

30. júla 2021

Vyhodnotenie daňovej prognózy pre rok 2020

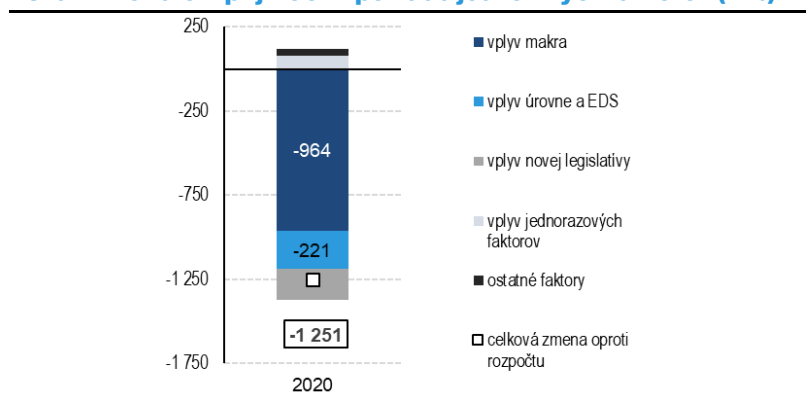
Jana Antalíková

Aktuálny odhad daňových a odvodových príjmov verejnej správy za rok 2020 je v porovnaní s prognózou Výboru¹ nižší o 1,25 mld. eur (4,2 % odhadovaných daňových príjmov)², čo je pod dlhodobým cieľom dosahovať 2 % odchýlku. Tak výrazný výpadok bol spôsobený krízou súvisiacou so šírením choroby Covid-19. Prepad ekonomiky bol viditeľný naprieč všetkými sektormi. Nové legislatívne opatrenia prijaté v súvislosti s krízou taktiež znížili očakávané príjmy.

Aktuálny odhad daňových a odvodových príjmov na rok 2020 je oproti prognóze nižší o 1 251 mil. eur (1,4 %), čo ide na vrub najmä prepadu makroekonomického prostredia. V decembri 2019 Výbor prognózoval výnos daní a odvodov na rok 2019 v celkovej sume 30 048 mil. eur (30,8 % HDP). Najnovší odhad daňových a odvodových príjmov verejnej správy za rok 2020 (z júna 2021) je 28 797 mil. eur (31,5 % HDP) (Tabuľka 2).

Výnos v 2020 výrazne pod očakávaniami

Graf 1: Rozdiel v príjmoch z pohľadu jednotlivých faktorov (v %)



Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Uvedený výrazný pokles príjmov (Graf 1) bol spôsobený krízou súvisiacou so šírením nákazlivej choroby Covid-19, ktorá výrazne zasiahla do ekonomického života nielen na Slovensku, ale na celom svete. V rámci opatrení sa na niekoľko týždňov v roku 2020, a následne aj niekoľko mesiacov začiatkom roka 2021, zaviedli na Slovensku prísne obmedzenia, ktoré výrazne ovplyvnili ekonomický vývoj. Taktiež kritická situácia vo svete mala vplyv na našu ekonomiku.

Nenaplnili sa ani očakávania o vývoji efektívnych daňových sadzieb, najmä na korporátnej dani. Zároveň sa počas roka 2020 prijalo niekoľko nových zákonov na zmiernenie dopadov krízy, ktoré taktiež pôsobili negatívne na celkový výnos daní.

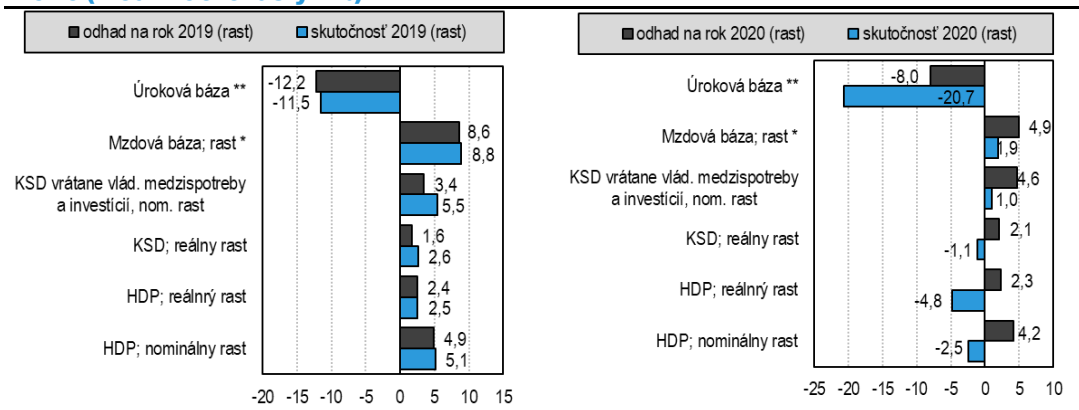
¹ Odhad daňových a odvodových príjmov schválený na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy (Výbor) v novembri 2019.

² IFP každoročne vyhodnocuje úspešnosť daňových a odvodových prognóz (ďalej iba daňových prognóz) v predchádzajúcom roku ($T-1$) a analyzuje vzniknuté rozdiely medzi skutočným plnením (odhad Výboru v júňovej prognóze v roku T) a odhadmi Výboru (v rozpočtovej prognóze z roku $T-2$). Metodika hodnotenia vychádza z manuálu hodnotenia daňových prognóz, ktorý bol prerokovaný Výborom. Hodnotenie podľa manuálu umožňuje analytické ex post vyhodnotenie a kvantifikáciu príspevkov jednotlivých faktorov k vzniknutým rozdielom.

Rozdiel v príjmoch z pohľadu jednotlivých faktorov

Predkrízový makroekonomický výhľad v podobe rastu ekonomiky o viac ako 2 % sa už v prvom polroku 2020 rozplynul. Prvé odhady hovorili o medzoročnom prepade ekonomiky na úrovni viac ako 7 %. V skutočnosti bol prepad ekonomiky menší ako 5 %. Taktiež vývoj na **trhu práce** zasiahla kríza. Pôvodný očakávaný rast mzdovej bázy na úrovni takmer 5 % bol v apríli 2020 zrevidovaný na pokles o viac ako 2 %. V konečnom dôsledku dosiahol trh práce medzoročný rast necelé 2 %. V podobnom duchu sa vyvíjala aj **reálna konečná spotreba domácností (KSD)**, ktorá generuje výnos spotrebných daní, a **nominálna KSD**, ktorá vstupuje do výnosu DPH (Graf 2).

Graf 2: Porovnanie prognózy a skutočnosti makroekonomických veličín za roky 2019 a 2020 (medzoročné rasty v %)



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

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

Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Nižšia EDS pri veľkých daniach

Celkový vývoj efektívnych daňových sadzieb (EDS) je v porovnaní s prognózou nižší o viac ako 200 mil., avšak v štruktúre jednotlivých daní sú výrazné rozdiely. Väčšinu zmien v EDS môžeme pripísať na vrub krízy. Najvýraznejší pokles EDS je pri korporátnej dani, v menšej miere pri odvodoch a spotrebnej dani z minerálneho oleja. Vyššiu ako očakávanú EDS majú najmä miestne dane a spotrebná daň z tabakových výrobkov. Pri miestnych daniach sa kríza prejavila len posunutím splácania daní, avšak stále v rámci daného roka. Vyšší level u tabakových výrobkov vyplýva z lepšieho plnenia dane za rok 2019.

Aktualizácia legislatívy zmenšila výpadok na príjmoch

Vplyv legislatívnych opatrení zahrnutých v prognóze spôsobil o 105 mil. eur menší výpadok na príjmoch než sa predpokladalo pri prognóze. Najväčšie aktualizácie boli pri odhade dopadu zavedenia oslobodenia rekreačných poukazov a 13. a 14. platu od daní a odvodov, pri vplyve zvýšenia odpočtu na vedu a výskum a pri vplyve zvýšenia nezdaniteľnej časti základu dane pri DPFO.

Nová legislatíva uberala z výnosov

Počas roka 2020 sa prijalo viacero legislatívnych opatrení, najmä na zmiernenie dopadov krízy na ľudí a ekonomiku. Celkovo znížili príjmy o 185 mil. eur. Zrušil sa bankový odvod, odpustili za odvody platené zamestnávateľom za zatvorené prevádzky počas jarného lockdownu, umožnil sa posun nesplatených odvodov. Popri tom viacero obcí koncom roka 2019 schválilo vyššie sadzby daní z nehnuteľností, čo sme do prognózy mohli zapracovať až v roku 2020 (Tabuľka 3).

Rozdiel na jednotlivých daniach

Pokles zaznamenali takmer všetky dane, s výnimkou miestnych daní, dane z poistenia a príjmov RTVS (tabuľka 1).

Tabuľka 1: Rozdiel skutočnosti oproti odhadu Výboru podľa jednotlivých faktorov a daní (v mil. eur)

	makro	level	nová legislatíva	jednorazové faktory	ostatné faktory	Spolu
DPFO zo závislej činnosti	-94	-1	0	0	0	-95
DPFO z podnikania	-6	-7	-1	0	0	-14
DPPO	-233	-150	25	0	-28	-386
Zrážková daň	-17	-1	0	-3	0	-21
DPH	-112	-11	-9	0	49	-83
Spotrebné dane	-114	-28	0	-26	0	-168
- z toho minerálne oleje	-90	-33	0	0	0	-123
- z toho tabakové výrobky	-17	15	0	-26	0	-28
Ostatné dane	-46	47	-109	-1	-12	-122
Sociálna poisťovňa (vr. dlžného)	-228	-46	-91	109	30	-226
Zdravotné poisťovne (vr. dlžného)	-113	-23	0	0	0	-136
SPOLU	-964	-221	-185	79	39	-1251

Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Prepad na trhu práce hlavným dôvodom nižších príjmov

Nižší výnos **daní z práce** bol spôsobený najmä nepriaznivým makroekonomickým prostredím. Obmedzenie ekonomickej aktivity spôsobilo výrazný prepád zamestnanosti. Na druhej strane čerpanie pandemických nemocenských dávok (PN, OČR) pracujúcimi a skrátená práca počas lockdownov sa zároveň podpísali pod historicky prvý medziročný pokles priemernej mzdy v druhom kvartáli roku 2020. Slabší vývoj na trhu práce sa ďalej preniesol do nižšieho efektívneho výberu **DPFO zo závislej činnosti**, ktorá vplyvom tzv. tichého zdanenia citlivejšie reaguje na cyklické výkyvy hospodárstva.

Pri **zdravotných odvodoch** vyššie čerpanie odvodovej odpočítateľnej položky oproti pôvodným predpokladom prispieva k nižšiemu výnosu. Naopak posun termínov na podanie daňových priznaní za rok 2019 a následného vykonania ročného zúčtovania mierne tlmil prepád výnosu, nakoľko sa časť preplatkov poistencom vracala až začiatkom roka 2021.

Prepad výnosu **sociálnych odvodov** z dôvodu vývoja na trhu práce bol tlmený jednorazovými príjmami vo výške 109 mil. eur z oddĺženia nemocníc v januári 2020. Naopak legislatívne opatrenia na zmiernenie dopadu pandémie dodatočne znižovali príjmy. Odpustenie odvodov zamestnávateľov a živnostníkov počas lockdownu v apríli 2020 spôsobil výpadok vo výške cca 58 mil. eur. Odklady odvodov a ich následný posun splatnosti až do roku 2022 síce priniesli nižšie hotovostné príjmy v roku 2020, akruálny výnos roku 2020 sa však dodatočne zvyšuje spätným započítaním splátok za odložené odvody do roku 2020³.

Výnos **DPH poklesol len mierne v kontraste s rozsahom krízy**. Udržanie výnosu pramení zo spotreby domácností, ktorá vzrástla o 1 % na rozdiel od prepádu v susedných krajinách aj Európskej únii ako celku. Ďalším významným faktorom udržania výnosu bola stabilná

DPH mierne pod očakávaniami

³ Na základe rozhodnutia Eurostatu sa nad rámec aktualizácie sociálnych odvodov budú do akruálnych príjmov za rok 2020 započítavať aj zaplatené splátky odložených odvodov (predpokladaný objem 30 mil.)

Pokles DPPO kvôli spomaleniu ekonomiky aj poklesu ziskovosti

úspešnosť výberu, ktorá sa neprepadla podobne ako v roku 2009. Tento vývoj pripisujeme presunu časti spotreby zo sektorov z vyššou daňovou medzerou (napr. služby, horeca) do maloobchodu. Zároveň charakter krízy zvýraznil online nákupy a platby kartou, ktoré znižujú priestor pre daňové úniky.

Aj keď DPPO je všeobecne procyklická daň, pokles príjmov v roku 2020 hlavne z titulu pandémie nebol až tak výrazný, ako sa čakalo. Prepád makroekonomických fundamentov bol výrazne strmší, ako pokles z titulu EDS, čo naznačuje práve nižšiu procyklickosť. Zníženie výnosu dane sme zaznamenali naprieč celým spektrom odvetí ekonomiky, najvýraznejšie však v sektoroch Ubytovania a Reštaurácií a Umení, ktoré najviac trpeli pre uzavretie ekonomiky. Naopak, silná domáca spotreba potiahla nielen výnos DPH, ale aj príjmy Maloobchodu. Z pohľadu veľkosti subjektov registrujeme vyšší pokles u malých a stredných firiem.

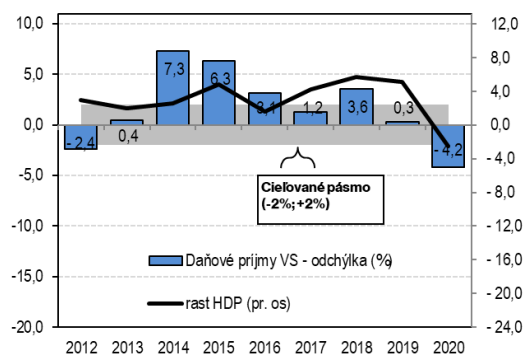
Podobný pokles dane sme zaznamenali aj u živnostníkov, ktorí sú súčasťou DPFO z podnikania. Okrem poklesu dane od živnostníkov evidujeme aj nárast negatívneho vyrovnania z daňových priznaní typu A (hlavne dohodári), ktoré sa vykazuje v rámci DPFO z podnikania.

Aj spotrebné dane boli v roku 2020 významne negatívne zasiahnuté pandemiou. Výpadok na spotrebnej dani z minerálneho oleja súvisel z prevažnej časti s obmedzením ekonomickej činnosti v mnohých oblastiach a takisto s utlmením mobility domácností. Výnos spotrebnej dane z tabakových výrobkov nebol až tak citlivý na pandemickú situáciu ako ostatné spotrebné dane. Väčší negatívny vplyv mali dva jednorazové aspekty, presun platby z decembra 2020 na rok 2021 a nespárovaná platba s predpisom.

Podľa aktuálnych odhadov je odchýlka medzi odhadovanými a skutočnými daňovými príjmami verejnej správy na úrovni -4,2 % (Grafy 3, 4). V rámci programových cieľov rozpočtu bol pre IFP stanovený dlhodobý cieľ dosahovať maximálne 2 % odchýlku medzi odhadovanými a skutočnými daňovými príjmami verejnej správy. Z dôvodov vysvetlených vyššie sa v krízovom roku 2020 nepodarilo stanovený cieľ splniť.

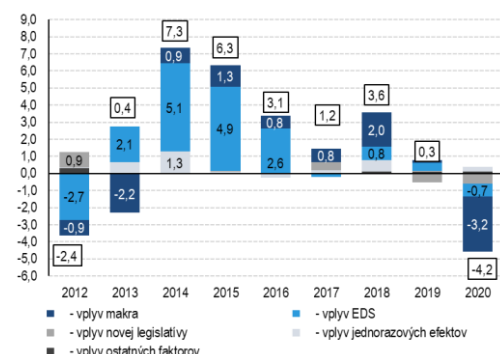
Odchýlka v rámci dlhodobých cieľov

Graf 3: Odchýlka odhadovaných príjmov VS od skutočnosti (v %)



Zdroj: IFP, UložiskoIFP

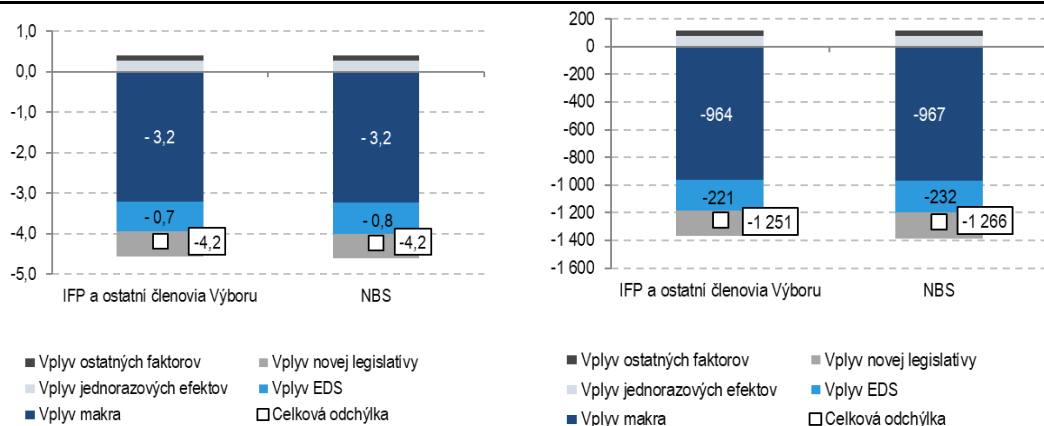
Graf 4: Odchýlky odhadovaných príjmov VS od skutočnosti (v %)



Zdroj: IFP, UložiskoIFP

V súlade so štatútom Výboru sa vyhodnocuje aj odhad daňových a odvodových príjmov jednotlivých členov Výboru. Prognózy členov Výboru z novembra 2019 sú porovnávané s aktuálnou prognózou Výboru z júna 2021 (Graf 5). Väčšina členov Výboru sa plne stotožnila s odhadom IFP pri prognóze (KRRZ, ČSOB, SLSP, TB, UniCredit, Infostat), a preto ich vyhodnotenie je totožné s vyhodnotením odhadu IFP. Vlastnú prognózu mal len jeden člen Výboru (NBS).

Graf 5: Hodnotenie prognózy členov Výboru (odchýlka %, mil.eur)⁴

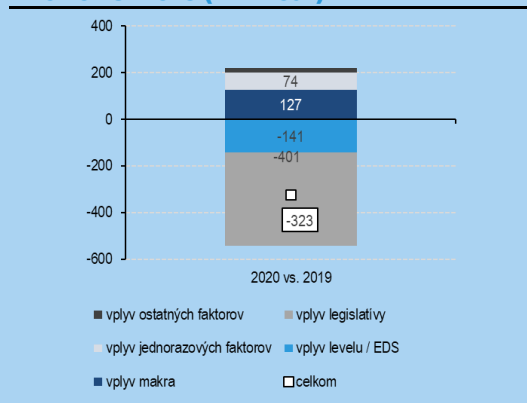


(+) podhodnotenie (pesimistický pohľad), (-) nadhodnotenie odhadu (optimistický pohľad) Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Box 1: Medziročný porovnanie výnosov daní a odvodov (2020 vs. 2019)

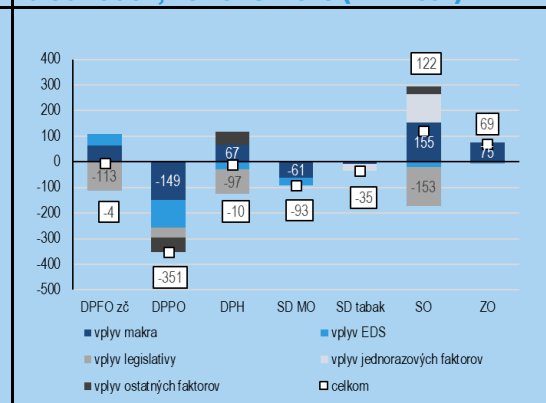
Medziročné príjmy z daní a odvodov poklesli v porovnaní s rokom 2019 o 323 mil. eur, čo zodpovedá 1,1 % poklesu (Graf 6). Pokles príjmov súvisí z veľkej časti s krízou z dôvodu šírenia COVID-19. Väčšina poklesu pripadá na vrub legislatívnych opatrení, mierny pokles zaznamenala aj efektívna daňová sadzba. Celkový makroekonomický vývoj s vplyvom na dane a odvody mal mierne pozitívny vplyv na rast výnosov.

Graf 6: Rast daňovo-odvodových príjmov, 2020 vs. 2019 (v mil. eur)



Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Graf 7: Zmena výnosu vybraných daní a odvodov, 2020 vs. 2019 (v mil. eur)



Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Kríza sa prejavila na **ekonomickom vývoji** medziročným poklesom reálneho hrubého domáceho produktu (reálny -4,8 %) aj poklesom reálnej konečnej spotreby domácností (-1,1 %). Negatívne vplyvy uvedených makroekonomických ukazovateľov boli korigované najmä lepšou mzdovou bázou (1,9 %), kde rast priemernej mzdy skorigoval pokles zamestnanosti. Ani nominálna spotreba domácností sa neprepadla pod úroveň roka 2019, medziročne vzrástla o 1 %.

Za **poklesom EDS** je najmä korporátna daň. Malý pokles EDS pri DPH je korigovaný miernym nárastom úrovne / EDS pri DPFO zo závislej činnosti.

Legislatíva má najväčší podiel na medziročnom poklese príjmov. Približne polovicu vplyvu tvoria legislatívne opatrenia prijaté ešte v roku 2019. Druhú polovicu tvorí legislatíva schválená až v roku

⁴ Prognózy členov Výboru sa môžu líšiť v definícii jednotlivých báz a taktiež v elasticitách jednotlivých daní. Preto je potrebné vnímať prezentovanú dekompozíciu indikatívne vzhľadom na rozdiely medzi makrom a levelom. Pre účely tohto hodnotenia sa predpokladá pre všetkých členov rovnaká elasticita príjmov a makrobáz používaných IFP.

2020 s účinnosťou na aktuálny rok. Väčšina týchto opatrení (prijatých v roku 2020) súvisela s krízou.

Najvýraznejší medziročný pokles je pri **DPPO**. Vplyv pandémie sa podpísal na poklese ziskovosti v mnohých sektoroch a aj na poklese efektívnej daňovej sadzby. Okrem ekonomických aspektov je pri medziročnom poklese aj negatívny vplyv metodickej úpravy výnosu na základe rozhodnutia Eurostatu a Štatistického úradu SR.⁵

Napriek nepriaznivému makroekonomickému vývoju si dane z práce ako jediné dokázali udržať mierny medziročný rast aj v roku 2020. Výnos **zdravotných odvodov** rástol len pôsobením medziročného vývoja na trhu práce. Pri **sociálnych odvodoch** boli nové legislatívne opatrenia kompenzované jednorazovým oddĺžením nemocníc v januári 2020. Naopak výnos **DPFO zo závislej činnosti** sa medziročne takmer nezmenil najmä z dôvodu zvýšenia nezdaniteľnej časti základu dane schváleného ešte v roku 2019.

DPH medziročne takmer nepoklesla. V prípade očistenia výnosu o legislatívu zníženej sadzby na vybrané potraviny by dokonca dosiahla medziročný rast. Za udržaním výnosu je rast spotreby domácností a stabilná úspešnosť výberu.

Viac o hodnotení daňových príjmov je možné nájsť [stránke IFP](#) v časti **Publikácie IFP** ⇒ [manuál hodnotenia daňových prognóz](#).

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov

⁵ V roku 2020 sa prijalo v súvislosti s pandemiou legislatívne opatrenie, ktoré umožnilo firmám jednorazový odpis strát za roky 2015 – 2018. Hotovostne to pomohlo firmám v roku 2020, ale keďže si spomínané straty uplatnili pri podaní daňového priznania za rok 2019, aktuálne sa to týkalo výnosu za rok 2019. Na základe rozhodnutia Eurostat o tom, že vplyv má byť aj aktuálne zaznamenaný v príjmoch roku 2020 vzhľadom na priamu väzbu na Covid-19 došlo k v roku 2020 k poníženiu výnosu DPPO. Výnos z roku 2019 bol naopak zvýšený o uvedenú sumu.

Príloha

Tabuľka 2: Porovnanie odhadu Výboru z novembra 2019 a aktuálneho odhadu na rok 2020 (ESA2010, mil. eur)

	Odhad Výboru (november 2019)	Aktuálny odhad (jún 2021)	Rozdiel	Rozdiel (v %)
DPFO zo závislej činnosti	3 501	3 405	-95	-2,7
DPFO z podnikania	92	78	-14	-15,1
DPPO	2 779	2 393	-386	-13,9
Zrážková daň	256	235	-21	-8,3
Daň z pridanej hodnoty (DPH)	6 903	6 820	-83	-1,2
Spotrebné dane	2 401	2 234	-168	-7,0
Ostatné dane*	1 398	1 276	-122	-8,7
Sociálna poisťovňa	8 511	8 285	-226	-2,7
Zdravotné poisťovne	4 207	4 071	-136	-3,2
Spolu	30 048	28 797	-1 251	-4,2
% HDP (skutočnosť 2018)	32,8%	31,5%	-1,3 p.b.	-

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

Zdroj: IFP, UložiskoIFP

Tabuľka 3: Vplyv legislatívy zahrnutej v rozpočte a novej legislatívy (ESA2010, mil. eur)

	Odhad	Skutočnosť	Rozdiel
Legislatíva zapracovaná v prognóze	-457	-351	105
Zvýšenie sadzby dane z tabakových výrobkov (od 2017 a 2019)	69	69	0
Zdvojnásobenie sadzby OO v reg. Odvetviach	27	17	-10
Kúpeľníctvo (tech. zariadenia)	-1	-1	0
Postupné navyšovanie sadzby do II. piliera	-146	-150	-4
Vplyv 13. a 14. platu	-41	-21	21
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	-28	-28	0
Zrušenie OOP na ZO pre zamestnávateľa	46	49	2
Zavedenie OOP pre dôchodcov pre SO (1.7.2018)	-19	-19	0
Poplatok za uloženie odpadu	10	8	-2
Znížená sadzba DPH na ubytovacie služby	-25	-13	13
Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov	-67	-32	35
Oslobodenie nepeň. benefitu pre zamestnanca na ubytovanie (max. 60 eur mesačne)	-9	-9	0
Zvýšenie nepeň. benefitu pre zamestnanca na ubytovanie na 100 eur mesačne	-6	-6	0
zvýšenie odpočtu R&D na 150 % od 2019 a 200 % od 2020	-37	-12	25
15 % sadzba DPPO pre firmy s obratom do 100 tis. eur, 21% pre ostatných	-42	-42	0
Zvýšenie NČZD na 21-násobok ŽM	-135	-112	23
Zavedenie športových poukazov	-2	-2	0
Zrušenie koncesionárskych poplatkov pre dôchodcov a poberateľov DHN	-8	-9	-2
Znížená sadzba SZČO na 15% pre obrat do 100 tis. eur	-19	-19	0
Znížená sadzba DPH na vybrané potraviny	-77	-81	-4
Znížená sadzba DPH na printové médiá (len denníky)	-6	-6	0
Zmeny v osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií	112	120	7
Opatrenia na podporu mobility práce	-34	-34	0
Nová legislatíva (nezapracovaná v prognóze)	0	-185	-185
Úprava sadzieb daní z nehnuteľností cez VZN	0	56	56
Zníženie spotreby pohonných hmôt ako nedaňového výdavku o 20 %	0	-5	-5

Zrušenie bankového odvodu	0	-120	-120
Nové opatrenia súvisiace s COVID-19	0	-117	-117
<i>Odklad kontrol</i>	0	-13	-13
<i>Dočasná úprava VZN pre poplatok za letné terasy</i>	0	-1	-1
<i>Odpustenie soc. odvodov (zavreté prevádzky)</i>	0	-58	-58
<i>Zmeny v dani z motorových vozidiel</i>	0	-13	-13
<i>Odklad soc. odvodov za december 2020</i>	0	-5	-5
<i>Presun termínu splatenia odkladov SP</i>	0	-28	-28
Celkové legislatívne vplyvy	-457	-536	-80

Zdroj: IFP, [UložiskoIFP](#)