

Účinky harmonizácie daní Slovenskej republiky a Európskej únie

Peter STANEK*

Úvod

V súčasnosti sme svedkami rozsiahlych diskusií o pozitívach a negatívach vstupu do Európskej únie.

Jeden z významných aspektov týchto diskusií predstavuje aj otázka účinkov vstupu do Európskej únie na daňové systémy Slovenskej republiky.

Už v úvode chceme upozorniť na zásadnú skutočnosť, že Slovensko bude musieť, bez ohľadu na to, či vstúpi alebo nevstúpi do Európskej únie, uskutočniť reformu daňového systému. Pritom už dnes je možné načrtnúť niektoré základné zmeny v oblasti daňových systémov, ktoré vyvolá vstup do Európskej únie a harmonizácia podnikateľského prostredia v Slovenskej republike s podmienkami v Európskej únii.

V oblasti *priamych daní* je to proces postupného znižovania celkovej úrovne priamych daní na úroveň 18 – 20 % dane z príjmov právnických a fyzických osôb. U fyzických osôb je postupný prechod iba na dve pásma, v podstate v rozpätí od 10 – 28 %.

V oblasti *spotrebných daní* treba rátať s tým, že sa budú v stále väčšej miere formovať globálnymi cieľmi Európskej únie (napr. v oblasti ekologizácie, zmien spoločnej poľnohospodárskej politiky, cieleného formovania dopytu po vybraných druhoch výrobkov atď.).

Zavádza sa séria nových daní v oblasti *ekológie*, ktorých cieľom je znížiť energetickú spotrebu v Európskej únii, ale zavádzajú sa aj nové dane v oblasti *dopravy, potravinárskych výrobkov* atď.

Významný aspekt bude predstavovať aj zmena štruktúry *dane z pridanej hodnoty* (DPH), ktorá sa postupne má harmonizovať v podmienkach celej Európskej únie. Na Slovensko to bude mať vplyv predovšetkým vo zvýšení sadzieb i rozpätia, ale zároveň aj v zmene štruktúry zaraďovania výrobkov do jednotlivých typov sadzieb dane z pridanej hodnoty.

Treba hovoriť aj o zmenách v štruktúre *miestnych daní a poplatkov*, ktoré súvisia nielen s filozofiou nového financovania samospráv na miestnej alebo regionálnej

* doc. Ing. Peter STANEK, CSc., Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava I

úrovni, ale aj s filozofiou celkového financovania regionálneho rozvoja, kde význam nadobúdajú aj stimulácie v oblasti ekológie, dopravy, kvality životného prostredia atď.

Toto všetko bude postupne meniť podmienky slovenského podnikateľského sektora a upravovať podmienky slovenského podnikateľského prostredia.

Samozrejme, možno konštatovať, že proces harmonizácie podnikateľského prostredia v Európskej únii nepokračuje takým vysokým a rýchlym tempom ako mnohé summity Európskej únie očakávali (či už vo väzbe na závery summitu z Essenu alebo z Lisabonu, ktoré majú podporiť konkurencieschopnosť Európskej únie atď.).

Európska únia sa dostáva do stále zložitejšej hospodárskej situácie, v ktorej – bez harmonizácie daňových systémov a celého bloku štátnych daní, ale i miestnych a regionálnych daní – zavedenie eura ako jednotnej európskej meny a rozvínutie menovej únie nebude dostatočným stimulačným faktorom na udržanie hospodárskeho rastu.

V tomto kontexte samotná Európska únia prechádza procesom zrýchľovania zmien v oblasti kapitálových trhov, penzijného systému, pracovných trhov atď. Priestor na to vytvára aj využitie výsledkov informačnej revolúcie, ktoré umožňuje podstatné zrýchlenie informačných dát napríklad v oblasti dane z pridanej hodnoty a podobne.

Súčasťou týchto reforiem, o ktorých sa predpokladá, že sa skončia v podstate do konca roku 2005, by mala byť aj harmonizácia daňových systémov, i keď možno v rozdielnej miere v rámci jednotlivých členských štátov Európskej únie (predovšetkým v oblasti priamych daní, kde hlavným cieľom je postupné znižovanie reálnej výšky daní, najmä dane z pridanej hodnoty).

Strategickým cieľom je aj postupné dosiahnutie stavu, v ktorom by ceny tých istých výrobkov v jednotlivých krajinách nemali vyššiu mieru odlišnosti ako $\pm 10\%$. V súčasnosti sa niektoré výrobky v jednotlivých krajinách cenovo odlišujú o 40 – 50 %.

Európska únia chce dosiahnuť kľúčové zmeny v oblasti daňových systémov aj vzhľadom na snahu harmonizovať podmienky podnikateľského prostredia v rámci Európskej únie.

Preto aj kandidátske krajiny musia vo svojej politike zlad'ovania jednotlivých hospodárskych politik (ich blokov aj systémov) prihliadať nielen na súčasnú podobu podnikateľského prostredia v Európskej únii (a teda aj na súčasnú podobu daní), ale musia v nej zohľadniť aj reformy, ktoré realizuje Európska únia v priebehu vstupu nových kandidátskych krajín do tohto spoločenstva.

Predkladaným článkom chceme upozorniť práve na tieto rozmery zmien, a najmä na účinky harmonizácie daní SR s daňovými systémami EÚ.

1. Oblasť dane z pridanej hodnoty

Proces harmonizácie dane z pridanej hodnoty v EÚ, hoci sa začal v roku 1967, sa ešte neskončil. Je orientovaný dvoma smermi: na vlastný systém DPH a na úroveň sadzby DPH.

Pôvodne platiteľom DPH bola krajina finálnej spotreby, pričom pri vývoze do iného členského štátu sa vývozcovi refundovala DPH, ktorú už zaplatil – a to z krajiny určenia, ktorá však mala inú úroveň DPH. Miestom príjmu DPH mala byť krajina pôvodu. Prijemca platil cenu vrátane DPH, refundáciu mu robila jeho vláda, ktorá pri predaji určovala vlastnú DPH. To mnohokrát viedlo k tzv. obchodnej turistike.

Cieľom úpravy v rámci dane z pridanej hodnoty je:

- zamedziť tomu, aby DPH v jednotlivých krajinách bola príliš rozdielna;
- zamedziť tzv. obchodnej turistike;
- zmeniť systém refundácie DPH tak, aby sa rozhodujúcim kritériom pre DPH stala krajina finálnej spotreby.

Európska únia už v súčasnosti v tomto smere definovala niektoré zásadné zmeny pri dani z pridanej hodnoty:

- *Sadzby DPH budú rozložené v novom rozpätí.* Ráta sa s tým, že rozpätie by sa malo pohybovať medzi 15 – 25 % (priemerná sadzba 22 %).

- *Alokácia príjmov z DPH bude oddelená od samotného systému DPH* a bude vychádzať zo štatistiky spotreby v jednotlivých krajinách. Z tohto hľadiska DPH bude daňou zo spotreby, a teda má byť v plnom rozsahu príjmom štátu, v ktorom došlo k spotrebe.

- *Fakturácia a refundácia DPH, platenej za vstupy, bude založená na princípe krajiny pôvodu.* Miestom zdanenia už nebude miesto výroby alebo miesto predaja, ale miesto, kde je registrovaný finálny platca spotreby.

- *Daň z pridanej hodnoty musí byť zásadne neutrálnou daňou.* Tento princíp by mal viesť k tomu, aby sa výrazne obmedzila tzv. obchodná turistika, osobitne medzi Nemeckom a Francúzskom, ale i niektorými ďalšími krajinami.

Úplné zjednotenie sadzieb DPH je však veľmi problematické, pretože tak ako v oblasti iných daní (priamych a nepriamych) je úloha príjmov z DPH pre štátne rozpočty veľmi diferencovaná.¹

V niektorých krajinách predstavujú príjmy z DPH viac ako 60 % daňových príjmov štátneho rozpočtu, v iných krajinách, ako napríklad v Nemecku, predstavujú zhruba 40 % z celkových príjmov štátneho rozpočtu.

Táto rozdielnosť váhy (vzhľadom na nevyhnutnosť dodržiavať vyrovnanosť štátneho rozpočtu alebo minimalizovať deficit štátneho rozpočtu) vedie k sporom,

¹ Pozri: Analýza procesov harmonizácie daní v Európskej únii. Brusel: ES, marec 2001.

ktoré zatiaľ bránia rýchlemu dosiahnutiu dohody o plnej kompatibilite DPH v rámci súčasnej Európskej únie. Prijal sa však celý rad opatrení (v roku 1992 a následne v roku 1998), ktoré by mali viesť k zamedzeniu daňovej konkurencie:

- všetky štáty zrušili zvýšenú sadzbu DPH na luxusné výrobky;
- štandardná sadzba DPH nesmie byť nižšia ako 15 %;
- štáty môžu uplatniť jednu alebo dve zvýhodnené sadzby DPH, ktoré však nesmú byť menšie ako 5 %, a to na obmedzený rozsah tovarov a služieb a na obmedzený časový úsek (spravidla na obdobie 1 – 3 rokov);
- sadzby DPH by zásadne nemali prevyšovať 25 %;
- výnimku (nulovú sadzbu DPH) je možné poskytnúť len dovtedy, pokiaľ nebude schválený definitívny systém platný pre celú Európsku úniu.

Ukážeme, aká je štruktúra DPH v niektorých vybraných krajinách:

- v Nemecku je základná úroveň DPH 16 %, zvýhodnená sadzba 7 %, ²
- vo Francúzsku je základná úroveň DPH 21 %, zvýhodnená sadzba 2 % a 5 %,
- v Rakúsku je základná úroveň DPH 20 %, zvýhodnená sadzba 10 – 12 %,
- priemer za Európsku úniu sa v súčasnosti pohybuje pri základnej sadzbe na úrovni 21 % a pri zvýhodnenej sadzbe na úrovni 5 – 10 %.

Vzhľadom na to, že vo viacerých prípadoch vlády členských štátov Európskej únie navrhujú v rokoch 2002 – 2004 výrazné daňové úľavy a navrhujú redukciiu priamych daní (rozsah daňových úspor sa napr. za Francúzsko navrhuje vo výške 16 mld USD, za Nemecko viac ako 69 mld DEM), tieto výpadky priamych daní budú musieť byť kompenzované zvýšenými príjmami nepriamych daní (osobitne DPH), najmä vzhľadom na cieľ Európskej únie (dosiahnutie obmedzenia daňovej konkurencie medzi jednotlivými krajinami). Preto je reálne očakávať niekoľko základných zmien:

- Celkové rozpätie DPH by sa malo pohybovať medzi 15 – 25 % s tým, že priemer za Európsku úniu by sa mal pohybovať na úrovni 22 %.
- Výrazne sa obmedzí rozsah výnimiek pri minimálnej alebo nulovej sadzbe DPH.
- Zvýhodnené sadzby DPH by sa mali pohybovať na úrovni 5 – 7 %, pričom rozhodujúcim faktorom by mala byť časová obmedzenosť tohto zvýhodnenia. Dôsledne sa bude používať systém miesta, kde je platca DPH registrovaný, oproti pôvodnému, doteraz platnému systému finálnej spotreby alebo krajiny výrobcu. ³

Uvedené zásahy do oblasti DPH v Európskej únii budú mať pomerne významný dosah aj v Slovenskej republike. Preto Slovensko požiadalo Európsku úniu o prechodné obdobie na 5 – 7 rokov pri DPH v energetike, stavebníctve a pri niektorých druhoch spotrebných tovarov. Rozhodujúci vplyv však bude mať DPH

² Daňová reforma a jej dôsledky v NSR. Berlín: Deutsche Bank, marec 2001.

³ Predpokladané účinky reformy daní v členských štátoch EÚ na základe interných materiálov vypočítal autor.

pravdepodobne v oblasti potravinárskych výrobkov, kde je možné po vstupe do Európskej únie očakávať zvýšenie cien potravinárskych výrobkov oproti dnešnému stavu približne o 20 – 30 %. Na druhej strane, v celom rade priemyselných výrobkov (aj vzhľadom na vývoj spotrebných daní) je možné očakávať mierny pokles cien v rozsahu 5 – 8 %. Ak však dôjde k zvýšeniu základnej sadzby DPH tak ako sme uviedli, treba očakávať, že pri priemyselných výrobkoch sa ceny zachovajú, prípadne vzrastú o niekoľko percent smerom hore (5 – 10 %).

To by však malo výrazný multiplikačný účinok na celkovú úroveň cien v Slovenskej republike. Na jednej strane by tieto ceny zabezpečili (aj vzhľadom na novú konštrukciu spotrebných daní, úrovne a štruktúry DPH) zvýšené príjmy do štátneho rozpočtu, na strane druhej by však nepriamo výrazne postihli tak výrobcov, ako aj spotrebiteľov. To by v konečnom dôsledku viedlo k zvýšeniu daňovej záťaže a k zhoršeniu celkového podnikateľského prostredia.

Vzhľadom na to, že proces začleňovania Slovenska do EÚ bude trvať určitý čas, predpokladá sa, že zvyšovanie cien by sa mohlo realizovať postupne. To by však znamenalo, že proces zvyšovania cien o uvedených 10 – 15 % by mohol byť rozložený na niekoľko rokov (aj v závislosti od dosiahnutého prechodného obdobia):

- prechodné obdobie na uplatňovanie zníženej sadzby DPH z tepelnej energie do 31. decembra 2008, ako SR pôvodne žiadala;

- technické prechodné obdobie na zachovanie uplatňovania zníženej sadzby DPH z elektrickej energie v dĺžke jedného roka, počas ktorého bude posúdená žiadosť SR ako členského štátu o trvalú výnimku;

- technické prechodné obdobie na zachovanie uplatňovania zníženej sadzby DPH z plynu v dĺžke jedného roka, počas ktorého bude posúdená žiadosť SR ako členského štátu o trvalú výnimku;

- prechodné obdobie na uplatňovanie zníženej sadzby DPH na stavby a stavebné práce týkajúce sa bývania je určené do 31. 12. 2007, t. j. na 4 roky, čo je o rok kratšie ako SR žiadala.

Pri *povinnej registrácii platiteľa DPH* bola udelená výnimka z uplatňovania legislatívy EÚ na oslobodenie od povinnosti registrovať sa za platiteľa DPH do ročného obratu 35 tis. eur.

2. Oblasť spotrebných daní

Napriek výraznému odporu niektorých lobistických výrobných skupín v jednotlivých členských štátoch Európskej únie, jej snaha harmonizovať systém spotrebných daní je veľmi výrazná. V podstate sa už nehovorí o vecných stránkach harmonizácie systému spotrebných daní, ale predmetom sporu sa stáva skôr otázka časovej etapy jej realizácie.

harmonizácie systému spotrebných daní, ale predmetom sporu sa stáva skôr otázka časovej etapy jej realizácie.

V rokoch 2002 – 2004 má byť systém spotrebných daní dobudovaný, pričom cieľom je obmedziť nežiaduci rast spotreby určitých tovarov zo zdravotných a z ekologických dôvodov. V tomto zmysle sa premieta do spotrebných daní aj celková ekologická filozofia Európskej únie.

Možno povedať, že spotrebné dane sú významným zdrojom príjmov štátneho rozpočtu vo väčšine krajín. Predstavujú celkovú úroveň príjmov pre rozpočet v rozsahu 10 – 20 % (podľa jednotlivých členských štátov EÚ).

Doteraz uskutočnená harmonizácia spotrebných daní určila tieto základné parametre:

- stanovila najnižšie prípustné sadzby spotrebných daní,
- definovala jednotku, na ktorú sa sadzba spotrebnej dane vzťahuje,
- stanovila, že spotrebné dane sú platené v krajine spotreby.

2.1. Harmonizácia spotrebných daní

Jednotlivé európske krajiny majú pomerne rozdielne prístupy, pokiaľ ide o úroveň nepriamych daní (teda spotrebných daní), napríklad na úroveň daní v oblasti pohonných hmôt.

Vo Francúzsku predstavuje podiel daní na pohonné hmoty v súčasnosti 78 %, v Nemecku 62 %, v niektorých škandinávskych krajinách viac ako 65 %, avšak v Anglicku je pod úrovňou 50 %.

Vzhľadom na prebiehajúce rokovania, ako aj snahu Európskej únie prevziať iniciatívu v oblasti plnenia smerníc Kjótskeho protokolu by sa priemerná úroveň spotrebných daní v oblasti pohonných hmôt mala pohybovať na úrovni medzi 50 – 55 %.

Ak vezmeme do úvahy skutočnosť, že v súčasnosti je na Slovensku spotrebná daň pri pohonných hmotách 38 %, treba očakávať podstatné zdraženie pohonných hmôt, ktoré budú platiť tak súkromné, ako aj právnické a fyzické osoby (podnikatelia).

Slovensko v kapitole *dane* žiadalo viacero prechodných období a výnimiek aj zo spotrebných daní. V konečnom dôsledku sa v rámci negociácie podarilo dosiahnuť nasledovné riešenia:

- prechodné obdobie na dosiahnutie minimálnej sadzby *spotrebnej dane z cigariet* v zmysle novej Smernice Rady ministrov EÚ č. 2002/10/EC (57 % ceny cigariet, ktorá zároveň musí byť 64 eur na 1 000 cigariet) do 31. decembra 2008;
- trvalá výnimka z uplatňovania legislatívy EÚ s modifikáciou, že zníženou sadzbou spotrebnej dane 50 % sa bude môcť zdaňovať maximálne množstvo 30 litrov *ovocného destilátu na pestovateľa*.

cigariet. Sadzby platné v EÚ musia byť v plnom rozsahu implantované k 1. 1. 2003. V Európskej únii je pritom stanovené uplatňovanie minimálnej sadzby spotrebnej dane (64 eur/1 000 cigariet) záväzné od 1. 7. 2006.

Uvedené prechodné obdobia majú ekonomický a sociálny dosah. Znižujú daňové príjmy štátneho rozpočtu (ŠR), čo zase znižuje rozsah zdrojov na spolufinancovanie projektov s EÚ. V Slovenskej republike to predstavuje niekoľko miliárd Sk potenciálnych daňových príjmov.

3. Oblasť priamych daní

Harmonizácia priamych daní v EÚ zohráva mimoriadne významnú úlohu. V oblasti harmonizácie priamych daní dochádza k niekoľkým zásadným zmenám. Po prvé, mení sa celková výška dane, a po druhé, mení sa štruktúra zdaňovacieho základu v rámci odpočítateľných položiek.

V nadväznosti na to už dnes dochádza k nasledovným procesom:

- znižuje sa daňové zaťaženie právnických osôb,
- znižuje sa daňové zaťaženie fyzických osôb,
- zjednodušujú sa daňové systémy a zvyšuje sa transparentnosť výberu daní,
- problém vysokého daňového zaťaženia sa premieta do snáh o časové rozloženie harmonizácie priamych daní v rámci Európskej únie (priame dane tvoria napr. v Nemecku takmer 50 % príjmov štátneho rozpočtu, kým v Írsku iba 24 %).

Daňové zaťaženie (to znamená prijaté dane k hrubému domácomu produktu) vo Veľkej Británii dosahuje úroveň 40 %, v Európskej únii je v priemere 44 %, kým v USA dosahuje 30 % a v Japonsku 28 %.

4. Harmonizácia zdaňovacieho základu

Podľa paktu stability a rastu Európskej únie cyklické prispôsobovanie rozpočtovej pozície dosahovaniu dlhodobej rovnováhy (alebo rovnováhy v strednodobom horizonte) vyžaduje aj postupné korigovanie a harmonizovanie zdaňovacieho základu:

- V tomto zmysle sa všetky ďalšie navrhované úpravy v oblasti transformácie penzijných systémov, úpravy zdaňovania ziskov z vlastníctva cenných papierov, dividend atď. začínajú stále viac používať ako odpočtové položky pri zdaňovanom základe.

• V oblasti odpisovej politiky, vzhľadom na nevyhnutnosť urýchlenej obmeny technologických zariadení, sa výrazne skracuje doba odpisovania, osobitne pri informačných technológiách a technológiách spojených s rozvinutím elektronického obchodu (*e-business*).

- Základná orientácia smeruje k znižovaniu základných sadzieb, pričom súbežne so znižovaním základných sadzieb a dane z príjmov fyzických a právnických osôb prebieha aj proces znižovania štátnych príspevkov.

- Dochádza k úprave daňových oslobodení.

Z makroekonomického hľadiska možno konštatovať, že daň z príjmov podnikov zahŕňa aj daň z príjmov z kapitálových výnosov (zo ziskov) atď. Takáto daň na Slovensku zatiaľ neexistuje. Zavedenie dane z kapitálových výnosov sa predpokladá v rokoch 2003 – 2004 a bude znamenať nové zdanenie. Na jednej strane dôjde k poklesu dane zo zisku, na druhej strane sa zavedú nové typy daní. Hlavným problémom však bude definovanie daňového základu ovplyvňovaného predovšetkým odpisovou politikou, politikou daňových úverov, možnosťou prenosu straty do budúceho roka a podobne.

Európska únia výrazne inklinuje k tomu, aby sa priama daň z príjmov a zo ziskov pohybovala v podnikoch v rozpätí medzi 15 – 20 % a u fyzických osôb v rozpätí okolo 18 % (dve pásma 10 – 12 % a 21 %).

Zároveň s poklesom daňovej záťaže (predovšetkým v nadväznosti na odpisovú politiku a na politiku daňových úverov) sa mení aj definovanie daňového základu.

To všetko má viesť k postupnému vyrovnávaniu daňovej úrovne medzi jednotlivými členskými štátmi. Treba však upozorniť aj na niekoľko významných momentov, ktoré v súčasnosti vytvárajú zásadné rozpory medzi jednotlivými členskými štátmi. Patrí k nim:

- výrazný rozdiel vo váhe dane z príjmov právnických a fyzických osôb vo väzbe na príjmy štátneho rozpočtu,

- výrazná snaha obmedziť neoprávnenú daňovú konkurenciu formou príliš rozdielných úrovní daní.

Napríklad úroveň zdanenia v Írsku v súčasnosti predstavuje 18 % (pripravuje sa návrh na 12 %), avšak priemerná úroveň zdanenia príjmov a ziskov korporácií a fyzických osôb v Európskej únii sa v súčasnosti pohybuje na úrovni vyše 35 %. Je zrejmé, že dôjde k tlaku, aby sa také veľké rozdiely zúžili do prijateľného pásma.

Už v súčasnosti možno v Európskej únii hovoriť o reforme priamych daní zhruba v dvoch časových úsekoch: *prvá etapa*, ktorá sa má realizovať v horizonte približne 4 – 5 rokov (do roka 2005), a *druhá etapa*, ktorá by spadala do časového úseku 2006 – 2010.

Reforma priamych daní by mala v Európskej únii viesť:

- k zúženiu rozpätia medzi daňou z príjmu právnických a fyzických osôb v jednotlivých krajinách tak, aby rozdiel medzi najvyššou a najnižšou sadzbou nepresahoval 10 %;

- k celkovej úprave transformácie daňového základu, predovšetkým vzhľadom na odpisovú politiku a politiku daňových úverov, možnosť preniesť stratu do

budúceho roka a uplatniť novú štruktúru odpočtových položiek pri tvorbe daňového základu;

- k snahe zmenšiť počet daňových pásiem u fyzických osôb, zvýšiť odpočítateľné položky pri tvorbe daňového základu a zvýšiť celkovú hodnotu nezdaňovateľného základu.

V horizonte do roku 2010 by sa mali jednotlivé daňové systémy harmonizovať v oblasti priamych daní tak, aby nedochádzalo k neoprávnenej daňovej konkurencii medzi jednotlivými členskými štátmi.

Tento fenomén je mimoriadne významný ešte aj z ďalšieho aspektu – v súvislosti s vytváraním priemyselných parkov.

Ako hlavné lákadlo pre zahraničných podnikateľov a investorov v súčasnosti väčšina krajín strednej a východnej Európy uvádza desaťročné daňové prázdniny (v Poľsku až 15 rokov). Je zrejmé, že už v rámci prístupového procesu budú musieť kandidátske krajiny prehodnotiť rozsah daňových úľav poskytovaných investorom tak, aby nedochádzalo k neoprávnenej daňovej konkurencii a súťaživosti pri získavaní investícií nadnárodných korporácií (požiadavka EÚ na Poľsko a Maďarsko, v súčasnosti i na SR).

Určitou možnosťou je transformácia daňových prázdnin na povolené formy štátnej pomoci (smernice EÚ pre poskytovanie štátnej pomoci).

Druhý významný fenomén predstavuje nevyhnutnosť dosiahnuť taký stav harmonizácie daní, aby kandidátske krajiny v podstate nesmerovali k dnešnému rozpätiu daňových sadzieb (aby si zvolili rozpätie, ktoré je pre nich najvýhodnejšie), ale aby smerovali k cieľovému stavu daňovej harmonizácie v horizonte roku 2005, a to tak v oblasti priamych a nepriamych daní, ako aj DPH a ďalších daňových systémov.

5. Harmonizácia daní a jej väzby na štátny rozpočet

Proces harmonizácie daní na Slovensku (ako aj v ostatných kandidátskych krajinách) výrazne vplýva na štátny rozpočet.

Tu sa ukazuje niekoľko významných skutočností. Predovšetkým je to nevyhnutnosť zladovať daňové sadzby a na základe toho vlastne dosahovať aj inú daňovú výťažnosť ekonomiky a celkovú úroveň príjmov pre štátny rozpočet.

Na Slovensku dôjde na jednej strane k postupnému *znižovaniu dane z príjmov právnických a fyzických osôb a k celkovému znižovaniu priamej daňovej záťaže jednotlivých subjektov či obyvateľstva*, a na druhej strane sa vytvorí priestor na to, aby sa *zvyšovali spotrebné dane a majetkové dane*. Tým sa vytvárajú dostatočné možnosti na to, aby bolo možné jednak kompenzovať stratu príjmov ŠR, jednak zvýšiť jeho príjmy.

Samozrejme, môže vzniknúť otázka únosnosti rastu spotrebných daní (osobitne DPH) a možných účinkov ich rozširovania na konkurencieschopnosť slovenských výrobkov.

Ak však chceme uvažovať o reálnom začlenení Slovenska do jednotného trhu EÚ a o zvýšení reálnej konkurencieschopnosti slovenských subjektov, potom musíme uvažovať aj s tým, že práve možnosť zvýšenia spotrebných daní by mohla byť veľmi významným stimulátorom a v podstate aj „odstraňovateľom“ rizika nadmerných rozpočtových deficitov spôsobených znižovaním priamych daní.

Možno konštatovať, že v horizonte 5 – 7 rokov by bolo možné dosiahnuť pokles priamych daní na úroveň okolo 20 % u právnických osôb a na úroveň 18 % u fyzických osôb s tým, že by sa zúžili počty daňových pásiem a zvýšila by sa odpočtová štruktúra položiek pri tvorbe daňového základu.

Na druhej strane, zvýšenie priemernej sadzby DPH na úroveň 15 % (z dnešných 12 %) a zmena štruktúry horných sadzieb na úroveň 22 – 25 % by mohli zabezpečiť dodatkové príjmy štátneho rozpočtu pri výbere DPH v rozsahu 20 – 30 mld Sk.

Ak zoberieme do úvahy skutočnosť, že pokles daňových príjmov (bez ohľadu na diskusie o zvyšovaní či znižovaní výnosnosti pri poklese daňovej sadzby) by mohol znamenať pre štátny rozpočet výpadok príjmov z priamych daní v rozsahu 15 – 20 mld Sk, je zrejmé, že úprava nepriamych daní (osobitne DPH) by mohla viesť k zvýšeniu príjmov štátneho rozpočtu v rozsahu 20 – 30 mld Sk. V konečnom dôsledku by to teda znamenalo, že celkový rozsah daňových príjmov pre štátny rozpočet by sa buď nezmenil, alebo by sa zvýšil.

To by vytváralo priestor na to, aby si štátny rozpočet Slovenskej republiky udržiaval dnešnú, prípadne zefektívnenú úroveň výdavkov v tých kapitolách, ktoré musia zabezpečovať vitálne funkcie štátu.

Pri postupnom zvyšovaní efektívnosti celého rozsahu verejných financií by bolo možné zvažovať aj postupné riešenie dlhov z minulosti, ktoré by mal štát uhradiť napríklad samosprávam pri presune kompetencií, v oblasti ekológie, zdravotníctva, školstva atď.

Tým by bolo vlastne možné harmonizovať tri roviny problému týkajúceho sa štátneho rozpočtu:

- pokles daňových príjmov v súvislosti so znížením a s harmonizáciou priamych daní a zvýšenie daňových príjmov vo väzbe na proces harmonizácie spotrebných daní (osobitne DPH);
- udržiavanie kľúčových blokov výdavkov štátneho rozpočtu na proces transformácie školstva, zdravotníctva, sociálnej sféry, regionálneho rozvoja atď.;
- možnosť postupného uhrádzania (napr. v horizonte 10 rokov) všetkých dlhov a záväzkov, ktoré má štát pri presúvaní kompetencií, prípadne riešenie vnútorných organizačných dlhov napríklad v oblasti zdravotníctva, školstva atď.

Znamenalo by to síce, že by sa zvýšila celková daňová záťaž, ktorá by ovplyvnila spotrebu obyvateľstva (s tým však musíme rátať vzhľadom na harmonizáciu daní), avšak z hľadiska výdavkov štátneho rozpočtu by sa mohli lepšie využiť efektívnejšie zdroje.

V konečnom dôsledku by proces harmonizácie daní mohol prispieť k rozumnej a prijateľnej úrovni deficitného hospodárenia štátneho rozpočtu s tým, že by smeroval nielen k plneniu predvstupových kritérií pre vstup do Európskej únie, ale že by sa v horizonte 10 – 15 rokov dosiahla taká úroveň deficitu a hospodárenia verejných financií, ktoré Európska únia považuje za prijateľné.

Upozorňujeme na to z dôvodu, že pokým v období pred vstupom do Európskej menovej únie (EMÚ) sa vstupujúce krajiny snažili dosiahnuť prijateľné rozpočtové hospodárenie, ktoré minimalizovalo deficit verejných financií, po vstupe do EMÚ (vzhľadom na prijateľnú mieru deficitov či v mnohých prípadoch vyrovnané rozpočtové hospodárenie) sa objavila filozofia znižovania daňovej záťaže, ktorá však nebola vždy motivovaná iba vecnými dôvodmi.

Zároveň však treba uviesť, že výrazne nižšia úroveň zdanenia (osobitne príjmov a ziskov korporácií napr. v USA alebo v Japonsku) významne zasahuje do konkurencieschopnosti výrobkov Európskej únie (v oblasti služieb, tovarov atď.). Preto sa Európska únia nebude môcť z dlhodobého hľadiska vyhnúť procesu ďalšieho postupného znižovania daňovej záťaže.

To však znamená, že ak sa majú udržať rozpočtové kritériá EMÚ, bude potrebné dosiahnuť zvýšenie príjmov rozpočtu po inej línii, zároveň v kombinácii s efektívnym využitím klesajúceho objemu výdavkov štátneho rozpočtu v rámci jednotlivých krajín Európskej únie.

V tomto zmysle sa harmonizácia rozpočtovej politiky v členských štátoch EÚ bude postupne premietat' nielen do oblasti klasického deficitu štátneho rozpočtu (či deficitu verejných financií), ale v podstate aj do procesu vzájomnej harmonizácie príjmov a výdavkov rozpočtov jednotlivých krajín a z toho vyplývajúceho efektívneho využitia výdavkovej politiky jednotlivých štátnych rozpočtov.

Ak z tohto hľadiska hodnotíme perspektívu Slovenska, ukazuje sa ako nevyhnutné spojiť proces harmonizácie daní v rámci Slovenska a Európskej únie s procesom reformy a zefektívnenia verejných financií. Bez zefektívnenia školstva, zdravotníctva, dopravy, ekológie a štátnej správy zásadne nie je možné smerovať k procesu, ktorý je typický a bude stále výraznejší pre členské štáty Európskej únie: postupné znižovanie daňovej záťaže je kompenzované znižovaním výdavkov štátneho rozpočtu – pri maximálnom zvýšení efektívnosti využitia týchto výdavkov.

Súčasná miera deficitu štátneho rozpočtu (zhruba na úrovni 3,5 – 4 % HDP) je príliš veľká. Ak však chceme znížiť výdavky štátneho rozpočtu, nie je to možné uskutočniť bez zásadnej reformy verejných financií. Reformu verejných financií ale objektívne nie je možné uskutočniť bez určitej refundácie dlhov z minulosti,

ktoré sú spojené s jednotlivými blokmi verejných financií, osobitne vo väzbe na tie kapitoly, ktoré sa presúvajú, vzhľadom na reformu verejnej správy, na samosprávne orgány. Zrušenie štátnych fondov a prevedenie ich finančných prostriedkov do rozpočtových kapitol je síce významným krokom ku transparentneniu rozpočtových krokov v rámci verejných financií, ale na druhej strane nebude vytvárať dodatkové prostriedky pre jednotlivé rozpočtové kapitoly v takom rozsahu, aby tieto kapitoly mohli plniť všetky nevyhnutné požiadavky.

Vzhľadom na celkovú dlhovú a úverovú záťaž je zefektívnenie rozpočtového hospodárenia samosprávnych orgánov problematické aj v súvislosti s dlhmi, ktoré sú v hospodárení z minulosti.

Osobitnú kapitolu tvoria majetkové dane, najmä daň z nehnuteľností (príjem samospráv). Tie by mali vzrásť 3 – 5-krát oproti súčasnosti. Zároveň prehodnotenie ceny pôdy (rast 4 – 5-krát) zvýši i daňový základ. S týmto treba rátať po vstupe do EÚ.

6. Potreba zdokonalenia rozpočtovej politiky vzhľadom na vstup do Európskej únie

V súvislosti so vstupom Slovenska do Európskej únie možno konštatovať, že mechanizmus rozpočtovania by sa mal zdokonaľiť a dosiahnuť parametre maximálnej efektívnosti.

Európska únia nepredpisuje, aby systém štátnej pokladne či finančného výhľadu bol nevyhnutnou súčasťou rozpočtovej politiky kandidátskych krajín. Vyžaduje však, aby miera deficitnosti rozpočtového hospodárenia dosahovala žiaduce parametre (maximálny rozsah deficitu 1,5 – 2 % z HDP) s tým, že v strednodobom horizonte by sa mali deficity podľa možnosti minimalizovať a malo by sa dosahovať vyrovnané rozpočtové hospodárenie. Ciele a nástroje dosahovania vyrovnaného rozpočtového hospodárenia (z hľadiska EÚ, aj z hľadiska kandidátskych krajín) si musí každá krajina určovať zvlášť. Európska únia teda nebude ani Slovenskej republike predpisovať nevyhnutnosť mechanického zavedenia štátnej pokladne, daňovej a finančnej polície či kontrolu ďalších finančných tokov. Nevyhnutné však bude v dlhodobom horizonte smerovať k vyrovnanému rozpočtovému hospodáreniu.

Ak zoberieme do úvahy skutočnosť, že súčasný stav, to znamená premenná výška deficitu štátneho rozpočtu dosahuje zhruba 4 % z HDP (čo ročne predstavuje 35 – 40 mld Sk, podľa veľkosti HDP), znamená to, že by sme mali v horizonte 3 – 7 rokov dosiahnuť stav, pri ktorom by sme nemuseli prejsť na deficitné hospodárenie, alebo ho podstatne znížili. V našich podmienkach dosiahnutie tohto stavu vyžaduje uskutočnenie viacerých reforiem.

Prvou z nich je *zavedenie systému štátnej pokladne*, ktorá by mohla v strednodobom horizonte dôslednou kontrolou činnosti jednotlivých rozpočtových kapítol znížiť výdavky štátneho rozpočtu až o jednu štvrtinu.

S tým ďalej súvisí *vypracovanie strednodobého finančného výhľadu* na horizont 4 – 5 rokov tak, aby ročné rozpočty boli konkretizáciou finančných zámerov strednodobého výhľadu.

Práve vypracovanie strednodobého finančného plánu vytvára tieto predpoklady:

- koridor pre úpravy daňových systémov,
- reálne zdroje pre spoluúčasť štátu na spoločných projektoch s Európskou úniou,
- reálne odhadnuteľné zmeny podnikateľského prostredia vzhľadom na poisťné fondy, odvodové povinnosti, daňové systémy atď.,
- reálny manévrovací priestor, ale aj reálnu stratégiu národnej vlády pri dosahovaní rozpočtových kritérií Európskej únie.

K tomu pristupuje aj naliehavá potreba zefektívnenia celého bloku verejných financií (to znamená zefektívnenie školstva, zdravotníctva, štátnej správy, regionálneho rozvoja a podporných fondov) a výrazného zefektívnenia i zvýšenia kontroly v oblasti verejného obstarávania všetkých blokov verejných výdavkov, verejných investícií atď.

V takomto kontexte bude možné v horizonte 5 – 7 rokov postupne znižovať rozsah rozpočtových výdavkov tak, aby sa zvýšila spoluúčasť občanov pri platení viacerých služieb doteraz bezplatne poskytovaných alebo garantovaných štátnym rozpočtom (oblasť zdravotníctva, školstva a pod.).

Súčasne by sa mohla výrazne zväčšiť spoluúčasť občanov pri riešení sociálnej politiky, osobitne v oblasti penzijného systému (to znamená rozvinutie minimálne druhého a tretieho piliera penzijného pripoistenia) a v konečnom dôsledku tak preniesť väčšiu zodpovednosť na jednotlivca (z hľadiska jeho starostlivosti o svoj vlastný osud). To by mohlo v horizonte 5 – 7 rokov smerovať k minimalizovaniu deficitu alebo k vyrovnaniu štátneho rozpočtu.

Na druhej strane Európska únia si veľmi jasne uvedomuje nevyhnutnosť definovať reálny manévrovací priestor pre rozpočtovú politiku vlád jednotlivých kandidátskych krajín.

Pre slovenskú vládu to znamená definovanie predovšetkým nasledovných základných skutočností:

- stanovenie príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu,
- v rámci príjmov štátneho rozpočtu stanovenie daňovej vyťažnosti a celkovej daňovej záťaže,
- definovanie reálneho manévrovacieho priestoru pre rozpočtovú politiku v strednodobom horizonte,
- definovanie tých položiek, ktoré v podstate nie je možné vo výdavkových štruktúrach ročných rozpočtov ovplyvniť a ktoré sú viazané napríklad na dlhovú

službu štátu, plnenie záväzkov štátu napríklad v oblasti záruk za úvery, v oblasti zákonných povinností štátu prispievať do poisťných fondov a pod.

Ak sa v súčasnosti v Slovenskej republike hovorí o rozsahu výdavkov na úrovni 210 – 220 mld Sk, znamená to, že reálny disponibilný objem zdrojov, s ktorými môže vláda SR pracovať pri riešení problémov, sa zužuje o 30 – 40 mld Sk.

Ak z tohto pohľadu hodnotíme reálne manévrovacie možnosti štátneho rozpočtu, je zrejmé, že bude potrebné iným spôsobom hodnotiť celkové možnosti výdavkovej štruktúry štátneho rozpočtu v jednotlivých rokoch.

Európska únia nepredpisuje rozsah nevyhnutných realizovaných projektov, štruktúru výdavkov štátneho rozpočtu národnej krajiny, ale v podstate hovorí o smerovaní k dosahovaniu určitých výsledných rozpočtových parametrov. Spôsob plnenia týchto rozpočtových parametrov je úlohou hospodárskej politiky danej krajiny.

V Európskej únii platí, že štruktúrne a podporné fondy (či už fondy regionálneho rozvoja, Fond kohézie atď.) zásadne vyžadujú multizdrojové financovanie a spoluúčasť štátneho rozpočtu danej krajiny.

V tomto zmysle napríklad čerpanie finančných prostriedkov z fondov ISPA, SAPARD, PHARE a iných je viazané na sľub slovenskej vlády, že 40 – 60 % výdavkov na tieto projekty bude garantovať slovenská vláda ako výdavky štátneho rozpočtu v budúcnosti 4 – 5 rokoch.

Podpora regionálneho rozvoja, agrokomplexu, ekologizácie a iných oblastí by umožnila získať ročne približne 8 – 15 mld Sk zo zdrojov, ktoré poskytuje Európska únia, avšak za podmienky, že rovnaká, alikvotná časť bude viazaná v štátnom rozpočte Slovenskej republiky.

Pokiaľ by bol štátny rozpočet schopný ročne vyčleniť väčšiu sumu (napr. 10 – 15 mld Sk) z rozpočtových výdavkov, bolo by možné s analogickou sumou uvažovať aj zo zdrojov Európskej únie.

Malo by to mimoriadne významný vplyv predovšetkým na podporu regionálneho rozvoja, ako aj malých a stredných podnikov v jednotlivých častiach slovenského teritória. Pravda, podmienkou je dostatočná úroveň príjmov štátneho rozpočtu (daňových) a príjmov samosprávnych celkov. Harmonizácia daňových systémov SR a EÚ na to vytvára predpoklady. Podmienkou úspešnosti je však využitie možností, ktoré tento proces pre SR ponúka.

Nemôžeme sa teda vyhnúť podmienkam, ktoré definovala Európska únia a ktoré predstavujú pre Slovenskú republiku nevyhnutnosť viazať z rozpočtových výdavkov minimálne 30 mld Sk na krytie (spolufinancovanie) týchto projektov. Ak chceme riešiť napríklad regionálnu zamestnanosť bez takejto filozofie (odskúšanej aj v členských štátoch Európskej únie), nie je možné získať reálne finančné prostriedky zo štruktúrnych fondov EÚ a spolupodieľať sa na realizácii takýchto projektov.

Všetky uvedené zmeny budú mať vplyv na rozpočtovú politiku v Slovenskej republike. Možno konštatovať, že Slovensko sa musí prispôbiť zmenám v Európskej únii, a to:

- v oblasti harmonizácie daňových systémov (so všetkými pozitívami a negatívami, ktoré z toho vyplývajú);
- v oblasti jednotného investičného a kapitálového trhu Európskej únie, vrátane prijatia pravidiel, ktoré budú usmerňovať a kontrolovať jednotlivé segmenty bankového, peňažného, poisťného a kapitálového paneurópskeho trhu.

Takisto sa bude musieť reagovať, a vlastne akceptovať dôsledky zavedenia novej penzijnej reformy tak, ako sa v súčasnosti štruktúrujú v jednotlivých členských štátoch Európskej únie, ale aj ako sa štruktúrujú v nadväznosti na jednotnú filozofiu penzijnej reformy, ktorú Európska únia v súčasnosti plánuje prijať.

Záver

Harmonizácia daňového prostredia v Slovenskej republike s prostredím v Európskej únii je významnou súčasťou začleňovania Slovenska do Európskej únie.

Proces harmonizácie daňových systémov sa dotýka tak sústavy priamych daní, spotrebných daní, ako aj zmien v oblasti dane z pridanej hodnoty, miestnych daní a poplatkov.

Súčasná úroveň daňového zaťaženia v Slovenskej republike by mala viesť k poklesu priamych daní (daň z príjmov právnických a fyzických osôb) na úroveň 18 – 20 %.

V oblasti dane z pridanej hodnoty možno očakávať prechod na nové rozpätie, a to 15 – 25%, s minimálnou sadzbou dane na úrovni 5 %.

V oblasti spotrebných daní možno očakávať postupné zavedenie nových druhov daní, ako sú napríklad ekologické dane v energetike, v doprave atď.

Najvýznamnejší rozsah zmien možno očakávať v oblasti miestnych daní a poplatkov, predovšetkým s významným nárastom majetkových daní (3 – 5-násobným rastom oproti súčasnosti). Možno očakávať aj podstatné rozšírenie ďalších typov miestnych daní a poplatkov tak, aby výrazným spôsobom zvýšili rozsah daňových príjmov miestnych a regionálnych samospráv.

Proces približovania sa Slovenskej republiky Európskej únii v oblasti daní obsahuje dva základné aspekty: po prvé, harmonizáciu s dnešnými daňovými systémami, platnými v Európskej únii, a po druhé, harmonizáciu s daňovou reformou Európskej únie, ktorú plánuje realizovať v období 2003 – 2005.

Na všetky tieto procesy predkladaný článok reaguje.

IMPACTS OF TAX HARMONISING OF THE SLOVAK REPUBLIC WITH THE EUROPEAN UNION

Peter STANEK

The harmonisation of tax environment in the Slovak Republic with that of the European Union is an important part of the Slovakia's integration into the European Union.

The harmonising process of tax systems involves the system of direct taxes, excise taxes, as well as the changes in VAT, local taxes and local charges.

Present level of tax load under the condition of the Slovak Republic should lead towards the decrease of direct taxes (income tax of legal entities and natural persons) down to the level of 18 to 20 per cent.

In the VAT sphere, one can expect the changeover to the new range – 15 to 25 per cent with the minimum tax rate of 5 per cent.

In the area of excise taxes one can expect gradual introduction of new tax types such as for instance environmental taxes in energy sector, in transport etc.

The most significant range of changes can be expected in the sphere of local taxes and local charges, above all in considerable increase of property taxes (3 to 5 times increase compared to the current situation). One can expect also the considerable increase of further types of local taxes and local charges in order to increase markedly tax incomes of local and regional governments.

The process of approximation of the Slovak Republic towards the EU in the sphere of taxes includes two fundamental aspects:

- harmonisation with current tax systems valid in the EU,
- harmonisation with the EU tax reform, which is to be implemented in the EU in the period 2003 to 2005.

Presented paper reflects all these processes.