

2019/03

KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ

Zníženie DPH na potraviny

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 stanovisk 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, 2019

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/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, 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 kvantifikacia@rrz.sk.

Obsah

OBSAH	3
ZHRNUTIE	4
1. ZADÁVATEĽ	6
2. POPIS OPATRENIA	6
3. VPLYVY NAVRHOVANÉHO OPATRENIA	6
4. KVANTIFIKÁCIA	7
<i>VPLYV NA VEREJNÉ FINANČIE</i>	7
<i>VPLYV NA DOMÁCNOSTI (DISTRIBUČNÉ VPLYVY)</i>	9
5. PRÍLOHA Č.1	11
<i>AGREGÁTNY PRÍSTUP</i>	11
<i>MIKROSIMULAČNÝ PRÍSTUP</i>	12
<i>MAKROEKONOMETRICKÝ PRÍSTUP</i>	14

Zhrnutie

Skupina poslancov NR SR doručila dňa 6.3.2019 do parlamentu návrh novely zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov. Predložený **návrh zákona neobsahuje informáciu o finančných dôsledkoch na rozpočet verejnej správy** tak, ako to vyžaduje zákon o rozpočtových pravidlách č. 523/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov.

RRZ vníma takýto postup negatívne, najmä vzhľadom na významne negatívny vplyv navrhovaného opatrenia na rozpočet verejnej správy a dlhodobú udržateľnosť verejných financií. **S cieľom zvýšiť transparentnosť a prispieť do diskusie pripravila RRZ kvantifikáciu vplyvov z vlastného podnetu.**

Poslaneckým návrhom sa navrhuje rozšíriť zoznam tovarov so **zniženou sadzbou DPH na 10 % na väčšinu potravín**, pričom návrh primerane odkazuje na definíciu potravín podľa zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov. Autori návrhu v texte dôvodovej správy argumentujú, že „navrhované zníženie DPH na potraviny zabezpečí priame zníženie cien potravín v maloobchode, čo zabezpečí, aby občania Slovenskej republiky reálne pocítili stúpajúcu výkonnosť slovenskej ekonomiky a lepšiu prístupnosť potravín aj pre sociálne nižšie vrstvy obyvateľstva“. Navrhovaná účinnosť opatrenia je od 1.1.2020.

Zavedenie navrhovaného opatrenia by podľa kvantifikácie RRZ malo **negatívny vplyv na saldo verejnej správy vo výške 0,4% HDP**, čo znamená **398 mil. eur v roku 2020**, 416 mil. eur v roku 2021 a 434 mil. eur v roku 2022.¹ Z dlhodobého pohľadu by došlo ku **zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií o 0,4% HDP**.

Z pohľadu vplyvu na domácnosti by navrhované zníženie sadzby dane z pridanej hodnoty ušetrilo domácnostiam priemerne 0,7 % disponibilného príjmu. Domácnosti by tak ušetrili v priemere 11 eur mesačne. Dopad navrhovaného opatrenia by bol pre všetky domácnosti pozitívny, avšak nebol by rozdelený rovnomerne. Vyjadrené v pomere k celkovému disponibilnému príjmu domácnosti by zmena sadzby najviac ovplyvnila domácnosti s nízkym príjmom (1,7 % by ušetrili domácnosti s najnižším príjmom), s rastúcim príjmom by tento podiel výrazne klesol (0,4 % úspora pre domácnosti s najvyššími príjmami). Vyjadrené v eurách, najviac by ušetrili najbohatšie domácnosti (viac ako 16 € mesačne), kým u najchudobnejších by úspora bola najnižšia (približne 6 €). **Objem ušetrenej DPH pre domácnosti s najvyšším príjmom by bol dva a pol krát vyšší v porovnaní s prínosom, ktorý by získali domácnosti s najnižším príjmom.**

Dôvodová správa k navrhovanému opatreniu okrem iného uvádza zlepšenie dostupnosti potravín aj pre sociálne nižšie vrstvy obyvateľstva. Je potrebné upozorniť na efektívnosť tohto opatrenia vo vzťahu ku dosahovaniu redistribučných zámerov. **Zníženie sadzby DPH na potraviny je opatrenie, ktoré nie je adresne zamerané na sociálne nižšie vrstvy obyvateľstva.** Ak cieľom má byť pomoc najmä nízkopríjmovým domácnostiam, z pohľadu vynaložených nákladov existujú oveľa efektívnejšie a teda adresnejšie nástroje, akým je zníženie spotrebnej dane.²

Kvantifikácia opatrenia pozostáva z vyčíslenia **statických vplyvov** na horizonte rokov 2020 až 2022. Pod pojmom statický vplyv sa rozumie vplyv opatrenia, pri ktorom sa neuvažuje zmena správania

¹ Za predpokladu, že zmena sadzby DPH sa premietne do zníženia spotrebiteľských cien v miere 50 %. Citlivosť kvantifikácie na tento predpoklad je súčasťou Prílohy č. 1.

² Podľa výsledkov štúdie OECD (2014): [The distributional effects of consumption taxes in OECD countries](#)

firiem, domácností ani vlády³ v reakcii na zmenu systému. V prípade zníženia DPH na potraviny boli modelovým aparátom RRZ identifikované iba marginálne vplyvy na zmenu správania domácností a firiem v dlhodobom horizonte.

Zároveň sa v kvantifikácii **predpokladá, že ostatné parametre daňovo-odvodového systému sú nezmenené (ceteris paribus)**. Navrhované zníženie sadzby DPH na potraviny je však súčasťou balíčka viacerých návrhov zmien⁴, ktorých dopady by sa navzájom ovplyvňovali. Jednotlivé kvantifikácie týchto opatrení je preto potrebné vnímať indikatívne a vypočítané dopady nie je možné jednoducho mechanicky spočítavať.

Vzhľadom na to, že parlament bude rozhodovať o viacerých návrhoch súbežne, je podľa RRZ dôležité ich posudzovať komplexne ako celok. Výsledný vplyv bude závisieť od toho, ktoré navrhované opatrenia parlament nakoniec schváli. Z pohľadu kvantifikácie bude **dôležité posúdiť, či a akými opatreniami bude celkový výpadok daňových príjmov v rozpočte kompenzovaný, aby mohli byť splnené schválené rozpočtové ciele**. Súčasťou diskusie by mala byť aj **téma ako sa zmení celková štruktúra daňovo-odvodového zaťaženia** pri prijatí danej kombinácie zmien, najmä vo väzbe na dlhodobý ekonomický rast, a teda životnú úroveň populácie.

³ Potenciálna reakcia vlády cez kompenzáciu na výdavkovej a/alebo príjmovej strane rozpočtu s cieľom naplniť schválené rozpočtové ciele.

⁴ Napríklad navrhované zníženie sadzby dane právnických osôb, zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane fyzických osôb alebo zmena sadzieb poisťného na sociálne poistenie.

1. Zadávateľ

- 1.1 Skupina poslancov NR SR doručila dňa 6.3.2019 do parlamentu [návrh novely zákona č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov](#). Návrh má označenie „Parlamentná tlač 1347“. Predložený návrh zákona **neobsahuje informáciu o finančných dôsledkoch na rozpočet verejnej správy tak, ako to vyžaduje zákon o rozpočtových pravidlách**⁵.

S cieľom zvýšiť transparentnosť a prispieť do diskusie (či už v NR SR alebo medzi verejnosťou) **pripravila RRZ kvantifikáciu vplyvov z vlastného podnetu**⁶. Táto je zverejnená aj na internetovej stránke RRZ.

2. Popis opatrenia

- 2.1 Predmetom opatrenia je **zníženie sadzby dane z pridanej hodnoty na potraviny na 10%**. Výnimku majú tvoriť nápoje⁷, cukrovinky, prídavné látky do potravín, arómy, výživové doplnky a cukrárenské výrobky. Tieto naďalej podliehajú štandardnej sadzbe dane vo výške 20%.
- 2.2 Účinnosť zákona sa navrhuje od 1.1.2020.
- 2.3 Cieľom návrhu je podľa navrhovateľov znížiť reálne ceny potravín. Zároveň je cieľom zvýhodniť zdanenie potravín, keďže aj vo väčšine členských krajín EÚ je na potraviny uplatňovaná znížená sadzba DPH.

3. Vplyvy navrhovaného opatrenia

- 3.1 Navrhované opatrenie by malo **negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy a dlhodobú udržateľnosť verejných financií**. Zároveň, zníženie príjmov verejnej správy by pozitívne ovplyvnilo domácnosti (cez zvýšenie spotreby a úspor) a firmy (cez hospodársky výsledok).
- 3.2 Vplyv zavedenia opatrenia bol kvantifikovaný troma navzájom nezávislými spôsobmi. Každý z prístupov má svoje výhody a limity, ich kombináciou je možné poskytnúť komplexnejší pohľad.
- 3.3 **Prvý spôsob (tzv. agregatívny prístup)** vychádza z agregatívnych štatistík národných účtov o konečnej spotrebe potravín a nealkoholických nápojov v sektore domácností a zo zmeny efektívnej sadzby DPH na potraviny a nealkoholické nápoje kvantifikovanej zo spotrebného koša.
- 3.4 **Druhý spôsob (tzv. mikrosimulačný prístup)** využitý na kvantifikáciu navrhovaného opatrenia pracuje s údajmi jednotlivcov a domácností, ktoré sú reprezentatívne pre Slovensko. Analytické nástroje vyvinuté v RRZ, model SIMTASK a simulačný model DPH, umožňujú kvantifikovať okamžitý vplyv zmien v daňovo-sociálnom systéme na verejné financie a vyčíslíť dopady na príjmy jednotlivcov a domácností.
- 3.5 **Tretí spôsob (tzv. makroekonometrický prístup)** využitý na kvantifikáciu navrhovaného opatrenia pracuje s dynamickými reakciami ekonomických aktérov na základe behaviorálnych rovníc odhadnutých na historických dátach SR. Pri kvantifikácii vplyvu sa predpokladá efektívne zníženie sadzby DPH od roku 2020 s negatívnym cenovým šokom do spotrebiteľských cien.
- 3.6 Metodiky a predpoklady všetkých troch spôsobov kvantifikácie sú podrobnejšie popísané v [Príloha č.1](#).

⁵ §33 ods.1 zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách.

⁶ V súlade s čl.4 ods.1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

⁷ Nápoje sú kvapalné požívateľiny obsahujúce viac ako 80% vody a schopné uspokojovať fyziologickú potrebu vody; členia sa spravidla na nealkoholické a alkoholické. Medzi nápoje nepatria mlieko. Voda sa považuje za potravinu, ak sa používa ako jej zložka pri výrobe alebo ošetrovaní potravín, alebo ak sa uvádza do obehu v spotrebiteľskom balení (Potravínový kódex SR).

4. Kvantifikácia

Vplyv na verejné financie

- 4.1 **Agregátnym prístupom** bol výpadok príjmov DPH v rozpočte verejnej správy v roku 2020 odhadnutý v hodnote 473 mil. eur, v nasledujúcich rokoch 2021 a 2022 vo výške 495 a 515 mil. eur.

Tento výpadok by bol zároveň čiastočne kompenzovaný vyšším výberom dane z príjmov právnických osôb (DPPO) zo zlepšenia hospodárskeho výsledku firiem - cez zvýšenie obratu vplyvom toho, že domácnosti by väčšinu „úspory“ zo zníženia cien potravín použili na dodatočnú spotrebu a zároveň z dôvodu, že polovica zníženia DPH (pass-through 50%) sa nepremietne do zníženia cien.

Celkový negatívny vplyv na saldo verejnej správy bol odhadnutý vo výške 0,4 % HDP, čo znamená 398 mil. eur v roku 2020, 416 mil. eur v roku 2021 a 434 mil. eur v roku 2022 ([Tabuľka 1](#)).

Tabuľka 1 Vplyvy navrhovaného opatrenia na rozpočet – agregátny prístup

	2020	2021	2022
Zníženie DPH sa do zníženia cien potravín premietne z polovice (pass-through 50%)⁸			
Štátny rozpočet			
Vplyv na príjmy z DPH v mil. eur	-473	-495	-515
Vplyv na príjmy z DPPO v mil. eur	75	78	82
Celkový vplyv opatrenia na saldo VS v mil. eur	-398	-416	-434
<i>Celkový vplyv opatrenia na saldo VS v % HDP</i>	<i>-0,4%</i>	<i>-0,4%</i>	<i>-0,4%</i>

- 4.2 **Mikrosimulačným prístupom** bol výpadok príjmov DPH v rozpočte verejnej správy v roku 2020 odhadnutý vo výške 467 mil. eur, v nasledujúcich rokoch 2021 a 2022 vo výške 483 a 502 mil. eur ([Tabuľka 2](#)). Výnos dane z pridanej hodnoty závisí od výšky disponibilných príjmov domácností, ktoré môžu použiť na spotrebu (nákup tovarov a služieb). Podľa výsledkov simulácií, ktoré zohľadňujú prognózovaný rast miezd v rokoch 2021 a 2022, disponibilné príjmy domácností stúpnu a tieto dodatočné príjmy domácnosti použijú na spotrebu. Následne, výnos dane z pridanej hodnoty medziročne stúpne v základnom a taktiež aj v navrhovanom scenári. Odhadovaný fiškálny vplyv je vyjadrený v eurách ako rozdiel medzi hodnotami z navrhovaného a základného scenára. Z titulu ako je model konštruovaný sa predpokladá plný prenos zníženia DPH do spotrebiteľských cien⁹ a prístup neuvažuje vplyv na príjmy z DPPO.

⁸ Predpoklad, v akej miere sa do spotrebiteľských cien premietne zmena sadzby DPH, bližšie vysvetlenie v [Príloha č.1](#).

⁹ Pri plnom prenose do spotrebiteľských cien (pass-through 100 %) bol agregátnym prístupom odhadnutý výpadok príjmov DPH v roku 2020 vo výške 468 mil. eur, v rokoch 2021 a 2022 vo výške 489 a 510 mil. eur ([Tabuľka 4](#)). Oba prístupy prinášajú veľmi podobné výsledky.

Tabuľka 2 Vplyvy navrhovaného opatrenia na rozpočet – mikrosimulačný prístup

	2020	2021	2022
Štátny rozpočet			
Vplyv na príjmy z DPH v mil. eur	-467	-483	-502
Vplyv na príjmy z DPH v % HDP	-0,5%	-0,4%	-0,4%

- 4.3 Agregátny ani mikrosimulačný prístup kvantifikácie nezohľadňuje vplyv zníženia DPH na potraviny, ktoré sa spotrebujú v rámci sektora verejnej správy (medzispotreba verejnej správy), čo vyplýva najmä z chýbajúcich štatistických informácií. Zníženie sadzby DPH na potraviny spotrebované v sektore vlády by však malo neutrálny vplyv na saldo verejnej správy vzhľadom na to, že by ovplyvnilo zároveň príjmy aj výdavky verejnej správy. Navyše možno predpokladať, že v porovnaní so spotrebou potravín domácností by išlo o relatívne malý objem. V analýze neuvažujeme ďalšie faktory ovplyvňujúce vývoj cien, ktoré by mohli pôsobiť proti zníženiu cien spôsobenému znížením DPH a tým aj zmeniť dopad na domácnosti a firmy.
- 4.4 Z dlhodobého pohľadu by trvalé zníženie príjmov verejnej správy znamenalo **zhoršenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií o 0,4 % HDP**.
- 4.5 Projekcia modelu z **makroekonometrického prístupu** predpokladá, že pozitívny fiškálny stimul zo zníženej DPH vo výške 0,4 % HDP by sa prejavil v zrýchlenom raste HDP približne o 0,1 % v prvom roku zavedenia opatrenia. Rýchlejší rast HDP je najmä výsledkom vyššej spotreby domácností o 0,4 p. b. oproti scenáru bez zavedenia nižšej dane. Príjmy verejnej správy by sa z dôvodu pozitívnejšieho makroekonomického vývoja do roku 2022 zlepšili o takmer 0,1 % HDP. Zníženie DPH nemá výrazné dlhodobé vplyvy a **vplyv opatrenia na ekonomický rast je v dlhodobom horizonte neutrálny (Tabuľka 3)**.

Tabuľka 3 Vplyvy navrhovaného opatrenia na rozpočet – makroekonometrický prístup

	2020	2021	2022	2030
Zníženie DPH sa do zníženia cien potravín premietne z polovice (pass-through 50%)¹⁰				
Štátny rozpočet				
Vplyv na príjmy z DPH v % HDP	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%
Vplyv na celkové príjmy VS v % HDP	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,4%
Vplyv na celkové výdavky VS v % HDP ¹¹	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Celkový vplyv opatrenia na saldo VS v % HDP	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,5%

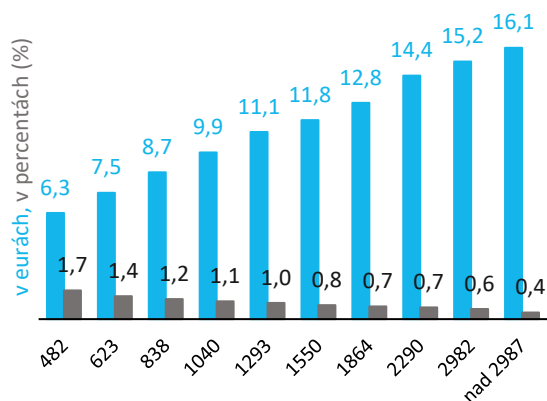
¹⁰ Scenár s plným premietnutím nižšej DPH do koncových cien má približne dvojnásobný pozitívny efekt na rast HDP, výsledky oboch scenárov sú podrobne uvedené v [Tabuľke 6](#) a [Tabuľke 7](#) v [Príloha č.1](#).

¹¹ Model pracuje s predpokladom proporčného nárastu výdavkov verejnej správy z dodatočného rastu HDP a s nárastom úrokových nákladov zo vzniknutého deficitu, bližšie v [Príloha č.1](#) (bod 5.11).

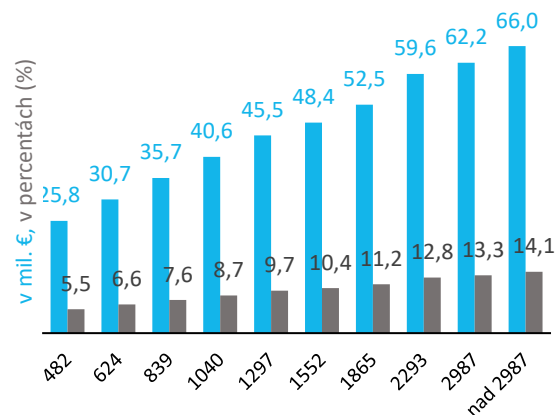
Vplyv na domácnosti (distribučné vplyvy)

- 4.6 V tejto časti sú analyzované okamžité („deň po“) vplyvy zavedenia navrhovaného opatrenia mikrosimulačným prístupom a ilustrujú, aký vplyv na disponibilné príjmy domácností by malo navrhované zníženie DPH na potraviny v roku 2020. Reakcia na zmenu systému nie je zohľadnená.
- 4.7 **Navrhovaným znížením sadzby DPH na 10% na potraviny by si finančne polepšili všetky domácnosti (Obrázok 1).** Domácností by priemerne ušetrili 0,7 % disponibilného príjmu a v priemere by získali 11 € mesačne. Do disponibilného príjmu domácnosti sú započítané všetky príjmy jej členov - čisté pracovné príjmy, sociálne dávky a dôchodky.
- 4.8 **Obrázok 1** poukazuje na rozptyl vplyvov zavedenia opatrenia podľa výšky disponibilného príjmu domácností. V pomere k celkovému čistému príjmu domácností by zmena sadzby ovplyvnila najviac domácnosti s nízkym príjmom (1,7 % úspora v 1. decile), s rastúcim príjmom tento podiel výrazne klesá (0,4 % úspora pre domácnosti s najvyššími príjmami). Vyjadrené v eurách by najviac ušetrili najbohatšie domácnosti (zhruba 16 € mesačne), kým u najchudobnejších by bola úspora najnižšia (približne 6 €).
- 4.9 **Obrázok 2** znázorňuje rozdelenie výpadku DPH (467 mil. eur) podľa príjmových kategórií domácností. Domácnosti s najvyšším príjmom by získali 14,1 % z celového ušetreného objemu, kým domácnosti s najnižším príjmom 5,5 %. Objem ušetrenej DPH pre domácnosti s najvyšším príjmom by bol dva a pol krát vyšší v porovnaní s prínosom, ktorý by získali domácnosti s najnižším príjmom (66 versus 25,8 miliónov eur).

Obrázok 1 Ušetrená DPH domácností podľa príjmových decilov



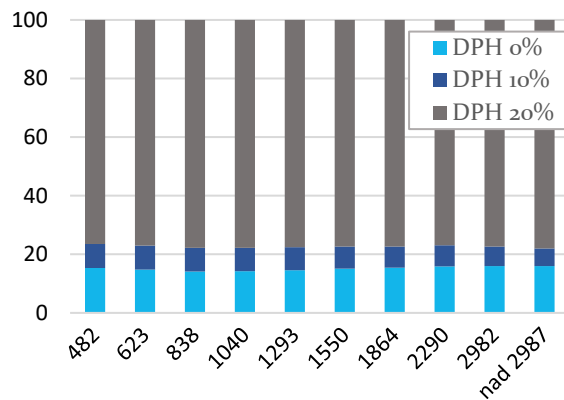
Obrázok 2 Rozdelenie výpadku DPH platenej domácnosťami podľa príjmových decilov



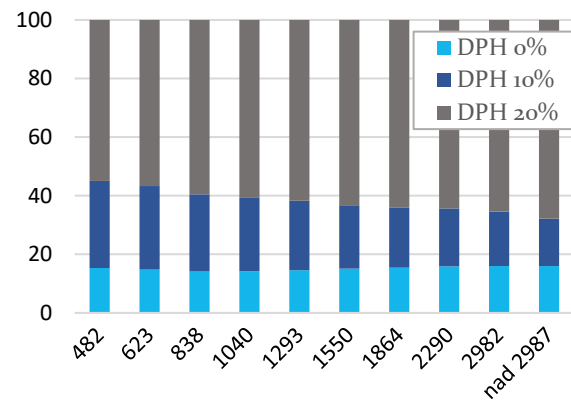
Poznámka: Číselné údaje na vodorovnej osi označujú hornú hranicu mesačného disponibilného príjmu domácnosti v danej príjmovej kategórii.

- 4.10 **Obrázok 3** a **Obrázok 4** znázorňujú podiel zaplatenej DPH v jednotlivých sadzbách podľa príjmových decilov domácností. Ukazujú, že v spotrebnom koši domácností s nižším príjmom sú potraviny zastúpené väčším podielom. V navrhovanom scenári zníženia DPH na potraviny u domácností s nízkym príjmom by významne stúpol podiel zaplatenej DPH v zníženej sadzbe 10 %. Tento podiel klesá s rastúcim príjmom domácností.

Obrázok 3 Podiel zaplatenej DPH v jednotlivých sadzbách podľa príjmových decilov domácností, v % - základný scenár



Obrázok 4 Podiel zaplatenej DPH v jednotlivých sadzbách podľa príjmových decilov domácností, v % - navrhovaný scenár



Poznámka: Číselné údaje na vodorovnej osi označujú hornú hranicu mesačného disponibilného príjmu domácnosti v danej príjmovej kategórii.

5. Príloha č.1

Agregátny prístup

5.1 Pri kvantifikácii vplyvu navrhovaného opatrenia boli použité nasledovné predpoklady:

- Kvantifikácia vychádza z agregátnych štatistík národných účtov [o konečnej spotrebe potravín a nealkoholických nápojov v sektore domácností](#) za rok 2018 (9,1 mld. eur).
- V strednodobom horizonte sa predpokladá **rast spotreby potravín v súlade s rastom celkovej konečnej spotreby domácností** (ako dôsledok rastu objemu miezd a disponibilných príjmov) podľa prognózy [Výboru pre makroekonomické prognózy z februára 2019](#) (zachováva sa podiel spotreby potravín na celkovej spotrebe domácností).
- Pre **lepšie zohľadnenie predmetu DPH** boli agregátne údaje o spotrebe potravín upravené (- 0,65 mld. eur v roku 2018 resp. **-7,1 % v celom horizonte**) o vplyv:
 - poľnohospodárskej produkcie pre seba (-),
 - nákupy rezidentov v zahraničí (-) a
 - nákupy nerezydentov v SR (+).
- Na základe výsledkov sektorovej analýzy MF SR **predpokladáme približne 9%-nú medzeru DPH** (za sektor veľkoobchodu a maloobchodu). Ide o tú časť príjmov DPH, ktoré sa vplyvom nepriznania DPH, resp. jej priznania ale nezaplatenia nevyberú.
- Pomocou [reprezentatívneho spotrebného koša](#) (COICOP klasifikácia) za rok 2018 bola odhadnutá **efektívna sadzba DPH** na potraviny a nealkoholické nápoje v súčasnosti (18,3 %) a v prípade navrhovanej legislatívy (11,1 %).
- Ekonomická literatúra¹² popisuje slabší vplyv zníženia sadzby DPH na pokles cien dotknutých tovarov a služieb. Z uvedeného dôvodu sa predpokladá, že **zníženie sadzby DPH sa prejaví v znížení cien z jednej polovice**. Zvyšnú časť si ponechajú firmy, a teda pozitívne ovplyvní ich hospodársky výsledok a zaplatenú DPPO (uvažuje sa s efektívnou daňovou sadzbou DPPO vo výške 16,8 %, čo je dané tým, že podľa predpokladu 20 % firiem bude aj napriek lepšiemu hospodárskemu výsledku naďalej v strate a neovplyvní to ich základ dane).
- Vzhľadom na vysokú neistotu uvedeného tzv. pass-through efektu zníženia sadzby DPH do cien je **agregátna kvantifikácia doplnená o citlivostné scenáre (Tabuľka 4)**. Zmena tohto predpokladu však nemá zásadný vplyv na celkový dopad opatrenia na verejné financie, mení sa štruktúra vplyvu na dotknuté typy daní (DPH a DPPO).
- V priemere 90 %¹³ „usporených“¹⁴ finančných prostriedkov **domácnosti použijú na dodatočnú spotrebu všetkých tovarov a služieb** (podľa dnešnej štruktúry spotrebného koša). Táto bude mať následne pozitívny vplyv na hospodárske výsledky podnikov (uvažuje sa s efektívnou daňovou sadzbou DPPO vo výške 16,8 %).

¹² Podľa [analýzy](#) Inštitútu finančnej politiky Ministerstva financií SR a podľa výsledkov [zahraničných štúdií](#) sa zníženie sadzieb DPH premietne do spotrebiteľských cien v nižšej miere ako zvýšenie sadzieb (tzv. asymetrický pass-through do cien v prípade zvyšovania a znižovania sadzby DPH).

¹³ Predpokladá sa priemerný sklon k spotrebe domácností vo výške 0,9 (zdroj: [Cupák a Strachotová \(2015\). Výsledky druhej vlny HFCS, NBS 2/2015](#)).

¹⁴ V scenároch, kedy sa zníženie sadzby DPH premietne do zníženia konečných cien potravín.

- Nevýhodou agregátneho prístupu je, že neumožňuje analyzovať distribučné dopady na domácnosti.

Tabuľka 4 Fiškálne vplyvy navrhovaného opatrenia – citlivostné scenáre (agregátny prístup)

	2020	2021	2022
<i>Zníženie DPH sa neprenesie do zníženia cien potravín (pass-through 0%)</i>			
Štátny rozpočet			
Vplyv na príjmy z DPH	-478	-500	-521
Vplyv na príjmy z DPPO (priamy vplyv na zisk)	80	84	87
Celkový vplyv opatrenia na rozpočet v mil. eur	-397	-416	-433
<i>Celkový vplyv opatrenia na rozpočet v % HDP</i>	<i>-0,4%</i>	<i>-0,4%</i>	<i>-0,4%</i>
<i>Zníženie DPH sa plne prenesie do zníženia cien potravín (pass-through 100%)</i>			
Štátny rozpočet			
Vplyv na príjmy z DPH	-468	-489	-510
Vplyv na príjmy z DPPO (vplyv dodat. spotreby domác. na zisk)	70	73	76
Celkový vplyv opatrenia na rozpočet v mil. eur	-398	-417	-434
<i>Celkový vplyv opatrenia na rozpočet v % HDP</i>	<i>-0,4%</i>	<i>-0,4%</i>	<i>-0,4%</i>

Mikrosimulačný prístup

- 5.2 Modelom SIMTASK¹⁵ je nasimulovaný základný scenár, to znamená daňovo-odvodový a sociálny systém s parametrami zodpovedajúcimi legislatíve, ktorá je v súčasnosti platná pre rok 2020 (respektíve 2021 a 2022) a na databázach údajov zodpovedajúcim rokom 2020, 2021 a 2022. Podobne, s príslušnými parametrami a na rovnako upravených databázach je simulovaný aj navrhovaný scenár (zníženie sadzby DPH na potraviny).
- 5.3 SIMTASK pracuje s podkladovou databázou SILC, ktorá obsahuje informácie o príjmoch jednotlivcov a domácností, ale neobsahuje údaje o spotrebe. Údaje o spotrebe domácností sú imputované (prenesené) do databázy SILC z výberového zisťovania Štatistika rodinných účtov. Imputácia spotreby je realizovaná ekonometrickým výdavkovým alokačným modelom, ktorý odhaduje závislosť spotreby od disponibilného príjmu domácností. Výdavkovým alokačným modelom sú pre každú domácnosť simulované výdavky na spotrebu tovarov a služieb agregovaných do niekoľkých skupín s využitím metodiky klasifikácie individuálnej spotreby podľa účelu použitia COICOP-5. Model vychádza z predpokladu fixných produkčných cien a predpokladá konštantné výdavkové podiely medzi jednotlivými skupinami tovarov. To znamená, že domácnosti minú na potraviny konštantný podiel zo svojej simulovanej spotreby. Keďže použitý výdavkový alokačný model simuluje spotrebu v závislosti od disponibilného príjmu a ten sa vplyvom navrhovanej legislatívy nemení, tak model nasimuluje rovnakú spotrebu domácností v eurách aj v navrhovanom scenári. Mikrosimulačný prístup teda implicitne predpokladá, že ľudia minú na potraviny rovnakú sumu v eurách aj po znížení DPH, tj. kúpia toho reálne viac.

¹⁵ Zjednodušená on-line verzia modelu je dostupná na stránke <http://simtask.rozpocovarada.sk/>

- 5.4 Pre každú kategóriu výdavkov na tovary a služby je v Štatistike rodinných účtov určený podiel položiek zdaňovaných jednotlivými sadzbami DPH v základnom a navrhovanom scenári (Tabuľka 5). Na základe odhadnutej spotreby domácností je následne simulovaná výška dane z pridanej hodnoty v jednotlivých skupinách tovarov. Celkový objem simulovanej dane je daný ako súčet odhadov v skupinách. Navrhované opatrenie výrazne zvyšuje podiel tovarov so zníženou sadzbou DPH 10 % v kategórii potraviny a nealkoholické nápoje zo 16 na 87 %. Vplyv na disponibilný príjem domácností je daný rozdielnou sumou DPH zaplatenou v kategórii potraviny v základnom a navrhovanom scenári. Podrobnejšie o simulácii DPH v našej štúdii.¹⁶

Tabuľka 5 Podiel položiek vo výdavkových kategóriách modelu podľa sadzieb DPH (v %)

Sadza DPH	0%	10%	20%	0%	10%	20%
Výdavkové kategórie podľa metodiky COICOP-5	Základný scenár 2020			Navrhované opatrenie		
(1) Potraviny a nealkoholické nápoje	0	16	84	0	87	13
(2) Alkoholické nápoje a tabak	0	0	100	0	0	1
(3) Odievanie a obuv	0	0	100	0	0	1
(4) Bývanie, voda, elektrina, plyn a iné palivá	19	0	81	19	0	81
(5) Nábytok, vybavenie a bežná údržba domácností	0	0	100	0	0	1
(6) Zdravie	47	40	13	47	40	13
(7) Doprava	0	0	100	0	0	1
(8) Pošty a telekomunikácie	29	0	71	29	0	71
(9) Rekreačia a kultúra	9	13	78	9	13	78
(10) Vzdelávanie	100	0	0	100	0	0
(11) Reštaurácie a hotely	0	50	50	0	50	50
(12) Rozličné tovary a služby	54	0	46	54	0	46
Tovary dlhodobej spotreby*	2	0	98	2	0	98
Spolu	14	7	79	14	21	65

*Poznámka: tovary s dobou použitia viac ako 3 roky, vyňaté z jednotlivých COICOP kategórií.

- 5.5 Výsledky simulácií (daní, odvodov a dávok) zo základného scenáru škálujeme tak, aby zodpovedali hodnotám oficiálnych štatistík. Škálovací koeficient pre každý inštrument je vypočítaný ako podiel agregovaného objemu podľa oficiálnej štatistiky a agregovaného objemu vypočítaného modelom. Keďže základným scenárom je rok 2020, za oficiálnu štatistiku považujeme prognózované hodnoty (podľa [Výboru pre daňové prognózy z februára 2019](#)). Fiškálny vplyv navrhovaného opatrenia vyjadrujeme v eurách ako rozdiel medzi škálovanými hodnotami z navrhovaného a základného scenára.
- 5.6 Simulácia DPH v našom modeli nezachytáva celkový objem platenej DPH v ekonomike. V mikrosimulačnom modeli je simulovaná spotreba súkromných domácností, čiže spotreba a platby DPH sektora verejnej správy a firiem, ktoré nie sú platcami DPH, nie sú zachytené. Modelom simulujeme zhruba polovicu celkového agregátneho objemu DPH. Oficiálne údaje ohľadom podielu

¹⁶ Siebertová Z., Valachyová J., Švarda N. a Senaj M. (2018) „[Expenditure imputation and microsimulation of VAT](#)“, Diskusná štúdia RRZ 1/2018.

DPH platenej domácnosťami nie sú dostupné. Na základe údajov o váženej priemernej sadzbe DPH (zdroj: MF SR) sme odhadli tento podiel na približne 87,7 % z celkového objemu zaplatenej DPH.

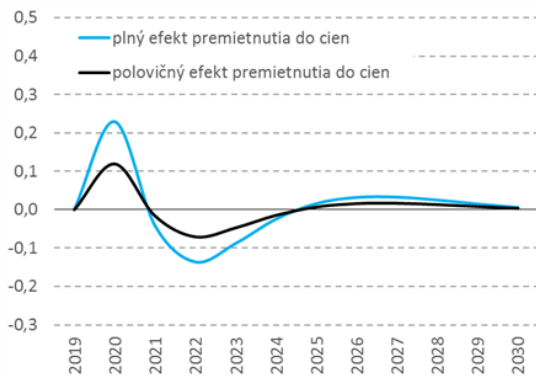
Makroekonometrický prístup

- 5.7 Dynamický výpočet vplyvu opatrenia využíva makroekonometrický model, ktorý je súčasťou skupiny medzinárodne akceptovaných typov modelov a slúži najmä na prognózu makroekonomických premenných a odhad vplyvu fiškálnej politiky na makroekonomické prostredie. Model je založený na behaviorálnych rovniciach zachytávajúcej zmenu správania ekonomických subjektov a dlhodobej produkčnej funkcii odrážajúcej dlhodobý potenciál ekonomiky.¹⁷
- 5.8 Fiškálne opatrenie má vplyv na ekonomický rast prostredníctvom krátkodobého zvýšenia úspor domácností z dôvodu nižších nákladov na potraviny, ktoré domácnosti použijú na dodatočnú spotrebu. Z dlhodobého hľadiska je premietnutie nižších cien potravín do celkovej cenovej úrovne v ekonomike obmedzené (výrobné ceny), preto neočakávame dlhodobé efekty na potenciálny rast. Intenzita, s ktorou sa tieto efekty prejavia v silnejšom dopyte v ekonomike bude do veľkej miery závisieť od niekoľkých faktorov. Kľúčovým faktorom veľkosti efektu je **mera premietnutia nižšej DPH do koncových cien potravín**. Intenzita dynamického vplyvu závisí aj od toho, **v ktorej fáze hospodárskeho cyklu príde k jeho zavedeniu**. V čase ekonomického prehrievania môžeme napríklad očakávať všeobecný rast cenovej hladiny, ktorý môže v konečnom dôsledku tmiť vplyv zníženia cien DPH.
- 5.9 Projekcia makroekonomického modelu odhadnutého na historických dátach predpokladá, že v roku 2020 sa pozitívny fiškálny impulz zo zníženej sadzby DPH vo výške 0,4 % HDP **prejaví v zrýchlenom raste HDP približne o 0,2 % v prípade plného premietnutia nižšej DPH do cien a 0,1 % v prípade polovičného premietnutia do koncových cien (Obrázok 5, krátkodobý fiškálny multiplikátor 0,4 resp. 0,2)**¹⁸.
- 5.10 Nižšie náklady na potraviny v scenári **s polovičným efektom na koncové ceny**, t. j. jednorazový nárast úspor domácností, sa premietne v roku 2020 v rýchlejšom raste disponibilných príjmov domácností o 0,5 percentuálneho bodu (Tabuľka 6). Následne použijú domácnosti dodatočné príjmy na spotrebu, ktorá zrýchli oproti scenáru bez zníženia dane o 0,4 p.b. Rýchlejší rast HDP o 0,1 p.b. je výsledkom vyššej spotreby domácností, ktorej príspevok k rastu HDP predstavuje takmer 0,2 p.b. (Obrázok 6). V dlhodobom horizonte očakávame len zanedbateľné vplyvy na potenciál slovenskej ekonomiky.
- 5.11 Znížená sadzba na DPH sa prejaví výpadkom príjmov verejnej správy na úrovni -0,4 % HDP, pričom dodatočné dynamické pozitívne vplyvy z rastu makroekonomických základní sú len krátkodobého charakteru a v horizonte 10 rokov majú neutrálny vplyv na príjmovú stránku rozpočtu. Celkový vplyv opatrenia na saldo bude závisieť i od reakcie výdavkovej strany rozpočtu na dodatočný rast HDP. V prípade, ak podiel výdavkov na HDP zostane konštantný, inými slovami, dodatočný rast HDP sa proporčne prejaví v náraste výdavkov, odhaduje makroekonometrický model negatívny vplyv opatrenia na primárny deficit verejných financií na úrovni 0,5 % HDP na horizonte 10 rokov, z toho 0,1 % HDP predstavujú dodatočné úrokové náklady (Tabuľka 6).

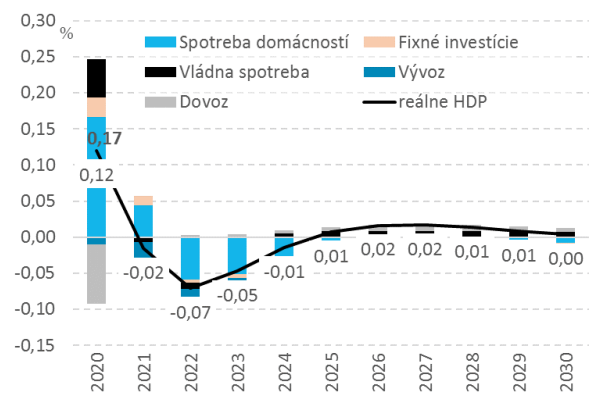
¹⁷ Metodika je zverejnená v štúdiu M. Klúčik: „[Fiscal Adjustment in Slovakia: Findings from a Medium-Scale Econometric Model](#)“, štúdia RRZ 1/2015.

¹⁸ Odhady príjmových fiškálnych multiplikátorov v slovenskej ekonomike v ekonometrických modeloch sa pohybujú v intervale -0,2 až 0,8 (bližšie v analytických komentároch NBS [Vaňko, Nevický, 2017](#) a [Zeman, 2017](#)). Aktuálna pozícia slovenskej ekonomiky v hospodárskom cykle nad potenciálom naznačuje veľkosť multiplikátora v dolnom intervale odhadov.

Obrázok 5 Vplyv zníženia sadzby DPH na ekonomický rast v % HDP



Obrázok 6 Vplyv nižšej DPH (zmena voči scenáru s nezmenenou sadzbou) – scenár s polovičným efektom premetnutia do cien



5.12 V ekonometrickom modeli **nie je zohľadnený negatívny vplyv vyššej rizikovej prémie** na ekonomický rast, pri výpočte úrokových nákladov predpokladáme len návrat nominálnych úrokových sadziieb na úroveň 5 % v priebehu rokov 2023 až 2027 podľa predpokladov konvergencie v dlhodobých projekciách podľa Európskej Komisie¹⁹.

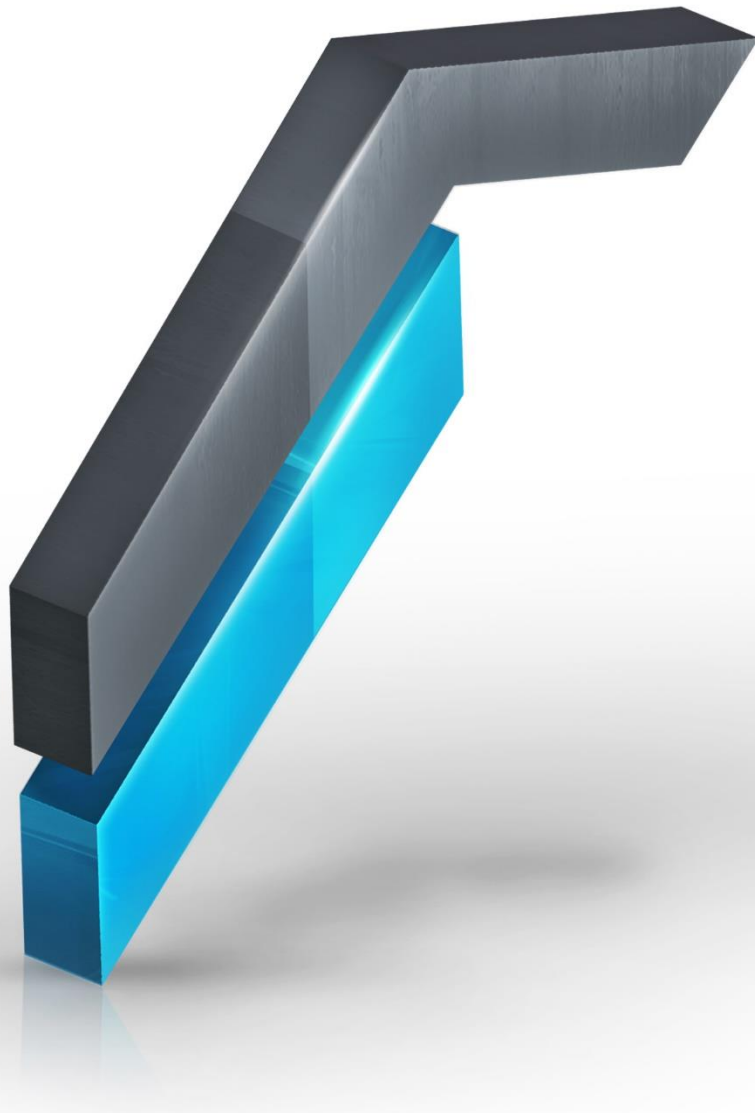
Tabuľka 6 Vyčíslenie vplyvu nižšej DPH – rozdiel voči pôvodnej úrovni v % – scenár s polovičným efektom cien

Makroekonomické/fiškálne premenné	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030
Reálne HDP	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nominálne HDP	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Spotrebiteľská inflácia	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Zamestnanosť	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Reálne disponibilné príjmy domácností	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Reálna spotreba domácností	0,4	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Fixné investície	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Deficit verejnej správy (% HDP)	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5
Primárny deficit VS (% HDP)	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Úrokové náklady VS (% HDP)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Celkové príjmy VS (% HDP)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Celkové výdavky VS (% HDP)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2

¹⁹ [The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies.](#)

Tabuľka 7 Vyčíslenie vplyvu nižšej DPH – rozdiel voči pôvodnej úrovni v % – scenár s plným efektom cien

Makroekonomické/fiškálne premenné	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030
Reálne HDP	0,2	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1
Nominálne HDP	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
Spotrebiteľská inflácia	-0,7	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Zamestnanosť	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,0
Reálne disponibilné príjmy domácností	1,0	0,9	0,6	0,4	0,3	0,3	0,2
Reálna spotreba domácností	0,8	1,0	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2
Fixné investície	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
Deficit verejnej správy (% HDP)	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5
Primárny deficit VS (% HDP)	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Úrokové náklady VS (% HDP)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Celkové príjmy VS (% HDP)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Celkové výdavky VS (% HDP)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2019

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1, 813 25
Slovenská republika

www.rozpoctovarada.sk

Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov materiálu. Text neprešiel jazykovou korektúrou.