

KRÁTKODOBÉ EFEKTY DAŇOVEJ REFORMY NA VEREJNÉ FINANCIE V SR*

doc. Ing. Emília Jakubíková, CSc.
Ing. Anna Banociová, PhD.
EkF TU KOŠICE
Katedra financií
emilia.jakubikova@tuke.sk
anna.banociova@tuke.sk

ABSTRACT

Paper is focused on information about the taxation reform impact on public finance in the Slovak Republic. It informs how we succeed to fulfill the goal of fiscal neutrality by comparing a budget with real taxation fulfilment.

KEY WORDS

taxation reform, public finance, fiscal policy

1. Úvod

Slovensko 1.1.2004 nastúpilo na cestu ambiciózneho reformného procesu, ktorý má potenciál urýchliť rast produktivity práce, zvýšiť mieru zamestnanosti, pozitívne ovplyvniť podnikateľské prostredie, stimulovať ďalší príliv priamych zahraničných investícií a rýchlejšie dobehnúť úroveň príjmov na obyvateľa vo vyspelejších krajinách EÚ. Daňová reforma je viac než akákoľvek iná ekonomická zmena. Je spojená so zásahom do existujúcej záujmovej a ekonomickej rovnováhy, resp. nerovnováhy a vyvoláva reakcie väčšiny prvkov a subjektov ekonomického systému. Formovanie daňového systému patrí preto, popri radikálnej zmene vlastníckych vzťahov, medzi najdôležitejšie oblasti vytvárania konkurenčného a nedeformovaného trhového prostredia v ekonomickom priestore SR.

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 neskôr priniesli dohodu, že vzhľadom na očakávané dlhodobé prínosy reformy, krátkodobý negatívny efekt na daňové príjmy na úrovni 0,5 percentuálneho bodu HDP je akceptovateľný a v dôsledku daňovej reformy bol zvýšený deficit rozpočtu verejnej správy na rok 2004 z 3,4 na 3,9 % z HDP.

Týmto príspevkom nemáme 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 v dôsledku priamych zahraničných investícií, zvyšovaním domácich investícií alebo poklesom motivácie vyhýbať sa zdaneniu. Inak povedané, dlhodobé prínosy reformy spočívajú vo zvýšení potenciálneho produktu ekonomiky. Tento druh analýz je možné vykonať len s odstupom niekoľkých rokov a aj tak budú výsledky poznačené značnou dávkou neistoty.

2. Fiškálne dopady daňovej reformy

V tomto príspevku budeme hodnotiť len krátkodobé fiškálne dopady reformy.

Analýzu dopadov daňovej reformy sme vykonali z dvoch pohľadov.

V prvom prípade porovnávame skutočné plnenie za rok 2004 s rozpočtom. Pritom treba mať na zreteli, že ministerstvo financií v koncepcii daňovej reformy používalo výlučne konzervatívne odhady, t. j. pri kvantifikácii dopadov použilo v zásade vždy najnižší odhad zvýšenia príjmov alebo najvyšší odhad zníženia príjmov SR. Každá zásadná reforma daňového systému je spojená s rozpočtovými rizikami a preto použitie takéhoto konzervatívneho prístupu umožňuje znížiť mieru rozpočtových rizík, najmä rizika z nadhodnotenia príjmov, na minimum. To však znamená, že vyššie príjmy oproti rozpočtu nemusia nutne znamenať úspech reformy.

V druhom prípade budeme bilancovať skutočné plnenie daňových príjmov oproti hypotetickému scenáru „bez reformy“. Tým sme chceli zodpovedať otázku, čo by sa stalo s príjmami, keby sa reforma neuskutočnila. Tu je výraznou komplikáciou fakt, že ekonómia nepozná jednoznačné odpovede na otázky takéhoto typu. Preto je nutné jasne zadefinovať predpoklady, pri ktorých sa uvedené výpočty vykonali.

Nasledovná tabuľka ukazuje, do akej miery sa podaril naplniť cieľ fiškálnej neutrality a s akou

úspešnosťou sa podarilo zvládnuť riziko pri zostavovaní rozpočtu. Pri rozpočte sa uvažovalo s odhadom HDP vo výške 1 293,2 mld. Sk a skutočnosť bola 1 325,5 mld. Sk.

Tabuľka 1: Daňové príjmy pred a po reforme (ESA 95, % HDP)

	SKU T. 2003	ROZP. 2004	SKU T. 2004	SCENÁR 2004 BEZ REFOR MY	ROZ DIEL	ROZ DIEL
	1	2	3	4	3-2	3-4
Daň z príjmov FO	3,3	2,1	2,6	3,5	0,5	-0,9
Daň z príjmov PO	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	-0,6

Zdroj: MF SR, MMF

Údaje sú na aktuálnej báze v metodike ESA 95. Celkový rozdiel skutočných daňových príjmov oproti rozpočtu bol nižší o 0,1 % HDP, čo je veľmi malý rozdiel pri reforme takého rozsahu.

Celkové daňové zaťaženie kleslo po reforme o 0,5 % HDP. To už nie je zanedbateľný pokles v horizonte jedného roka a o to viac, keď celkové daňové zaťaženie v medzinárodnom porovnaní bolo už pred reformou pomerne nízke.

Z analytického hľadiska je vhodnejšie porovnávať len výnosy pri daniach, ktoré úzko súviseli s daňovou reformou. Nasledujúca tabuľka porovnáva odhady MF SR (rozpočet) a Medzinárodného menového fondu (MMF) zo záveru roka 2003 so skutočnosťou pri piatich kľúčových daniach.

V prvej fáze daňovej reformy boli uskutočnené aj odhady inými inštitúciami. Nie sú však relevantnými kvôli tomu, že legislatívne úpravy neboli ešte ukončené. Preto relevantnými hodnotami pri porovnávaní so skutočnosťou môžu byť iba odhady MF SR a MMF, ktoré sa uskutočnili na základe legislatívy platnej od 1. 1. 2004. Odhady MF SR a MMF boli veľmi podobné a celkovo sa líšili len málo od skutočnosti.

K objektívnosti je treba dodať, že v štruktúre došlo k pomerne veľkým odchýlkam oproti rozpočtu.

Z hľadiska štruktúry bol MMF bližšie ku skutočnosti pri dani z príjmov právnických osôb (DzPPO) a MF SR bolo bližšie ku skutočnosti v prípade dane z príjmov fyzických osôb (DzPFO). Pri odhadoch je použitý HDP z danej prognózy.

Tabuľka 2: Porovnanie odhadov daňových a skutočných daňových príjmov za rok 2004 (ESA 95, % HDP)

	MF SR	MMF	SKUTOČNOSŤ
Daň z príjmov spolu	4,8	4,8	5,6
Daň z príjmov FO	2,1	1,8	2,6
Daň z príjmov PO	1,8	2,1	2,5
Daň vyberaná zrážkou	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

Zdroj: MF SR, MMF

Pri porovnaní rozpočtu so skutočným výnosom daní dá sa konštatovať, že z hľadiska rozpočtu dopadla reforma úspešne. Skutočné plnenie daní bolo oproti rozpočtu na aktuálnej báze lepšie o 6,4 mld. Sk, ale celkový výnos bol zároveň o 6,1 mld. Sk nižší oproti situácii, keby sa daňová reforma neuskutočnila. 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. Ak odhliadneme od daní, ktoré s reformou nemali veľa spoločného, t.j. ostatné dane, miestne dane a dobíjanie majetkových daní, rozdiel oproti rozpočtu predstavuje menej ako 2 % z celkových daňových príjmov. Vzhľadom na rozsah zmien to predstavuje veľmi malý rozdiel.

Tabuľka 3: Porovnanie skutočných a rozpočtovaných daňových príjmov SR v SR (v mil. Sk)

Rozpočet	Rozpočet 2004	Skutoč. 2004	Rozdiel
Daň z príjmov FO	18 620,0	25 253,40	+6 634,40
Daň z príjmov PO	22 000,0	29 621,30	+7 621,30
Daň vyberaná zrážkou	11 400,0	5 674,70	-5 725,30
DPH	97 700,0	99 575,60	+1 879,60
Spotrebné dane	40 896,0	43 400,50	+2 504,50
Majet. dane	1 500,0	2 734,60	+1 234,70
Ostatné dane	3 122,0	3 726,20	+604,20
Daň z príj. spolu	195 238,0	209 458,50	+14 753,40

Zdroj: MF SR

Najväčšie rozdiely medzi skutočným plnením a rozpočtom ako uvádza aj Tabuľka č.3, 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 dane z príjmov FO a PO.

3. Záver

Vyššie uvedené skutočnosti si žiadajú položiť otázku: Ako teda dopadla daňová reforma? Jasnejší obraz o úspešnosti daňovej reformy bude až v rokoch 2006 a 2007. Kľúčovou otázkou v roku 2004 bolo, či sa odhady daňových príjmov v roku 2004 na aktuálnej báze naplnia alebo nie. Na základe dnes dostupných informácií je možné skonštatovať, že daňové príjmy sú vyššie než boli naplánované. K objektívnosti je treba povedať aj to, že v štruktúre sú zásadné rozdiely. Kým pri rovnnej dani vyšší rast miezd a konzervatívne odhady spôsobili lepší výber oproti rozpočtu, pri DPH došlo po vstupe do EÚ k výpadkom aj na aktuálnej báze.

Zatiaľ však nič nenasvedčuje tomu, že bez ďalších výrazných škrtov na výdavkovej strane alebo bez presúvania neúmerného bremena na ďalšie generácie vznikne dostatočný priestor na ďalšie podstatné znižovanie celkového daňového zaťaženia. O miernych zmenách je vždy možné diskutovať. O zmene sadzby rovnnej dane bude možné hovoriť ak budeme poznať nárast daňovej bázy alebo ak sa zvýšia iné dane.

* Riešené v rámci projektu Vega č. 1/2561/05.

Literatúra:

- [1]. Burák, E.: Vyváženosť priamych a nepriamych daní, NARMSP, Časopis Podnikanie
- [2]. SCHULZOVÁ, A. a kol.: Daňovníctvo v SR 1.vyd. Bratislava: Súvaha, spol. s r.o. 2004. 331 s. ISBN 80-88727-77-4
- [3]. Slovensko-česká obchodná komora – Komentár k daňovej reforme v SR; 2006
- [4]. Jurga, R.: Určovanie rovnovážneho dôchodku – multiplikátor a paradox šetrnosti. In: E+M, ročník VIII, 2/2005
- [5]. Podkladové materiály MF SR
- [6]. www.statistics.sk
<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=4830>