

Rovná daň na Slovensku – funguje to!

Úvod

Rovná daň vo výške 19% bola na Slovensku zavedená od 1. januára 2004. Daňová reforma bola súčasťou širšieho reformného programu¹ vlády Mikuláša Dzurindu, ktorý obsahoval aj reformu verejných financií, sociálnu a dôchodkovú reformu, reformu trhu práce, reformu zdravotníctva a reformu verejnej správy. Úspešná realizácia tohto ambiciózneho reformného programu viedla k tomu, že Slovensko sa stalo jednou z najrýchlejšie rastúcich európskych ekonomík².

Komplexný balík štrukturálnych reforiem bol spojený s jasnou stratégiou zlepšovania podnikateľského prostredia a zvyšovania miery ekonomickej slobody. Slovensko dosiahlo od polovice deväťdesiatych rokov dodnes najrýchlejší pokles miery prerozdelenia a miery daňového a odvodového zaťaženia zo všetkých krajín Európskej únie. Podiel verejných výdavkov na HDP poklesol v rokoch 1996 – 2006 o 14,8% (z 52,1 na 37,3) a daňová kvóta II (podiel z príjmov z daní a odvodov na HDP) o 10,9% (zo 40,4 na 29,5)³.

Ešte v roku 2000 malo Slovensko o štyri stupne horší investičný rating oproti Česku a Maďarsku a o tri stupne horší ako Poľsko. Už v roku 2005 Slovensko všetky tieto krajiny v investičnom ratingu predbehlo.

Čo sa zmenilo.

Od 1.1.2004 platí na Slovensku nový daňový systém založený na 5 kľúčových opatreniach:

1. Zavedenie rovnej sadzby dane z príjmov, tak pre právnické aj pre fyzické osoby na úrovni 19% (predtým fyzické osoby 5 pásiem od 10% do 38%, právnické osoby 25% plus množstvo výnimiek a špeciálnych sadzieb)⁴
2. Zjednotenie sadzieb DPH na úrovni 19% (predtým 14% a 20%)
3. Zrušenie dane z dividend
4. Zrušenie dane z darovania, dedičstva a prevodu a prechodu nehnuteľností
5. Odstránenie väčšiny výnimiek, odpočítateľných položiek, špeciálnych režimov a špeciálnych sadzieb

Obrázok č.1

Porovnanie nového a starého daňového systému

Zmena sadzieb daní z príjmov		
(v %)	2003	2004
Daň z príjmov fyzických osôb	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

¹ Viac vid' Mikloš, Ivan, 2009: Slovakia – Story of Reforms, in:

² Ekonomický rast akceleroval zo 4,2% v roku 2003 na 10,4% v roku 2007

³ Na ilustráciu, miera prerozdelenia a daňového zaťaženia v Českej republike sa z posledných desať rokov takmer nezmenila (42,5%, resp. 38%)

⁴ V pôvodnom daňovom systéme existovalo 37 rôznych sadzieb dane z príjmu fyzických a právnických osôb

Aké sú výsledky?

Daňová reforma postavená na rovnej dani priniesla nespochybniteľne pozitívne výsledky. Ako ukazuje tabuľka⁵, podiel daňových príjmov na HDP sa dramaticky nezmenil a podarilo sa v zásade dosiahnuť aj fiškálnu neutralitu. Jedinou výraznejšou zmenou je pokles podielu pri dani z príjmu fyzických osôb, nárast (po počiatočnom poklese) výnosu dane zo zisku a počiatočný nárast (a následne pokles) podielu výnosu dane z pridanej hodnoty.

Tabuľka č. 1 Podiel daňových príjmov na HDP

(ESA95, v % HDP)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Priame dane	6,7%	5,5%	5,6%	5,7%	5,9%	6,0%
Daň z príjmov fyzických osôb	3,3%	2,6%	2,7%	2,5%	2,6%	2,7%
Daň z príjmov právnických osôb	2,6%	2,4%	2,7%	2,9%	3,0%	3,0%
Daň vyberaná zrážkou	0,8%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Nepriame dane	11,2%	12,2%	12,6%	12,0%	11,1%	10,4%
Daň z pridanej hodnoty	6,6%	7,7%	8,0%	7,9%	6,7%	6,9%
Spotrebné dane	3,3%	3,3%	3,7%	3,2%	3,5%	2,7%
Majetkové dane	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Miestne dane	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%
Ostatné dane	0,5%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Daňové príjmy spolu	17,9%	17,7%	18,3%	17,7%	17,0%	16,4%

2003 – 2007 skutočnosť

2008 odhad MF SR

V čom ale k zásadnej zmene došlo, je dynamika rastu ekonomiky a tiež dynamika rastu daňových príjmov v absolútnom vyjadrení, špeciálne u dane zo zisku. Ekonomický rast kontinuálne stúpал zo 4,2% v roku 2003 na 10,4% v roku 2007. Miera nezamestnanosti v tom istom období poklesla z 18,2% na 11,1%. Daňové príjmy vzrástli za prvé štyri roky nového daňového systému (2004 – 2007) oproti roku 2003 o 44,8% v bežných cenách a o 28% v stálych cenách. Najdynamickejší bol rast výnosu dane zo zisku (dane z príjmu právnických osôb), kde došlo k nárastu o 70,9% v bežných cenách a o 54,1% v cenách stálych. Už v prvom roku reformy sa na tejto dani vybralo viac, ako v poslednom roku pred reformou, napriek poklesu sadzby dane z 25% na 19%.

Daňová reforma a jej zahraniční kritici.

Slovenská daňová reforma vyvolala pomerne silnú odozvu v zahraničí. Bola prevažne pozitívna, objavili sa však, najmä zo strany niektorých západoeurópskych politikov⁶ aj kritické hodnotenia poukazujúce na údajný daňový dumping, resp. neférovú daňovú konkurenciu. Argumentovali zvyčajne tým, že nízke dane vedú k chýbajúcim príjmom, ktoré majú byť nahrádzané dotáciami z EÚ, ktoré sú financované práve bohatšími krajinami. Tieto majú navyše trpieť tým, že vďaka údajnému daňovému dumpingu investori odchádzajú zo starých členských krajín do nových. Takúto argumentáciu treba považovať za nekorektnú a čisto politicky účelovú. Ako ukazujú vyššie uvedené fiškálne výsledky daňovej reformy na Slovensku, bola v zásade fiškálne neutrálna, teda nedošlo v jej dôsledku k žiadnemu výpadku

⁵ Rok 2003 je posledný rok starého daňového systému, rok 2004 prvý rok nového

⁶ Vtedajší nemecký kancelár G. Schroder, vtedajší francúzsky minister financií N. Sarkozy, vtedajší švédsky premiér Persson, vtedajší bavorský premiér Stoiber. Títo politici sa pritom väčšinou nevyjadrovali konkrétne k slovenskému daňovému systému, hovorili všeobecnejšie o nových členských krajinách, avšak v kontexte diskusie, ktorá bola vyvolaná najmä zmenami v slovenskom daňovom systéme

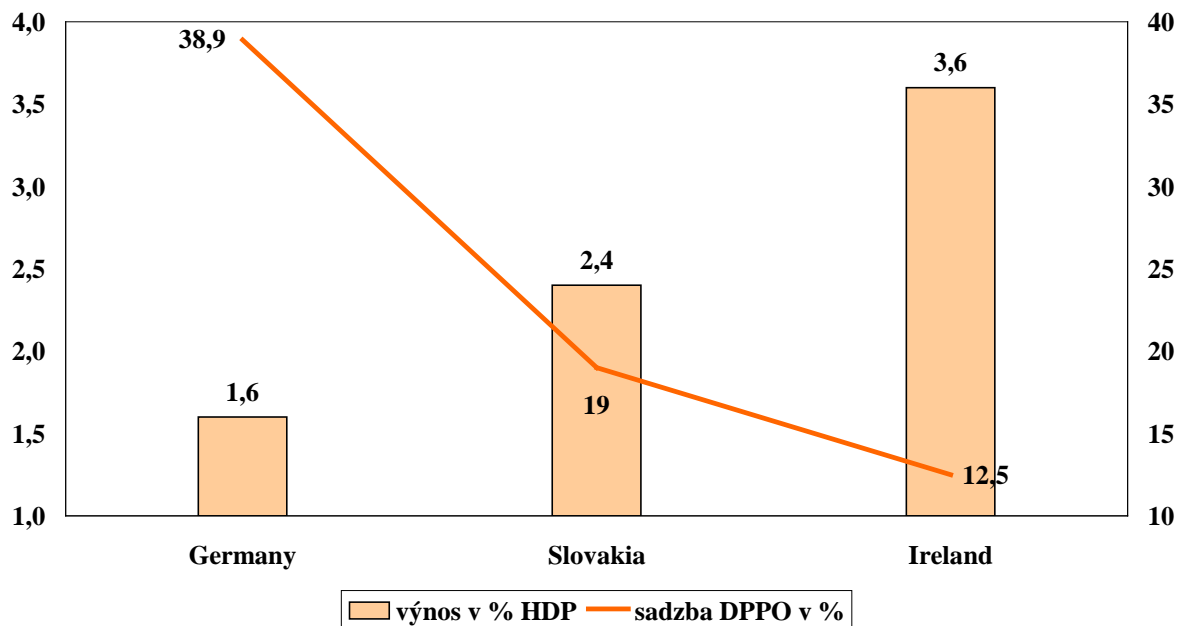
príjmov. Celkové daňové príjmy v prvom roku fungovania nového systému (2004) boli dokonca o vyše 22 mld. Sk (0,75 mld eur) vyššie ako pred reformou v roku 2003 (239,9 mld. Sk vs. 217,2 mld. Sk). K miernemu poklesu daňového zaťaženia meraného podielom daňových príjmov na HDP (zo 17,9% na 17,7%) došlo v dôsledku toho, že ekonomický rast bol rýchlejší, ako rast daňových príjmov.

Ani pri dani zo zisku, ktorá je práve predmetom kritiky ohľadom tzv. daňového dumpingu, či údajnej nekalej daňovej konkurencie, nedošlo k poklesu, naopak k nárastu. Kým v roku 2003 sme na tejto dani pri 25% sadzbe vybrali 32,016 mld. Sk, v roku 2004 pri 19% sadzbe 33,164 mld., teda o vyše 1,1 mld. Sk viac.

Naviac, pri priamych daniach nemožno vyvodzovať žiadne zásadné závery len z porovnávania daňových sadziieb. Skutočný výnos týchto daní, najmä dane z príjmu právnických osôb, totiž závisí aj od šírky daňového základu a množstva výnimiek a iných možností s využitím ktorých sa dá zo zdanenia unikať. Najlepšie o tom svedčí porovnanie percentuálnych sadziieb dane zo zisku a jej výberu ako podielu na HDP v Nemecku, Írsku a na Slovensku za rok 2004.

Graf č. 1

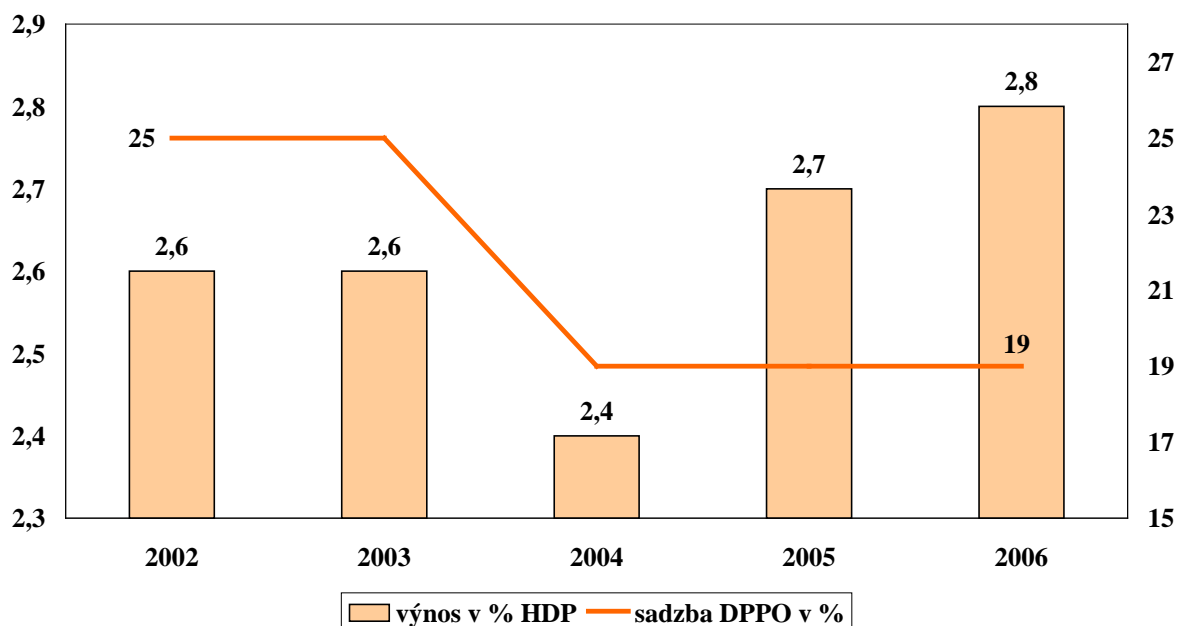
Sadzba a výnos DPPO vo vybraných krajinách EÚ



Ako vidno veľmi jasne z grafu, čím vyššia sadzba, tým nižší výber a naopak. Na Slovensku je pritom zaujímavý aj vývoj za roky 2002 – 2006, ktorý ukazuje graf č. 5

Graf č. 2

Sadzba a výnos DPPO na Slovensku



Z porovnania výnosu a sadzby dane z príjmov právnických osôb na Slovensku pred zavedením reformy a po nej vyplýva ten istý záver, ako z medzinárodného porovnania Írska, Slovenska a Nemecka. Čím nižšia sadzba, tým vyšší výnos.

Nekorektný je argument o nahrádzaní chýbajúcich príjmov (ktoré, ako sme ukázali neexistujú) peniazmi od čistých prispievateľov aj z druhej strany. Je to totiž presne naopak. Vďaka reformám, vrátane daňovej, budú čisti prispievatelia novým krajinám (čistým poberateľom) v konečnom dôsledku platiť menej. Vyplýva to z triviálneho faktu, že reformy vedú k rýchlejšiemu ekonomickému rastu a tento zase k rýchlejšej strate pozície čistého poberateľa prostriedkov z EÚ.

Snahy niektorých krajín o obmedzovanie daňovej konkurencie harmonizáciou daňových sadzieb treba považovať za vyslovene škodlivé. Daňová konkurencia⁷ vedie k vyššiemu tlaku na potrebné zmeny a reformy, na spružnenie trhov, na zvýšenie efektívnosti verejnej správy, k tlaku na uskutočňovanie potrebných štrukturálnych reforiem. A práve tu leží podstata problémov mnohých západoeurópskych krajín. Daňová a iná konkurencia z nových členských krajín EÚ im len nastavuje zrkadlo pripravenosti na členenie zostrojujúcej sa globálnej konkurencii.

Záver

Slovensko nie je prvá a určite ani posledná krajina, ktorá zaviedla rovnú daň. V niektorých ohľadoch je však slovenský príklad špecifický a možno aj poučný:

1. Vláda, ktorá rovnú daň zaviedla, si to nestanovila za cieľ vo svojom programe.

⁷ výstižným príkladom efektívnosti daňovej konkurencie je príklad Rakúska, suseda SR. Viac rokov sa tam viedli diskusie o potrebe zníženia dane zo zisku z pôvodných 35% na nižšiu úroveň, pričom nikto nepredpokladal, že by to mohlo byť menej ako 29%. Okamžite, doslova niekoľko týždňov po schválení daňovej reformy, ktorou sa na Slovensku znížila táto daň z 25% na 19%, došlo v Rakúsku k jej zníženiu na 25%. To zase viedlo k zvýšeniu tlaku na zníženie tejto dane v Nemecku

Vláda M. Dzurindu si za cieľ stanovila zásadnú zmenu daňového systému v smere jednoduchého, prehľadného, neutrálneho, nedeformovaného (nondistortive), rast a aktivitu stimulujúceho daňového systému. Vláda si predsavzala zjednotiť sadzby dane z pridanej hodnoty a preniesť väčšiu váhu daňového zaťaženia z priamych na nepriame dane. Čo sa týka rovnej dane, vláda vo svojom programe deklarovala, že zväží jej zavedenie. Dôvodom opatrnejšieho prístupu pri formulovaní záväzku zavedenia rovnej dane v programovom vyhlásení vlády bola absencia relevantných analýz a kvantifikácií fiškálnych dôsledkov zavedenia rôznej kombinácie sadzieb rovnej dane a nepriamych daní, najmä DPH. Keďže analýzy ukázali, že jednoznačne najúčinnjším nástrojom naplnenia cieľov daňovej reformy je zavedenie rovnej dane, vláda k tomuto kroku pristúpila. Táto stratégia zrejme prispela k tomu, že zavedenie rovnej dane sa nestalo predmetom politického zápasu v tej miere, ako v iných krajinách⁸

2. Daňová reforma nespočívala len v zavedení rovnej dane, ale jej zavedenie sa využilo na zásadné zjednodušenie a sprehľadnenie daňového systému.

To sa dosiahlo najmä zrušením takmer všetkých výnimiek, zrušením všetkých špeciálnych sadzieb a špeciálnych režimov, zrušením takmer všetkých odpočítateľných položiek, uplatnením princípu zrušenia dvojitého zdanenia jedného príjmu všade, kde je to možné (napr. zrušenie dane z dividend, dane z dedičstva, dane z prevodu a prechodu nehnuteľností a dane z darovania), odstránením deformujúcich prvkov v daňovej politike, ktorými sa presadzovali iné ako fiškálne ciele a tiež zjednotením sadzby dane z pridanej hodnoty na jednu úroveň (19%) bez akejkoľvek výnimky

3. Daňová reforma postavená na zavedení rovnej dane bola spustená v roku vstupu Slovenska do Európskej únie⁹

Táto skutočnosť zvyšovala mieru neistoty. Dôsledky vstupu do EÚ a dôsledky nielen daňovej, ale aj ďalších vyššie spomínaných reforiem sa nedali úplne presne prognózovať, čo zvyšovalo nielen mieru rizika a neistoty, ale zároveň aj ohrozovalo politickú podporu reforiem doma aj v zahraničí. Príkladom boli nielen negatívne reakcie niektorých západoeurópskych politikov, ktorí hovorili o daňovom dumpingu, alebo nekalej daňovej konkurencii, ale aj Medzinárodného menového fondu, ktorý odporúčal daňovú reformu nezavádzať v jednom kroku, ale postupne¹⁰.

4. Podmienkou zavedenia daňovej reformy bola fiškálna neutralita.

Slovensko malo v čase rozhodovania o daňovej reforme a v čase jej zavádzania nadmerný deficit verejných financií a vláda považovala za dôležité tento deficit znižovať. Negatívne stanovisko MMF bolo dané hlavne rizikom straty daňových príjmov. Ukázalo sa, že zmeny boli nastavené správne a daňová reforma bola prinajmenšom fiškálne neutrálna¹¹

5. Vláda rovnú daň (a ďalšie reformy) zaviedla napriek turbulentnému politickému prostrediu.

Vtedajšia opozícia spolu s odbormi iniciovali v apríli 2004, teda v čase medzi zavedením väčšiny reforiem (vrátane daňovej) a vstupom SR do EÚ, referendum o odstránení vlády. V tom čase bola politická situácia pre vládu a vládne strany veľmi nepriaznivá. Takmer 70% ľudí nesúhlasilo s politikou vlády a vyjadrovalo nedôveru ohľadom budúcnosti

⁸ Napr. v Nemecku a Poľsku

⁹ Daňová reforma k 1.1.2004, vstup do EÚ 1.5.2004

¹⁰ INTERNATIONAL MONETARY FUND, Slovak Republic – 2003 Article IV Consultation Mission, Preliminary Conclusions, May 7, 2003, <http://www.imf.org/external/np/ms/2003/050703.htm>

¹¹ Deficit verejných financií sa znížil zo 7,7% HDP v roku 2002 na 3,7% v roku 2003 a 3,0% v roku 2004

svojej, aj budúcnosti krajiny. Napriek tomu sa referenda s otázkou „Súhlasíte s predčasným ukončením mandátu vlády?“ zúčastnilo len 32% voličov, pričom na platné referendum je na Slovensku potrebná nadpolovičná voličská účasť. V európskych voľbách v júni 2004 potom najsilnejšia vládna strana premiéra Dzurindu vyhrala, aj keď účasť v týchto voľbách bola najnižšia spomedzi všetkých krajín EÚ¹²

6. Pozitívny vplyv na zavedenie rovnej dane mali niektoré mimovládne organizácie (think-tanky), ktoré aktívne ovplyvňovali najmä prostredníctvom médií verejnú mienku v prospech tejto myšlienky¹³

7. Daňová reforma založená na rovnej dani sa ukázala byť politicky veľmi stabilná. Napriek tomu, že od polovice roka 2006 vládne na Slovensku nová vláda zložená zo strán, ktoré boli v čase zavedenia v opozícii, silne ju kritizovali a sľubovali jej zrušenie, v zásade ostala, až na niektoré kozmetické zmeny¹⁴, nedotknutá.

8. Rovná daň bola na Slovensku zavedená ako v prvej členskej krajine OECD a od 1.1.2009 funguje v prvej krajine eurozóny.

Tento fakt je dôležitý, pretože kritici rovnej dane často tvrdia, že môže fungovať len v málo rozvinutých, alebo tranzitívnych ekonomikách. Slovenská skúsenosť dokonca ukázala, že rovná daň (spolu s ďalšími reformami) významne prispela k tomu, že Slovensko bolo schopné ako v poradí druhá postkomunistická krajina¹⁵ prijať euro. Práve reformy, medzi ktorými zohrala daňová reforma významnú úlohu, umožnili ekonomike dosiahnuť dynamiku potrebnú na udržateľné plnenie maastrichtských kritérií.

Použitá literatúra:

EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

INTERNATIONAL MONETARY FUND, Slovak Republic – 2003 Article IV Consultation Mission, Preliminary Conclusions, May 7, 2003, <http://www.imf.org/external/np/ms/2003/050703.htm>

Mikloš, Ivan, 2005. Kniha reforiem, alebo ako si Slovensko získalo medzinárodné uznanie v ekonomickej oblasti

Mikloš, Ivan, 2009, Slovakia, Story of Reforms, in:

Ministerstvo financií Slovenskej republiky www.finance.gov.sk

Oravec, Ján: The Flat Tax Reform in Slovakia, in Šimašius, R., Niemann, U.: How to Do It: Lessons from Successful Liberal Reforms in CEE

¹² Len 17%

¹³ Podrobnejšie vid' Oravec, Ján: The Flat Tax Reform in Slovakia, in Šimašius, R., Niemann, U.: How to Do It: Lessons from Successful Liberal Reforms in CEE

¹⁴ Zavedenie zníženej sadzby DPH na lieky a knihy a postupné znižovanie odpočítateľnej položky pri vysokých príjmových skupinách

¹⁵ Po Slovinsku, ktoré vstúpilo v roku 2007

