



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Analiza javnofinančnih učinkov predlaganih sprememb davčne zakonodaje

**(pripravljeno na predlog Komisije za nadzor javnih financ
Državnega zbora Republike Slovenije)**

Julij 2021

Številka dokumenta: 30-4/2021/3

Komisija DZ za nadzor javnih financ je na seji 2. 6. 2021 sprejela sklep, v katerem predlaga Fiskalnemu svetu, da v roku 30 dni pripravi celovito analizo javnofinančnih učinkov vladnega svežnja davčnih zakonov in jo posreduje Komisiji za nadzor javnih financ. Fiskalni svet je sklep komisije prejel 3. 6. 2021.

Analiza, ki jo je pripravil Fiskalni svet, je sestavljena iz treh delov: (i) predstavitev ocenjenega neposrednega oziroma statičnega učinka predlaganih davčnih sprememb na saldo javnih financ; (ii) pregled izhodiščnega stanja davčnih obremenitev na predvidenih področjih davčnih sprememb z mednarodno primerjavo; (iii) modelska ocena dinamičnega učinka predlaganih davčnih sprememb. Dinamična analiza je sicer bolj celovita od statične ocene, a je potrebno zaradi ocen parametrov, ki jih vsebujejo modeli, tudi njene rezultate obravnavati previdno. Fiskalni svet v modelskih ocenah ni mogel upoštevati celotnega nabora dejavnikov, ki bi lahko vplivali na konkurenčnost gospodarstva in na obseg potencialnega proizvoda.

Vlada je ob obrazložitvi predlaganih davčnih sprememb predstavila oceno neposrednega oziroma statičnega učinka na saldo in ob tem izrazila prepričanje, da bo izpad javnofinančnih prihodkov mogoče nadomestiti z višjo gospodarsko rastjo oziroma potrošnjo in drugimi ukrepi. Ob tem ni predstavila izračunov, koliko višjo gospodarsko rast oziroma potrošnjo pričakuje kot posledico predlaganih sprememb, prav tako ni predstavila morebitnih dodatnih ukrepov, ki bi bili potrebni za nevtralizacijo njihovega javnofinančnega učinka na saldo.

1. Neposredni statični učinek predlaganih sprememb na saldo javnih financ

Predlagane davčne spremembe se nanašajo na spremembo treh obstoječih zakonov in sprejetje enega zakona, ki bi imeli po ocenah vlade v letu 2022 za neposredno posledico izpad javnofinančnih prihodkov v višini 335 mio EUR, po dokončni uveljavitvi po prehodnem obdobju v letu 2025 pa 937 mio EUR letno.¹ Največje javnofinančne posledice bi imelo sprejetje predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini², ki bi po ocenah vlade ob dokončni uveljavitvi predlaganih sprememb leta 2025 imel za posledico izpad javnofinančnih prihodkov v višini 846 mio EUR letno. Najpomembnejši učinek bi izhajal iz predlaganega postopnega dviga splošne olajšave s 3.500 EUR na 7.500 EUR. Predlog zakona vsebuje še osem drugih sprememb, ki naj bi prihodke znižale za 120 mio EUR. Po ocenah vlade naj bi neposredni učinek predloga Zakona o spremembah in dopolni-

Tabela 1.1: Ocena neposrednega učinka predlaganih davčnih sprememb

predvideno znižanje javnofinančnih prihodkov v mio EUR	2022	2023	2024	2025
ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O DOHODNINI	247	467	645	846
• Zvišanje splošne olajšave	184	375	553	726
• Znižanje stopnje dohodnine v zadnjem davčnem razredu s 50 % na 45 %	9	9	9	9
• Sprememba v smeri spodbujanja zaposlenih preko bolj ohlapnih določb pri izplačevanju plače iz naslova poslovne uspešnosti	20	20	20	20
• Uskladitev olajšav in lestvice s koeficientom rasti cen življenjskih potrebščin	10	10	10	10
• Predlog znižanja stopnje dohodnine od dohodka iz kapitala s 27,5 % na 25 %, skupaj s spremembo st. dohodnine od dobička, doseženega z odsvojitvijo kapitala, ki so odvisne od obdobja imetništva kapitala	9	16	16	16
• Sprememba stopnje dohodnine od dohodkov iz oddajanja premoženja v najem s 27,5 % na 15 %, ob znižanju normiranih stroškov s 15 % na 10 %	4	18	18	18
• Možnost izbire vključevanja dohodkov iz kapitala v letno odmero dohodnine		8	8	8
• Oprostitev bonitete za električna vozila	2	2	2	30
• Seniorska olajšava	9	9	9	9
ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O DAVKU OD DOHODKOV PRAVNIH OSEB	27	27	27	27
• Dvig stopnje olajšave za donacije z 0,3 % oz. 0,2 % prihodkov na 1 %	2	2	2	2
• Ugodnejše priznavanje odhodkov za rezervacije za pokojnine, za rezervacije za jubilejne nagrade in rezervacije za odpravnine ob upokojitvi	6	6	6	6
• Dvig priznanih stroškov reprezentance in nadzornega sveta oz. drugega organa, ki opravlja zgolj funkcijo nadzora, s 50 % na 60 %	3	3	3	3
• Olajšava za vlaganja v zelen in digitalni prehod	17	17	17	17
• Sprememba olajšave za izvajanje praktičnega dela v strokovnem izobraževanju	0	0	0	0
ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O DAVKU NA DODANO VREDNOST	12	14	14	14
• Nadgradnja informacijskega sistema FURS	0	0	0	0
• Zaradi uvedbe novih ureditev VEM bo v dodatne naloge vključenih 15 novih delovnih mest	0	0	0	0
• Spremembe kraja obdavčitve*				
• Ukinitvev oprostitve plačevanja DDV na uvoz blaga v pošiljkah neznatne vrednosti (do 22 evrov)	9	9	9	9
• Možnost odbitka DDV za nakupe električnih vozil	2	5	5	5
ZAKON O DEBIROKRATIZACIJI	50-165	50-165	50-165	50-165
• Socialna kapica nad 6.000 EUR bruto - ocena vlade	50	50	50	50
• Socialna kapica nad 6.000 EUR bruto - nižja ocena ZPIZ in ZZZS	115	115	115	115
• Socialna kapica nad 6.000 EUR bruto - višja ocena ZPIZ in ZZZS	165	165	165	165
SKUPAJ	335-450	558-673	736-851	937-1.052

Vir: DZ RS, ZPIZ, ZZZS. Opomba: *Učinka trenutno ni mogoče oceniti.

¹ V predlogu načrtovanih sprememb ni navedeno, ali te ocene vključujejo predpostavke o spremenjenem obnašanju ekonomskih subjektov.

² <https://imss.dz-rs.si/IMIS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/c8a7908d1ff247fbf06dc21c7807dc7b7df06ba7a61d681dce6a75fd93e5c20a>.

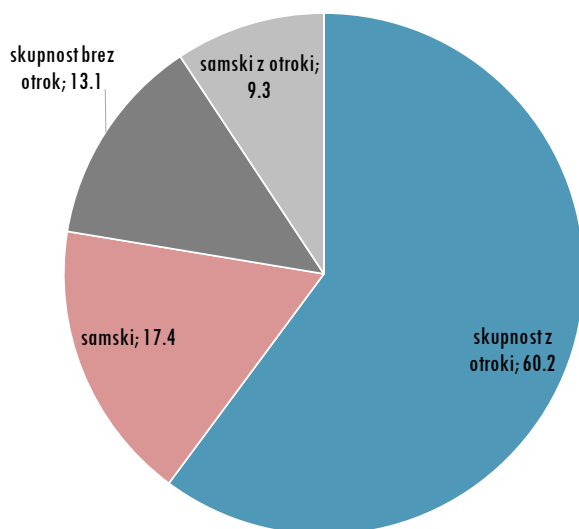
tvah Zakona o davku na dohodek pravnih oseb³ na nižje prihodke znašal 27 mio EUR letno, učinek predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost⁴ pa 14 mio EUR. Pri slednjem sicer ni mogoče oceniti učinka spremembe kraja obdavčitve, ki bi lahko po ocenah vlade na prihodke vplival pozitivno. V okviru predloga Zakona o debirokratizaciji⁵ vlada predlaga tudi uvedbo zgornje meje za plačevanje socialnih prispevkov nad mejo mesečnega dohodka v višini 6.000 EUR bruto. Po oceni vlade naj bi se prihodki na podlagi tega predloga neposredno znižali za 50 mio EUR letno. Po ocenah ZPIZ in ZZS bi lahko ta učinek znašal 115–165 mio EUR letno.⁶ Skupni neposredni učinek vseh predlaganih ukrepov na znižanje prihodkov naj bi po prehodnem obdobju od leta 2025 dalje znašal 937–1.052 mio EUR letno. To predstavlja med 4,4 % in 5,2 % vseh prihodkov sektorja država oziroma okoli 2 % BDP iz leta 2019.⁷ Učinek bi bil glede na predlagane ukrepe največji na področju dohodnine, kjer bi znašal skoraj tretjino prihodkov iz tega naslova v letu 2019.

Fiskalni svet ob tem opominja, da so bile z lanskim letom uvedene davčne spremembe, ki so bile sprejete leta 2019 in ki naj bi po oceni takratne vlade imele za posledico izpad javnofinančnih prihodkov v višini okoli 70 mio EUR letno. Izpad naj bi bil po takratnih zagotovilih nevtraliziran z učinkovitejšim pobiranjem davčnih obveznosti. Fiskalni svet je že ob sprejemanju navedenih sprememb izrazil pomisleke glede takšnih predpostavk⁸ poleg tega ocenjuje, da učinek omenjenih sprejetih sprememb na makroekonomska in javnofinančna gibanja zaradi izbruha epidemije še ni v celoti viden.

2. Pregled stanja davčnih obremenitev na predvidenih področjih sprememb z mednarodno primerjavo

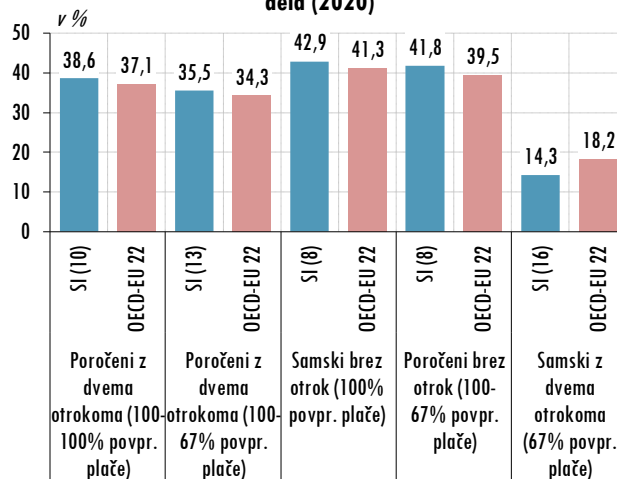
Obdavčitev dela v Sloveniji je nekoliko višja od povprečne obdavčitve v članicah OECD, ki so hkrati članice EU, efektivna obdavčitev dohodkov podjetij pa je med najnižjimi v OECD oziroma

Slika 2.1: Struktura prebivalstva 25-64 let (2018)



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 2.2: Davek na dohodek ter socialni prispevki delodajalcev in delojemalcev brez denarnih nadomestil kot delež stroškov dela (2020)



Vir: OECD. Opomba: v oklepaju rang Slovenije med 22 EU državami članicami OECD po višini obdavčitve.

³ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/70e7c99bbc1447bc55bcc616450f4a56d8efc3184e87f0d8b139b5029211de73>.

⁴ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/7693eee22a0874a38f6da00db5b079615c82367ddc35b03e3c209045331eff>.

⁵ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/996f0347bfa2823a1daa401dc2bc9a56a1a5b6a01344054156ab13d8feda9f74>.

⁶ Ocena Fiskalnega sveta znaša okoli 110 mio EUR letno.

⁷ Glede na projekcije UMAR in ekstrapolacijo Fiskalnega sveta za leta po obdobju napovedi, ki jih je pripravil UMAR, naj bi ta učinek v letu 2025 znašal okoli 1,7 % BDP.

⁸ Ocena skladnosti Predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili, oktober 2019 (str. 22–24). Dosegljivo na

<https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2019/10/Ocena-oktober-2019.pdf>.

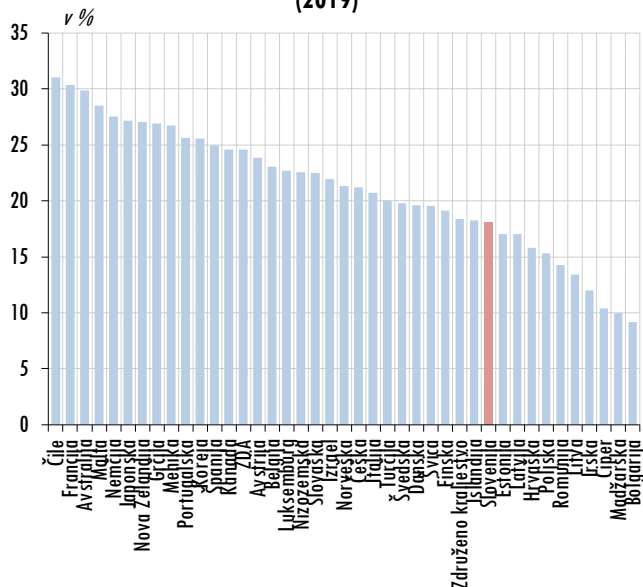
EU. Glavni cilj predlaganih rešitev je po navedbah vlade razbremenitev dela (dohodkov iz dela) z namenom pomoči gospodarstvu in prebivalstvu pri okrevanju po pandemiji COVID-19 ter administrativna razbremenitev. Obdavčitev dela - merjena kot davek na dohodek ter socialni prispevki delodajalca in delojemalca brez upoštevanja denarnih nadomestil - kot delež stroškov dela je v Sloveniji po

Tabela 2.1: Obdavčitev dela (davek na dohodek ter socialni prispevki delodajalca in delojemalca brez denarnih nadomestil kot delež stroškov dela), 2020

Poročeni z dvema otrokoma (100-100% povpr. plače)	Poročeni z dvema otrokoma (100-67% povpr. plače)	Samski brez otrok (100% povpr. plače)	Poročeni brez otrok (100-67% povpr. plače)	Samski z dvema otrokoma (67% povpr. plače)					
Belgija	47,1	Belgija	43,4	Belgija	51,5	Belgija	48,6	Turčija	35,1
Nemčija	44,3	Nemčija	41,5	Nemčija	49,0	Nemčija	47,2	Švedska	32,8
Francija	43,6	Francija	40,2	Avstrija	47,3	Avstrija	45,5	Grčija	28,9
Italija	43,4	Italija	40,0	Francija	46,6	Francija	43,9	Slovaška	28,9
Grčija	40,6	Švedska	38,7	Italija	46,0	Madžarska	43,6	Nemčija	28,1
Avstrija	40,2	Turčija	37,8	Češka	43,9	Italija	43,6	Belgija	25,5
Švedska	40,1	Grčija	37,4	Madžarska	43,6	Češka	43,0	Španija	24,5
Turčija	39,2	Avstrija	37,0	Slovenija	42,9	Slovenija	41,8	Italija	23,9
Finska	38,9	Portugalska	36,4	Švedska	42,7	Švedska	41,8	Finska	23,8
Portugalska	38,8	Slovaška	36,3	Latvija	41,8	Latvija	40,3	Latvija	23,4
Slovenija	38,6	Španija	36,3	Portugalska	41,3	Slovaška	40,3	Portugalska	23,4
Slovaška	37,9	Finska	35,9	OECD-EU 22	41,3	OECD-EU 22	39,5	Madžarska	22,6
Španija	37,9	Madžarska	35,6	Finska	41,2	Portugalska	39,4	Norveška	22,4
Češka	37,3	Slovenija	35,5	Slovaška	41,2	Grčija	39,3	Češka	21,9
OECD-EU 22	37,1	Češka	35,1	Grčija	40,1	Finska	38,5	Avstrija	19,8
Madžarska	36,9	OECD-EU 22	34,3	Turčija	39,7	Turčija	38,4	OECD-EU 22	18,2
Latvija	36,4	Latvija	33,9	Španija	39,3	Španija	37,9	Estonija	17,9
Norveška	34,0	Norveška	32,5	Luksemburg	37,5	Estonija	35,4	Japonska	17,4
Estonija	32,8	Danska	30,5	Estonija	36,9	Litva	35,4	Francija	17,3
Nizozemska	32,3	Estonija	30,5	Litva	36,9	Norveška	34,6	Mehika	16,5
Danska	32,2	Islandija	29,9	Nizozemska	36,4	Poljska	34,5	Islandija	16,1
Islandija	32,0	Japonska	29,7	Norveška	35,8	Danska	34,1	Slovenija	14,3
Litva	31,9	Litva	29,4	Danska	35,2	Nizozemska	33,4	Koreja	13,9
OECD povprečje	31,3	OECD povprečje	28,9	Poljska	34,8	OECD povprečje	33,0	OECD povprečje	13,7
Japonska	30,7	Nizozemska	28,5	OECD povprečje	34,6	Luksemburg	32,4	Združeno kraljestvo	9,2
Luksemburg	30,4	Združeno kraljestvo	26,5	Japonska	32,7	Japonska	32,1	Litva	8,2
Irska	29,1	Avstralija	26,3	Islandija	32,3	Islandija	30,9	ZDA	7,0
Združeno kraljestvo	28,9	Luksemburg	25,5	Irska	32,3	Kanada	29,0	Čile	6,1
Avstralija	28,4	Irska	24,2	Združeno kraljestvo	30,8	Združeno kraljestvo	28,9	Luksemburg	6,1
Kanada	26,8	Kanada	23,5	Kanada	30,4	Irska	28,1	Nizozemska	6,0
Poljska	24,4	Poljska	22,0	Avstralija	28,4	Avstralija	26,3	Švica	4,4
ZDA	24,1	ZDA	21,3	ZDA	28,3	ZDA	26,2	Danska	4,0
Koreja	21,0	Koreja	19,3	Koreja	23,3	Koreja	22,0	Izrael	2,7
Mehika	20,2	Mehika	18,7	Izrael	22,4	Švica	21,9	Irska	1,3
Izrael	19,2	Nova Zelandija	17,6	Švica	22,1	Izrael	19,1	Avstralija	1,2
Nova Zelandija	19,1	Izrael	16,0	Mehika	20,2	Mehika	18,7	Poljska	-3,5
Švica	18,2	Švica	15,7	Nova Zelandija	19,1	Nova Zelandija	17,1	Kanada	-17,9
Čile	7,0	Čile	6,6	Čile	7,0	Čile	7,0	Nova Zelandija	-18,1

Vir: OECD. Opomba: Z rdečo označene članice OECD, ki niso hkrati članice EU.

Slika 2.3: Efektivna stopnja obdavčitve prihodkov podjetij (2019)



Vir: OECD.

zadnjih podatkih OECD nekoliko višja kot v povprečju 22 držav članic EU, ki so hkrati članice OECD.⁹ Višina obdavčitve je odvisna od tipa gospodinjstva in višine dohodkov. Po podatkih SURS živi 60 % prebivalstva med 25 in 64 let v skupnosti z otroki, kar torej predstavlja najbolj reprezentativni vzorec za primerjavo višine obdavčitve dela. Po podatkih OECD je v skupnosti dveh staršev z dvema otrokoma, kjer je dohodek obeh staršev na ravni povprečnega v državi, obdavčitev dela (davek na dohodek in vsi socialni prispevki) v letu 2020 predstavljala 38,6 % stroškov dela (glej Tabelo 2.1). To je 1,5 o. t. več od povprečja EU članic OECD in 10. najvišja raven obdavčitve med 22 EU članicami OECD. Na primer v Avstriji je obdavčitev tega tipa gospodinjstva 40,4-odstotna, na Češkem pa 37,3-odstotna. Obdavčitev samskih oseb brez otrok in skupnosti dveh odraslih brez otrok je nekoliko višja od 40 % in tudi presega povprečje OECD držav članic EU, medtem ko je obdavčitev enostarševskih družin z otroki precej nižja od povprečja. Na področju obdavčitve dohodkov podjetij je po podatkih OECD efektivna stopnja davka na dohodek podjetij leta 2019 v Sloveniji znašala 18,1 %. Med 40 državami, ki so članice OECD in EU¹⁰, je to 11. najnižja efektivna obdavčitev.

Efektivna davčna stopnja dohodnine se je v obdobju 2011–2018 znižala za 3,1 o. t. ob precejšnjih spremembah glede na raven dohodka.¹¹ Z 22,5 % v 2011 se je do leta 2018 znižala na 19,4 %. Znižanje je bilo največje za zavezance z dohodki do višine minimalne plače ter za zavezance z dohodki v višini nad dvakratnikom povprečne plače. Za zavezance z dohodki med 2,5- in 5-kratnikom povprečne plače je znižanje znašalo več kot 4 o. t. predvsem kot posledica davčnih sprememb v letu 2017, ko je bil uveden nov dohodninski razred med 2. in 3. in se je znižala stopnja v četrtem razredu. Nekoliko se je v omenjenem obdobju povišala efektivna davčna stopnja za zavezance z dohodki med 80 % in 130 % povprečne plače ter za zavezance z dohodki nad 7-kratnikom povprečne plače. V letih 2019 in 2020 ocenjujemo, da se je efektivna davčna stopnja nadalje znižala. Z letom 2019 je bil namreč regres za letni dopust do višine povprečne plače razbremenjen plačila dohodnine in prispevkov za socialno varnost, v letu 2020 pa so stopile v veljavo dodatne spremembe, ki zajemajo pred-

⁹ OECD Taxing Wages 2021, str. 63. Dosegljivo na:

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/83a87978-en.pdf?expires=1622111709&id=id&accname=ocid53026753&checksum=FB577EE2870E1700D828ABB82E6D68FD>.

¹⁰ OECD ima 37 držav članic, članice EU, ki hkrati niso članice OECD, so Bolgarija, Ciper, Hrvaška, Malta in Romunija. Podatek ni razpoložljiv za Kolumbijo.

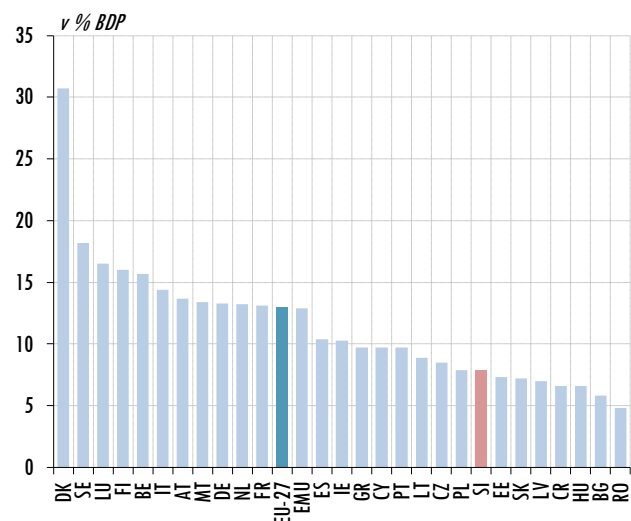
¹¹ Podatki iz letne publikacije Ministrstva za finance Osnovni statistični podatki iz odločb odmere dohodnine.

Tabela 2.2: Efektivna davčna stopnja dohodnine po višini dohodka

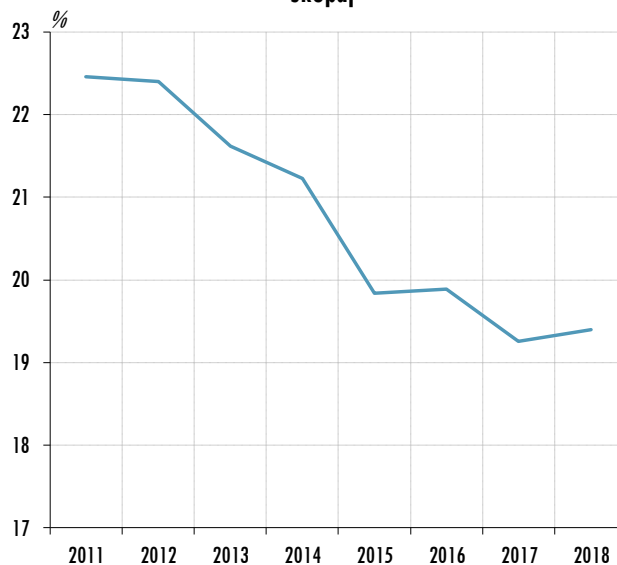
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2011
do minimalne plače	10,0	9,6	10,2	8,8	2,9	2,9	2,9	2,7	-7,3
od min. plače do 60% PP	13,0	12,8	12,9	12,5	7,3	7,3	7,5	7,7	-5,3
od 60% PP do 70% PP	13,9	13,8	14,1	13,8	10,1	10,4	10,7	11,0	-2,9
od 70% PP do 80% PP	14,2	14,0	14,3	12,8	12,1	12,4	12,9	13,4	-0,8
od 80% PP do 90% PP	15,3	15,1	15,3	14,3	14,6	14,8	15,2	15,7	0,4
od 90% PP do 100% PP	16,4	16,3	16,0	16,1	16,2	16,4	16,7	17,2	0,8
od 100% PP do 110% PP	17,7	17,4	17,1	17,2	17,2	17,3	17,6	18,0	0,3
od 110% PP do 120% PP	18,1	17,8	17,2	17,5	17,5	17,8	18,1	18,6	0,5
od 120% PP do 130% PP	19,8	19,6	19,2	19,3	19,5	19,6	19,9	20,3	0,5
od 130% PP do 140% PP	21,2	20,8	20,3	20,4	20,5	20,6	20,8	21,1	-0,1
od 140% PP do 150% PP	22,5	22,0	21,0	21,2	21,2	21,2	21,4	21,7	-0,8
od 150% PP do 160% PP	23,7	23,2	21,7	21,8	21,9	21,8	22,0	22,3	-1,4
od 160% PP do 170% PP	24,8	24,3	22,5	22,7	22,7	22,5	22,6	22,9	-1,9
od 170% PP do 180% PP	25,8	25,4	23,4	23,6	23,7	23,3	23,1	23,5	-2,3
od 180% PP do 190% PP	26,8	26,3	24,3	24,4	24,5	24,2	23,7	24,1	-2,7
od 190% PP do 200% PP	27,6	27,2	25,2	25,3	25,4	25,0	24,3	24,7	-2,9
od 200% PP do 250% PP	29,5	29,2	27,3	27,5	27,6	27,1	25,6	25,9	-3,6
od 250% PP do 300% PP	32,0	31,7	30,3	30,5	30,4	30,1	27,4	27,6	-4,4
od 300% PP do 400% PP	34,1	33,9	32,8	33,0	32,9	32,6	29,0	29,4	-4,7
od 400% PP do 500% PP	35,9	35,7	35,0	35,2	35,1	34,8	31,4	31,8	-4,1
od 500% PP do 600% PP	36,9	36,8	36,7	36,9	36,9	36,7	34,0	34,5	-2,4
od 600% PP do 700% PP	37,6	37,6	38,8	39,1	38,9	38,9	36,5	37,1	-0,5
od 700% PP do 800% PP	38,1	38,0	40,4	40,6	40,7	40,5	38,6	38,9	0,8
od 800% PP do 900% PP	38,7	38,5	41,8	41,8	41,9	41,7	40,2	40,5	1,8
od 900% PP do 1000% PP	38,7	38,7	42,6	42,7	42,6	42,7	41,2	41,3	2,6
nad 1000% PP	39,8	40,1	45,8	46,1	46,0	45,9	45,2	45,4	5,6

MP - minimalna plača, PP - povprečna plača

Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.4: Delež prihodkov od tekočih davkov na dohodek in premoženje (2019)

Vir: Eurostat. Opomba: Prihodki D5 po metodologiji ESA, ki jih predstavljajo predvsem prihodki od dohodnine in od davka na dohodek pravnih oseb.

Slika 2.5: Efektivna davčna stopnja dohodnine - skupaj

Vir: MF.

vsem dodatni dvig splošne dohodninske olajšave ter spremembo dohodninske lestvice z znižanjem stopnje drugega in tretjega dohodninskega razreda in zvišanjem meje vseh razredov.

Prihodki sektorja država od tekočih davkov na dohodek in premoženje¹² kot delež v BDP so skoraj polovico nižji od povprečja EU. Prihodki od tekočih davkov na dohodek in premoženje, ki ga v največji meri predstavljajo prihodki od dohodnine in davka na dohodek pravnih oseb, so leta 2019 predstavljali 7,8 % BDP, kar je osmi najnižji delež v BDP med državami članicami. V povprečju EU so prihodki iz tega naslova predstavljali 13,0 % BDP. Delež prihodkov iz tega naslova se je v Sloveniji znižal po finančni krizi pred dobrim desetletjem, v povprečju obdobja 2005–2008 pa je znašal 8,9 % BDP. Skupaj s prihodki od socialnih prispevkov je ta delež v letu 2019 znašal 23,8 % BDP, v povprečju EU pa 27,2 % BDP.

3. Modelska ocena

Fiskalni svet je modelske ocene javnofinančnih posledic predlaganih sprememb davčne zakonodaje pripravil na podlagi širokega nabora razpoložljivih parametrov in modelske infrastrukture. V simulacije smo vključili orodja, ki predstavljajo standardno izbiro ob tovrstnih ocenah. Z dinamičnimi simulacijami nadgradimo statično oceno javnofinančnih učinkov, predstavljeno v 1. poglavju, z upoštevanjem medsebojnih neposrednih, posrednih in povratnih povezav med javnofinančnimi in makroekonomskimi agregati. Dinamična analiza je zato bolj celovita, a je potrebno zaradi ocen parametrov,¹³ ki jih vsebujejo modeli, njene rezultate obravnavati izredno previdno.

Modelske oziroma dinamične ocene učinkov ekonomske politike so neizogibno izpostavljene mnogim negotovostim. Čeprav so modelski parametri običajno ocenjeni, so lahko mnogokrat tudi eksogeno – in s tem subjektivno – določeni, hkrati pa odzivnost makroekonomskih spremenljivk v simulacijah določa že sama struktura modelov. Modelski parametri so ocenjeni oziroma določeni na podlagi preteklih povezav med spremenljivkami, ki nastopajo v modelu, zato tudi rezultati simulacij odražajo zgolj zgodovinske povezave med opazovanimi spremenljivkami. Dodatno negotovost v modelske ocene tako prinaša dejstvo, da se lahko obnašanje ekonomskih subjektov v času spreminja in ni nujno enako obnašanju oziroma odzivanju v preteklosti. Fiskalni svet v modelskih ocenah ni mogel upoštevati celotnega nabora dejavnikov, ki bi lahko vplivali na konkurenčnost gospodarstva in na obseg potencialnega proizvoda.¹⁴ Navedeni dejavniki so namreč zaradi omejene razpoložljivosti modelskih orodij v modelsko infrastrukturo vključeni v omejenem obsegu in so kot taki eksogeni v simulacijskem okolju modelov, ki jih uporabimo v naši oceni, oziroma so vsaj v strukturnih modelih deloma endogeno določeni. Ob vsem navedenem se je nujno zavedati, da ekonometrični modeli odražajo le približek realnosti in v njih ni mogoče vključiti vseh dejavnikov, ki lahko vplivajo na odločitve ekonomskih subjektov.¹⁵

Ocene glede vpliva davčnih sprememb na gospodarsko aktivnost oziroma na javnofinančne rezultate v Sloveniji so razmeroma redke. Analiza Jemec et al. (2013) z uporabo strukturnega VAR modela je pokazala na zgolj skromen in kratkoročen pozitiven učinek znižanja davkov na gospodar-

¹² D5 po metodologiji ESA.

¹³ Ko npr. ni na voljo podatkov ali ko ni na voljo dovolj dolgih časovnih vrst za statistične ocene. V takšnih primerih se običajno uporabijo parametri, ki so na voljo v literaturi, običajno parametri, ki so bili ocenjeni za druge države. Glej npr. Hansen in Heckman (1996) ali 6. poglavje v DeJong in Dave (2012).

¹⁴ Široki nabori kazalnikov tovrstnih dejavnikov so objavljeni npr. v rednih letnih Poročilih o razvoju (UMAR), Tax database (OECD), Taxing wages (OECD), Education at a glance (OECD), Health at a glance (OECD in Evropska komisija), itd.

¹⁵ Ameriški Congressional Budget Office (CBO), kot ena izmed bolj uveljavljenih neodvisnih fiskalnih institucij z izdatnimi izkušnjami pri ocenjevanju javnofinančnih posledic zakonodajnih predlogov, ocenjuje z dinamičnim pristopom le predloge, ki imajo obsežne posledice za javne finance. CBO pri tem opozarja, da so ocene makroekonomskih učinkov predlogov z dinamičnim pristopom precej negotove, saj temeljijo na številnih predpostavkah glede spremembe obnašanja ekonomskih subjektov. Več v Lynch in Gravelle (2020).

sko aktivnost (ocenjeni kratkoročni davčni multiplikator¹⁶ je bil nižji od ena), medtem ko naj bi bil dolgoročen vpliv statistično neznačilen. Primerjava multiplikatorjev v Capriolo in Glažar (2013) nakazuje ob uporabi DSGE modela na razmeroma majhen vpliv višanja davkov na gospodarsko aktivnost, rezultati pa so na strani prihodkov prikazani zgolj za simulacije spremenjenega davka na dodano vrednost.¹⁷ Rezultati simulacij za Slovenijo v Kilponen et al. (2015) na podlagi DSGE modela odražajo poleg majhnega učinka začasno višjega davka na dodano vrednost še nekoliko manjši negativen učinek na gospodarsko aktivnost v primeru povišanja davkov na dohodek gospodinjstev in na dohodek podjetij. Multiplikatorji se v obeh navedenih simulacijah z DSGE modeli precej povečajo v primeru trajne spremembe davkov, multiplikatorja davkov na dohodek gospodinjstev in še posebej davka na dohodek podjetij pa postaneta v absolutnem smislu občutno večja od multiplikatorja davka na dodano vrednost.¹⁸ Analizi UMAR (2018 in 2019) glede učinkov davčnih reform iz let 2017 in 2019, ki sta vsebovali znižanje davčne obremenitve dohodka gospodinjstev, deloma financirano s povišanjem davčne obremenitve dohodkov podjetij, sta nakazali pozitiven skupni vpliv takrat predlaganih sprememb na gospodarsko aktivnost, ki pa ne bi zadoščal za uravnoteženje z reformami povzročene javnofinančnega primanjkljaja. Glede na v analizi UMAR uporabljeni model bi nižja obremenitev z dohodnino vplivala na znižanje davčnega primeža, ki bi se odrazil v višjih neto plačah in nižjih stroških dela. Zato bi se skladno z modelsko strukturo povečalo povpraševanje po delu, višje neto plače pa bi povečale ponudbo dela, kar bi se kazalo v povečanju stopnje participacije na trgu dela in števila opravljenih delovnih ur. Glede na strukturo modela bi večja zaposlenost vodila do večjih investicij, zaradi višjega dohodka gospodinjstev bi se povečala tudi potrošnja. Glede na predstavljene rezultate simulacij in glede na predvidene javnofinančne učinke sprememb dohodnine znaša po oceni Fiskalnega sveta davčni multiplikator modela, ki ga je v navedenih analizah uporabil UMAR, v nekaj letih po uvedbi sprememb okoli -1,5, dolgoročni multiplikator pa okoli -2 (to pomeni, da bi v se primeru znižanja prihodkov iz dohodnine za 100 enot BDP povečal za 150 oziroma za 200 enot). Analiza Neck et al. (2021), ki sicer ugotavlja pozitivne učinke nižanja stopnje davka na dohodek gospodinjstev na gospodarsko aktivnost in predvsem na zaposlenost, zaradi odsotnosti definicije obsega šoka ne omogoča določitve velikosti davčnega multiplikatorja.

Oceno makroekonomskih in javnofinančnih posledic predlaganih davčnih sprememb smo pripravili na podlagi nabora razpoložljivih parametrov in modelske infrastrukture. Učinke smo ocenili na podlagi enostavnega modela multiplikatorja, modela multiplikatorja s povratnimi učinki, strukturnega makroekonomskega modela ter na podlagi dinamičnega stohastičnega modela splošnega ravnotežja (DSGE). Značilnosti modelov in specifik posameznih simulacij so naslednje:

a) Pri določitvi enostavnega davčnega multiplikatorja smo na podlagi lastne ocene ter pregleda literature upoštevali mejno nagnjenost k potrošnji v višini 0,75 ter višino uvozne komponente porabe gospodinjstev v višini 0,33.¹⁹ Na podlagi teh predpostavk znaša davčni multiplikator -1,3.²⁰

b) Kot model multiplikatorja s povratnimi učinki smo uporabili enostavni model, s katerim Fiskalni svet redno ocenjuje simulacije ob pripravi svojih rednih publikacij. Ta omogoča simulacijo vpliva različnih

¹⁶ Davčni multiplikator pove, za koliko se (praviloma) poveča BDP, če se zmanjšajo davki. Npr. davčni multiplikator v višini -2 nakazuje, da se v primeru znižanja (povečanja) davkov v obsegu 100 EUR, BDP poveča (zmanjša) za 200 EUR.

¹⁷ Analiza navaja tudi, da so učinki višanja neposrednih davkov (na dohodek gospodinjstev in na dohodek podjetij) na gospodarsko aktivnost znatno bolj negativni, vendar rezultati niso prikazani.

¹⁸ Za Slovenijo znaša dolgoročni davčni multiplikator v tej analizi v primeru trajnega povečanja davka na dohodek gospodinjstev -1,4, v primeru davka na dohodek podjetij pa -3,3. Oba multiplikatorja sta med večjimi glede na ostale države EU, zajete v analizo, in za okoli 50 % višje od ocen multiplikatorjev za evrsko območje.

¹⁹ Glej Okvir 2 v Banka Slovenije (2019).

²⁰ Če bi v večji meri upoštevali regresivni značaj predlagane davčne reforme ter predpostavko, da je mejna nagnjenost višjih dohodkovnih razredov nižja od povprečne (glej npr. Carroll et al., 2014), bi ob predpostavljene mejni nagnjenosti k potrošnji v višini 0,65 ter enaki uvozni komponenti porabe v višini 0,33 davčni multiplikator znašal -1. V simulacijah predstavljamo tudi rezultate na podlagi te predpostavke.

predpostavk o gospodarski rasti na javne finance in učinkov fiskalne politike na gospodarsko rast. Gospodarska aktivnost v tem modelu vpliva na javne finance preko avtomatskih stabilizatorjev, fiskalna politika pa na gospodarsko aktivnost povratno preko multiplikatorjev.²¹

c) Strukturni makroekonomski model, ki ga Fiskalni svet pretežno uporablja za interne simulacije in napovedi omogoča srednjeročne analize in je po strukturi podoben SVAR (Structural Vector Autoregression) modelom. Modeli te vrste vključujejo močno dinamično komponento (VAR modelov)²², ki pa jo omejujejo teoretično podprte omejitve predznakov koeficientov, ki vstopajo v obnašalne enačbe. Pomembna značilnost modela je tudi vključitev kazalnika tveganja, ki je endogen na spremenjene ključne makroekonomske agregate, tudi javnofinančni saldo,²³ zelo močno pa vpliva na investicije zasebnega sektorja. Bistvena posebnost modela, ki sicer vključuje tako proizvodno kot potrošno stran BDP (agregatno ponudbo in povpraševanje), z vidika analize učinkov fiskalne politike je tudi implicitno vgrajena reakcijska funkcija, ki v osnovni različici modela zagotavlja (delen oziroma na podlagi zgodovinskih razmerij ocenjen) odziv fiskalne politike na morebitna odstopanja od osnovnega scenarija. V simulacijah smo zato simulirali odzive strukturnega modela z in brez odziva²⁴ fiskalne politike ter dodali še simulacijo, v kateri podjetja ob »izključeni« reakcijski funkciji fiskalne politike prilagodijo (znižajo) bruto plače za celoten obseg davčnih olajšav gospodinjestev.²⁵

d) Modelske ocene na podlagi DSGE (Dynamic Stochastic General Equilibrium) modela smo pripravili na podlagi simulacij, razpoložljivih v Kilponen (2015), kjer je med drugim na voljo tudi neposredna primerjava odzivov na šoke fiskalne politike za večino držav EU.²⁶ Elastičnosti odziva BDP, ki so v navedeni analizi v primeru stalnega šoka davkov na dohodek gospodinjestev razpoložljive le za prvo in drugo leto šoka ter za dolgi rok, smo glede na predvidene davčne spremembe ustrezno porazdelili po letih, zajetih v našo analizo.

e) Simulacije smo pripravili tudi s pomočjo različice modela DSGE,²⁷ s katero trenutno razpolaga Fiskalni svet. Pri tem smo pripravili dve različici: v prvi se zaradi nižje obdavčitve zmanjša obremenitev dohodka gospodinjestev, v drugi pa se znižajo tudi davki za podjetja, zaradi česar se prilagodijo (znižajo) bruto plače za celoten obseg davčnih olajšav gospodinjestev. Bistveno vlogo pri odzivnosti makroekonomskih spremenljivk imajo v DSGE modelih pričakovanja ekonomskih subjektov oziroma v našem primeru odziv gospodinjestev že na samo najavo ukrepov. V modelu smo eksplicitno predpostavili trajen šok, torej takšen, po katerem ukrepi ostanejo v veljavi tudi po letu 2025.²⁸

Fiskalni svet ne razpolaga z mikroekonomskimi modeli, na podlagi katerih bi ocenjeval neposredne vplive predlagane davčne reforme na distribucijo dohodkov gospodinjestev in vpliv distribucije na makroekonomske in javnofinančne agregate. Uporaba tovrstnih modelov bi po naših ocenah pri učinkih predlaganih sprememb na področju dohodninske zakonodaje zaradi različnih mejnih na-

²¹ Za podrobnejšo razlago uporabljenega modela glej: http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR_Sept2012.pdf (Priloga B).

²² Uporabljeni strukturni model sicer zgradbe VAR modela zaradi velikega števila vključenih spremenljivk in posledičnih statističnih omejitev pri vključevanju njihovih odlogov v posamezne enačbe ne odraža v celoti.

²³ S tem se implicitno nadomešča eksogeno določena denarna politika v modelu. Eksogenost denarne politike je smiselna v primeru majhnega gospodarstva, ki deluje v denarni uniji. Spremenjene stroške financiranja v modelu odraža realna obrestna mera, ki je endogena glede na cenovna gibanja.

²⁴ Model je zasnovan tako, da komponente prihodkov vstopajo v enačbe izdatkov sektorja država na podlagi zgodovinskih povezav med obema spremenljivkama. Osnovno različico modela je mogoče za potrebe simulacije spremeniti tako, da to povezavo odpravimo in s tem izključimo odziv izdatkov sektorja država na spremenjene prihodke.

²⁵ Gre za ekstremno predpostavko, na podlagi katere bi neto prejemki gospodinjestev ostali nespremenjeni, davčno spodbudo na podlagi predlaganih davčnih sprememb pa bi dejansko prejela podjetja.

²⁶ V analizi Kilponen (2015) je predstavljena elastičnost BDP glede na zvišanje davkov. V naši analizi smo predpostavili simetričnost vpliva povišanja in znižanja davkov, čeprav ta v modelskih odzivih ni nujno zagotovljena.

²⁷ Za podrobnosti glej Clancy et al. (2014).

²⁸ Enako predpostavko smo uporabili tudi v drugih modelih. Na tem mestu jo omenjamo posebej, ker gre zaradi vključenih pričakovanj v obnašanje ekonomskih subjektov za specifično DSGE modelov.

gnjenosti k porabi po dohodkovnih razredih verjetno nakazala manjše agregatne učinke reforme na gospodarsko aktivnost in na ponudbo dela. Analiza posledic sprememb na področju socialne kapice bi bila tudi z uporabo mikroekonomskih modelov izredno otežena, saj zadevajo predlagane spremembe izredno majhen delež zaposlenih (približno 1 %), modelska infrastruktura pa običajno omogoča zgolj simulacijo po kvintilih oziroma decilih.

Na učinke predlaganih sprememb davčne zakonodaje lahko poleg omejitev pri uporabljeni modelski infrastrukturi vpliva precej dejavnikov. Mednje sodijo npr. stanje oziroma odzivnost denarne politike. Vpliv fiskalne politike je namreč običajno večji v primeru ekspanzivne denarne politike, ki omogoča ugodne pogoje financiranja.²⁹ Na oceno učinkov vpliva tudi raven javnega dolga, saj naj bi visok javni dolg zlasti ob odsotnosti spodbujevalne denarne politike omejeval učinkovitost fiskalne politike.³⁰ Učinki so odvisni tudi od stanja gospodarskega cikla, saj so učinki fiskalne politike praviloma večji v obdobju recesije,³¹ ter od negotovosti v gospodarstvu, saj naj bi visoka raven negotovosti oziroma razmere, v katerih npr. zasebni sektor odlaša z odločitvami o porabi, večala učinek fiskalne politike.³² Na učinke predlaganih sprememb pa lahko vpliva tudi način financiranja negativnih javnofinančnih posledic. Pregled literature kaže tudi, da naj bi imelo najbolj ugodne kratkoročne učinke na gospodarsko aktivnost financiranje z dolgom, če ta v izhodišču ni visok, če to omogoča denarna politika ter če sta tudi sicer takšno financiranje in skupni stroški dolga zaznana kot vzdržna, najmanj ugodne kratkoročne učinke pa financiranje z nižanjem izdatkov, ki imajo v absolutnem smislu praviloma razmeroma višje multiplikatorje.³³

V analizi smo kot vhodni podatek upoštevali statične učinke predlaganih sprememb davčne zakonodaje. V analizi nismo upoštevali posameznih ukrepov, katerih predvideni statični učinek je manjši od 0,1 % BDP. V simulacijah smo kot šoke tako uporabili zgolj ocene sprememb na področju dohodnine iz Tabele 1.1, ki hkrati predstavljajo tudi največji delež v celotnem obsegu predvidenih davčnih sprememb. V analizi smo upoštevali tudi precejšnje število predpostavk, ki so v največji možni meri ocenjene oziroma kalibrirane. Različni modeli ne omogočajo simulacij učinkov za isto dolžino obdobja, v Tabeli 3.1 so tako predstavljeni rezultati za leta trajanja šoka in za dolgoročno obdobje (oziroma za leto 2030), kot jih je mogoče pridobiti na podlagi uporabljenih modelov.

Izvedene modelske simulacije nakazujejo razmeroma bolj negotov vpliv na gospodarsko aktivnost, ki naj bi bil v povprečju sicer pozitiven, medtem ko bi lahko bil vpliv na javne finance negativen. Znova opozarjamo na različne dejavnike modelskih ocen, zaradi katerih je potrebno rezultate tolmačiti z veliko mero previdnosti. Razpon ocenjenih vrednosti učinka predlaganih davčnih sprememb je razmeroma velik tako pri odzivu gospodarske aktivnosti kot pri vplivu predlaganih davčnih sprememb na saldo javnih financ. Iz povprečnih modelskih odzivov izhaja, da bi davčne spremembe na gospodarsko aktivnost pozitivno občutneje vplivale na daljši rok. To nakazuje – sploh v primeru uporabljenih DSGE modelov, v katerih je agregatno povpraševanje manj poudarjeno kot v modelih z eksplisitno uporabo multiplikatorja – da bi lahko predlagane spremembe vplivale tudi na povečanje potencialnega proizvoda. Medtem ko bi se javnofinančni saldo poslabšal predvsem v obdobju uvajanja sprememb, bi se na daljši rok tudi zaradi postopne krepitve gospodarske aktivnosti negativni učinek davčnih sprememb na javne finance glede na modelske ocene nekoliko zmanjšal. Vpliv predlaganih davčnih sprememb bi se v letih njihovega uvajanja postopno povečeval (glej Tabelo 3.1). Razpon ocen

²⁹ Glej npr. Amendola et al. (2019), Batini et al. (2014) ali Coenen et al. (2010).

³⁰ Glej npr. 2. poglavje v IMF (2020).

³¹ Auerbach in Gorodnichenko (2011).

³² Glej 2. poglavje v IMF (2020).

³³ Glej npr. Barrell et al. (2012), Batini et al. (2014) ali Boussard et al. (2012).

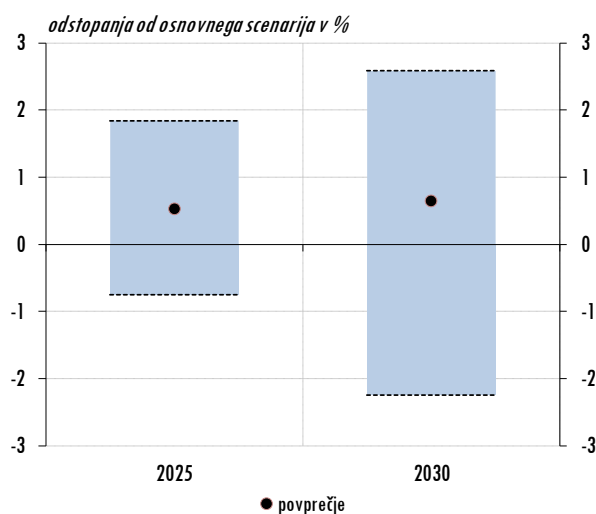
vpliva predlaganih sprememb na saldo sektorja država pet let po njihovi dokončni uvedbi znaša med -0,3 % in -1,9 % BDP. Tako se glede na modelske ocene negativnemu vplivu predlaganih davčnih sprememb na javnofinančni saldo najmanj v naslednjih desetih letih ne bi bilo mogoče popolnoma izogniti oziroma bi moral predlog sprememb spremljati tudi sprejem drugih ukrepov, ki bi zagotovili javnofinančno nevtralnost.

Tabela 3.1: Simulacije učinkov predlaganih davčnih sprememb

	2022	2023	2024	2025	2030
vpliv na BDP:	<i>odstopanja od osnovnega scenarija v %</i>				
a1) enostavni multiplikator (MPC=0,75, m=0,33)	0,6	1,1	1,5	1,8	2,6
a2) enostavni multiplikator (MPC=0,65, m=0,33)	0,5	0,8	1,1	1,4	1,9
b) Model multiplikatorja s povratnimi učinki	0,3	0,5	0,7
c1) Strukturni model z reakcijsko funkcijo fiskalne politike	-0,1	-0,3	-0,5	-0,8	-2,2
c2) Strukturni model brez reakcijske funkcije fiskalne politike	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,6
c3) Strukturni model brez reakcijske funkcije fiskalne politike in z odzivom podjetij	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4
d) Ocena po Kilponen et al. (2015)	0,1	0,5	0,8	1,0	2,0
e1) DSGE brez odziva podjetij	0,0	0,1	0,1	0,2	0,7
e2) DSGE z odzivom podjetij	0,1	0,3	0,5	0,8	1,3
	2022	2023	2024	2025	2030
vpliv na saldo sektorja država:	<i>odstopanja od osnovnega scenarija v % BDP</i>				
a1) enostavni multiplikator (MPC=0,75, m=0,33)*	-0,2	-0,4	-0,5	-0,6	-0,3
a2) enostavni multiplikator (MPC=0,65, m=0,33)*	-0,3	-0,5	-0,7	-0,8	-0,6
b) Model multiplikatorja s povratnimi učinki	-0,5	-0,8	-1,0
c1) Strukturni model z reakcijsko funkcijo fiskalne politike	-0,5	-0,5	-0,6	-0,7	-0,3
c2) Strukturni model brez reakcijske funkcije fiskalne politike	-0,9	-1,1	-1,4	-1,7	-1,9
c3) Strukturni model brez reakcijske funkcije fiskalne politike in z odzivom podjetij	-0,4	-0,6	-0,7	-0,9	-1,0
d) Ocena po Kilponen et al. (2015)*	-0,4	-0,7	-0,8	-1,0	-0,5
e1) DSGE brez odziva podjetij	-0,1	-0,4	-0,7	-0,9	-0,3
e2) DSGE z odzivom podjetij	-0,3	-0,7	-1,1	-1,5	-0,5

Vir: Fiskalni svet. Opomba: * Ocena je narejena na podlagi enotne elastičnosti javnofinančnih prihodkov na spremembo BDP v vsakokratni simulaciji.

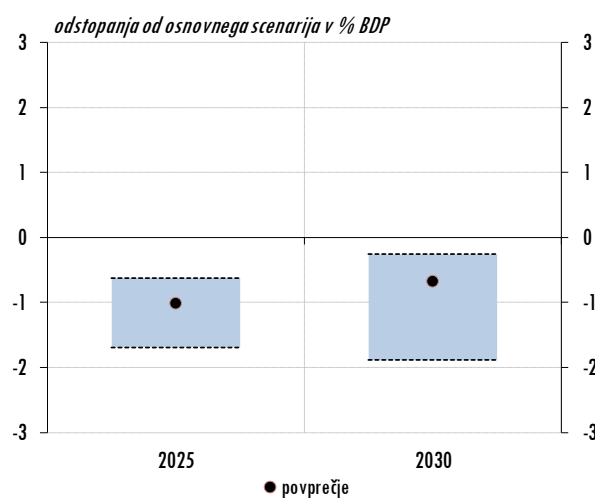
Slika 3.1: Vpliv na BDP



Opomba: Modro obarvano polje označuje območje med spodnjo in zgornjo mejo modelskih simulacij, prikazanih v Tabeli 3.1. Povprečje je enostavno povprečje vseh rezultatov modelskih simulacij.

Vir: FS, preračuni FS.

Slika 3.2: Vpliv na saldo sektorja država



Opomba: Modro obarvano polje označuje območje med spodnjo in zgornjo mejo modelskih simulacij, prikazanih v Tabeli 3.1. Povprečje je enostavno povprečje vseh rezultatov modelskih simulacij.

Vir: FS, preračuni FS.

Poleg predstavljenih modelskih ocen smo naredili tudi ilustrativno oceno potrebne gospodarske rasti, ki bi zagotovila javnofinančno nevtralnost predlaganih sprememb brez sprejema dodatnih diskrecijskih ukrepov. Predlagane davčne spremembe bi morale za nadomestitev kratkoročno nižjih javnofinančnih prihodkov precej pospešiti že tako pričakovano razmeroma visoko gospodarsko rast. Enostavni izračuni³⁴ pokažejo, da bi morala biti rast gospodarske aktivnosti v obdobju simulacij višja za 1-1,5 o. t. od tiste, ki jo je v pomladanski napovedi 2021 predvidel UMAR. Slednji je za obdobje 2022–2024 napovedal povprečno letno rast v višini 3,6 %, kar je skoraj dvakrat več od dolgoletnega povprečja (1991–2020: 2,0 %), hkrati pa naj bi proizvodna vrzel v tem obdobju glede na trenutne ocene postala pozitivna.³⁵ Da bi se gospodarska rast ustrezno pospešila, bi moral glede na rezultate simulacij davčni multiplikator znašati skoraj -2,5.³⁶ Ob nespremenjeni mejni nagnjenosti k uvozu bi se morala mejna nagnjenost k potrošnji gospodinjstev povečati s predpostavljenih 0,75 v izhodiščnem scenariju na 0,95. Velja pa tudi obratno, saj bi se morala ob nespremenjeni mejni nagnjenosti k potrošnji mejna nagnjenost k uvozu znižati na zgolj eno tretjino tiste, predvidene v izhodiščnem scenariju. To pomeni, da bi moral delež uvoza v dodatni porabi gospodinjstev predstavljati okoli 10 %. Gledano iz ponudbene strani nacionalnega gospodarstva, bi se morala glede na zgornjo oceno o zahtevani višji gospodarski rasti za pokritje kratkoročno nižjih javnofinančnih prihodkov za 1–1,5 o.t. letno dodatno povečati skupna factorska produktivnost, glede na standardne parametre proizvodne funkcije³⁷ pa bi se morala skupna zaposlenost povečati za med 2–2,5 o. t. na leto, več kot znaša predpostavljena rast zaposlenosti v zadnjih projekcijah UMAR.

Predstavljene simulacije kažejo, da predlagane davčne spremembe brez sprejema dodatnih diskrecijskih ukrepov, ki bi zagotovili njihovo javnofinančno nevtralnost, predstavljajo dodatno tveganje za vzdržnost javnih financ na srednji rok. Zaradi predlaganih davčnih sprememb bi se po teh modelskih ocenah dolg sektorja država kumulativno povečal za med 4 in 14 o. t. BDP. Kljub temu prikazane simulacije predlaganih sprememb nakazujejo manjša tveganja srednjeročne vzdržnosti od standardiziranih šokov iz nedavne analize srednjeročne vzdržnosti dolga, ki jo je pripravil Fiskalni svet.³⁸ Primarni saldo naj bi se namreč glede na predstavljene ocene simulacij poslabšal manj od obsega standardiziranega šoka v analizi srednjeročne vzdržnosti dolga, gospodarska aktivnost pa naj bi se v nasprotju s standardiziranim šokom v analizi srednjeročne vzdržnosti dolga, ki je predvidel znižanje aktivnosti, celo povečala. Večanje dolga sektorja država se v trenutnih razmerah izredno spodbujevalne denarne politike podobno kot v drugih državah evrskega območja ne odraža v rasti zahtevanih donosnosti ob novem zadolževanju. Vendar postaja denarna politika omejena pri možnostih za nadaljnje nižanje stroškov financiranja, z okrevaljem gospodarstva pa se večja verjetnost, da bo v prihodnje prišlo tudi do njenega zaostrovanja.

Ob upoštevanju dodatnih tveganj za dolgoročno vzdržnost javnih financ kot izhajajo iz predlaganih davčnih sprememb, bi bila potrebna vsaj delna nevtralizacija vpliva predvidenega izpada javnofinančnih prihodkov na saldo. Nekateri načini tovrstne nevtralizacije (kot nakazujejo simulacije ob »vključeni« reakcijski funkciji fiskalne politike) ali pa poslabšani pogoji financiranja pa bi lahko povečali tveganja za poslabšanje srednjeročne in zaradi demografskih sprememb že sicer ogrožene dol-

³⁴ Iščemo izpolnitev minimalnega pogoja v enačbi $dY > d(T/Y)/(dT)$, kjer Y označuje BDP, dY sprememba BDP zaradi reforme, T javnofinančne prihodke in dT spremembo javnofinančnih prihodkov zaradi reforme.

³⁵ Glej npr. Poglavlje 2.1 v Fiskalni svet (2021).

³⁶ Tako visokega multiplikatorja nismo zaznali v nobeni od ocen, ki so bile opravljene za Slovenijo. Hkrati analiza Gale in Samwick (2014) nakazuje, da je vpliv sprememb davka na dohodek gospodinjstev dokaj nizek oziroma celo negativen.

³⁷ Delež proizvodnega dejavnika dela običajno predstavlja okoli 2/3 celotnih stroškov v narodnem gospodarstvu. Takšna je tudi »utež« dela v proizvodni funkciji. Glej npr. Radovan (2020).

³⁸ Glej Okvir 4.1 v Fiskalni svet (2021).

goročne vzdržnosti javnih financ. Poslabšanje javnofinančne vzdržnosti bi tako lahko neposredno in dodatno posredno izviralo tudi iz predlaganih davčnih sprememb, še posebej če bi te povzročile ustvarjanje dodatnih makroekonomskih neravnotežij. Hkrati pa lahko odločitve o financiranju možnega izpada javnofinančnih prihodkov predstavljajo tudi spodbudo za vložitev dodatnih naporov za odpravo neučinkovitih izdatkov ali pa za širjenje davčnih osnov ter uvajanje davčnih obremenitev, pri katerih obstaja možnost večanja brez občutnega negativnega vpliva na gospodarsko rast.

Literatura:

- Amendola, A., M. di Serio, M. Fragetta in G. Melina (2019). The Euro-Area Government Spending Multiplier at the Effective Lower Bound. IMF Working Paper WP 19/133. June. International Monetary Fund. Washington D.C.
- Auerbach, A.J. in Y. Gorodnichenko. Fiscal Multipliers in Recession and Expansion. NBER Working Paper No. 17447. September. National Bureau of Economic Research.
- Banka Slovenije (2019). Napovedi makroekonomskih gibanj v Sloveniji. December.
- Barrell, R., D. Holland in I. Hurst (2012). Fiscal multipliers and prospects for consolidation. OECD Journal: Economic Studies. Vol. 2012/1. Organisation for Economic Co-ordination and Development. Pariz.
- Batini, N., Eyraud, L., Forni, L. in A. Weber (2014). Fiscal Multipliers: Size, Determinants and Use in Macroeconomic Projections. Technical Notes and Manuals. September. International Monetary Fund. Washington D.C.
- Boussard, J., F. de Castro in M. Salto (2012). Fiscal Multipliers and Public Debt Dynamics in Consolidations. Economic Papers 460. July. European Commission. Bruselj.
- Capriolo, G. C. in M. Glažar (2013). Fiscal multipliers and policy mix during fiscal consolidation process: minimizing the impact of fiscal adjustment on economic activity (GDP). Delovni zvezki UMAR. 2/2013 Vol XXII. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
- Carroll, C.D, Slacalek, J. in K. Tokunaka (2014). The distribution of wealth and the MPC: Implications of new European data. Working Paper Series No. 1648. March. European Central Bank. Frankfurt.
- Clancy, D., Jacquinot, P. in M. Lozej (2014). The effects of government spending in a small open economy within a monetary union. ECB Working Paper Series 1727. August. European Central Bank. Frankfurt.
- Coenen, G., Erceg, C., Freedman, C., Furceri, D., Kumhof, M., Lalonde, R., Laxton, D., Lindé, J., Mourougane, A., Muir, D., Mursula, S. de Resende, C., Roberts, J., Roeger, W., Snudden, S., Trabandt, M. in J. in't Veld (2010). Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models. IMF Working Paper WP 10/73. March. International Monetary Fund. Washington D.C.
- DeJong, D.N. in C. Dave (2012). Structural Macroeconometrics. Princeton University Press.
- Fiskalni svet (2021). Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024. April. Razpoložljivo na https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena_april2021.pdf.
- Gale, W.G. in A.A. Samwick (2014). Effects of Income Tax Changes on Economic Growth. Economic Studies at Brookings. September. Brookings Institution. Washington D.C.
- Hansen, L.P. in J.J. Heckman (1996). The Empirical Foundation of Calibration. Journal of Economic Perspectives. Volume 10, Number 1. Winter. Str. 87-104.
- IMF (2020). Fiscal Monitor: Policies for the Recovery. October. International Monetary Fund. Washington D.C.
- Jemec, N., Strojjan-Kastelec, A. in A. Delakorda (2013). How do fiscal shocks affect the macroeconomic dynamics of the Slovenian economy? Delovni zvezki Banke Slovenije. 1/2013. Banka Slovenije.

Kilponen, J., Pisani, M., Schmidt, S., Corbo, V., Hledik, T., Hollmayr, J., Hurtado, S., Júlio, P., Kulikov, D., Lemoine, M., Lozej, M., Lundvall, H., Maria, J.R., Micallef, B., Papageorgiou, D., Rysanek, R., Sideris, D., Thomas, C. in G. De Walque (2015). Comparing fiscal multipliers accross models and countries in Europe. ECB Working Paper Series 1760. August. European Central Bank. Frankfurt.

Lynch, M. S. in Gravelle J. G. (2020). Dynamic Scoring in the Congressional Budget Process. Congressional Research Service. Februar. Razpoložljivo na <https://fas.org/sgp/crs/misc/R46233.pdf>.

Neck, R., Weyerstrass, K., Blueschke, D. in M. Verbič (2021). Demand-side or supply-side stabilisation policies in a small open economy: a case study for Slovenia. *Empirica*. March.

Radovan, J. (2020). Estimating potential output and the output gap using unobserved components model. Delovni zvezki Banke Slovenije. 1/20. Banka Slovenije.

UMAR (2018). Ekonomski izzivi 2018. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

UMAR (2019). Ekonomski izzivi 2020. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.