko pozitívne³⁷, pričom podporu jej vyslovilo aj viac ako 50% laickej verejnosti v rôznych reprezentatívnych prieskumoch. Zmenu pozitívne vnímajú aj podnikatelia: index legislatívy upravujúcej dane, odvody, poplatky a investície, ktorý je súčasťou indexu podnikateľského prostredia (IPP³⁸) vzrástol medzi druhým kvartálom 2004 a rovnakým obdobím roku 2003 o viac ako 20%.

Z toho všetkého vyvstáva legitímna otázka: ako ďalej s daňovým systémom? Presnejšie povedané, je súčasný systém optimálny alebo by boli vhodné ešte nejaké úpravy? Táto kapitola má ambíciu hľadať odpoveď z odborného pohľadu.

Daňová reforma bola koncipovaná na správnych ekonomických princípoch a netreba podľa nás na jej základnej filozofii nič v súčasnosti meniť. Napriek tomu sme

³⁶ Zamestnanosť vo vybraných odvetviach (priemysel, stavebníctvo, doprava, veľkoobchod, maloobchod, pošty a telekomunikácie a trhové služby) zverejňuje ŠÚ SR s mesačnou periodicitou. Tieto štatistiky sú dôležité preto, lebo monitorujú väčšinu súkromného sektora.

³⁷ Reformy na Slovensku 2004-2005, INEKO

³⁸ Tento index zverejňuje Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS).

identifikovali niektoré možnosti ako vylepšiť súčasný stav. Najskôr uvedieme príklady, kde je podľa nás možné uskutočniť kroky na nápravu už v krátkodobom horizonte. V druhej časti kapitoly sú popísané problémové okruhy, ktorým bude treba v budúcnosti venovať zvýšenú pozornosť. Keďže na daňovom zaťažení sa podieľajú dane i odvody, v niektorých prípadoch sme nemohli obísť ani otázku sociálnych odvodov.

6.1. Zjednotenie daňových a odvodových základní

V súčasnosti existuje niekoľko možností ako môžu fyzické osoby znižovať svoju daňovú a odvodovú povinnosť prechodom od závislej činnosti k podnikaniu. Napríklad ide o známu „bulharskú konštantu“³⁹ pri výpočte vymeriavacieho základu samostatne zárobkovo činnnej osoby (SZČO) alebo o fakt, že z kapitálových príjmov sa odvody neplatia.

Je všeobecne známe, že v prípade podnikania fyzických osôb je ťažké definovať a kontrolovať základ dane. Preto sa napríklad v legislatíve, vrátane tej slovenskej, často objavuje možnosť paušálneho uplatnenia zdaniteľných výdavkov ako percento z príjmov. Jednako si však myslíme, že **základňa pre stanovenie sociálnych a zdravotných odvodov by mala byť nastavená porovnateľne so základňou dane z príjmov.**

Podobne by bolo vhodné **ročné zúčtovanie sociálnych odvodov**, tak ako tomu je v prípade zdravotných odvodov. Nakoniec, ak budú všetky základne rovnako definované, bude možné uvažovať aj o ich centrálnom výbere jedinou organizáciou. To by samozrejme prispelo aj k znižovaniu administratívnych nákladov. V neposlednom rade by systémovým krokom bolo začlenenie a zrovnoprávnenie tzv. „silových zložiek“ (na strane odvodov i benefitov) pod systém Sociálnej poisťovne, ako je to v prípade ostatných zamestnaných.

6.2. Zdaňovanie nízkopríjmových skupín

Medzinárodné analýzy naznačujú, že vysoké zdanenie nízkopríjmových skupín môže byť pomerne značnou prekážkou v ich motivácii zamestnať sa, najmä ak je sprevádzané relatívne veľkorysým systémom sociálnej podpory. Inak povedané, čím je rozdiel medzi potenciálnou čistou mzdou po zdanení a sociálnymi dávkami, ktoré nezamestnaný poberá menší, tým menšiu motiváciu má dotýchny zamestnať sa (tzv. pasca nezamestnanosti a inaktivity). Je všeobecne známe, že prevažnú časť nezamestnaných na Slovensku tvoria dlhodobo nezamestnaní s nízkou kvalifikáciou, teda práve tí, ktorí majú reálnu šancu nájsť si zamestnanie s nízkym príjmom. Daňová reforma a rovná daň znížila daň z príjmu pre nízkopríjmové skupiny obyvateľstva. Reforma sociálneho systému pomohla zvýšiť rozdiel medzi potenciálnou čistou mzdou a sociálnymi dávkami, zvýšila teda motiváciu hľadať si zamestnanie. Avšak samotná rovná daň nemohla výrazne znížiť „daňový klin“ medzi celkovými nákladmi práce a čistou mzdou, teda efektívne znížiť daňové zaťaženie práce, pretože hlavnú časť daňového klinu tvoria sociálne odvody.

Plošné zníženie odvodov na Slovensku by bolo príliš drahé (veľký výpadok príjmov verejných financií) a navyše neefektívne (nepomohlo by znížiť výrazne nezamestnanosť). Vidíme však priestor na dodatočné zníženie daňového klinu pre nízkopríjmové skupiny. Toto riešenie by zo sebou nenieslo nevýhody plošného zníženia odvodov, naopak by mohlo napomôcť znížiť nezamestnanosť. V materiáli „Možnosti znižovania odvodov na Slovensku“⁴⁰ boli navrhnuté okrem iného aj tri opatrenia, ktoré by mohli pomôcť naplniť tento zámer. Tretie opatrenie v tomto materiáli konkretizujeme:

³⁹ Základom pre výpočet odvodov je polovica zo základu pre výpočet dane z príjmov.

⁴⁰ Ekonomická analýza č.7, IFP, 2005

1. ponechať odpočítateľnú položku na daňovníka, ale v prípade zamestnanca ju zmeniť na daňový bonus na zamestnanca (1440 Sk mesačne).
2. zrušenie odvodového bonusu na dieťa, ktorý viac pomáha bohatým rodinám a zvýšenie daňového bonusu na dieťa zo 450 Sk na 540 Sk.
3. zníženie v súčasnosti navrhutej mesačnej minimálnej mzdy na rok 2006 (od októbra 2005) zo 6 900 Sk na 6 630 Sk/mesiac. Uvedené opatrenie by síce malo za následok pomalšie medziročné tempo rastu hrubej minimálnej mzdy, ale zároveň by v kombinácii s prvým opatrením znamenalo nárast čistých príjmov po zdanení týchto zamestnancov o ďalšie 2% nad úroveň, ktorú im zabezpečí súčasný návrh. Inými slovami, minimálne mzdy by síce v hrubom vyjadrení klesli, ale v čistom vyjadrení by stúpili o ďalšie 2%.

Prvé opatrenie znamená, že ostane v platnosti odpočítateľná položka na daňovníka. Tá však v prípade zamestnanca bude nahradená daňovým bonusom, ktorého výška bude v rovnakej výške ako odpočítateľná položka a rovnakým spôsobom sa bude i valorizovať (viazanie na 19,2 násobok životného minima). To znamená, že efektívne sa zníži daňové zaťaženie len pre tých, ktorí poberajú relatívne nízku mzdu. Princíp bude rovnaký ako pri existujúcom daňovom bonuse na dieťa: keď mzda klesne pod istú hranicu, zamestnanec nezaplatí nulovú daň ako v súčasnosti, ale dostane transfer od štátu v proporcionálnej výške. Je pravda, že takéto opatrenie zníži horizontálnu daňovú spravodlivosť, pretože daňovo zvýhodní spomedzi nízkych príjmov len príjmy z práce. Na druhej strane, v prípade, že by sa daňový bonus vzťahoval na všetkých daňovníkov, existuje reálne riziko, že systém by bol zneužívaný⁴¹. V prípade Slovenska je zatiaľ toto riziko vysoké a preto momentálne uprednostňujeme efektívnosť opatrenia pred jeho teoretickou spravodlivosťou.

Mimoriadnu dôležitosť prikladáme tretiemu opatreniu, na ktorom budú benefitovať všetky zainteresované strany. Pracujúcim poberajúcim minimálnu mzdu sa dodatočne zvýšia čisté príjmy. Navyše to bude predstavovať ďalšiu motiváciu pre dlhodobo nezamestnaných hľadať si prácu, z čoho by mohla profitovať celá ekonomika v podobe vyššieho ekonomického rastu, vrátane budúcich potencionálnych vyšších príjmov (dane) a nižších výdavkov (sociálne dávky) verejných financií. Toto opatrenie by však neznamenalo len pozitívny impulz na strane ponuky ale i dopytu po práci zo strany zamestnávateľov. Tým by sa totiž pomerne výrazne znížili celkové náklady práce, ktoré sú veľmi dôležité pri zamestnávaní pracovníkov s nízkou kvalifikáciou. Ako ukazuje nasledujúca tabuľka, celkové náklady zamestnávateľov by pri zamestnancoch poberajúcich minimálnu mzdu nevzrástli medziročne o 6,2%, ale len o 2%, čo je vysoko pod očakávaným i trendovým rastom produktivity práce.

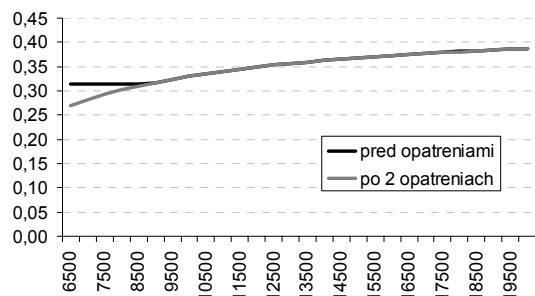
Zmeny pri zavedení daňových opatrení					
	Minimálna mzda	Čistá mzda	Rast čistej mzdy	Celkové náklady na prácu	Rast nákladov na prácu
	Sk	Sk	%	Sk	%
Aktuálna min. mzda	6 900	5 975	6,1	9 329	6,2
Navrhnutá min. mzda	6 630	6 091	8,2	8 964	2,0

Zdroj: MF SR

⁴¹ Po reforme sa napríklad objavili praktiky, že ľudia sa vyhýbali zdaneniu výnosov z úspor do výšky odpočítateľnej položky na daňovníka prostredníctvom podávania daňových priznaní za vlastné deti.

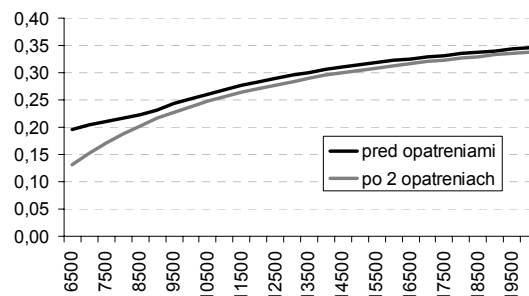
Vyššie uvedené opatrenia by znamenali, že daňový klin výrazne klesne predovšetkým pre ľudí s nízkou mzdou. Inak povedané, ich čistá mzda stúpne.

Daňový klin bez odvodov do 2. piliera (v %) - jednotlivec



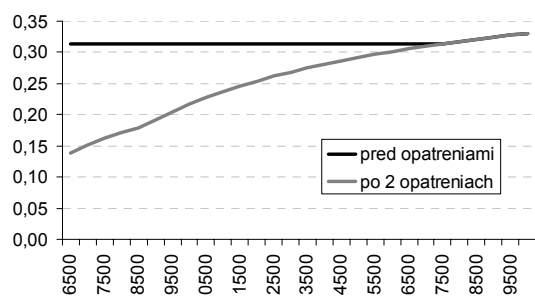
Zdroj: Inštitút finančnej politiky

Jednotlivec s dvomi deťmi



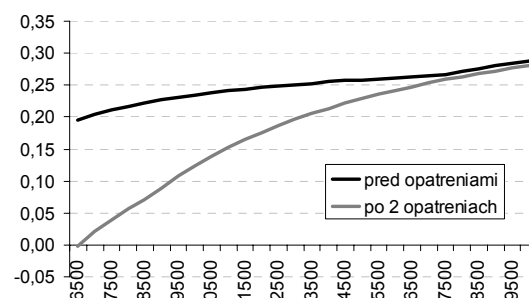
Zdroj: Inštitút finančnej politiky

Jednotlivec s nepracujúcou manželkou



Zdroj: Inštitút finančnej politiky

Jednotlivec s nepracujúcou manželkou + 2 deti



Zdroj: Inštitút finančnej politiky

6.3. Zdravotné odvody

Odvody na zdravotné poistenie sú klasickou daňou a **bolo by dobré podľa nás ich pretransformovať do daňového systému**. Ich úplné zrušenie by stálo verejné financie približne 50 mld. Sk v cenách z roku 2005. To samozrejme bude potrebné kompenzovať. Časť kompenzácií by mohlo prísť z vyššieho zdaniteľného príjmu (9 mld. Sk) – tým, že daňový základ sa zvýši vplyvom nižších odvodov. Z rozšírenia základne pre výpočet odvodov (zjednotenie základní) by sme mohli dostať ďalšie dodatočné príjmy (cca. 4 mld. Sk). V súčasnosti je sociálnych odvodov od ekonomicky aktívnych obyvateľov približne na úrovni 107 mld. Sk, z čoho by dodatočné dane⁴² boli na úrovni 20 mld. Sk (keby sa zvolila možnosť zdaňovať odvody a nie penzie). To však ešte stále nestačí. Ak by sme teoreticky zvýšili DPH na 21% a niektoré spotrebné dane, spolu by to mohlo priniesť okolo 13 až 15 mld. Sk. Alternatívou je zvýšenie rovnej dane na 21-22%, čím by vlastne došlo aj k presunu bremena od zdaňovania práce k zdaňovaniu kapitálu, čím by bola zároveň zvýšená progresivita daňového systému. Ešte by však stále chýbali približne 3 mld. Sk, čo sa dá riešiť aj úsporami v iných oblastiach alebo z priorit. Ešte raz upozorňujeme, že tieto výpočty majú len orientačný charakter, ukazujú fiškálnu náročnosť transformácie zdravotných odvodov do všeobecných daní a neberú do úvahy dynamické efekty.

⁴² Ak by sa pristúpilo k zdaňovaniu odvodov, ktoré sú momentálne oslobodené.

Iným riešením by bolo zrušenie princípu zásluhovosti vo verejných financiách a prenesenie finančnej zodpovednosti za vlastné osudy vo väčšej miere od štátu na samotných ľuď. To by okrem iného znížilo výdavky verejných financií, znížilo implicitný dlh štátu a teda by to otvorilo priestor pre zaujímavé zníženie celkového daňového zaťaženia, vrátane odvodov.

6.4. Zdaňovanie dôchodkov

Ďalšia deformácia podľa nás nemá svojím rozsahom vo vyspelom svete obdobu a je nutné ju bezpodmienečne riešiť. Týka sa zdaňovania, avšak vznikla reformou sociálneho poistenia, pričom tá sa nezosúladiť s daňovým systémom. Súkromné penzijné schémy sú vo svete zdaňované dvojakým spôsobom. Buď je od zdanenia oslobodený odvod a zdaní sa príjem v čase výplaty dôchodku alebo naopak, odvod na dôchodkové poistenie sa urobí zo zdaneného príjmu. Prvý systém funguje v prevažnej väčšine krajín OECD.

V čase, keď sa na Slovensku princíp sociálnych odvodov zmenil zo solidárneho na zásluhový, stratil sa daňový charakter odvodov a odvody nadobudli charakter vynútených úspor. Príjmy z úspor sú však zdaňované, platí to aj na Slovensku. Na Slovensku sa však pozabudlo, že by mali byť zdaňované príjmy z vynútených úspor. Dokonca je od zdanenia úplne oslobodený aj dôchodok pochádzajúci z kapitálového piliera dôchodkového systému, čo je spravodlivé z pohľadu rovnakého zaobchádzania ako s prvým pilierom, ale je to deformácia v zdaňovaní voči iným druhom úspor, aká nemá vo vyspelom svete obdobu. V súčasnosti sú príklady, kedy dôchodca poberá starobný dôchodok vo výške 20 000 Sk, pričom žiadne dane ani zdravotné odvody z toho neplatí.

Riešenia tohto stavu sú dve. Prvým je zdaňovanie buď odvodov alebo dávok⁴³, druhá možnosť je vo svete používanjšia. Netýka sa to len starobných dôchodkov, ale aj nemocenských dávok a podpory v nezamestnanosti. Druhým riešením by bolo zrušenie alebo výrazná redukcia princípu zásluhovosti vo verejných financiách.

6.5. Odpočítateľné položky

Daňová reforma zredukovala počet odpočítateľných položiek, čo bol určite správny krok. Problematickým je však podľa nás ponechanie **odpočítateľnej položky na manželku**, najmä jej zvýšenie. Treba si uvedomiť, že tento krok má demotivačné účinky na hľadanie si zamestnania týchto žien. To nie je príliš vhodné v čase starnutia populácie, keď sa hovorí o potrebe zvýšenia miery participácie na trhu práce. To je ešte zhoršené empirickým pozorovaním, že odpočítateľná položka nemá vplyv na motiváciu žien s vysokými príjmami, ale môže mať zásadný vplyv na ženy s nízkymi príjmami. Cieľom by mala byť podpora rodín, čo sa dá oveľa efektívnejšie urobiť prostredníctvom existujúceho daňového bonusu či prídavkov na deti.

Aj tabuľka na strane 49 prezrádza, že pri pasci neaktivity je SR nad priemerom 19 krajín predovšetkým v prípade bezdetných dvojíc, kde iba jeden pracuje. Tento problém sa ešte prehĺbi navrhovanými opatreniami na riešenie motivácie nízkopríjmových skupín. Na vine je jednoznačne vysoká odpočítateľná položka na nepracujúcu manželku (manžela).

Podobne, hoci v menšej miere je problematická aj **odpočítateľná položka na tzv. dlhodobé úspory**. Opäť je empiricky dokázané, že daňovo zvýhodnené úsporové schémy nie vždy zvyšujú celkový objem úspor domácností v ekonomike, ktoré by boli potrebné z dôvodu starnutia populácie. To, čo sa mení, je skôr štruktúra ako veľkosť celkových úspor. To so sebou navyše prináša alokačné neefektívnosti spojené s deformáciou trhového prostredia.

⁴³ V realite by sa to týkalo – v dôsledku odpočítateľnej položky - iba dôchodkov nad úrovňou cca. 7500 Sk.

Taktiež je veľmi kontroverzná a nie jednoznačne empiricky podložená odpoveď na otázku, kto je konečným príjemcom benefitov takýchto schém. Sú to finančné inštitúcie alebo daňovníci? Veľká časť odpovede určite súvisí s úrovňou konkurencie na finančných trhoch. V podmienkach Slovenska si môže každý urobiť úsudok sám, my si myslíme, že úroveň konkurencie a škála finančných produktov zatiaľ nie je taká, aby bolo možné opomenúť tento fakt pri rozhodovaní.

Zatiaľ je aspoň výška odpočítateľnej položky na tento účel na rozumnej úrovni, konkrétne 12 000 Sk za rok. Treba si tiež uvedomiť, že keby sa táto suma rýchlo zvyšovala, prestali by z nej benefitovať tí, na ktorých by mala byť zameraná. Nimi sú potencionálni dôchodcovia, ktorí v súčasnosti majú relatívne nízke príjmy a je treba ich motivovať k tvorbe úspor. Mínutie sa konečnému cieľu v týchto prípadoch je častý problém v iných krajinách, najmä keď sa medzi odpočítateľné položky zaradi doplnkové zdravotné poistenie.

Z pohľadu ekonomickej efektívnosti, ideálnym riešením by bolo zrušenie alebo výrazné zníženie zostávajúcich odpočítateľných položiek a nechať pracovať len daňové bonusy. Druhým, menej razantným by bolo **zafixovanie nominálnej výšky odpočítateľných položiek na dlhodobé úspory a na nepracujúcu manželku, pričom posledne menovanú viazať na materskú dovolenku**. V takom prípade – do troch rokov dieťaťa – totiž nie je účelné podľa nás skúmať motiváciu manželky zamestnať sa.

6.6. Verejnoprospešný účel

Možnosť asignácie 2% dane z príjmov fyzických a právnických osôb na verejnoprospešný účel je nástroj, ktorý je určený na rozvoj verejnoprospešných aktivít. Pôvodne bol tento nástroj zavedený v roku 2002 len pre fyzické osoby. Daňová reforma zrušila nesystémovú možnosť odpočtu hodnoty darov od základu dane. Aby sa však neznížila z dôvodu reformy podpora verejnoprospešným aktivitám, ako kompenzácia bola daná možnosť poukázania 2% vlastnej daňovej povinnosti aj pre právnické osoby.

Tento nástroj má viacero nesporných výhod. V spoločnosti, kde na jednej strane existuje pomerne rozsiahla spoločenská objednávka na podporu verejnoprospešných aktivít ale na druhej strane je relatívne malá kultúra dobrovoľného prispievania na tieto účely, je primerané, aby sa časť týchto aktivít financovala z verejných zdrojov. Forma priameho určenia časti vlastnej daňovej povinnosti daňovníkom má oproti alternatívnej forme cez verejné výdavky veľkú výhodu v tom, že je adresná, čo je v takejto citlivej otázke veľmi dôležité. Inými slovami, tieto aktivity sa financujú cielene s vedomím a rozhodnutím samotného daňovníka a nerozhoduje o nich štátny úradník, kde je z princípu riziko morálneho hazardu.

Okrem výhod má však tento nástroj aj nevýhody. Po prvé, možnosť rozhodnutia daňovníkov o použití časti vlastnej daňovej povinnosti nie je systémový prvok, popiera sa ním vlastná podstata daní. Optimálna forma podpory verejnoprospešných aktivít je v spoločnosti, ktorá má dobrovoľné sklony ku charite, k tzv. „donorstvu“ (príklad USA). Navyše je pomerne administratívne náročný, o čom vedia svoje pracovníci daňovej správy. Nakoniec, z hľadiska transakčných nákladov sú dôležité aj náklady samotných poskytovateľov verejnoprospešných aktivít. Keďže zdroje sú obmedzené a dopyt veľký, medzi poskytovateľmi vznikla konkurencia (a s tým spojené náklady) na prezentáciu a propagáciu vlastných aktivít. Je nesporné, že konkurencia patrí i do tejto oblasti. Je však otázne, či marketingové náklady nepohlujú príliš veľkú časť zdrojov, najmä vtedy, keď ich je v absolútnej výške málo, čo je prípad Slovenska.

Jednako podľa nášho názoru spomínané výhody tohto nástroja môžu prevýšiť nevýhody. Z tohto dôvodu alternatívou k úplnému zrušeniu by bolo ponechanie možnosti poukázania časti daňovej povinnosti, avšak len pre fyzické osoby. Možnosť pre právnické osoby totiž nie je len nesystémová, je v podstate škodlivá. Stráca sa totiž aspekt osobnej angažovanosti, keď jednotlivec rozhoduje o použití časti dane z vlastných príjmov. Nie je preto prekvapením zistenie, že sa tento nástroj v praxi využíva (respektíve zneužíva) na iné účely, ako duch zákona zamýšľal. Inak povedané, podniky si môžu zo svojich daní⁴⁴ založiť svoje neziskové organizácie, ktoré potom poskytnú tie isté služby zamestnancom firmy, ktoré sa predtým poskytovali v rámci podniku.

6.7. Daňové zaťaženie práce a kapitálu

Pri analýze veľkosti daňového zaťaženia je najefektívnejšie členenie daňového zaťaženia podľa zdroja príjmov. Dá sa povedať, že dane sa efektívne platia len z príjmov práce a z príjmov kapitálu. Otázku porovnania výšky daňového zaťaženia práce oproti kapitálu možno skúmať v rámci spravodlivosti i efektívnosti. Ak sa chápe rovnosť v zmysle rovnosti príjmov, treba priznať že existuje kompromis medzi spravodlivosťou a efektívnosťou daní, pričom v princípe platí, že viac spravodlivosti automaticky znamená menej efektívnosti a naopak. Avšak hranica nie je daná pevne a líši sa medzi krajinami. V jednej krajine môže fungovať silný redistribučný mechanizmus daní a prospieva to efektívnosti, v iných krajinách to však môže byť brzdou rozvoja. Myslíme si, že Slovensko momentálne patrí do druhej skupiny a v súlade s tým bola koncipovaná reforma.

Predchádzajúca kapitola ukázala, že daňové zaťaženie príjmov z kapitálu je relatívne nižšie oproti daňovému zaťaženiu práce a platí to aj pri medzinárodnom porovnaní. Faktom je, že rozdiely boli pomerne výrazné pred reformou a po reforme sa ešte zvýšili.

Existuje viacero scenárov a možností, akým smerom by sa mala ekonomika Slovenska uberať, aby čo najväčším tempom konvergovala v oblasti životnej úrovne obyvateľstva ku vyspelejším krajinám. Nech by už však boli recepty na správnu cestu akékoľvek, momentálne je ťažko spochybniteľný názor, že hlavným impulzom rastu slovenskej ekonomiky je prílev zahraničných investícií. Bez nich sú všetky ostatné prednosti ako vzdelaná a relatívne lacná pracovná sila, geografická poloha a podobne len potencionálnymi zdrojmi rastu.

Je dokázané, že otázka zdaňovania kapitálových výnosov nie je pre zahraničných investorov rozhodujúca, ale v prípade krajiny ako Slovensko je veľmi dôležitá. Taktiež je zrejmé, že daňová reforma priniesla Slovensku vysoký kredit vo svete a prilákala pozornosť zahraničných investorov. Najdôležitejším na tomto procese je v konečnom dôsledku synergický efekt všetkých štrukturálnych reforiem, ktoré sú dôležité z pohľadu zahraničného investora.

V odborných kruhoch existuje pripomienka, že nízke zdanenie kapitálu oproti práci bude lákať prevažne kapitálovo náročné investície s relatívne nízkou pridanou hodnotou práce a teda aj s nízkym pozitívnym efektom na zamestnanosť. Takéto riziko do istej miery existuje. Avšak zároveň si treba uvedomiť dnešnú realitu a hlavne alternatívne možnosti. V krátkom čase sa z prevažne priemyselnej stredne rozvinutej ekonomiky nestane v dôsledku geniálnych politických rozhodnutí vysoko rozvinutá ekonomika, založená na vyspelých technológiách a know-how. Reformy môžu tento proces urýchliť, ale zázraky v ekonómii neexistujú. Pri danej štruktúre slovenskej ekonomiky a zodpovedajúcej

44 (v skutočnosti teda zaplatia do rozpočtu miesto 19% iba 18,6% daň)

kvalifikačnej úrovni pracovnej sily bude ešte chvíľu trvať, kým pre Slovensko nebudú zaujímavé investície automobiliek.

V daných podmienkach slovenskej ekonomiky si myslíme, že distribúcia daňového bremena medzi prácou a kapitálom je vhodná z pohľadu rozvoja ekonomiky. V krátkom a strednodobom horizonte teda preferujeme efektívnosť pred rovnosťou. Zároveň si však myslíme, že v budúcnosti sa vytvorí priestor pre korekciu pomeru zdanenia práce a kapitálu v prospech práce a tento priestor by sa mal využiť. Do akej miery bude možné tento rozdiel znížiť, bude záležať najmä na reformách na strane výdavkov verejných financií. Celková úroveň výdavkov je totiž prah, pod ktorý by zodpovedná vláda v dlhodobom horizonte nemala znížiť celkové daňové zaťaženie. Druhým prahom je úroveň a tendencie v zdaňovaní kapitálových príjmov v medzinárodnom meradle. Kapitál je totiž v globálnej ekonomike oveľa viac „mobilný“ ako práca. Ak by Slovensko konkurenčne znevýhodňovalo vysoké zdanenie kapitálu a spôsobilo by jeho odlev, pri danej štruktúre ekonomiky Slovenska by to mohlo pôsobiť samovražedne a v konečnom dôsledku by neboli naplnené ekonomické, rozpočtové ani sociálne ciele. Keďže tieto súvislosti si uvedomujú všetky krajiny, v posledných desaťročiach je jasne badateľná tendencia znižovať priame dane (najmä korporátne) a prenášať daňové bremeno na nepriame dane. Preto hoci je želateľné, aby sa v dlhšom časovom horizonte rozdiel medzi zdanením práce a kapitálu zužoval, úplná rovnosť zrejme nebude možná.

Záverom je, že daňové zaťaženie práce je výrazne vyššie ako daňové zaťaženie kapitálu. Táto distribúcia daňového bremena je však v súčasnosti vhodná z pohľadu prílevu zahraničných investícií ako hlavného zdroja rastu ekonomiky. Tento pomer zdanenia práce a kapitálu bude možné podľa nás v budúcnosti upraviť v prospech práce, momentálne však vidíme priestor a potrebu len na zníženie efektívneho zdanenia práce u nízkopríjmových skupín obyvateľstva.

6.8. Investičné stimuly

Kontroverznou otázkou, ktorá púta pozornosť verejnosti, je poskytovanie investičných stimulov formou daňových prázdnin. Po odbornej stránke z hľadiska ekonómie odpoveď na tento problém nie je jednoznačná, čím sa vytvára väčší priestor pre politické negociácie a rozhodnutia. Na jednej strane z pohľadu teórie niet čo riešiť, selektívne dotácie podnikov sú učebnicovým príkladom deformácií podnikateľského prostredia. Avšak na druhej strane slovenská ekonomika existuje v prostredí nedokonalkej konkurencie, kde sa takéto praktiky momentálne hojne používajú a je otázne, či by prípadný zásadový postoj nebol na úkor ekonomického rozvoja.

Ambíciou tohto materiálu nie je dávať odporúčania v tejto záležitosti, uvádzame však niektoré súvislosti, ktoré by sa mali brať do úvahy pri politickom rozhodovaní. Po prvé, nedá sa presne určiť a kvantifikovať hranica, aký daňový stimul by Slovensko malo ešte akceptovať, aby to bolo pre ekonomiku z dlhodobého hľadiska efektívne a aký už nie. Avšak **dajú sa zostaviť isté finančné kritériá, ktoré by v procese rozhodovania mohli hrať kľúčovú úlohu.** Tento proces by mal byť zároveň transparentný a kontrolovateľný. Po druhé, selektívne stimuly deformujú podnikateľské prostredie najmä z hľadiska voľnej konkurencie. Preto, pri priznávaní stimulov by mala byť jednou z dôležitých kritérií analýza, či zvýhodnený podnik má na trhu konkurentov, ktorí podnikajú v rovnakom odvetví. Hoci sa tým samozrejme nerieši otázka medziodvetvovej konkurencie, eliminuje sa aspoň priama deformácia trhu. Nakoniec netreba zabúdať ani na kredit, ktorý si Slovensko získalo za svoje štrukturálne reformy. V globálnej ekonomike kredit reformujúcej krajiny nemá charakter len dobrej povesti, ale je to kapitál, ktorý trh oceňuje, i keď sa to z krátkodobého hľadiska nezdá.

Náš názor je, že investičné stimuly cez daňový systém sú zlým nástrojom, avšak vzhľadom na to, že susedné krajiny ich tiež poskytujú, ich prítomnosť vieme akceptovať v odôvodnených prípadoch a pri jasnej analýze nákladov a benefitov.

6.9. Kapitálové zisky

Zdaňovanie príjmu má oproti zdaňovaniu spotreby jednu veľkú nevýhodu a síce, že je ťažké v niektorých prípadoch identifikovať príjem, teda určiť daňový základ. V daňovej teórii existuje tzv. Schanz-Haig-Somonsova definícia všeobecného zdanenia príjmu. Podľa nej je optimálny daňový základ z hľadiska maximalizácie efektívnosti a spravodlivosti definovaný ako trhovú hodnotu spotreby plus zmena čistého majetku daňovníka za určité obdobie. Žiadna krajina na svete však neuplatňuje v daňovej legislatíve túto definíciu daňového základu hlavne preto, že by s tým boli spojené vysoké náklady výpočtu na strane daňovníka a vysoké náklady kontroly na strane daňovej správy. Pre účely tohto materiálu stačí konštatovanie, že z týchto dôvodov sa niektoré príjmy buď zdaňujú nižšou efektívnou sadzbou ako iné príjmy alebo sa nezdaňujú vôbec. To samozrejme v praxi so sebou prináša snahu daňovníkov transformovať zdaniteľné príjmy na nezdaniteľné, respektíve vytvára im to istý priestor na daňové úniky. Problémy a náklady daňovej správy s tým spojené boli spomínané.

Medzi typické príklady takýchto problematických príjmov patria napríklad odmeny v naturáliách, imputované príjmy alebo kapitálové výnosy. Z praktických dôvodov sú tiež napríklad sociálne odvody uvalené väčšinou len na istý druh pracovných príjmov. Je treba oceniť, že slovenská daňová legislatíva sa s takýmto druhom príjmov vyrovnáva štandardne a to platilo pred reformou i po reforme. Odmeny v naturáliách sú v princípe zdaňované rovnako ako hotovostné príjmy, existuje k tomuto účelu štandardný systém oceňovania. Imputované príjmy, napríklad z nájomného plynúceho vlastníkom bytov, ktorí sú zároveň jeho užívateľmi, nie sú zdanené vôbec. Istou, vo svete štandardne používanou náhradou zdanenia takýchto príjmov je daň z nehnuteľností. Kapitálové výnosy nie sú zdanené v čase realizácie výnosu (akruálnym spôsobom), ale až v čase výplaty v hotovosti.

Daňová reforma priniesla opatrenia, ktoré boli ďalším krokom k väčšej efektívnosti v tejto oblasti. Ako príklad možno uviesť zrušenie oslobodenia príjmu zo sociálneho fondu do 2 000 Sk za rok. Plánované oceňovanie nehnuteľností pre výpočet dane z nehnuteľností je tiež krok správnym smerom, otázne však je, či administratívne náklady nevzrastú natoľko, že to bude znamenať čistú spoločenskú stratu. V prípade kapitálových výnosov ešte treba spomenúť zrušenie nesystémového oslobodenia kapitálových výnosov od dane v prípade, že cenné papiere boli v držbe viac ako tri roky.

Do istej miery je však problémom asymetria, ktorá vznikla kombináciou zrušenia zdaňovania dividend a existujúceho problému zdaňovania kapitálových výnosov. Zrušenie zdaňovania dividend bolo motivované odstránením dvojitého zdanenia a z hľadiska ekonómie niet pochýb o správnosti takéhoto opatrenia. Avšak, treba si predstaviť situáciu, že daňovník nakúpi akcie za účelom investície. V prípade, že sa rozhodne, že zisk po zdanení chce reinvestovať a nie vyplatiť v podobe dividend, je pravdepodobné, že trhovú cenu akcií podniku, ktorý reinvestuje zisky, vzrastie. Pri predaji je daňovníkovi zdanený príjem prislúchajúci rozdielu medzi nákupnou a predajnou cenou akcií (zdanenie kapitálových výnosov). Inými slovami, reinvestované dividendy sú na rozdiel od rozdelených do istej miery zdanené. Avšak v praxi je ťažké rozlíšiť, pod akú časť rastu kurzu akcií sa podpísali reinvestované dividendy a pod akú ostatné faktory (trhové zhodnotenie). Preto túto deformáciu nie je možné efektívne riešiť, ak má byť cieľom nezdaňovať príjem z dividend na úrovni fyzických osôb bez ohľadu na to, či sú dividendy reinvestované alebo nie.

Z tohto dôvodu by jedným ne/riešením bolo zachovanie súčasného stavu (podobne je tomu v iných krajinách). Na druhej strane súčasný stav môže byť významnou brzdou reinvestovania dividend, čo je potencionálne významný zdroj investícií a rozvoja na Slovensku. Zdôrazňujúc tento fakt, druhým riešením by mohlo byť zrušenie zdaňovania kapitálových výnosov z akcií. Ani to však nemusí byť optimálne, pretože by sa daňovo zvýhodnili transakcie s akciami na úkor iných finančných a nefinančných aktív. Preto treťou možnosťou by bolo úplné zrušenie zdaňovania kapitálových výnosov. Tu je však tiež niekoľko nedostatkov. Je zrejmé, že toto riešenie by malo spomedzi všetkých troch najväčší negatívny dopad na rozpočet. Zásadnejším problémom by však bolo úplné oslobodenie jedného typu príjmu od zdanenia, čo by bolo v príkrom rozpore so základnými princípmi reformy a rovnej dane. Navyše by to ďalej prehĺbilo rozdiel medzi výškou zdanenia príjmov z práce a príjmov z kapitálu.

Odpoveď na riešenie tohto problému nie je teda jednoznačná. Lepšie povedané, začať treba analýzou, čo je prioritou z pohľadu Slovenska: 1. jednoduchosť a relatívna spravodlivosť, 2. rovnosť zdanenia dividend a investície alebo 3. rovnosť zdaňovania kapitálových výnosov. Samotné riešenie je potom otázkou politického rozhodnutia. Podľa nášho názoru, v tejto etape vývoja by bolo pre Slovensko najvhodnejšie druhé riešenie, teda zrušenie zdaňovania kapitálových výnosov z akcií.

6.10. Úloha verejnosti

Podľa nás je dôležité aj to, aby si verejnosť osvojila a porozumela princípom daňovej reformy. Nemáme na mysli masírovanie verejnej mienky, ale upozorňujeme, že názor a tlak verejnosti je veľmi potrebný, ak nemajú byť zvrátené princípy reformy. Zmeny daňovej politiky sú v konečnom dôsledku politickým rozhodnutím a sú preto legitímne. Avšak skutočné daňové reformy majú jedno slabé miesto, ktoré spôsobuje, že sa realizujú tak zriedka a ak sa náhodou aj zrealizujú, postupne sa začnú nenápadne objavovať „úpravy“, ktoré nakoniec môžu charakter daňového systému vrátiť do stavu, kde sa nachádzal pred reformou. Teraz nemáme na mysli nepopulárnosť reforiem, ktoré reformám zvyčajne zabránia, ale dôvod, prečo reformy často erodujú.

Príčina spočíva v koncentrácii benefitov a nákladov medzi rôzne subjekty v ekonomike, pričom náklady reformy⁴⁵ znášajú menej početné skupiny, zato s relatívne veľkým vplyvom. Z dlhodobého hľadiska na reformách benefitujú všetci občania, pretože reformy zvyšujú ekonomickú efektívnosť a teda zakladajú predpoklady pre vyšší ekonomický rast. To, čo si však spoločnosť uvedomuje, je najmä negatívny dopad na životnú úroveň niektorých obyvateľov v krátkom horizonte. Ešte v žiadnom štáte na svete sa nenašla absolútne uvedomelá spoločnosť, ktorá by jednoznačne poznala a obhajovala dlhodobé úžitky na úkor krátkodobých problémov. Avšak zrušenie rôznych úľav, oslobodení, respektíve zvýšenie daní sa nepáči hlavne jednej vplyvnej skupine a tou sú dotknuté podniky. Tie na rozdiel od spoločnosti nielen veľmi dobre poznajú vlastné náklady reformy, ale dokážu veľmi efektívne koncentrovať svoj vplyv, aby sa situácia zmenila.

Daňová reforma redistribuovala daňové bremeno v ekonomike, čo vytvorilo skupiny víťazov a porazených medzi ekonomickými subjektami (aj keď víťazov bolo podstatne viac), vrátane domácností. Zaujímavým, nie však prekvapivým bol fakt, že Ministerstvo financií SR v uplynulom roku čelilo suverénne najväčšiemu počtu požiadaviek o zníženie sadzieb u spotrebných daní. Tento tlak bol a stále je pomerne silný, pričom sa argumentuje všetkým možným. Medzi najdôležitejšie argumenty patrí obava o zamestnanosť, infláciu a životnú

⁴⁵ Alebo inak povedané, odstránenie benefitov z deformácie.

úroveň obyvateľov, ak sa neznížia sadzby napríklad na pivo. Jedným zo spoľahlivých barometrov toho, že sa opúšťajú zdravé základy daňovej reformy, bude prípadné znižovanie sadzieb spotrebných daní.

6.11. Náklady daňovej správy

Tento materiál hodnotil dopady daňovej reformy, ktoré sú podstatné a zároveň v kompetencii MF SR. Jedna dôležitá oblasť reformy však v tomto materiáli nebola hodnotená. Je ňou efektívnosť daňového systému z pohľadu nákladov daňovej správy na jednej strane a nákladov daňovníkov spojených s platením dane na druhej strane. Pritom sa jedná o kľúčovú črtu reformy, ktorá veľmi intenzívne zaujíma odbornú verejnosť v zahraničí. Cieľom každej daňovej reformy totiž býva zjednodušenie a zefektívnenie procesov v rámci daňovej správy, ktoré sú potrebné pre výber a kontrolu daní. Nemenej dôležitým cieľom je aj zjednodušenie procesov na strane daňovníka v súvislosti s platením daní. Výsledky analýzy by mali ukázať, či je daňová správa efektívnejšia vo svojej činnosti a či sa daňovníci môžu viac sústrediť na svoju oblasť podnikania, pretože sa podarilo zjednodušiť daňový systém. Častým cieľom analýz je zistenie či, prípadne v akej miere z tohto titulu vzrástla ochota daňovníkov priznať svoju daňovú povinnosť.

Analýzy tohto typu nie je možné robiť po roku fungovania reformy. Výsledky by mohli byť skreslené napríklad tým, že aj zjednodušenie systému je výrazný zásah do existujúceho mechanizmu, ktorý si vyžaduje adaptáciu na strane daňovníkov i daňovej správy. Preto počiatočné náklady prispôsobenia môžu byť dokonca vyššie ako náklady fungovania v minulosti. To však neznamená, že sa tým netreba intenzívne zaoberať už v súčasnosti. Dominantnú úlohu pri tomto type analýz by však mala mať najmä daňová správa, prípadne akademický sektor. Pri zásadných daňových reformách sa zvyčajne vo fáze praktickej implementácie odhalia nedostatky, ktoré je treba „doladiť“. Nezastupiteľnú úlohu pri diagnóze nedostatkov má práve daňová správa, ktorá by mala iniciovať legislatívne zmeny na pôde ministerstva.

6.12. Boj proti daňovým únikom

Obchádzanie daňovej povinnosti a daňové úniky predstavujú čistú stratu z pohľadu verejných financií, ktorá musí byť pri daných výdavkoch kompenzovaná vyššími daňami. Z pohľadu ekonomiky dochádza ku neefektívnosti, pretože sú zvýhodnené niektoré subjekty nie na základe ich konkurencieschopnosti, ale na základe nižších nákladov z dôvodu neplatenia daní. Nakoniec daňové úniky zvyšujú vertikálnu príjmovú nerovnosť, pretože bývajú väčšinou koncentrované vo vyšších príjmových pásmach. Preto by mal byť prvoradou prioritou štátu boj proti týmto praktikám.

Daňová reforma na Slovensku sa pokúsila ovplyvniť tento problém tým, že znížila možnosti ako „unikať“ z daňovej povinnosti a zvýšila motiváciu priznať daň. Zamerala sa teda na obchádzanie daňovej povinnosti. Daňové úniky sú však kriminálna aktivita, ktorá sa pravdepodobne nedá efektívne riešiť len daňovou legislatívou. V tejto oblasti je skôr dôležitá efektívnosť daňovej správy a celkové právne povedomie obyvateľstva. Je potrebné si uvedomiť, že vstup do EÚ so sebou priniesol nový režim platenia DPH a spotrebných daní a preto v istom zmysle môže uľahčiť tieto nelegálne aktivity.

Je otázne, či Slovensko môže napredovať i v tejto oblasti s prispením politiky vlády. Bez ambícií predkladať konkrétne návrhy si myslíme, že existuje priestor pre zefektívnenie daňovej správy a zvýšenie daňovej „morálky“ obyvateľstva. V druhom prípade sa jedná najmä o hlboko zakorenenú pasívnu podporu daňovým únikom (nákup bez potvrdení

a pod.). Pri formulácii politik netreba zabúdať, že investície v tejto oblasti sa môžu už v blízkej budúcnosti zaplatiť samy.

V súčasnosti sa nedá s istotou povedať, či je na Slovensku vyššia, nižšia alebo priemerná úroveň daňových únikov v porovnaní s okolitými a porovnateľnými krajinami. Ako analytici porovnávajúci indikátory daňového zaťaženia na medzinárodnej úrovni si však myslíme, že výnosy daní do rozpočtu na Slovensku nezodpovedajú celkom veľkosti daňových sadzieb. Zistiť do akej miery (a či vôbec) predstavuje výzvu pre analytikov. Pre politikov a daňovú správu by mala byť výzvou otázka, či sa s tým dá prípadne niečo robiť. Netreba zabúdať, že táto oblasť môže byť potencionálnym zdrojom dodatočných príjmov rozpočtu alebo priestorom pre budúce zníženie daní.

7. Ako hodnotí daňovú reformu zahraničie?

V úvode sme spomínali, že daňovú reformu realizovalo Ministerstvo financií SR, ktoré týmto dokumentom predkladá jej hodnotenie. V snahe o objektívny pohľad prinášame v tejto časti aj pohľad zahraničných autorít na reformu.

Pristúpiť k tejto veci možno viacerými spôsobmi. Tým jednoduchším by bolo uviesť viacero pochvalných citácií dôležitých autorít, ktorých sa nazbieralo naozaj dosť. Váhu takýmto hodnoteniam si priradí každý čitateľ sám v závislosti od toho, aký význam a odbornosť pripisuje dotýčným osobnostiam alebo inštitúciám. Toto je však analytický a nie marketingový materiál, a preto pristúpime k hodnoteniu zo strany zahraničia iným spôsobom. Podľa nás je pri takýchto hodnoteniach dôležitejšie vnímať nie ani tak kto a čo hovorí, ale prečo to hovorí a akú má motiváciu.

V prvom rade je treba si ujasniť, prečo sa vôbec doma, ale i v zahraničí priznáva, že daňová reforma bola skutočne reformou, teda že si to honosné pomenovanie zaslúži. Odpoveď môže byť pre niekoho pomerne prekvapivá. Veľa ľudí, vrátane „policy makerov“ si myslí, že napríklad v prípade daní sa jedná o reformu vždy, keď sa systém zásadným spôsobom mení a predovšetkým sa výrazne zníži daňové zaťaženie.

Takéto charakteristiky reformy môžu byť častokrát postačujúce pre domáce potreby, v žiadnom prípade by však nestačili z odborného pohľadu zahraničia. Slovenská daňová reforma skutočne zmenila zásadne daňový systém, hlavne v oblasti dane z príjmov, avšak k výraznému zníženiu daňového zaťaženia neprišlo, veď jedným z cieľov bola približná fiškálna neutralita. Avšak keby sa aj daňové zaťaženie výrazne znížilo, tieto charakteristiky nemajú nič spoločné s reformou. Treba si napríklad spomenúť, že daňové zaťaženie sa výraznejšie znižovalo na Slovensku do roku 2004, v žiadnom prípade to však vtedy nikto nenazval reformou.

Reforma je totiž taká zmena systému, ktorá so sebou prináša predpoklady pre zvýšenie dynamickej alebo statickej alokačnej efektívnosti zdrojov v ekonomike. Ľudsky povedané, redukuje príležitosti pre zisk, ktorý nevzniká na trhu v prostredí konkurencie, ale je garantovaný samotným systémom pre jednotlivé záujmové skupiny. Pritom dôležitým je redukovanie celkových výhod, nie ich redistribúcia. Znamená to, že hlavnou črtou daňovej reformy nebola rovná daň samotná, ktorá znížila vo väčšine prípadov daňové zaťaženie príjmov a zároveň znížila progresivitu zdanenia jednotlivcov. Nebol ňou ani presun daňového zaťaženia z priamych na nepriame dane či z kapitálu na prácu. Hoci to boli zásadne zmeny systému, predstavovali len redistribúciu daňového bremena, i keď s pozitívnym dopadom na efektívnosť a ekonomický rast. Čo v skutočnosti robilo daňovú reformu reformou, boli najmä také opatrenia, ako redukcia počtu výnimiek, oslobodení,

špeciálnych režimov a pod. Tieto myšlienky a definíciu reformy prezentoval pán Val Koromzay, riaditeľ Ekonomického odboru pre štúdie krajín v OECD, v marci 2004 na medzinárodnej konferencii v Bratislave.

Podľa nás, názory zahraničia na reformy možno vo všeobecnosti zadeliť do troch skupín v závislosti od cieľov, ktoré tieto skupiny sledujú. Prvou skupinou je odborná verejnosť, ktorá analyzuje reformy z pohľadu ekonomickej efektívnosti a sociálnej udržateľnosti. Druhou skupinou je súkromný sektor, prevažne zahraniční investori, ktorí hodnotia otvorenosť a kvalitu prostredia pre podnikanie. Ich cieľom je samozrejme potencionálny zisk. Poslednou skupinou sú politici. Tí hodnotia reformy zo svojho pohľadu, pričom sledujú vlastné politické ciele. Vyjadrujú sa k zahraničným reformám v duchu svojej domácej politickej agendy, čo je na jednej strane legitímne, ale na druhej strane to treba mať na pamäti.

Odbornú skupinu reprezentuje celý akademický sektor, avšak pri hodnotení reforiem sú najdôležitejšie analytické kapacity medzinárodných inštitúcií ako je OECD, MMF, Svetová banka a Európska komisia. V týchto prípadoch je na odbornom posúdení založený ich medzinárodný kredit.

Všetky spomínané inštitúcie sa vyjadrili pozitívne o daňovej reforme na Slovensku. Najviac sa v tomto smere angažovala OECD, čo teší o to viac, že spomedzi týchto inštitúcií má najvyšší akademický kredit. Úlohou MMF a Svetovej banky je sledovať špeciálne sociálnu dimenziu reforiem. Obe tieto inštitúcie konštatovali, že daňová, ale i ostatné štrukturálne reformy síce sťažili sociálnu situáciu niektorých skupín obyvateľov, avšak tieto opatrenia boli vo väčšine prípadov potrebné a motivované snahou znížiť zneužívanie systému a zvýšiť aktivitu dotknutých skupín. Sociálna kohézia na Slovensku nebola ohrozená, naopak, reálne príjmy takmer všetkých skupín obyvateľstva v roku 2004 vzrástli.

Druhou skupinou sú zahraniční investori. Tu však nepochopiteľne dochádza často k omylom pri vnímaní ich vyhlásení a konania. Treba si uvedomiť, že hlavným, ak nie jediným cieľom zahraničných investorov je zisk, a preto z tohto pohľadu hodnotia podnikateľské prostredie krajín. Ak napríklad pán Steve Forbes pochválil Slovensko za reformy, zvlášť tú daňovú, neznamená to nič iné, len že reformy zlepšili investičné prostredie na Slovensku a tým sa táto krajina stáva zaujímavejšou pre investorov. Zmiešané pocity však majú ľudia vtedy, ak investori na jednej strane chvália Slovensko za reformu, ktorá odstránila rôzne úľavy a výnimky a na druhej strane v prípade, že sa na Slovensku rozhodnú naozaj investovať, žiadajú štát práve o rôzne výnimky, najčastejšie daňové úľavy.

Tento, na prvý pohľad paradox, vzbudzuje v ľuďoch často nevôľu voči zahraničným investorom. Avšak, je to dané tým, že investor vždy sleduje na prvom mieste záujem zisku a ak tá možnosť existuje, vždy sa bude o daňové úľavy uchádzať. Je to úplne legitímne a neexistujú v tomto smere žiadni „zlí“ či „dobrí“ investori. Netreba zabúdať, že v konečnom dôsledku závisí vždy na rozhodnutí štátu, či investorom výhody selektívnym spôsobom udelí.

Tretiu dôležitú skupinu tvoria politici jednotlivých krajín. Bolo spomínané, že ich vyjadrenia treba vnímať v kontexte ich vlastných cieľov a domácej politickej agendy. Častou výhradou zo strany niektorých krajín je napríklad slovenská sadzba dane z príjmov právnických osôb a argumentuje sa nezdravou daňovou konkurenciou. My si však myslíme, že obava o zachovanie čistej hospodárskej súťaže na medzinárodnej úrovni nemusí byť jediným motívom kritiky. Iným vysvetlením by mohla byť napríklad vysoká miera prerozdelenia

v domácej ekonomike a neschopnosť znížiť daňové zaťaženie, s čím sa spája obava z odchodu investorov za lukratívnejšími podmienkami.

Tiež si myslíme, že zdravá hospodárska súťaž je základom pre dynamický rast ekonomík. Avšak na tzv. daňovú konkurenciu máme trochu iný názor. Priznávame, že z hľadiska medzinárodnej efektívnosti vo výrobe a spotrebe tovarov a služieb je vhodná istá miera harmonizácie nepriamych daní, pretože tie sú priamou cenotvornou zložkou. Ak by sa však mali harmonizovať aj priame dane, znamenalo by to prakticky, že každý štát má mať približne rovnaké daňové zaťaženie. To si však vôbec nemyslíme. V tomto materiáli bolo spomínané, že existujú vyspelé krajiny s vysokým daňovým zaťažením, s veľkým podielom verejných výdavkov na HDP, s veľkou mierou prerozdelenia v ekonomike a funguje to. Avšak zároveň si myslíme, že chudobnejšie krajiny vrátane Slovenska si tento „luxus“ nemôžu dovoliť. Je dokázané, že akceptácia vyššej miery sociálnej empatie a teda i vyšších daní rastie úmerne s vyspelosťou ekonomiky, teda s vyššou celkovou životnou úrovňou obyvateľstva. Nie je ťažké dokázať, že v čase, keď dnes najvyspelejšie krajiny rástli najväčším tempom, ich celkové daňové zaťaženie bolo výrazne nižšie ako v súčasnosti.

Záverom tejto časti pripomíname, že hodnotenie domácich reforiem zo strany zahraničia by sa nemalo využívať ani zneužívať. Názor zahraničia môže poskytnúť cenný a objektívny pohľad, je potrebné sa však orientovať a vnímať súvislosti, kto prezentuje svoj názor a aké sleduje ciele.

Záver

Daňová reforma pritiahla pozornosť nielen domácej, ale aj zahraničnej odbornej a laickej verejnosti. Vo všeobecnosti sa dá povedať, že bolo viac tých, čo túto myšlienku podporovali ako odporcov. Napriek tomu, že jednoznačné hodnotenie bude možné urobiť až s odstupom niekoľkých rokov, už teraz - jeden a pol roka od spustenia reformy - je zjavné, že pozitívne efekty sú vyššie ako náklady reformy. Za hlavné závery analýzy môžeme považovať:

- Princípy, na ktorých bola reforma postavená, sa javia ako správne a sú v súlade s odporúčaniami medzinárodných autorít.
- Reforma priniesla silný marketingový efekt pre krajinu ako celok, ktorý má už v súčasnosti pozitívne následky nielen v marketingovej, ale aj v hmatateľnej podobe. Je väčší záujem o Slovensko, investori prichádzajú a s tým samozrejme súvisí aj tvorba nových pracovných miest. Zaujímavé je, že viaceré krajiny v nadväznosti na Slovenskú reformu uskutočnili alebo uvažovali uskutočniť podobné zmeny v daňovej oblasti.
- Daňové príjmy priniesli viac peňazí do rozpočtu oproti očakávaniam, čo však súviselo aj s rýchlejšim rastom ekonomiky oproti predpokladom. Vyšší ekonomický rast samotný bol však do istej miery generovaný zavedením reformy. V porovnaní so scenárom bez reformy však celkové daňové zaťaženie kleslo v roku 2004 približne o 0,5% na HDP. Tieto náklady sa však časom vrátia v podobe vyšších daňových základní oproti nereformnému scenáru.
- Daňová reforma má relatívnych víťazov aj porazených. Z pohľadu zmeny čistého reálneho príjmu však nedošlo k poklesu u väčšiny obyvateľov. Progresivita priameho zdanenia na úrovni domácností sa dokonca zvýšila. Celkové daňové zaťaženie taktiež kleslo vo väčšine decilov domácností. Zdá sa, že celková progresivita daňového systému na úrovni domácností sa veľmi nezmenila.
- Kto pracuje, robí aj chyby, navyše pri významných zmenách nie je možné všetko presne dopredu odhadnúť. Nikto nemôže tvrdiť, že súčasný daňový systém je bezchybný.

V budúcnosti preto určite bude treba hovoriť o vylepšeniach, predovšetkým v troch oblastiach: charakter zdravotných odvodov, zdaňovanie penzií a zjednotenie základní. Okrem toho bude treba časom riešiť aj dilemu medzi zdanením práce a kapitálu.

Slovenská reforma upútala pozornosť zahraničia aj tým, že „všetko sa zdaňuje 19%“. Nasledujúce roky ukážu, do akej miery bude tento systém ekonomicky aj politicky udržateľný. Bolo by však škodou, keby základné stavebné kamene tohto systému boli zmenené ešte predtým, než sa ukážu strednodobé efekty uskutočnených zmien.

Literatúra

1. Carone G. a Salomäki A., 2005, Assessing work incentives in tax-benefit systems: indicators of unemployment and low-wage traps, forthcoming European Commission Economic Paper, DG-ECFIN
2. Eurostat, 2004, Labour Costs in Europe 1996-2002, Statistics in focus
3. Eurostat, 2005, Tax revenue in EU Member States, Statistics in focus
4. Immerwoll H., 2004, Average and Marginal Effective Tax Rates Facing Workers in the EU. A Micro-level Analysis of Levels, Distributions and Driving Factors, EUROMOD Working Papers Series
5. International Monetary Fund, 2005, Slovakia's Tax and Welfare Reforms,
6. Nickell S., 2004, Employment and Taxes, CEP Discussion Paper No.634
7. OECD,2004, Benefits and Wages
8. OECD, 2004, Taxing Wages 2002-2003
9. OECD, 2005, Taxing Wages 2003-2004
10. World Bank, 2005, EU-8 Quarterly Economic Report, April 2005 , Special Topic
11. World Bank, 2005, Pursuing Economic Competitiveness and Equitable Growth in a Highly Polarized Society, forthcoming
12. ZEW Institute, 2004, Company Taxation in the New Member States
13. ZEW Institute, 2005, Reduced VAT Rates Unsuitable as Instrument of Redistribution Policy, ZEWnews