

2024/05

KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ

Návrh poslancov NR SR na zmenu zákona č. 595/2003 Z.z.
o dani z príjmov

(Predloženie možnosti odpisu daňovej straty pre firmy z 5 na 15 rokov)
parlamentná tlač 170

11.3.2024

Základné informácie o kvantifikáciách RRZ

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vznikla v roku 2012 ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Jej úlohou je poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neovplyvnené informácie o vývoji verejných financií. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť na základe ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vypracováva a zverejňuje stanoviská k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie národnej rady buď z vlastnej iniciatívy alebo na podnet poslaneckého klubu. Stanoviská k legislatívnym návrhom by mali hľadať odpovede na základné otázky. Po prvé, ktoré ekonomické subjekty (domácnosti, podnikatelia) sú najviac ovplyvnené navrhovanou legislatívou a v akej miere? Druhou otázkou je, ako ovplyvnia legislatívne zmeny makroekonomický vývoj v krátkodobom ale aj dlhodobom horizonte? Poznať odpovede na prvé dve otázky je nevyhnutným predpokladom na to, aby sa dali kvantifikovať rozpočtové vplyvy legislatívy, čo je ťažiskom stanovísk RRZ. Ide teda najmä o to, ako ovplyvnia opatrenia ukazovatele verejných financií na strednodobom horizonte a čo prinesú z pohľadu dlhodobej udržateľnosti. Súčasťou kvantifikácie je aj transparentné uvedenie predpokladov a metód, ktoré boli použité pre vyčíslenie vplyvov. Okrem samotnej kvantifikácie môže materiál poukázať na relevantné a odborné informácie, ktoré by mali prispieť ku skvalitneniu verejnej diskusie, a tým poskytnúť dostatok argumentov na prijatie alebo neprijatie navrhovaného opatrenia.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

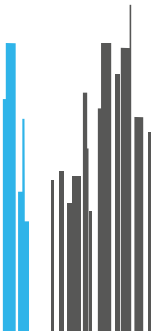
Copyright ©

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery, ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia alebo podobne) smú byť použité (reprodukované a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k materiálu sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.

Obsah

Obsah	3
1. Zhrnutie	4
2. Zadávateľ	5
3. Popis opatrenia	5
4. Predpoklady kvantifikácie vplyvu opatrenia	5
5. Vplyv navrhovaného opatrenia na rozpočet verejnej správy	7
6. Príloha	9



1. Zhrnutie

Poslanecký klub hnutia Progresívne Slovensko v zastúpení predsedu poslaneckého klubu Martina Dubéciho požiadal listom zo dňa 17. januára 2024 Radu pre rozpočtovú zodpovednosť o vypracovanie stanoviska k návrhu poslancov NR SR na zmenu zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov, ktorý bol doručený do NR SR a evidovaný ako parlamentná tlač číslo 170. Predmetom návrhu zákona je predĺženie možnosti odpočítať daňovú stratu počas najviac piatich bezprostredne po sebe nasledujúcich zdaňovacích období na najviac 15 po sebe nasledujúcich zdaňovacích období.

Opatrenie v navrhovanej forme nebude mať vplyv na rozpočet verejnej správy pred rokom 2031, za predpokladu, že firmy využívajú možnosť odpočítavať daňovú stratu v najvyššej možnej miere. Z toho dôvodu kvantifikácia RRZ pozostáva z vyčíslenia jeho statických vplyvov na dlhodobom horizonte, konkrétne prvotný dopad v roku 2031 a následne dlhodobý vplyv počnúc rokom 2040. Kvantifikácia neobsahuje behaviorálne vplyvy, konkrétne odhad vplyvu navrhovanej legislatívy na ochotu resp. motiváciu firiem premietnuť úsporu na daňovej povinnosti do vyššej investičnej aktivity resp. PZI.

Zavedenie navrhovaného opatrenia by podľa kvantifikácie RRZ malo v roku 2031 negatívny vplyv na saldo verejnej správy vo výške 0,02 % HDP. Následne by tento dopad narastal a v dlhodobom horizonte po roku 2040 by predstavoval úroveň 0,11 % HDP, čo v roku 2040 zodpovedá 268 mil. eur, resp. 190 mil. eur v dnešných cenách. Uvedené vplyvy predstavujú horný odhad dopadov navrhovaného opatrenia, vzhľadom na použitý predpoklad o odpočítavaní daňových strát v maximálnej možnej výške.

Navrhované zmeny by ovplyvnili verejné financie cez pokles výnosu dane z príjmov právnických osôb. Dôsledkom bude naopak nárast príjmov právnických subjektov.

V členení podľa subjektov verejnej správy by navrhované zmeny znížili príjmy štátneho rozpočtu. Ostatné subjekty verejnej správy nebudú týmto návrhom dotknuté.

2. Zadávateľ

- 2.1 Poslanecký klub hnutia Progresívne Slovensko v zastúpení predsedu poslaneckého klubu Martina Dubéčiho požiadal listom zo dňa 17. januára 2024 Radu pre rozpočtovú zodpovednosť o vypracovanie kvantifikácie vplyvu návrhu zákona, doručeného do NR SR s číslom parlamentnej tlačne 170. Predmetom tohto návrhu je predĺženie možnosti odpočítavať daňovú stratu počas najviac piatich bezprostredne po sebe nasledujúcich zdaňovacích období na najviac 15 po sebe nasledujúcich zdaňovacích období.
- 2.2 Rada pre rozpočtovú zodpovednosť túto žiadosť akceptovala a pripravila kvantifikáciu statických vplyvov v súlade s čl. 4 ods. 1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. Táto je zverejnená aj na internetovej stránke RRZ.

3. Popis opatrenia

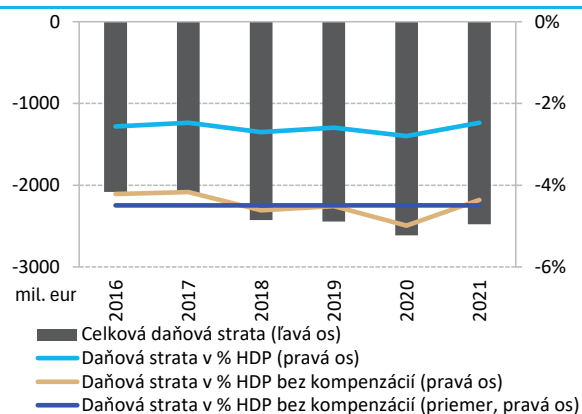
- 3.1 Podľa predkladateľov je cieľom návrhu zákona podporiť investície a inovácie v Slovenskej republike podporou udržania finančnej stability.
- 3.2 Návrh zákona predlžuje obdobie, počas ktorého je možné odpočítavať daňovú stratu, z 5 na 15 bezprostredne po sebe nasledujúcich zdaňovacích období. Podľa dôvodovej správy je cieľom návrhu zákona vytvoriť v Slovenskej republike stimulujuce podnikateľské prostredie, ktoré pomôže zabezpečiť naštartovanie ekonomického rastu.
- 3.3 Navrhuje sa, aby sa zmena prvýkrát uplatnila v zdaňovacom období, ktoré sa začína najskôr 1. januára 2025, tzn. v daňovom priznaní podanom v roku 2026.

4. Predpoklady kvantifikácie vplyvu opatrenia

- 4.1 Predĺženie doby uplatnenia odčítania daňovej straty sa bude týkať daňových strát vykázaných prvýkrát za zdaňovacie obdobie začínajúce po 1. januári 2025. Zároveň sú zachované ostatné parametre stanovujúce maximálnu výšku straty, ktorá môže byť odčítaná v jednom zdaňovacom období.
- 4.2 Kvantifikácia RRZ vychádza z predpokladu, že firmy využívajú možnosť odpočítavať daňovú stratu v najvyššej možnej miere v každom zdaňovacom období. Z tohto predpokladu vyplýva, že v období rokov 2025 až 2030 budú firmy odčítavať daňovú stratu v rovnakej miere pri súčasnom nastavení legislatívy ako aj pri schválení posudzovaného návrhu. Dôsledkom je, že opatrenie nebude mať vplyv na rozpočet verejnej správy pred rokom 2031. Na rozdiel od kvantifikácie iných opatrení pripravovaných RRZ, táto kvantifikácia pozostáva z vyčíslenia vplyvov navrhovaného opatrenia na verejné financie v dlhodobom horizonte, konkrétne prvotný dopad v roku 2031 a následne dlhodobý vplyv počnúc rokom 2040.
- 4.3 Kvantifikácia RRZ pozostáva z vyčíslenia statických vplyvov, čím sa rozumie vplyv opatrenia hneď po jeho zavedení, pri ktorom sa neuvažuje reakcia ekonomických subjektov na zmenu v systéme, napríklad vyššia pracovná či podnikateľská aktivita.

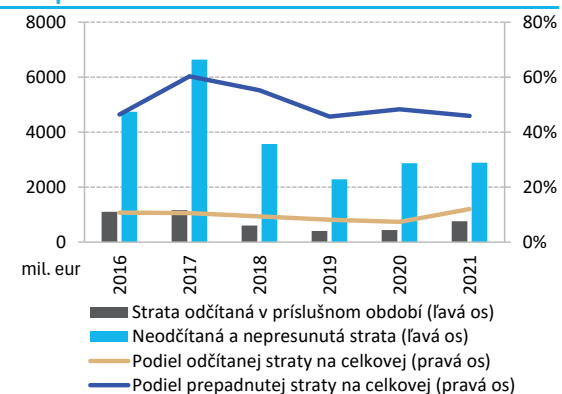
- 4.4 Pre kvantifikáciu vplyvov pri umorovaní strát boli použité dáta z individuálnych daňových priznaní za roky 2016 až 2021 spracovaných z údajov Finančnej správy SR (FS SR). Kompletné údaje za rok 2022 ešte nie sú k dispozícii, keďže daňové priznania boli podávané do konca roku 2023 a RRZ zatiaľ nedisponuje podkladovými údajmi na spracovanie. Priemerné ukazovatele použité v rámci kvantifikácie boli vypočítané pre roky 2018, 2019 a 2021, keďže pred rokom 2017 bol v platnosti odlišný systém umorovania a rok 2020 bol výrazne ovplyvnený ekonomickou krízou vyvolanou pandemiou.
- 4.5 Makroekonomické predpoklady použité v rámci kvantifikácie vychádzajú na strednodobom horizonte (do roku 2027) z [makroekonomickej prognózy RRZ](#) zverejnenej v decembri 2023. V dlhodobom horizonte (od roku 2028) sú použité predpoklady základného scenára z [mimoriadnej správy o dlhodobej udržateľnosti](#) zverejnenej v decembri 2023.
- 4.6 Daňovou bázou pre výnos dane z príjmov právnických osôb je úroveň hrubého domáceho produktu (HDP) bez kompenzácií v bežných cenách.
- 4.7 V prvom kroku kvantifikácie RRZ prognózovala celkovú úroveň daňových strát firiem, ktoré budú vykázané počnúc rokom 2025. Ide o straty, pri ktorých sa doba možnosti odčítania v prípade platnosti opatrenia predĺži z 5 na 15 rokov. Úroveň strát v každom roku horizontu prognózy bola odhadnutá ako priemerný podiel strát voči očakávanej úrovni daňovej bázy. Daňové straty firiem v rokoch 2018 až 2021 dosahovali každoročne úrovne približne 2,5 mld. eur, čo v priemere predstavovalo 4,5 % úrovne HDP bez kompenzácií. Na základe tohto podielu je celková úroveň daňovej straty v roku 2025 odhadnutá vo výške 3,5 mld. eur (2,6 % HDP), pričom v ďalších rokoch ďalej rastie a v roku 2035 dosahuje úroveň 5,3 mld. eur.
- 4.8 V druhom kroku kvantifikácie RRZ odhadla, aký podiel strát ostane neodpočítaný po 5-ročnom horizonte. Daňové priznania obsahujú informáciu (i) o celkovej výške vykázanej daňovej straty, ďalej (ii) o časti straty odpočítanej v príslušnom období a napokon (iii) o časti zostávajúcej na potenciálny odpočet v nasledujúcich obdobiach. Výšku neodčítaných a nepresunutých strát odhadneme ako rozdiel medzi hodnotou (i) a súčtom hodnôt (ii) a (iii). Priemerný podiel týchto „prepadnutých“ strát na celkových stratách predstavuje 49 %, pričom v jednotlivých rokoch pozorovaného horizontu sa ich podiel pohybuje od 46 % do 55 %.

Graf 1: Daňová strata vykázaná firmami na Slovensku v rokoch 2016 až 2021



Zdroj: FS SR, prepočty RRZ

Graf 2: Miera odčítania strát, resp. ich neuplatnenia v rokoch 2016 až 2021



Zdroj: FS SR, prepočty RRZ

- 4.9 Odhadnutý priemerný podiel neodčítaných a nepresunutých strát bol uplatnený na prognózované straty pre roky 2025 a neskoršie. Takýmto spôsobom bol získaný odhad zostatku strát po 5-ročnom horizonte, t.j. pre rok 2025 na konci roku 2030, pre rok 2026 na konci roku 2031, atď. Z celkových strát odhadovaných pre rok 2025 vo výške 3,5 mld. eur by tak mal byť na začiatku roku 2031 k dispozícii na ďalšie potenciálne odčítanie 1,7 mld. eur.
- 4.10 V treťom kroku kvantifikácie RRZ odhadla mieru odčítania týchto zostatkových strát pre každý rok na horizonte 10 rokov nasledujúcich po základnom 5-ročnom horizonte. Miera odčítania zaznamenatej daňovej straty bola stanovená vo výške približne 9,8 % na základe úrovni zaznamenaných v podkladových údajoch.
- 4.11 Zároveň RRZ v kvantifikácii zohľadnilo skutočnosť, že niektoré firmy ukončia svoju činnosť predčasne a tým pádom nevyužijú mieru odčítania na celom desaťročnom horizonte. Pre výpočet boli použité verejne dostupné štatistiky o vzniku a zániku firiem [zverejňovaných spoločnosťou Finstat](#). Priemerný podiel zanikajúcich firiem na celkovom počte firiem v rokoch 2016 až 2021 bol každoročne vo výške 3,0 %. RRZ v odhade teda predpokladá, že o tento podiel sa každoročne zníži počet firiem odpisujúcich straty, čo dodatočne zníži efektívnu mieru odčítania zaznamenatej daňovej straty.
- 4.12 Na základe týchto predpokladov RRZ odhaduje, že navrhované opatrenie by v roku 2031 umožnilo firmám odčítať straty z roku 2025 vo výške 169 mil. eur (9,8 % z 1,7 mld. eur). Následne v roku 2032 by boli odčítané straty z roku 2025 vo výške 148 mil. eur a straty z roku 2026 vo výške 178 mil. eur, atď. Takýmto spôsobom bol odhadnutý profil odčítaných daňových strát prislúchajúcich všetkým rokom do roku 2040, kedy boli odčítané straty z 10 dodatočných rokov.
- 4.13 V poslednom kroku RRZ kvantifikovala výpadok DPPO pre každý rok počnúc rokom 2031 na základe súčtu odhadovaných strát na odčítanie zo základu dane.

5. Vplyv navrhovaného opatrenia na rozpočet verejnej správy

- 5.1 Celkový fiškálny vplyv navrhovaných opatrení na saldo rozpočtu verejnej správy je negatívny. V dôsledku predĺženia doby uplatnenia odčítania daňovej straty z piatich na 15 rokov by prišlo k výpadku výnosu dane z príjmov právnických osôb v roku 2031 vo výške 36 mil. eur (0,02 % HDP). Tento výpadok by postupne narastal a v roku 2040 by dosiahol úroveň 268 mil. eur (0,11 % HDP).

Tabuľka 1: Vplyv opatrenia na saldo hospodárenia VS

(v mil. eur)	2025-2030	2031	2040*
Štátny rozpočet – daň z príjmov právnických osôb	0	-36	-268
Vplyv na saldo VS spolu	0	-36	-268
Vplyv na saldo VS spolu (v % HDP)	0,00%	-0,02%	-0,11%

Zdroj: prepočty RRZ

* vplyv opatrenia vyčíslený pre rok 2040 a vyjadrený v % HDP predstavuje odhadovaný dopad opatrenia na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

- 5.2 Uvedené vplyvy predstavujú horný odhad dopadov navrhovaného opatrenia, vzhľadom na použitý predpoklad o odpočítavaní daňových strát v maximálnej novej výške.

- 5.3 V členení podľa subjektov verejnej správy by navrhované zmeny znížili iba príjem štátneho rozpočtu. Hospodárenie ostatných subjektov verejnej správy by týmto návrhom nebolo dotknuté.

Box: Behaviorálne vplyvy opatrenia na hospodárenie

Keďže kvantifikácia vyčísluje statické vplyvy, nezohľadňuje potenciálne sekundárne efekty vyvolané navrhovaným opatrením na ekonomiku. Možnú reakciu firiem na lepšie výsledky hospodárenia vplyvom nižšej daňovej povinnosti v tejto chvíli nie je možné kvantifikovať. Odhady z vedeckej literatúry naznačujú¹, že efekt daňových opatrení na ekonomiku je malý – elasticita je menej ako 1 – sekundárne vplyvy tak čiastočne utlmia kvantifikovaný vplyv výpadku dane, čo predstavuje pozitívne riziko kvantifikácie.

¹ Analytické komentáre NBS [Vaňko, Nevický, 2017](#) a [Zeman, 2017](#) a štúdia RRZ [Klíčik, Múčka, 2015](#).

6. Príloha

Žiadosť o vypracovanie kvantifikácie

Martin Dubéci
Poslanec NRSR a predseda poslaneckého klubu Progresívne Slovensko
Námestie Alexandra Dubčeka I
812 80 Bratislava
martin.dubeci@nrsr.sk

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť
Mlynské nivy 7788/12
821 09 Bratislava

Vec: Žiadosť o stanovisko k legislatívnym návrhom

Vážený predseda a vážený riaditeľ kancelárie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť,

v mene poslaneckého klubu Progresívne Slovensko si Vás ako predsedu klubu takto dovoľujem požiadať podľa čl. 4 ods. 1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti o stanovisko k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie národnej rady najmä z hľadiska dôsledkov na rozpočet verejnej správy a dlhodobú udržateľnosť.

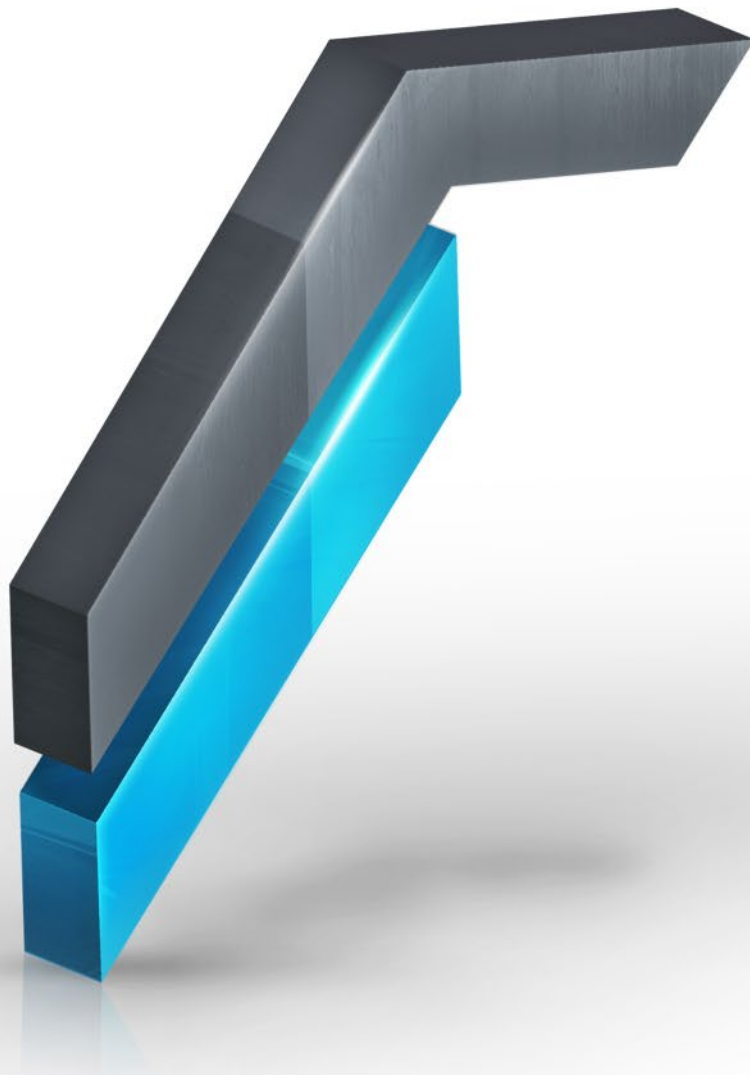
Návrhy zákonov s dôvodovými správami a doložkami vplyvov Vám boli zaslané elektronickou formou. Tieto zákony boli podané a doručené dňa 12.1.2024 do Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky a budú predložené na najbližšiu schôdzu parlamentu. Jedná sa konkrétne o:

- Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (Zvýšenie odvodovej odpočítateľnej položky)
- Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (Predĺženie možnosti odpočtu daňovej straty)
- Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (Úprava v niektorých odpisových skupinách s dôrazom na zelené riešenia a rozšírenie možnosti superodpočtu na výskum a vývoj)
- Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov (Znižovanie byrokracie prostredníctvom efektívnejšieho získavania výpisov v rámci štátnej správy)

Vopred ďakujem za posúdenie návrhov a v prípade potreby alebo akýchkoľvek dotazov môžete kontaktovať priamo mňa alebo poslanca Štefana Kišša (stefan.kiss@nrsr.sk).



Martin Dubéci
Poslanec NR SR a
Predseda poslaneckého klubu PS



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

TWIN CITY B

Mlyské nivy 12

821 09 Bratislava

Slovakia

www.rrz.sk