

ALI RES PLAČUJEMO NAJVIŠJE DAVKE?

Jože Mencinger

6

Primerjave davčnih prihodkov Slovenije s davčnimi prihodki članic EU kažejo, da je Slovenija je tudi na prihodkovni strani javnih financ povsem »evropska«; delež skupnih davčnih prihodkov je približno tolikšen kot v ostalih članicah EU. Po deležu posrednih davkov Slovenija nekoliko prehiteva, kar ne govori v prid povečanja DDV ali trošarin, po deležu neposrednih davkov pa močno zaostaja za povprečjem EU, kar govori v prid povečanja progresivnosti in dviga davčne stopnje na dobiček. Možnosti za dvig prispevnih stopenj za socialno varnost ni, saj je Slovenija že zdaj med državami z najvišjimi deleži; ima celo najvišji delež plačil delojemalcev.

Davčni prihodki spremljajo gibanja BDP; skupni davčni prihodki so se lani še zmanjševali, prihodki od posrednih davkov pa počasi naraščali. Pot do vrnitve davčnih prihodkov na nominalno raven pred krizo bo brez posegov v davčne stopnje ali novih davkov vseeno dolgotrajna.

1. Uvod

Članka »**Manj za uradnike, vojake in policiste, več za učitelje, zdravnike, kulturnike in socialo**« (GG 428) ter »**Proračunski memorandum, javni dolg in izhod iz krize**« (GG 431) sta se ukvarjala z odhodkovno stranjo javnih financ. Primerjava z drugimi gospodarstvi EU je pokazala, da so delež javnega sektorja v BDP, primanjkljaj in javni dolg v Sloveniji povsem »evropski«. Struktura funkcionalnih javnih izdatkov se (z izjemo stanovanjske dejavnosti) le malo razlikuje od povprečne strukture v EU27; nadpovprečni so izdatki za »dobre« dejavnosti države (izobraževanje, rekreacija, kultura, zdravstvo in socialna varnost), podpovprečni pa izdatki za »slabe« (državna uprava, vojska, policija in posegi v gospodarstvo). Tudi krizna javnofinančna gibanja v Sloveniji niso nikakršna posebnost; slovenski »krizni« primanjkljaj je povsem »evropski«, javni dolg naj bi po podatkih Evropske komisije, kljub velikemu povečanju v krizi, letos ostal daleč pod povprečjem EU27. Hitra konsolidacija primanjkljaja in javnega dolga s krčenjem javnih izdatkov zato ni smiselna, saj so za zdajšnje stanje v gospodarstvu in oživljanje gospodarske aktivnosti mnogo usodnejše zadolženost podjetij, premajhno domače povpraševanje, zadolženost bank v tujini, stagnacija depozitov ter prehitro zaostrovanje kapitalske ustreznosti bank.

2. Davčni prihodki v Sloveniji in EU

Med naše splošno znane »resnice« sodijo prevelik delež javnega sektorja, njegova neučinkovitost in zapravlјivost države; mednje sodi tudi rekordno obdavčenje. To »resnico« spremlja zatrjevanje, da bi znižanje davkov povečalo konkurenčnost in zagotovilo malone takojšen izhod iz krize. V to so prepričani predvsem »delodajalci«, ki naj bi znižanje stroškov dela in temu ustrezno povečanje deleža kapitala nemudoma pretvorili v tehnološke posodobitve in povečano zaposlovanje. Dogajanja v preteklosti in empirični podatki za druge države tega ne potrjujejo¹.

V nadaljevanju se ukvarjamo le s prihodkovno stranjo javnega sektorja. Deleži in struktura davčnih prihodkov v BDP v letu 2009 za članice EU so prikazani v Tabeli 1. Najvišji delež v BDP so skupni davčni prihodki s 47.9 odstotki imeli na Danskem, sledila je Švedska; več kot 40 odstotni delež davčnih prihodkov v BDP so imele še Finska, Avstrija, Belgija, Italija in Francija. Najnižji so bili skupni davčni prihodki v Latviji; nižji od 30 odstotkov pa so bili še na Irskem, v Litvi, v Romuniji, na Slovaškem in v Bolgariji. Slovenija je s 37.3 odstotki nekoliko prehitela enostavno povprečje, ki je bilo 35.67 odstotka, in malo zaostala za ponderiranim povprečjem EU27 (po podatkih Eurostata), ki je bilo 38.4 odstotkov.

7

¹ Prav obratno, večji delež bruto dobičkov v BDP v državah EU je trdno povezan z manjšim deležem izdatkov za raziskave in razvoj. Čeprav gre za nepristno zvezo (tako delež dobičkov kot delež izdatkov za raziskave in razvoj sta povezana s stopnjo razvitosti) ni mogoče spregledati, da je negativni koeficient korelacije med deležem bruto dobičkov in deležem izdatkov za raziskave in razvoj članic EU v razdobju 2001-2009 visok in signifikanten

Tabela 1
Davčni prihodki članic EU² v letu 2009³
(deleži v BDP)

	davčni prihodki	davki na proizvodnjo in uvoz	davki na dohodke in premoženje	prispevki za socialno varnost		
				skupaj	delodajalci	delojemalci
EU27	38.4	12.9	12.3	13.1	7.5	3.9
Belgija	42.9	12.6	15.2	14.4	8.8	4.3
Bolgarija	28.6	15.1	5.6	7.7	4.6	2.6
Češka	34.2	11.4	7.4	15.4	9.7	3.1
Danska	47.9	16.9	30.0	1.0	0.0	1.0
Nemčija	39.7	12.7	10.8	16.0	6.7	6.3
Irska	28.0	11.3	10.7	5.8	3.3	2.3
Grčija	30.1	11.2	8.3	10.4	4.7	3.8
Španija	30.2	8.7	9.6	12.4	8.7	1.9
Francija	41.4	14.9	9.8	16.6	11.2	4.1
Italija	42.9	13.6	14.6	13.9	9.5	2.6
Ciper	34.9	15.1	11.2	8.6	5.9	2.4
Latvija	26.4	10.7	7.2	8.5	6.2	2.3
Litva	29.0	11.4	6.0	11.7	8.6	2.6
Luksemburg	37.0	11.7	13.9	11.2	4.8	5.1
Madžarska	39.2	16.3	9.8	13.0	9.1	3.2
Malta	33.9	13.9	13.6	6.0	2.7	2.7
Nizozemska	37.8	11.9	11.8	13.8	4.9	5.9
Avstrija	42.6	14.7	12.8	15.0	7.0	6.2
Poljska	31.6	12.8	7.4	11.3	4.6	4.2
Portugalska	30.8	12.7	9.1	9.0	5.0	3.6
Romunija	26.9	10.8	6.5	9.6	6.0	3.3
Slovenija	37.3	14.1	8.4	15.0	5.8	7.8
Slovaška	28.5	10.3	5.5	12.7	6.9	3.0
Finska	43.0	13.5	16.2	13.0	9.5	2.5
Švedska	47.0	18.8	19.7	8.5	8.2	0.1
V. Britanija	35.7	11.7	15.7	7.9	4.5	3.2
povprečje	35.67	13.03	11.41	11.09	6.42	3.47
st. odklon	1.90	2.27	5.28	3.72	2.57	3.43
KV	0.05	0.17	0.46	0.28	0.40	0.99

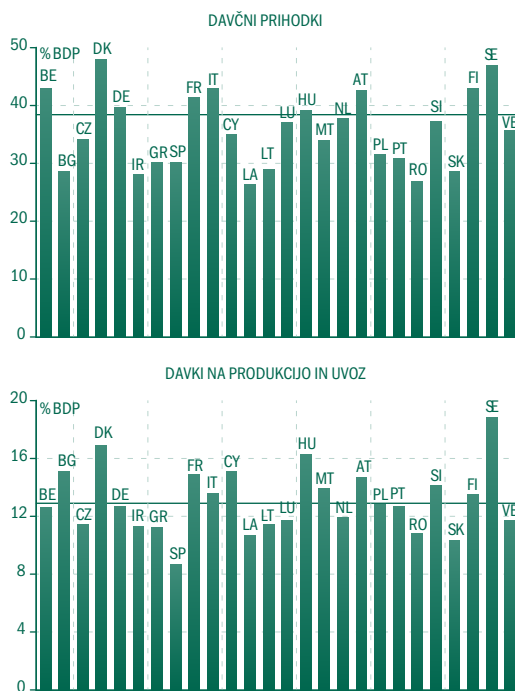
Vir: Eurostat, lastni izračuni

² Estonija je izpuščena, saj podatki Eurostata o davkih v Estoniji nesmiselni; vsi davčni prihodki skupaj naj bi znašali manj kot 1 odstotek BDP?

³ Leto 2009 je sicer krizno, vendar osnovne značilnosti razmerij med državami niso drugačne kot v »normalnih«
časih 2001-2008.

Poleg skupnih davčnih prihodkov so v Tabeli 1 in na Slikah 1a, 1b in 2 prikazani deleži treh velikih skupin davčnih prihodkov: (1) prihodki od posrednih davkov, oziroma davkov na proizvodnjo in uvoz (najpomembnejši v tej skupini so DDV in trošarine), (2) prihodki od neposrednih davkov oziroma davkov na dohodek in premoženje (dohodnina in davek na dohodke družb) ter (3) prispevki za socialno varnost, ki se delijo na prispevke delodajalcev in prispevke delojemalcev⁴. V tabeli so v prvi vrstici prikazani podatki za EU27, kakor jih objavlja Eurostat, na dnu tabele pa ne-tehtano povprečje, standardni odklon in koeficient variacije, ki so izračunani iz podatkov šestindvajsetih članic EU (izpuščena je Estonija).

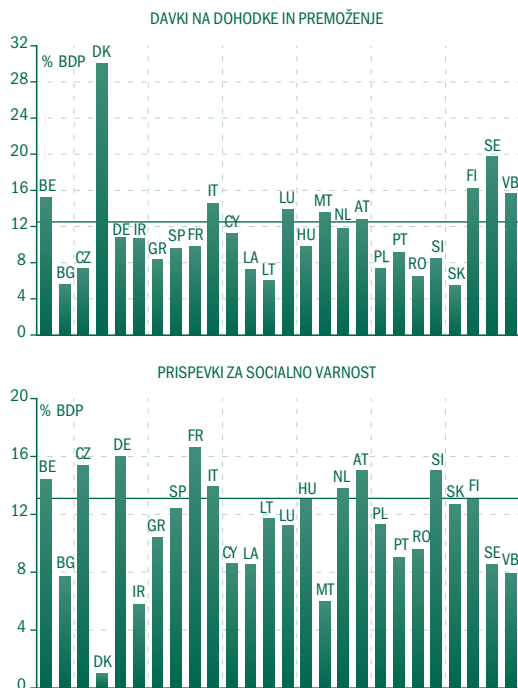
Slika 1a
Davčni prihodki in davki na proizvodnjo in uvoz v 2009 (deleži v BDP)



Vir: Tabela 1

⁴ Struktura davčnih prihodkov je določena specifično ureditvijo v posamezni državi; tako ima Danska, ki ima najvišje skupne davčne prihodke v BDP in delež najvišje davke na dohodek in premoženje, najnižje prispevke za socialno varnost: od delodajalcev jih ne pobira, prispevki delojemalcev pa so le odstotek BDP.

Slika 1b
Davki na dohodke in premoženje ter prispevki za socialno varnost



Vir: Tabela 1

Variabilnost deležev posrednih davkov je najmanjša, kar je razumljivo. V letu 2009 so se gibali med 16.9 na Danskem in 8.7 odstotki v Španiji; Slovenija je v tej skupini davkov s 14.1 odstotki za dobro odstotno točko prehitevala povprečji 13.0 oziroma 12.9 odstotkov BDP.

Neposredni davki (davki na dohodke in premoženje) so bili s 30 odstotki daleč najvišji na Danskem, najnižji pa na Slovaškem in v Bolgariji; Slovenija je z 8.4 odstotki kar za 3 odstotne točke zaostajala za povprečjem in malone štiri za ponderiranim povprečjem EU27.

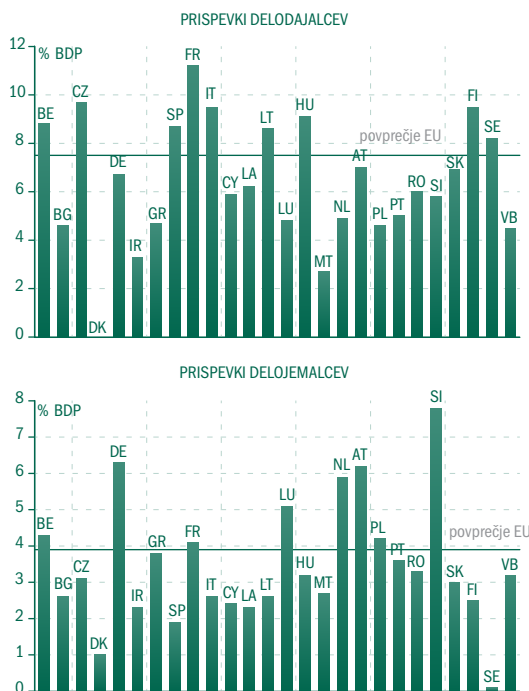
Prispevki za socialno varnost so bili s 16.6 odstotki najvišji v Franciji, le nekoliko nižji v Nemčiji, ki so ji sledile Češka s 15.4 ter Avstrija in Slovenija s 15 odstotki; Danska je z le 1 odstotkom druga skrajnost.

Delodajalci za socialno varnost v večini članic plačujejo precej več kot delojemalci, saj je povprečen delež prvih 6.42 oziroma 7.5 odstotka BDP, povprečen delež drugih pa le 3.47 oziroma 3.9 odstotka BDP. Slovenija je precej drugačna, saj je po deležu, ki ga plačujejo delojemalci s 7.8 odstotki BDP na vrhu lestvice, ki ga za socialno varnost plačujejo

delojemalci v EU; enostavno povprečje znaša 3.47, ponderirano pa 3.90 odstotka BDP.

Podatki v Tabeli 1 ter Slike 1a, 1b in 2 ne potrjujejo prepričanja »delodajalcev« in velikega dela ekonomistov o prevelikih davčnih obremenitvah in še manj o preveliki progresivnosti davkov v Sloveniji. Skupni davčni prihodki so bili v letu 2009 sicer nekoliko višji od povprečja šestindvajsetih držav, zaostajali pa so za ponderiranim povprečjem EU27.

Slika 2
Prispevki za socialno varnost



11

Vir: Tabela 1

Po deležu posrednih davkov, to je davkov na proizvodnjo in uvoz (DDV in trošarine) Slovenija presega povprečje v EU in je na osmem mestu, po deležu neposrednih davkov (dohodnina, davek na dohodek) pa močno zaostaja, saj je z 8.4 odstotki na osemnajstem mestu. Relativno najvišje je Slovenija po prispevkih za socialno varnost, saj z Avstrijo deli četrto oziroma peto mesto. Pri tem močno zaostaja po deležu, ki ga plačujejo delodajalci, kjer je pa šele na sedemnajstem mestu, prva pa je po deležu, ki ga plačujejo delojemalci⁵.

5 Ne gre spregledati, da gre pri razdelitvi med davki in prispevki ter med prispevki delodajalcev in prispevki delojemalcev bolj za formalne kot dejanske razlike.

Primerjave davčnih prihodkov Slovenije s davčnimi prihodki članic EU na hitro omogočajo naslednje trditve

- Slovenija je tudi po značilnostih prihodkovne strani javnih financ povsem »evropska«; delež skupnih davčnih prihodkov v BDP je približno tolikšen kot v ostalih članicah EU.
- Po deležu posrednih davkov v BDP Slovenija prehiteva povprečje, kar ne govori v prid povečanja DDV ali trošarin.
- Po deležu neposrednih davkov v BDP Slovenija močno zaostaja za povprečjem EU, kar govori v prid povečanja progresivnosti in dviga davčne stopnje na dobiček.
- Možnosti za dvig prispevnih stopenj za socialno varnost ni, saj je po skupnih prispevkih za socialno varnost Slovenija med državami z najvišjimi deleži; veljalo pa bi razmisliti o znižanju prispevkov delojemalcev in zvišanje prispevkov delodajalcev.

12

3. Davčni prihodki v kriznem razdobju

Davčni prihodki so močno vezani na gospodarsko aktivnost, saj ob nespremenjenih stopnjah večina davčnih osnov odraža gospodarska dogajanja oziroma gibanja gospodarske aktivnosti; posredni davki (DDV in trošarine) so vezani na vrednost transakcij v gospodarstvu, neposredni (dohodnina, davki na dobiček, prispevki za socialno varnost) pa na dohodke prebivalstva in dobičke podjetij.

Tabela 2

Davčni prihodki in BDP v kriznem razdobju

	Davčni prihodki		Neposredni davki		Posredni davki		BDP	
	mil.€	rast	mil. €	rast	mil. €	rast	mil. €	rast
2006/I	2819	4.41	1892	4.62	917	3.40	7036	7.81
II	3271	15.01	2382	19.45	876	4.35	7923	6.53
III	2935	4.08	1985	6.42	939	-0.69	7995	8.72
IV	3368	8.02	2201	5.26	1151	13.40	8102	8.87
2007/I	3003	6.53	1995	5.44	986	7.52	7852	11.59
II	3361	2.75	2405	0.97	926	5.71	8792	10.97
III	3294	12.23	2159	8.77	1102	17.36	8986	12.40
IV	3761	11.67	2432	10.50	1298	12.77	8939	10.34
2008/I	3306	10.09	2212	10.88	1069	8.42	8709	10.92
II	3893	15.83	2724	13.26	1135	22.57	9652	9.78
III	3641	10.53	2436	12.83	1174	6.53	9691	7.85
IV	3843	2.18	2587	6.37	1226	-5.55	9253	3.51
2009/I	3255	-1.54	2262	2.26	970	-9.26	8387	-3.69
II	3354	-13.85	2213	-18.76	1112	-2.03	9068	-6.05
III	3488	-4.20	2321	-4.72	1150	-2.04	9038	-6.73
IV	3637	-5.36	2399	-7.27	1217	-0.73	8891	-3.91
2010/I	3185	-2.15	2183	-3.49	983	1.34	8325	-0.74
II	3385	0.92	2225	0.54	1135	2.07	9375	3.39
III	3398	-2.58	2179	-6.12	1196	4.00	9358	3.54
IV	3685	1.32	2400	0.04	1260	3.53		

Vir podatkov: SURS, Bilten MF, lastni izračuni

Pripombe: medletne stopnje rasti

Na relativno dinamiko davkov vplivajo še njihova progresivnost in zaostajanje ali prehitevanje vplačil davkov za transakcijami oziroma tokovi dohodkov⁶. Gibanje javnofinančnih prihodkov in nominalnega bruto domačega produkta po kvartalnih od 2006 do 2010 je prikazano v Tabeli 2, stopnje rasti pa tudi na Sliki 3.

Slika 3
Davčni prihodki v kriznem razdobju
(medletne stopnje rasti)



13

Slika 3 potrjuje, da so »krizni« davčni prihodki bolj ali manj spremljali krčenje BDP. Upad davčnih prihodkov je bil največji v drugem kvartalu 2009, ko so se skupni davčni prihodki skrčili za 14 odstotkov, prihodki od neposrednih davkov in prispevkov pa celo za 19 odstotkov, medtem ko so se posredni davki najbolj skrčili v prvem kvartalu 2009. V lanskem letu so se skupni davčni prihodki še zmanjševali, posredni davki pa so z rastjo gospodarske aktivnosti začeli postopoma naraščati. Do vrnitve na nominalno raven pred krizo bo brez posegov v davčne stopnje preteklo še precej časa, kar ponovno postavlja pod vprašanje smiselnost hitre javnofinančne konsolidacije samo na odhodkovni strani.

⁶ Grangerjev test kavzalnosti sicer kaže na empirično zaostajanje rasti skupnih, posrednih in neposrednih davkov za gibanji BDP (ustrezni koeficienti zavračanja hipoteze, da rast produkta ne vpliva na rast davkov, so v vseh treh primerih signifikantni), vendar resnejša ekonometrična analiza zaostajanja vplačil davkov ni predmet tega članka.