

Pripravovaná daňová reforma v Slovenskej republike podľa kritérií daňovej teórie a praxe¹

Gizela LÉNÁRTOVÁ*

Úvod

Formovanie daňového systému patrí popri radikálnej zmene vlastníckych vzťahov medzi najdôležitejšie oblasti vytvárania trhového prostredia v našom ekonomickom priestore. Jedným z veľmi citlivých krokov je daňová reforma, ktorá je viac než akákoľvek iná ekonomická zmena spojená so zásahom do existujúcej záujmovej a ekonomickej rovnováhy, resp. nerovnováhy a vyvoláva reakcie väčšiny prvkov a subjektov ekonomického systému.

1. Daňová reforma – jej podstata a druhy

Daňová reforma predstavuje komplex zmien v existujúcom daňovom systéme (alebo tvorbu úplne nového daňového systému) s presne vymedzenými cieľmi, ktoré sa realizujú na základe kompromisu ekonomických a politických rozhodnutí zapracovaných do nových alebo novelizovaných legislatívnych noriem príslušného štátu s účinnosťou od určitého, presne vymedzeného dátumu. Úspešnosť a komplexnosť daňových reforiem bude závisieť predovšetkým od toho, z akých východísk politici a daňoví experti ekonomického a právneho zamerania sú schopní a ochotní pri príprave a realizácii daňovej reformy vyjsť.

Daňové reformy sa odlišujú podľa základného cieľa alebo súboru cieľov, ako aj rozsahom zmien. V kontexte hodnotenia daňových reforiem v tranzitívnych ekonomikách možno rozlíšiť *dva základné typy daňových reforiem* [2, s. 211]:

a) Reforma, ktorá prebieha ako zmena daňového systému v *pomerne konštantnom ekonomickom prostredí, keď dochádza k zmene daňového systému za podmienok ceteris paribus*. Vychádza sa pritom z explicitne definovaných, pomerne samostatných cieľov daňovej reformy, napríklad fiškálnych, redistribučných,

* doc. Ing. Gizela LÉNÁRTOVÁ, CSc., Ekonomická univerzita v Bratislave, Fakulta podnikového manažmentu, Katedra podnikových financií, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava 5; e-mail: lenartov@euba.sk

¹ Článok je príspevkom autorky do diskusie o pripravovanej daňovej reforme, neprisvojuje si právo na absolútnu pravdu a jediné možné návrhy. Autorka sa chcela na stránkach vedeckého časopisu vyjadriť o otvorených odborných otázkach pri hľadaní optimálneho riešenia tvorby daňového systému Slovenskej republiky.

resp. stimulačných. Väčšina daňových reforiem v rozvinutých trhových ekonomikách v 80. a 90. rokoch minulého storočia boli reformy tohto typu.

b) Reforma, ktorá je súčasťou širších zmien ekonomického systému a prebieha v premenlivom ekonomickom prostredí. Cieľ je definovaný spravidla implicitne, a to predovšetkým ako požiadavka na prispôbenie existujúceho daňového systému požadovaným zmenám širšieho ekonomického prostredia. Daňová reforma SR uskutočnená k 1. 1. 1993 bola extrémnym prípadom reformy druhého typu.

M. Wilkinson [3, s. 192 – 202] klasifikuje daňové reformy na principiálne a čiastočné daňové reformy. Podľa našej terminológie je možno tieto uvedené daňové reformy vymedziť ako radikálne a čiastočné daňové reformy.

Základnými východiskami koncipovania radikálnej daňovej reformy by mali byť predovšetkým:

- úroveň ekonomického poznania, teoretické poznatky ekonomickej vedy, hlavne v oblasti teórie verejného sektora a teórie zdanenia,
- skúsenosti z uplatňovania daňových systémov v rozvinutých trhových ekonomikách,
- harmonizačné snahy členských štátov Európskej únie v oblasti zdanenia a cieľové riešenie v rámci integračných snáh týchto krajín,
- východiskový stav reformovaného daňového systému určitého štátu,
- strategické ciele rozvoja spoločnosti,
- strategické ciele a zámery samotnej daňovej reformy.

Možno konštatovať, že v slovenskej ekonomike dochádza po jedenástich rokoch fungovania daňového systému platného od 1. 1. 1993 a po mnohých jeho čiastkových zmenách a novelizáciách k ďalšej radikálnej daňovej reforme, ktorá sa bude uplatňovať od 1. 1. 2004.

2. Hlavné dôvody uplatnenia daňovej reformy Slovenskej republiky od 1. 1. 2004

Navrhovaná daňová reforma vychádza z hodnotenia doterajšieho daňového systému, ktorý má mnoho nedostatkov, niekoľko kontroverzných miest a proti-rečivých východísk. Základnými otázkami sú: *Prečo sa vlastne pristupuje k daňovej reforme? O čo vlastne ide, k čomu to vedie? Je to všetko nevyhnutné?*

Hlavnými dôvodmi uplatnenia daňovej reformy sú problémy, resp. nedostatky súčasného daňového systému, medzi ktoré autorka zaraďuje hlavne tieto:

- a) nedostatočné plnenie daňových príjmov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky,
- b) miera daňového zaťaženia v Slovenskej republike,
- c) nízka daňová disciplína – objem daňových nedoplatkov,

d) problémy v samotnom daňovom systéme – nerešpektovanie hlavných daňových princípov pri ich aplikácii v daňovej praxi, nízka úroveň daňovej legislatívy – jej komplikovanosť, neprehľadnosť, nejednoznačnosť, časté zmeny.

Nedostatočné plnenie daňových príjmov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky

Tento nedostatok dokumentuje tabuľka 1, ktorá vyjadruje narastajúci deficit štátneho rozpočtu (ŠR)² Slovenskej republiky.

Tabuľka 1

Štruktúra príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky (v mil. Sk)

	1998	1999	2000	2001 ¹	2002 ¹
Príjmy spolu	177 835	216 720	213 477	205 300	220 321
Daňové príjmy	152 978	160 437	173 826	165 013	188 944
Nedaňové príjmy	12 958	42 534	16 066	n	n
Granty	11 687	12 642	22 187	n	n
Príjmy zo splácaných úverov a pôžičiek a z predaja účastín	212	1 107	1 398	n	N
Výdavky spolu	197 036	231 478	241 125	249 700	272 000
Bežné výdavky	170 617	182 599	202 736	n	N
Kapitálové výdavky	24 088	21 036	25 410	n	N
Poskytovanie úverov, pôžičiek, účasť na majetku	2 331	27 843	12 978	n	n
Rozdiel príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu	-19 201	-14 758	-27 648	-44 400	-51 679

Prameň: Štatistická ročenka Slovenskej republiky 1999, 2000, 2001.

¹ Pozri www.finance.sk

Deficit ŠR je odzrkadlením problémov nielen na strane daňových príjmov, ale aj na strane verejných výdavkov a je výsledkom, resp. odzrkadlením stavu verejných financií v Slovenskej republike.

Tu je potrebné poznamenať, že v rámci daňovej reformy by sa mala venovať primeraná pozornosť aj veľkosti a efektívnosti vynakladania verejných výdavkov.

Miera daňového zaťaženia v Slovenskej republike

Mnoho kritikov súčasného daňového systému SR argumentuje, že práve vysoká miera daňového zaťaženia je príčinou negatívnych javov v daňovom systéme: demotivuje k práci a k podnikateľským aktivitám. Ďalej, že mnoho daňovníkov sa práve preto „uchyluje k daňovým únikom“, čo samozrejme ovplyvňuje aj narastajúci deficit štátneho rozpočtu.

Miera daňového zaťaženia sa na makroekonomickej úrovni vyjadruje ukazovateľom *daňová kvóta* (tab. 2 a 3).

² Samozrejme, na deficit ŠR vplýva celý rad faktorov, ktorými sa pre obmedzený rozsah tohto príspevku nemôžem zaoberať.

T a b u ľ k a 2

Daňová kvóta Slovenskej republiky (v mld Sk)

	1996	1997	1998	1999	2000
A. Dane	151.4	157.3	165.7	173.3	188.2
štátny rozpočet	140.1	145.5	153.0	160.4	173.8
komunálne rozpočty	10.2	10.6	11.4	11.6	12.8
štátne fondy	1.1	1.2	1.3	1.3	1.6
B. Príspevky do fondov sociálneho zabezpečenia¹	84.7	94.2	98.3	101.0	116.8
Sociálna poisťovňa	58.2	61.1	66.1	66.5	77.6
zdravotné poisťovne	34.2	37.8	37.4	40.6	44.3
Národný úrad práce	7.1	7.5	8	7.9	8.7
mínus platby za					
osobitné skupiny zo štátneho rozpočtu	13.7	11.0	11.6	12.1	12.0
osobitné skupiny z NÚP	1.1	1.2	1.6	1.9	1.8
C. Povinné poplatky	3.3	3.8	5.3	5.6	7.3
koncesionárske poplatky pre STV a SRO	0.8	1.0	1.3	1.3	1.6
odvody bánk do Fondu ochrany vkladov	0.1	0.3	0.5	0.7	1.6
povinné poistenie zodpovednosti ²	2.4	2.5	3.5	3.6	4.2
D. Hrubý domáci produkt (ESA 95)	606.1	686.1	750.8	815.3	887.2
Daňová kvóta I (A/D x 100, %)	25	22.9	22.1	21.3	21.2
Daňová kvóta II (B/D x 100, %)	14	13.7	13.1	12.4	13.2
Daňová kvóta III (C/D x 100, %)	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8
Daňové a príspevkové zaťaženie (% , I + II)	39	36.7	35.2	33.6	34.4

¹ Výber poistného od ekonomicky aktívnych osôb, bez platby poistného plateného zo štátneho rozpočtu a Národným úradom práce za vybrané skupiny osôb.

² Skutočne zaplatené poistné zákonného poistenia zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla a zákonného poistenia zodpovednosti za škodu pri pracovnom úraze alebo chorobe z povolania.

Prameň: Trend, č. 25 zo dňa 20. 6. 2001.

Do výpočtov nezahrňame rok 2002, pretože v tomto roku došlo na Slovensku k revízii údajov o hrubom domácom produkte, a preto tento rok nie je porovnateľný s údajmi predošlých rokov z tabuľky 2.

T a b u ľ k a 3

Daňová kvóta Slovenskej republiky (v mld Sk)

	1998	1999	2000	2001	
A	Daňové príjmy štátneho rozpočtu	153.0	160.4	173.8	165.0
B	Príspevky do fondov sociálneho zabezpečenia	98.3	101	116.8	118.1
C	Hrubý domáci produkt (v b. c.)	750.8	815.3	887.2	964.6
	Daňová kvóta I (% , A/C)	20.38	19.67	19.59	17.11
	Daňová kvóta II (% , B/C)	13.09	12.39	13.17	12.24
	Zložená daňová kvóta (% , I + II)	33.47	32.06	32.75	29.35

Prameň: www.etrend.sk a vlastné prepočty.

Pri porovnaní údajov z tabuliek 2 a 3 je jasné, že na výšku daňovej kvóty okrem objektívnych príčin vplývajú aj otázky metodologického charakteru, ktorými sa na tomto mieste nemôžeme zaoberať. Z tabuliek je zrejmé, že ukazovateľ daňová kvóta sa v rokoch 1998 až 2001 znižuje a tento trend je potrebné minimálne udržať. Zároveň vidíme, že výšku tohto ukazovateľa významne ovplyvňujú príspevky do fondov sociálneho zabezpečenia. Z tohto dôvodu by sa daňová reforma nemala realizovať izolovane od reformy sociálneho a dôchodkového zabezpečenia.

Pri realizácii daňovej reformy je však potrebné výšku daňového zaťaženia vnímať aj z pozície daňovníkov, a predovšetkým ich subjektívneho vnímania daňového zaťaženia a daňovej únosnosti. Ak sa tieto skutočnosti nerešpektujú, potom sa to negatívne prejaví v nízkej daňovej disciplíne a vo výške daňových nedoplatkov, a opäť v raste deficitu ŠR.

Nízka daňová disciplína – objem daňových nedoplatkov

Nedostatky v daňovej disciplíne sú vyjadrené rozsahom daňových nedoplatkov, ktoré v rokoch 1997 až 2001 vzrástli z objemu 28,8 mld Sk na 68,6 mld Sk (tab. 4).

Tabuľka 4

Vývoj daňových nedoplatkov podľa druhov daní (v mil. Sk)

	1997	1998	1999	2000	2001
Daň z príjmov fyzických osôb	3 254	4 486	5 672	7 962	8 751
Daň z príjmov právnických osôb	3 390	5 842	8 836	9 881	11 316
Daň z pridanej hodnoty	11 634	17 388	23 596	28 491	32 151
Spotrebné dane	3 304	4 733	5 778	7 580	7 377
Majetkové dane	1 028	1 638	2 132	2 929	3 439
Ostatné	6 168	5 778	6 015	6 053	5 589
Spolu	28 778	39 865	52 029	62 896	68 623

Prameň: Daňové riaditeľstvo SR.

Tabuľka 5

Vývoj daňových nedoplatkov podľa právnych foriem podnikateľských subjektov (v mil. Sk)

	1997	1998	1999	2000	2001
Spoločnosti s ručením obmedzeným	10 830	16 156	21 673	27 089	31 184
Fyzické osoby	5 468	5 659	7 369	8 855	9 773
Akciové spoločnosti	7 567	12 383	16 674	20 805	20 997
Ostatné	4 913	5 667	6 313	6 147	6 669
Spolu	28 778	39 865	52 029	62 896	68 623

Prameň: Daňové riaditeľstvo SR.

Rozsah daňových nedoplatkov najviac ovplyvňujú spoločnosti s ručením obmedzeným, potom nasledujú akciové spoločnosti. Najväčší podiel na objeme daňových nedoplatkov má daň z pridanej hodnoty (DPH) a daň z príjmov.

Problémy v samotnom daňovom systéme

Nerešpektovanie daňových princípov pri ich aplikácii v daňovom systéme SR, ako sú spravodlivosť, efektívnosť, neutralita zdanenia, nízka úroveň daňovej legislatívy – jej komplikovanosť, neprehľadnosť, nejednoznačnosť, časté zmeny analyzujeme v 3. časti tohto príspevku.

Požiadavky na pripravovanú daňovú reformu Slovenskej republiky:

- Daňová reforma SR by mala vychádzať zo súčasných daňových systémov EÚ, ako aj z ich predpokladanej úpravy v budúcnosti. Samotná EÚ pokračuje v reformách jednotlivých okruhov daní a SR by mala pokračovať v harmonizácii daňového systému vo väzbe na daňové systémy EÚ.³ V súčasnosti existuje množstvo smerníc EÚ a nemá zmysel ich spochybňovať a tvoriť zákony, ktoré by neboli v súlade s nimi. Všetky prikazujúce ustanovenia, ako sú minimálne sadzby dane, spôsoby zdanenia a výnimky, sa musia dodržiavať aspoň v nevyhnutnej miere.

- Daňová reforma musí byť spojená s posilnením konkurencieschopnosti podnikateľských subjektov SR vzhľadom na ich možné podnikateľské aktivity v Európskej únii.

- Reforma daňovej sústavy musí nadväzovať na reformu miestnych daní, presun kompetencií a celkovú reformu verejnej správy.

- Daňová reforma musí byť prepojená na dôchodkovú reformu, reformu v oblasti odpisovej politiky, reformu v oblasti regionálnej politiky a reformu, ktorá súvisí s prepojením inštrumentov daňového systému a podnikateľského prostredia.

O naliehavosti zavedenia a uplatnenia daňovej reformy svedčia aj výsledky prieskumu agentúry Taylor Nelson Sofres:

- tri štvrtiny obyvateľstva pokladá daňovú reformu za potrebnú;
- 60 % respondentov si želá zjednodušenie daňových zákonov, verejnosti pre-káža administratívna náročnosť, časté zmeny zákonov a rozdiely medzi fyzickými a právnickými osobami;
- takmer polovica respondentov sformulovala požiadavku, že chce jasnú daňovú politiku štátu;
- len jedna pätina respondentov by považovala daň vyššiu ako 15 % za spravodlivú pre všetkých;
- v názoroch verejnosti na spotrebné dane: viac ako polovica respondentov chce, aby sa vyššími sadzbami zdaňovali práve cigarety, dve pätiny by zasa najradšej videli najvyššie sadzby pri liehovinách a alkohole;

³ To neznamená, že daňová reforma je „nadiktovanou úlohou“ zo strany EÚ, ani to, že neexistujú rozdiely v daňových systémoch medzi členskými štátmi EÚ. Táto skutočnosť naznačuje, že je potrebné v rámci vlastnej daňovej politiky zachytiť tie vývojové trendy v zdanení, ktoré pri vstupe do EÚ budú na prospech zapojenia SR do EÚ. Ide predovšetkým o trendy tranzitívnych krajín pripravujúcich sa na vstup do EÚ.

– v názoroch na zdanenie automobilov: len jedna štvrtina opýtaných súhlasí so zdanením všetkých automobilov, necelá tretina si myslí, že zdaňovať by sa mali len autá podnikateľov a ďalšia štvrtina chce, aby daň platili daňovníci vlastníci viac ako jedno auto, 60 % respondentov si myslí, že daň má byť tým vyššia, čím je auto drahšie alebo ťažšie.

Pripravované zmeny v daňovom systéme SR vyvolali početné odozvy, búrlivé diskusie a aj ostrú kritiku na stránkach odbornej tlače i v ostatných masmédiách. Týka sa to predovšetkým navrhovaných zmien v oblasti DPH, ako aj spotrebných daní (minerálne oleje, pivo, víno atď.), na ktoré reagovalo aj Združenie výrobcov piva a sladu, Združenie výrobcov hrozna a vína, výrobcovia vína, piva atď.

3. Konceptia a hlavné zámery navrhovanej daňovej reformy v Slovenskej republike

Tvorcovia daňovej reformy sformulovali jednotlivé zámery daňovej reformy, ktoré možno zhrnúť do týchto bodov:

- *dôslednejšie aplikovanie takých princípov zdanenia do daňového systému SR, ako sú: spravodlivosť, neutralita, jednoduchosť, účinnosť;*
- *zjednodušenie daňovej legislatívy, ako aj samotnej daňovej sústavy;*
- *fiškálne neutrálna daňová reforma;*
- *ďalší presun ťažiska zdanenia zo zdanenia priameho na nepriame zdanenie;*
- *presun zdanenia z dôchodkových daní na dane zo spotreby a majetkové dane;*
- *najradikálejší krok – zavedenie tzv. rovnej dane (pri dani zo zisku, dani z príjmov obyvateľstva, ako aj DPH sa navrhuje uplatnenie rovnakej daňovej sadzby).⁴*

Positívne a negatívne stránky daňovej reformy navrhované jej tvorcami zhodnotíme podľa týchto bodov, pričom budeme vychádzať z požiadaviek daňovej teórie, ako aj z ich aplikácie do daňovej praxe.

3.1. Dôslednejšia aplikácia základných princípov zdanenia do daňového systému Slovenskej republiky *spravodlivosť, neutralita, jednoduchosť, účinnosť*

Spravodlivosť

Návrh: V návrhu daňovej reformy je spravodlivosť sformulovaná takto: „Spravodlivosť nerieši otázku, či samotné vyberanie daní je spravodlivé, ale to, aby spôsob ich vyberania bol čo najspravodlivejší. Dane musia byť spravodlivé horizontálne aj vertikálne. Horizontálna spravodlivosť znamená, že subjekty s rovnakými celkovými ziskami musia byť zdanené rovnako. Vertikálna spravodlivosť

⁴ V čase priprav daňovej reformy na začiatku júna 2003 vláda SR navrhovala rovnakú daňovú sadzbu pre uvedené dane vo výške 19 %.

znamená, že subjekty s vyššími celkovými príjmami platia relatívne (percentuálne) vyššiu daň. Pri rovnjej dani túto požiadavku zabezpečí nezdaniteľné minimum vo výške násobku životného minima.“

Zhodnotenie: Takto definovaná spravodlivosť zdanenia sa chápe veľmi úzko v porovnaní s daňovou teóriou, podľa ktorej spravodlivosť zdanenia obsahuje dva základné princípy: *benefit principle* a *ability-to-pay*. Princíp *ability-to-pay* (horizontálna a vertikálna spravodlivosť) má práve zohľadniť schopnosť daňovníka zaplatiť daň a aplikuje tri systémy platenia daní:

- *podľa absolútnej obete* (jej aplikácia *lump-sum* daňou, tzv. absolútnou paušálnou daňou),
- *podľa relatívnej obete* (proporcionálna daň s rovnakou daňovou sadzbou, podľa predkladateľov daňovej reformy tzv. rovná daň),
- *podľa marginálnej obete* (progresívna daň).

Z uvedeného vyplýva, že absolútne spravodlivá daň pre všetkých daňovníkov v rôznych príjmových a majetkových pomeroch jednoducho neexistuje. Záleží od toho, aký systém zdanenia podľa princípu *ability-to-pay* bude vláda preferovať. Pre vyššie príjmové skupiny obyvateľstva sú výhodnejšie systémy podľa absolútnej obete alebo relatívnej obete (teda proporcionálna daň nazývaná aj tzv. rovná daň), a naopak, pre nižšie príjmové skupiny podľa marginálnej obete (progresívne zdanenie). S tým je spojená aj otázka distribučnej funkcie zdanenia, t. j. akú mieru a techniky prerozdelenia určitej časti vytvoreného bohatstva spoločnosti vláda zvolí. Sem patrí otázka daňových sadzieb, výšky nezdaniteľného minima, sociálne nástroje – napríklad navrhovaný daňový bonus výšky 400 Sk na dieťa.

Domnievam sa, že vo vládnom návrhu tak zdôrazňovaná zásada daňovej spravodlivosti uplatnením tzv. rovnjej dane (odstránením progresívneho zdanenia fyzických osôb) je silne demagogická, pretože je výhodná len pre vyššie príjmové skupiny daňovníkov, čiže pre bohatých. Čím viac je daňovník bohatý, tým viac získa pri tomto navrhovanom systéme. Ak zoberiem do úvahy ešte aj zmeny v daniach zo spotreby, predovšetkým uplatnením jednej rovnakej daňovej sadzby DPH, o spravodlivosti zdanenia už vonkoncom nemožno hovoriť, pretože dane zo spotreby majú *regresívny charakter*, to znamená, že čím je vyšší príjem daňovníka, tým je jeho podiel spotreby a miera zaplatenia daní zo spotreby v objeme jeho dôchodku nižšia a miera úspor vyššia.

V nižších skupinách obyvateľstva je to naopak. To znamená, že uplatnenie rovnjej dane s vysokou (jednou daňovou sadzbou DPH) neznamená uplatnenie spravodlivosti zdanenia. Ak zoberiem do úvahy obidva faktory, spravodlivosť zdanenia je koncipovaná tak, že v návrhu daňovej reformy sa presadzuje zdanenie výhodné len pre bohatých.

Neutralita

Návrh: Podľa návrhu daňovej reformy: „Zdanenie musí byť neutrálne, to znamená, že nemôže skresľovať hospodárske procesy a ovplyvňovať rozhodnutia subjektov. Táto požiadavka sa týka predovšetkým dane zo zisku. Keď subjekty začnú svoje správanie prispôbovať umelo a zle vytvoreným daňovým normám, napríklad preskupovať svoje príjmy, znižujú tým celkový výsledok. Dokonale neutrálne stanovená daň nemení správanie subjektov.“

Zhodnotenie: Neutralita zdanenia je jednou z významných požiadaviek na „dobrý“ daňový systém. Neutralita zabezpečuje stav, pri ktorom daňové subjekty nie sú špecifickými daňovými režimami zvýhodňované, resp. diskriminované. Treba však zdôrazniť, že dokonale neutrálne stanovená daň (ako je to sformulované v návrhu daňovej reformy) neexistuje. Základnou požiadavkou je rovnaké posudzovanie a rovnaké zdanenie všetkých druhov a všetkých výšok ziskov, ako aj všetkých subjektov. Dokonca ani tzv. rovnou daňou zo zisku, ani rovnakou daňovou sadzbou DPH sa nezabezpečí absolútna neutralita zdanenia. Jediná nedistorzná daň je klasická absolútna paušálna daň, ktorá je v súčasnom období rozvoja ekonomických vzťahov nepoužiteľná.

Jednoduchosť

Návrh: Podľa návrhu daňovej reformy: „Pravidlá zdaňovania musia byť jednoduché a jednoznačné. Takýto daňový systém smie obsahovať len nevyhnutné minimum noriem, tieto samotné musia byť ľahko pochopiteľné a smú mať len jeden výklad.“

Zhodnotenie: Daňové zákony platné od roku 1993 sa mnohokrát novelizovali. Dôsledkom týchto novelizácií je výrazné skomplikovanie daňového práva, jeho „slovný objem“ sa zväčšil viac ako dvojnásobne. Množstvo výnimiek a podmienok spôsobilo nejednoznačnosť, nezrozumiteľnosť a neprehľadnosť daňovej legislatívy. Počet noviel v daňovej legislatíve Slovenskej republiky za obdobie 10 rokov (od 1. 1. 1993 do 31. 12. 2002) dosiahol číslo 138, čo je uvedené v tabuľke 6.

S jednoduchosťou daňovej legislatívy súvisí aj *efektívnosť zdanenia*. Čím sú zákony a vyhlášky zložitejšie, tým sú vyššie náklady zdanenia na strane štátu (priame náklady) a aj na strane daňových subjektov (vyvolané náklady). Požiadavkou daňovej teórie aj praxe je, aby náklady na výber daní boli minimálne. Aká je skutočnosť? Podľa Musgravovcov [1, s. 256] federálne správne náklady pri výbere daní podľa rozpočtu IRS v USA v roku 1989 boli 11 mld USD, čo predstavovalo 1 cent z každého dolára vybraného daňového výnosu (náklady tvorili 1 % z daňového výnosu). Efektívnosť daňovej správy Slovenskej republiky je veľmi nízka – daňové úrady SR za každú 1 Sk nákladov vyberú 59 Sk daňových výnosov, v Estónsku je to trojnásobok daňových výnosov [5].

T a b u ľ k a 6

Kvantifikácia zmien v daňovej legislatíve Slovenskej republiky (od 1. 1. 1993 do 31. 12. 2002)

Druh dane (resp. predmet zákona)	Zákon	Novely	Poznámka
Hmotnoprávne legislatívne normy:			
Sústava daní	Zákon č. 212/92 Zb.	1 x	zrušený
Daň z príjmov	Zákon č. 286/92 Zb. Zákon č. 366/99 Z. z.	19 x 11 x	zrušený
Rezervy	Zákon č. 610/92 Zb. Zákon č. 368/99 Z. z.	7 x	zrušený
Daň z pridanej hodnoty	Zákon č. 222/92 Zb. Zákon č. 289/95 Z. z.	7 x 11 x	zrušený
Spotrebné dane	Zákon č. 213/92 Zb.		zrušený
Samostatné zákony spotrebných daní:			
Spotrebná daň z liehu (pôvodný zákon)	Zákon č. 311/93 Z. z.		zrušený
Spotrebná daň z liehu (nový zákon)	Zákon č. 229/95 Z. z.	6 x	
Spotrebná daň z vína	Zákon č. 309/93 Z. z.	5 x	
Spotrebná daň z piva	Zákon č. 310/93 Z. z.	5 x	
Spotrebná daň z tabaku a tabakových výrobkov	Zákon č. 312/93 Z. z.	12 x	
Spotrebná daň z uhľovodíkových mazív a palív	Zákon č. 316/93 Z. z.	10 x	zrušený
Spotrebná daň z minerálnych olejov	Zákon č. 239/01 Z. z.	3 x	
Cestná daň	Zákon č. 87/94 Z. z.	3 x	
Daň z nehnuteľnosti	Zákon č. 317/92 Zb.	10 x	
Daň z dedičstva, darovania, prevodu a prechodu nehnuteľností	Zákon č. 318/92 Zb.	6 x	
Procesnoprávne legislatívne normy:			
Správa daní	Zákon č. 511/92 Zb.	21 x	
Zákon o daňových orgánoch	Zákon č. 150/01 Z. z.	1 x	
		138	

Z uvedeného je zrejmé, že nestačí uskutočniť daňovú reformu orientovanú len na počet, druh a výšku daní „licitovaním“ o výške daňových sadzieb. Je skutočne nevyhnutné orientovať pozornosť aj na výkonnosť a kvalitu samotnej daňovej správy. Súčasťou daňovej reformy má byť teda aj radikálna a úspešná reforma daňovej správy a kontroly.

Účinnosť

Návrh: Podľa návrhu: „Daň musí byť účinná. To znamená, že nesmie poskytnúť legálne možnosti vyhnutia sa plateniu dane a nesmie uľahčovať nelegálny daňový únik, alebo dokonca subjekty k tomu nabádať. Takisto nesmie neprimeranými zásahmi a nelogickými opatreniami subjekty kriminalizovať, teda ich k daňovému úniku nepriamo nútiť. Čím viac výnimiek zákon obsahuje, tým ľahšie sa nájdu možnosti úniku.“

Zhodnotenie: Účinnosť daňovej sústavy SR možno kvantifikovať predovšetkým výškou vybraných daní a výškou daňových nedoplatkov. Rovnako účinnosť daňovej správy sa prejavuje aj v nepriaznivých odhadoch objemu daňových únikov a podvodov, rozsahu „čiernej a šedej“ ekonomiky. V predkladanom článku

nemáme dostatok priestoru na otázky daňových únikov, na analýzu ich príčin, faktorov, foriem a možností ich eliminovania. Sme presvedčení o tom, že úroveň daňových únikov, podvodov, resp. iných porušení zákona znížením daňových sadzieb a zavedením tzv. rovnej dane sa automaticky nezniží. Myslíme si, že ide o nereálny, dokonca až naivný odhad reakcií tej časti daňovníkov, ktorí sa v minulosti uchýľovali k daňovým únikom. Tí daňové úniky budú „praktikovať“ naďalej.

T a b u ľ k a 7

Prehľad daňových trestných činov v Slovenskej republike

	Počet podnetov podaných na prokuratúru	Počet podnetov podaných na policajný orgán	Súdne rozhodnutia (počet doručených rozsudkov a trestných rozhodnutí)	Súdne rozhodnutia (počet oslobodených prípadov)
1993	558	241	8	0
1994	1 012	235	20	0
1995	1 521	402	13	0
1996	1 116	236	10	0
1997	1 015	256	7	1
1998	722	271	7	0
1999	1 008	526	13	4
2000	1 044	481	43	1
2001	1 206	542	96	3
Spolu	9 202	3 190	217	9

Prameň: Daňové riaditeľstvo SR a Úrad finančnej polície – odbor Bratislava.

Tabuľka 7 jasne ukazuje nepomer medzi podnetmi podanými na políciu alebo prokuratúru a počtom právoplatných odsudzujúcich rozsudkov.

Údaje z generálnej prokuratúry, nám poskytujú prehľad o konkrétnych hospodárskych trestných činoch z oblasti daňovej kriminality. Tabuľka 8 (a, b, c, d) na prvý pohľad nekorešponduje s predchádzajúcou tabuľkou (č. 7) v počte odsúdených páchatel'ov, avšak v prvom prípade sa štatistika týkala právoplatných odsudzujúcich rozsudkov a druhom prípade celkového počtu odsúdených, vrátane osôb, ktoré sa proti rozsudku odvolali, a tých, ktoré sa zámerne vyhýbajú doručeniu súdneho rozhodnutia.

T a b u ľ k a 8

Daňová kriminalita

a) Rok 1999

	Spolu		
	stíhaní	obžalovaní	odsúdení
§ 145a	11	10	3
§ 148	157	108	94
§ 148a	1	1	0
§ 148b	40	26	12
§ 148c	63	54	47

b) Rok 2000

	Spolu		
	stíhaní	obžalovaní	odsúdení
§ 145a	12	12	12
§ 148	183	127	63
§ 148a	31	14	1
§ 148b	33	16	8
§ 148c	64	59	46

c) Rok 2001

	Spolu		
	stíhaní	obžalovaní	odsúdení
§ 145a	0	0	0
§ 148	145	88	27
§ 148a	44	26	10
§ 148b	52	47	44
§ 148c	0	0	0

d) Rok 2002

	Spolu		
	stíhaní	obžalovaní	odsúdení
§ 145a	1	0	0
§ 148	291	146	52
§ 148a	69	40	19
§ 148b	64	57	37
§ 148c	1	1	0

Prameň: Štatistické údaje na www.Generálnej.prokuratúry.

Úroveň právneho vedomia veľkej väčšiny občanov SR je natoľko nízka, že tzv. rovná daň daňové úniky nezniží. Tu pomôžu len účinné represívne nástroje právneho systému, účinný systém vymožitelnosti práva a skutočné odsúdenie tých daňovníkov – delikventov, ktorí trestné činy (daňový únik a daňový podvod) spáchali.

3.2. Zjednodušenie daňovej legislatívy, ako aj samotnej daňovej sústavy

Daňová reforma obsahuje nevyhnutné zmeny v existujúcej daňovej legislatíve Slovenskej republiky, čo vyjadruje tabuľka 9.

Tabuľka 9

Navrhované zmeny v daňovej legislatíve

Legislatívna norma	Navrhovaná zmena v legislatíve
Zákon o dani z príjmov	nové znenie
Zákon o dani z pozemkov	zmena názvu, nové znenie
Zákon o dani z úžitkových vozidiel	zmena názvu, úprava doterajšieho znenia
Zákon o DPH	nové znenie, zjednotenie sadzieb, zníženie hraníc na registráciu
Zákony o spotrebných daniach	novely v zmysle smerníc EÚ, prípadne zmena sadzieb; alternatívne úplne nové znenie jedného zákona na všetky SD
Zákon o dani z darovania, dedičstva, prevodu a prechodu nehnuteľností	zrušenie bez náhrady
Zákon o správe daní a poplatkov	nové znenie

Prameň: www.danova.reforma.sk

Navrhované zmeny v daňovej sústave si vyžadujú aj radikálne zmeny v daňovej legislatíve, t. j. nové znenie zákonov, resp. ich novelizácie. Zjednodušenie daňovej legislatívy prinesie zrušenie tzv. trojdane (dane z dedičstva, darovania, prechodu a prevodu nehnuteľností), ako aj zrušenie zákona tejto trojdane. Takéto zjednodušenie daňovej legislatívy by však nestačilo. Je žiaduce, aby samotné slovné znenia zákonov boli jasné, zrozumiteľné a jednoznačné. Z tabuľky 9 vyplýva ešte jedna dôležitá skutočnosť, že navrhovatelia uvažujú o alternatívne úplne nového znenia jedného spoločného zákona pre všetky spotrebné dane (SD),

čo nepovažujem za vhodné riešenie. Ide o to, že i napriek spoločným znakom týchto selektívnych spotrebných daní, predmety zdanenia týchto daní (minerálne oleje, víno, pivo, alkohol, tabak a tabakové výrobky) sú natoľko špecifické a odlišné, že jeden zákon by nebol skvalitnením a sprehľadnením. Naopak, vytvorí sa takto síce jeden zákon, ale veľký, rozsiahly a po určitom čase aj neprehľadný.

Zmeny v legislatíve sa prejavujú v *novej daňovej sústave*, ktorá bude obsahovať priame dane (dane z príjmov a majetku) a nepriame dane (dane zo spotreby):

1. *Priame dane*

1.1. *dane z príjmov* (tzv. rovná daň s uplatnením 19 %-nej daňovej sadzby)

1.2. *dane zo zisku* (tzv. rovná daň pre všetky subjekty s uplatnením 19 %-nej daňovej sadzby)

1.3. *dane z majetku*

1.3.1. daň zo stavieb a z pozemkov⁵

1.3.2. daň z úžitkových vozidiel

2. *Nepriame dane*

2.1. daň z pridanej hodnoty

2.2. selektívne spotrebné dane

2.2.1. daň z liehu

2.2.2. daň z piva

2.2.3. daň z vína

2.2.4. daň z tabaku a tabakových výrobkov

2.2.5. daň z minerálnych olejov.

3.3. **Fiškálne neutrálna daňová reforma – jej účinky na rozpočty**

Tvorcovia daňovej reformy si kládli za cieľ presadiť taký druh daňovej reformy, ktorý by bol neutrálny vo vzťahu k Štátnemu rozpočtu SR. Z uvedeného vyplýva, že ide teda predovšetkým o vnútorné presuny výnosov daní medzi priamymi a nepriamymi daňami, presuny ťažiska zdanenia zo zdanenia príjmov na zdanenie spotreby.

Ministerstvo financií SR požiadalo vo februári 2003 o analytické prepočty účinkov daňovej reformy na štátny rozpočet tri inštitúcie, a to IFP, INFOSTAT a SAV. Tieto prepočty vychádzajú z dát na rok 2004 a sú zhrnuté v tabuľke 10. Všetky odhady výnosov daní a prepočty uskutočnené týmito inštitúciami sú statické a vzťahujú sa na rok 2001. To znamená, že nezohľadňujú ani hospodársky vývoj, ani vplyv samotných zmien na výnos daní.

⁵ Alternatívne sa uvažuje o zrušení dane zo stavieb a z bytov pri zachovaní dane z pozemkov.

T a b u ľ k a 10

Fiškálne účinky daňovej reformy na štátnom rozpočte Slovenskej republiky (v mld Sk)

Druh dane	Daňová sadzba (v %)	Účinky rok 2001	Účinky rok 2004
Rovná daň zo zisku	15	-21.28	-26.81
	16	-20.60	-25.96
	17	-19.73	-24.85
	18	-18.73	-23.60
	19	-17.50	-22.04
	20	-16.40	-20.66
DPH	18	9.60	12.09
	19	13.80	17.38
	20	18.00	22.67
Odškodnenie dôchodcov	18		-1.96
	19		-2.68
	20		-3.40
Odškodnenie poberateľov sociálnych dávok a nezamestnaných	18		-0.32
	19		-0.44
	20		-0.55
Daň z pozemkov			4.00
Daň z úžitkových vozidiel		-0.65	-0.76
Zrušenie trojdane (trojdaň má klesajúcu tendenciu)		-1.65	-1.50
Spotrebné dane¹			
daň z liehu			1.00
daň z piva			1.35
daň z vína			0.79
daň z tabaku			4.38
daň z minerálnych olejov			3.73
pôvodné navýšenie spotrebných daní vo východiskách ŠR			-3.44
DPH z navýšenia	pri 18 % DPH		1.41
	pri 19 % DPH		1.48
	pri 20 % DPH		1.56
Zrušenie miestneho poplatku za predaj alkoholu			-0.43

¹ Súčet spotrebných daní po odrátaní navýšenia, s ktorým sa ráta vo východiskách ŠR na rok 2004, je 7,81 mld Sk. Na túto sumu pripadne DPH vo výške 18 %, 19 % alebo 20 %.

Prameň: www.danova.reforma.sk

Rôzne kombinácie, ako aj celkový vplyv na štátny rozpočet v roku 2004 Ministerstvo financií SR aktualizuje na základe vývoja daňových príjmov do ŠR v roku 2003.

Pri tomto významom ciele daňovej reformy – *neutrálne účinky na ŠR* sa musíme zastaviť. Na jednej strane vláda SR začala pripravovať daňovú reformu s neutrálnymi fiškálnymi účinkami, čo pri samotných prípravách aj detailne rozpracovala. Na príjmovej strane štátneho rozpočtu to teda znamená, že v budúcom období by daňové príjmy štátneho rozpočtu nemali zaznamenať nejaké výrazné rozdiely alebo kolísanie.

Vážnym nedostatkom daňovej reformy je vlastne skutočnosť, že návrh reformy sa orientuje len na stranu *daňových príjmov*. Vôbec nikde v návrhoch daňovej reformy sa neobjavujú opatrenia na *zvýšenie efektívnosti štátnej a verejnej správy*, ktoré by boli orientované na zníženie verejných výdavkov štátu, založené na zvýšení efektívnosti fungovania jeho štátnych inštitúcií. Už len samotná daňová reforma bude stáť všetkých daňovníkov nemalú čiastku. Ak sa vrátíme na príjmovú stranu SR, môžeme konštatovať, že o čo menej sa vyberie z daní z príjmov, o to viac by sa malo vybrať z DPH a spotrebných daní.

Tieto „fiskálne spojené nádoby“ nadväzujú na ďalšie ciele daňovej reformy, ktoré zhodnotíme v jednom bloku spoločne, pretože navzájom úzko súvisia a ich pôsobenie sa nedá oddeliť.

3.4. Presun zdanenia zo zdanenia priameho na zdanenie nepriame

Presun zdanenia z dôchodkových daní na dane zo spotreby a majetkové dane

Najradikálejší krok – zavedenie tzv. rovnej dane (pri dani zo zisku, dani z príjmov obyvateľstva, ako aj pri DPH je navrhované uplatnenie rovnakej daňovej sadzby)

Všetky tieto opatrenia navzájom úzko súvisia. Presun zdanenia zo zdanenia priameho na nepriame zdanenie využívali vlády západoeurópskych štátov pri daňových reformách v 70. a 80. rokoch minulého storočia. Ide o využitie *tzv. psychologického účinku* nepriameho zdanenia. Vysoké marginálne daňové sadzby uplatňované pri daniach z príjmov pôsobia protistimulačne, možno dokonca povedať, že doslova „bolia“ každého daňovníka pri vyplňovaní daňového priznania. Výber dôchodkových daní sa realizuje spravidla raz v celkovej výške za celé ročné obdobie.

Ak sa presunie ťažisko zdanenia na nepriame dane (DPH a spotrebné dane), využíva sa „skrytý“ charakter nepriamych daní, pretože tieto dane sú súčasťou spotrebiteľských cien. Spotrebiteľ – daňovník si častokrát ani neuvedomuje, že v cene je zahrnutá daň, vníma úroveň cien ako takú a nie jej vnútorné zložky. Navyše, platenie nepriamych daní je rozptýlené vo všetkých nákupoch a závisí aj od úrovne a štruktúry spotreby každého daňovníka.

Presun zdanenia zo zdanenia priameho na nepriame bol jednou z úloh daňovej reformy v SR k 1. 1. 1993, čiže v tejto tendencii vláda pokračuje aj pri daňovej reforme 2004. Otázne je, či tento krok je správne načasovaný a či nízkopríjmové skupiny obyvateľstva, dôchodcovia, študenti v čase neustáleho zvyšovania životných nákladov unesú zvyšovanie cien základných potravín v dôsledku zvýšenia spodnej daňovej sadzby na 19 %. Keďže ide o veľmi dôležité súvislosti, zamerajme v závere článku pozornosť na hlavné daňové zmeny pri jednotlivých daniach.

4. Zhodnotenie hlavných zmien daňovej reformy podľa jednotlivých daní

a) Zdaňovanie príjmov obyvateľstva

Doterajší systém zdaňovania je charakteristický progresívnym zdanením (5 daňových pásiem s kĺzavou progresiou od 10 % do 38 %), zdaniteľné príjmy sú rozdelené do 5 skupín. Najvýraznejšou zmenou je prechod od progresívneho zdaňovania k jednej lineárnej daňovej sadzbe vo výške 19 % (tzv. rovná daň). Dôjde k zmene nezdaniteľného minima z 38 760 Sk na 80 832 Sk, ktoré sa bude valorizovať, aby nezdaniteľné minimum bolo 19,2-násobkom životného minima. Odpočítateľná položka na dieťa sa nahradí daňovým bonusom vo výške 400 Sk mesačne u daňovníka so zdaniteľným príjmom. Výška odvodov do fondov sa podľa doterajších návrhov nezmení.

Výhrada voči pripravovanej daňovej reforme je namierená na skutočnosť, že odvodové povinnosti daňovníkov sú v porovnaní so svetom vysoké a podľa návrhov sa nebudú znižovať. Zrušenie paušálnej dane sa u živnostníkov nahradí zdanením zisku (tzv. 19 %-ná rovná daň) s možnosťou uplatniť si tzv. paušálne výdavky.

Tabuľka 11

Rozdiely zdanenia mesačných príjmov pred reformou a po reforme (v Sk)

Hrubá mzda	Čistá mzda starý systém	Čistá mzda nový systém	Rozdiel
3 000	2 616	2 616	0
3 500	3 052	3 052	0
4 000	3 458	3 488	30
5 000	4 240	4 360	120
6 000	5 022	5 232	210
10 000	8 170	8 343	173
12 000	9 734	9 756	22
15 000	11 850	11 875	25
20 000	15 330	15 406	76
30 000	21 730	22 518	788
40 000	28 750	30 427	1 677
50 000	35 264	38 527	3 263
60 000	41 590	46 627	5 037
...			

Z tabuľky 11 je vidieť, že najmenšie rozdiely má skupina daňovníkov v strednom pásme. Čím je vyšší zdaniteľný príjem, tým je rozdiel medzi starým a novým systémom zdanenia výhodnejší. Rozdiely stredných vrstiev sa pohybujú v desiatkach korún, čo predstavuje omnoho menšiu sumu ako zaplatia na dani z pridanej hodnoty z mesačných nákupov pri zvýšenej daňovej sadzbe 19 %. Údaje tabuľky 11 zároveň ukazujú, že systém je výhodný len pre daňovníkov s vysokými príjmami, najviac na zmenu zdanenia doplatia stredné vrstvy obyvateľstva.

b) Zdaňovanie príjmov podnikateľských subjektov

Podľa návrhu sa majú príjmy – zisky podnikateľských subjektov (fyzické osoby, zahraničné osoby, právnické osoby a ostatné subjekty) zdaňovať jednou percentuálnou daňovou sadzbou vo výške 19 %. Takto koncipovaná daňová sadzba u všetkých podnikateľov by mohla naozaj plniť stimulačnú funkciu daní a tak prilákať aj zahraničných investorov. Zároveň spĺňa aj požiadavku neutrality. Je pravda, že výška daňovej sadzby u právnických osôb od roku 1993 znamenala veľký pokles (45 %, 40 %, 29 %, 25 %, návrh 19 %). V masmédiách sa zdôrazňuje predovšetkým výška daňovej sadzby, ktorá by mala byť omnoho nižšia ako v okolitých štátoch, čím sa presadzujú do daňového systému Slovenskej republiky prvky daňovej konkurencie.

Uplatnením 19 %-nej daňovej sadzby by sa mohlo zdať, že ide jednoznačne o zníženie daňového zaťaženia. Odbornikom je jasné, že daňová sadzba je viac než akýkoľvek iný prvok daňovej techniky tejto dane spojená so spôsobom výpočtu daňového základu. Ide opäť o spojité nádoby, pretože systém pripočítateľných a odpočítateľných položiek pri výpočte základu dane ovplyvňuje celkové daňové zaťaženie podnikateľských subjektov, teda aké daňové odpisy sa budú používať a do akej miery budú plniť stimulačnú funkciu zdanenia, aké typy uznateľných rezerv sa zakomponujú, aké ostatné uznateľné a neuznateľné výdavky sa uplatnia v navrhovanom systéme. Podľa doterajších informácií sa pri daňových odpisoch vyjde z doteraz uplatňovaného systému, ktorý sa doplní o ďalšie metódy odpisovania umožňujúce flexibilnejšiu voľbu spôsobu odpisovania. Pre stimulačnú funkciu odpisov je dôležitá doba odpisovania.

V procese rozdeľovania zisku sa ráta so zrušením zdanenia dividend, ktorý narúša zásadu jednorazového zdanenia. Zdaňovanie niektorých druhov príjmov (úroky, výhry, niektoré typy poistného plnenia atď.) zrážkovým spôsobom ostane v platnosti pre jednoduchosť, nízku administratívnu náročnosť a plynulosť príjmov do ŠR v priebehu daňového roka.

Úspešnosť zavedenia tohto radikálneho kroku – tzv. *rovná daň zo zisku vo výške 19 %* nebude primárne závisieť od výšky daňovej sadzby, ale od toho, ako bude koncipovaný základ dane a do akej miery tvorcovia daňového systému odolajú „lobistickým skupinám“ priemyselníkov a neumožnia rôzne výnimky a selektívne nástroje.⁶ Ďalšími a veľmi dôležitými predpokladmi úspešnosti všetkých nástrojov orientovaných na prílev zahraničného kapitálu je stabilita politického systému, prehľadnosť ekonomických nástrojov, infraštruktúra, transparentnosť, nízka miera korupcie, vymožitelnosť práva.

⁶ Ako sa doteraz uplatňovalo zvyhodňovanie niektorých vybraných daňových subjektov prostredníctvom § 35, 35a, 35b a 35c zákona o daniach z príjmov, ktoré sú neprehľadné, komplikované a „šité na mieru“ niekoľkým vopred vybraným subjektom – tým sa porušil princíp všeobecnosti a neutrality zdanenia.

c) Zdaňovanie majetku

Zmeny v zdaňovaní nehnuteľností sa dotýkajú predovšetkým predmetu zdaňovania (alternatívne stavby a pozemky alebo len pozemky), ďalej základu dane, ktorý bude koncipovaný na hodnotovom princípe za predpokladu vypracovania cenových máp (predpokladá sa najskorší termín od 1. 1. 2005). Keďže základ dane bude vyjadrený hodnotovo, sadzba dane sa stanoví percentuálne z hodnoty nehnuteľnosti pri uplatnení rôznych koeficientov podľa polohovej renty (pre 5 najväčších slovenských miest sa budú uplatňovať koeficienty podstatne vyššie ako doteraz a predpokladá sa trojnásobné zvýšenie dane z nehnuteľností v týchto mestách).

Daň z motorových vozidiel sa bude pravdepodobne uplatňovať len pri úžitkových vozidlách.

d) Zdaňovanie spotreby

Cieľom zmien v oblasti DPH je:

- zjednotiť dve daňové sadzby na jednu a uplatňovať jednosadzbový systém DPH,
- oslobodenie od dane len v prípadoch stanovených smernicami EÚ a zapracovanie ďalších požiadaviek smerníc EÚ,
- znížiť hranicu na registráciu⁷ podľa požiadaviek EÚ z dnešných 3 mil. Sk na 1,5 mil. Sk ročného obratu.

Tabuľka 12

Vývoj sadzieb dane z pridanej hodnoty v Slovenskej republike (v %)

Rok	Znížená sadzba	Základná sadzba
1993	5	23
1994	5	23
1995	5	23
1996	6	23
1997	6	23
1998	6	23
1999	6	23
2000	10	23
2001	10	23
2002	10	23
2003	14	20

Prameň: Zákony o DPH platné od roku 1993.

Najkontroverzejším návrhom v oblasti DPH je uplatnenie jednej daňovej sadzby zvýšením spodnej sadzby DPH na 19 %. Ide o kompenzovanie poklesu príjmov do ŠR z výnosov daní z príjmov zvýšením zdanenia spotreby.

⁷ Požiadavky na registráciu sú stanovené v § 4 zákona o DPH, jedna z nich je obrat za tri predchádzajúce po sebe idúce kalendárne mesiace najviac 750 tis. Sk. Limit 3 mil. Sk je stanovený ako podmienka pri zrušení registrácie vo výške 3 mil. Sk.

Z tabuľky 12 vyplýva, že v Slovenskej republike sa od roku 1993 neustále zvyšovala znížená sadzba dane z pridanej hodnoty. Jediná krajina v EÚ, ktorá uplatňuje jednu daňovú sadzbu DPH, je Dánsko (25 %). Všetky ostatné členské štáty EÚ uplatňujú dvojsadzbový, resp. viacsadzbový systém DPH, aby zníženou daňovou sadzbou eliminovali jej regresívny charakter. V Slovenskej republike sa doteraz uplatňoval dvojsadzbový systém, pričom znížená daňová sadzba sa uplatňovala na také tovary, ako sú základné potraviny, lieky, zdravotné pomôcky a pod. Navrhovaná 19 %-ná daňová sadzba je *antisociálnym opatrením* s dosahom na dopyt obyvateľstva opäť najnižších príjmových skupín a početnej strednej vrstvy obyvateľstva. Keďže ide predovšetkým o tovary s nízkou elasticitou dopytu (základné potraviny, energia), zvýšenie dolnej sadzby DPH vyvolá zmeny cien, štruktúry dopytu a spotreby nízkopríjmových skupín obyvateľstva. Tento krok považujeme za nesprávne načasovaný, keďže ani v členských štátoch EÚ kvôli sociálnym aspektom žiadne smernice EÚ nenariaďujú prejsť na jednosadzbový systém a členské štáty používajú naďalej viacsadzbové daňové systémy DPH.

V oblasti spotrebných daní sa nebude meniť základná štruktúra zdanenia. Čiže v Slovenskej republike nedôjde k zmenám predmetu zdanenia spotrebných daní (ako sú lieh, tabak a tabakové výrobky, pivo, víno a minerálne oleje), pretože sú plne kompatibilné s EÚ. V tejto oblasti zdanenia by vláda mala orientovať svoju pozornosť na viaceré skutočnosti:

- V správe spotrebných daní pokračovať v zavádzaní nového daňového režimu výberu daní prostredníctvom colných orgánov (tzv. všeobecný systém), ktorý by bol porovnateľný s EÚ. Doteraz SR prešla na tento daňový režim výberu, správy a kontroly daní len pri minerálnych olejoch. Tento systém podľa smernice č. 92/12/EHS spolu s ďalšími krokmi, ako sú zavedenie kontrolných pásov s vysokým stupňom ochrany proti falšovaniu na lieh a cigarety, má spresniť evidenciu tovarov podliehajúcich spotrebnej dani a znížiť objem daňových únikov.

- V oblasti spotrebných daní postupne upravovať daňové sadzby tak, aby dosiahli Európskou úniou odporúčané minimálne sadzby. Slovenská republika dosahuje minimálnu sadzbu len pri spotrebnej dani z liehu. Na druhej strane treba podotknúť, že v EÚ pri spotrebnej dani z vína je ponechaná možnosť uplatniť nulové minimálne sadzby tichých vín, ktoré uplatňujú krajiny s dlhoročnou tradíciou produkcie vín (ako sú Francúzsko, Španielsko, Portugalsko, Taliansko, Grécko a Nemecko). Túto možnosť aj využívajú vlády západoeurópskych štátov, aby v konkurencii nediskriminovali svojich vlastných producentov vína. Preto je otázne, prečo vláda SR nerobí takéto kroky pri ochrane a podpore vlastných výrobcov vína, a to dokonca v čase, keď vinári začali obnovovať zdevastované vinice.

- Podobná situácia je v oblasti zdanenia piva, pretože v dôsledku pôvodného návrhu daňových sadzieb piva by tento z hľadiska konzumácie rozšírený nápoj v SR zdražel natoľko, že by vyvolal pokles spotreby, a teda i pokles výroby.

Vláda SR by pri koncipovaní zmien v oblasti spotrebných daní mala prihliadať nielen na fiškálny aspekt týchto daní. Rovnako dôležité je správne predikovať, do akej miery môžu daňové zmeny následne vyvolať zmeny v dopyte, v objeme a štruktúre výroby so všetkými dôsledkami (zamestnanosť, vývoz produkcie atď.) v závislosti od cenových elasticít týchto produktov. Teda primárnou úlohou tvorcov daňovej reformy v oblasti DPH a spotrebných daní by mala byť kvalitná ekonomická analýza dôsledkov daňových zmien, teda výsledná daňová incidencia na všetky ekonomické procesy v Slovenskej republike.

Záver

Navrhovaná daňová reforma Slovenskej republiky s termínom uplatnenia od 1. 1. 2004 je komplex zložitých a radikálnych zásahov do ekonomického systému Slovenska s mnohými základnými a čiastkovými cieľmi, ktoré vyvolajú celý rad dôsledkov v celej spoločnosti. V súčasnom období príprav jej uplatnenia a mnohých diskusií možno skonštatovať:

- Navrhovaná radikálna daňová reforma Slovenskej republiky sa prednostne orientuje na výrazné zmeny na príjmovej strane štátneho rozpočtu. Absentuje primeraná, možno povedať rovnako veľká pozornosť výdavkovej strane štátneho rozpočtu, zvyšovanie efektívnosti vynakladania verejných výdavkov (štátna a verejná správa, súdnictvo, efektívny výber daní a poplatkov atď.). Táto *nevýváženosť* je závažným nedostatkom pripravovanej reformy, ktorá je zameraná len na dane, a nie je reformou celých verejných financií. Navyše, pôvodne koncipovaný neutrálny vplyv daňovej reformy pri neustále sa zvyšujúcom deficite ŠR sa javí ako kontroverzný, pretože i samotná daňová reforma bude stáť nemalý objem finančných prostriedkov. Nevýhodou sa javí aj ťažko odhadnuteľný vplyv na ŠR v dôsledku reálnej incidence zdanenia mnohých komodít.

- Daňová reforma by sa nemala realizovať *izolovane* od dôchodkovej reformy a reformy sociálneho zabezpečenia. Tieto systémy sú navzájom veľmi úzko prepojené, mnohé prvky spolu súvisia a zmeny majú vzájomné dôsledky.

- Ako sme už spomenuli, súčasťou daňovej reformy by mala byť *reforma celých verejných financií*, to znamená aj radikálna reforma správy, kontroly daní, zvyšovanie efektívnosti výberu daní s cieľom znižovať náklady zdanenia (priame aj nepriame), znižovať objem daňových nedoplatkov a zvyšovať úroveň právneho vedomia všetkých daňových subjektov. To je úzko spojené s otázkami znižovania daňových únikov, daňových trestných činov, znižovania korupcie ako súčasti celospoločenského úsilia o zvyšovanie vymožitelnosti práva v Slovenskej republike.

- Snaha o *dôslednejšie uplatnenie základných daňových princípov* (spravodlivosť, neutralita, efektívnosť, jednoduchosť, zrozumiteľnosť) a ich reálne uplatnenie

v daňovej praxi je predpokladom zvýšenia kvality daňového systému SR. Niektoré návrhy však vychádzajú z nereálnych predpokladov. Napríklad spravodlivosť zdanenia sa nedá dosiahnuť zavedením tzv. rovnej dane, ktorá je výhodná len pre bohatých, a navyše uplatnenie jednej daňovej sadzby DPH vo výške 19 % odstránením zníženej sadzby DPH má antisociálny charakter.

- Návrhy na *zjednodušenie daňového systému* možno hodnotiť ako pozitívne – odstránením tzv. trojdane, znížením slovného objemu daňových zákonov, skvalitnením textu legislatívy a pod. Naopak úvahy o opätovnom zavedení jedného daňového zákona pre všetky spotrebné dane vzhľadom na špecifický charakter predmetov ich zdanenia treba zamietnuť.

- V tejto etape priprav daňovej reformy zaostávajú *návrhy v oblasti zdanenia majetku*. Aj tu sa pripravujú mnohé radikálne zmeny. Zatiaľ sú známe len pripravované alternatívne riešenia predmetu zdanenia nehnuteľností, zmena ohodnocovania nehnuteľností a cenové mapy, boli publikované len predbežné informácie o zmenách koeficientov podľa polohy nehnuteľnosti atď. V súčasnej etape priprav by sa pripravované zmeny už mali predložiť na diskusiu, aj keď sa ráta s ich uplatnením až od 1. 1. 2005.

- V závere možno skonštatovať, že pozitívnymi znakmi daňovej reformy sú: snaha o zjednodušenie daňového systému, zrušenie niektorých daní, snaha o zvýšenie stimulácie k práci a podnikaniu zavedením rovnakej daňovej sadzby pri dani z príjmov podnikateľských subjektov, čo môže viesť k vyššiemu prílevu investícií a rýchlejšiemu rastu ekonomického rozvoja.

- Kontroverzné uplatnenie jednej, rovnakej daňovej sadzby DPH vyvoláva otázky nielen u laickej verejnosti, ale aj u odborníkov. Okrem Dánska všetky ostatné krajiny EÚ nepristúpili na jednosadzbový systém DPH práve pre jeho antisociálny charakter, a ani žiadne smernice EÚ nepožadujú od členských štátov jednu sadzbu DPH. Uplatnenie jednosadzbového systému DPH vo výške 19 % na Slovensku je v tejto fáze daňovej reformy nesprávne načasovaný krok, pretože vyvolá zdraženie potravín, liekov a iných nevyhnutných životných potrieb (energia a pod.), čo občania s nízkym príjmom pocítia ako výrazné zníženie životnej úrovne.

- V oblasti spotrebných daní je nevyhnutné pokračovať v zavádzaní tzv. *všeobecného režimu výberu daní colnými orgánmi* (tak ako pri všetkých spotrebných daniach v EÚ a v Slovenskej republike pri dani z minerálnych olejov). V oblasti daňových sadzieb je potrebné *postupne prispôbovať daňové sadzby minimálnym odporúčaným sadzbám v EÚ*. Minimálne sadzby spotrebných daní pri tichých vínach v EÚ sú nulové sadzby, čo by v záujme ochrany vlastných producentov vína mala realizovať aj vláda SR.

Literatúra

- [1] MUSGRAVE, R. A. – MUSGRAVEOVÁ, P. B.: Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press 1994.
- [2] LÉNÁRTOVÁ, G.: Daňové systémy. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM 1999.
- [3] WILKINSON, M.: Taxation. Hampshire/London: MacMillan 1992.
- [4] JAROŠ, M.: Výber daní nie je dosť účinný. Pravda, 29. 3. 2003.
- [5] JAROŠ, M.: Ľudia chcú daňovú reformu, politici váhajú. Pravda, 11. 3. 2003.
- [6] JAVORSKÝ, J.: Ľudia si daňovú reformu pýtajú. SME, 11. 3. 2003.
- [7] www.danova.reforma.sk

PREPARED TAX REFORM IN THE SLOVAK REPUBLIC ACCORDING TO THE CRITERIA OF TAX THEORY AND PRACTICE

Gizela LÉNÁRTOVÁ

Tax reform is a very important step of each government because any tax change can bring about significant impacts on the economic activities and cause a lot of predictable and unpredictable reactions. Nowadays, the next tax reform in the Slovak Republic has been prepared to be introduced into a tax practice (since January 1st 2004) after 11-years running of the present tax system and many of its novelizations and amendments.

A proposal of a new radical tax reform of Slovakia comes out of the assessment of the present tax system which has many weaknesses and several controversial issues.

The main reasons of the new tax reform of Slovakia are:

- a) an increasing deficit of the State Budget of Slovakia,
- b) the ratio of tax burden of inhabitants and entrepreneurs,
- c) a low discipline of tax payments in Slovakia (increasing amount of tax non-payments),
- d) weaknesses in the tax system – weak using of the basic tax principles in the tax systems, low level of the tax legislation (complicacy, transparency, frequency of changes and amendments).

The designers of the new tax reform of Slovakia have formed following main aims:

- a) more correct using and implementation of basic tax principles into the tax system (equity, neutrality, simplicity and efficiency),
- b) simplifying of the Slovak tax legislation and tax structure,
- c) a fiscal neutrality of tax reform,
- d) a further shift of tax burden from direct taxes into indirect taxes,
- e) a further shift of tax burden from income taxes into taxes on consumption and taxes on property,
- f) the most radical change of tax reform – introduction of a flat tax (the same tax rate of 19 per cent of income tax of inhabitants, and 19 per cent same tax rate of corporation income tax on profit and 19 per cent same tax rate of VAT).

The author of this article has tried to evaluate positive and negative sides of the tax reform proposals according to the theoretical and practical criteria.

Introduction of the equity principle by using a flat tax (by removing the progressive taxation of inhabitants) is questionable and demagogic because this system is highly advantageous for rich taxpayers in comparison with the previous system. If we take a new taxation of consumption into account (VAT, excise duties), the principle of equity is not absolutely fulfilled because of the regressivity of consumption taxes.

The tax acts have been emended many times since 1993. The consequences of many amendments are that tax law in the Slovak republic is very complicated, the verbal amount of tax law more than doubled. A lot of exceptions in tax law caused non-understandability and non-lucidity of tax legislation. A number of amendments extended to 138 for the period from 1993 to 2002. A simplicity of taxation is connected with an efficiency. It is very important to focus on the efficiency of tax administration and on the way of tax collection. A low efficiency of tax administration is related to the estimated great amount of „shadow“ economy, tax evasions and tax frauds. The author is sure that a simple introduction of a flat tax will not bring automatically a decrease of tax evasion and frauds in Slovakia.

The next main aim of the tax changes is to introduce a neutral fiscal tax reform. A significant weakness of tax reform is that it is concentrated only on a tax revenue and not on the public expenditures. There are none remedies for the improvement of a public sector efficiency and for decrease of public expenditures in the proposals of tax reform.

The restructure of taxation from direct taxation to indirect taxation was one of the main goals of tax reforms of governments in the western-European countries in 70's and 80's of the last century. In this kind of reforms, there is used a psychological effect of indirect taxes – the „hidden nature“ of indirect taxes as a part of prices. The shifting of tax burden from direct to indirect taxes was one of the aims of tax reform of the Slovak Republic in 1993. The Slovak government decided to continue in this tendency in tax reform also in 2004. The question is if this aim – by introduction of one tax rate of VAT – is correctly timed and if poor people (with low income, students and retired people) can bear increasing of all prices of food, energy, medicine, shelter and other necessities of life etc. as a consequences of a cancellation of low tax rate of VAT and using one tax rate of VAT (19 per cent).

The final part of the paper is devoted to the main tax changes according to the type of taxes. In the field of individual income taxes, the radical tax change means the transfer of the progressive income taxation (from 10 per cent to 38 per cent tax rates) to the flat tax of 19 per cent-tax rate for all taxpayers. Corporate income tax is changing from 25 per cent-tax rate to the flat tax of 19 per cent-tax rate. This flat tax should help to fulfil a stimulation function of taxation much more strongly than until now and to attract foreign investors. At the same time this kind of tax helps to implement the requirement of

neutrality inside the tax system of Slovakia. But from the international point of view, if tax rate in Slovakia will be much more lower than in the neighbouring countries, than it is an introduction of the components of a significant tax competition. Also a lot of changes in the field of property taxation have been prepared (two alternatives of base of taxation, calculation of tax base based on a new valuation of property etc.) since January 1st 2005.

The most controversial proposal of tax reform is the foregoing change of VAT (one same tax rate of 19 per cent). This is a compensation of decrease of tax revenues from income taxes by increasing of tax revenues from VAT and excise duties. In the field of excise duties (ED), the base tax structure will be not changed (mineral oils, wine, beer, alcohol and tobacco and cigarettes). The government should pay attention to introduction of a new tax administration and collection of ED by customs in order to harmonize the Slovak system to the EU system, to eliminate tax evasions. In this field of ED, Slovak government has to gradually adjust tax rates of ED in Slovakia to the minimum level of tax rates of the EU in order to fulfil the conditions of harmonization of the EU. But on the other hand, there are also „zero“ tax rates used in the EU countries (for example zero tax rate of wine) to protect own wine producers. The Slovak government has to protect the Slovak producers as well. In the proposals of tax reform, the designers have to respect not only fiscal function of excise duties, but it is also important to predict an impacts of taxes according to the price elasticity of demand and supply and other reactions in production and consumption and effects of tax changes in both microeconomic as well as macroeconomic level.